



Gobernanza en la Gestión de Emergencia frente al “COVID-19”: Marco normativo

Roles, atribuciones e instancias de coordinación

Autores

Jana Abujatum, Verónica Barrios, Gabriela Dazarola, Rafael Hernández. Bárbara Horzella, Juan Pablo Jarufe y Andrea Vargas.

Área Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales

Email: atp@bcn.cl

Tel : (56)2-2 270 1700 (Stgo.)

Nº SUP: 124687

Resumen

Frente a la pandemia por “COVID-19”, que a la fecha ha cobrado 284.536 vidas, con un creciente número de contagios, que supera los 4.1 millones de casos confirmados a nivel mundial, los estados han debido activar sus mecanismos de gestión de emergencias para hacer frente a la crisis sanitaria. Chile -a la fecha con 30.063 casos confirmados y 323 fallecidos- no ha sido la excepción.

En el referido contexto, y según se consagra en la Constitución Política de la República, es deber del Estado "dar protección a la población y a la familia", labor que cumple a través del denominado Sistema Nacional de Protección Civil, con la ONEMI como órgano coordinador. Con todo, la pandemia que enfrenta actualmente nuestro país, excede ampliamente el ámbito de acción de este organismo, constituyendo deber del Ministerio de Salud, velar porque se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes del medioambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes, según se consagra en el Código Sanitario.

Lo anterior ha supuesto la aplicación simultánea de sendos marcos normativos, que consagran roles y atribuciones para distintos estamentos del Estado, a la vez que establecen las instancias de coordinación entre los mismos, posibilitando a su vez la declaración de Alerta Sanitaria el día 8 de febrero de 2020; así como la dictación del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe el día 18 de marzo, para hacer frente a la crisis.

Con todo, bajo la presión de la crisis, la urgencia por gestionar la emergencia ha dado origen a conflictos relacionados con las atribuciones legales de cada autoridad en este ámbito. Asimismo, a nivel institucional se han canalizado soluciones extra normativas, entre ellas la “Mesa Social ‘COVID-19’”, establecida para incorporar a actores que solicitaban una mayor presencia en el manejo de la crisis, pero que no tenían cabida bajo la estructura institucional de emergencia vigente.

Esto último plantea interrogantes respecto a la necesidad de revisar el marco normativo de emergencia en vigor, particularmente el que se aplica a emergencias sanitarias, a la vez que invita a reflexionar sobre la pertinencia de contar con un Sistema de Gobernanza de crisis flexible y adaptable, permitiendo la oportuna canalización de las inquietudes de los distintos actores sociales, frente a sistemas rígidos y excluyentes.

Introducción

Frente a la pandemia por el “Nuevo Coronavirus”, enfermedad denominada “COVID-19”, que a la fecha ha cobrado 284.536 vidas, con un creciente número de contagios, que supera los 4.1 millones de casos confirmados a nivel mundial, los estados han debido activar sus mecanismos de gestión de emergencias para hacer frente a esta crisis sanitaria¹. Chile -a la fecha con 30.063 casos confirmados, de los cuales 13.605 se han recuperado y 323 han fallecido- no ha sido la excepción².

En el referido contexto, y según se establece en el Plan Nacional de Protección Civil, la Constitución Política de la República de Chile, al consagrar las Bases de la Institucionalidad, determina que es deber del Estado "dar protección a la población y a la familia" (art. 1º, inciso quinto). De ello se deriva que el Estado, ente superior de la Nación, es el encargado de la función pública denominada Protección Civil, labor que cumple a través del denominado Sistema Nacional de Protección Civil:

Para la ejecución y desenvolvimiento de las acciones derivadas o vinculadas con la atención de aquella función pública, se han asignado competencias, y otorgado facultades y atribuciones a diversos órganos de la Administración del Estado, de distinto nivel, naturaleza y contexto jurisdiccional, mediante disposiciones legales dictadas en diferentes épocas, lo cual ha ido estructurando un Sistema de Protección Civil que, en esencia, tiende a lograr la efectiva participación de toda la Nación, para mejorar las capacidades de prevención y respuesta frente a eventos destructivos o potencialmente destructivos, de variado origen y manifestaciones (Plan Nacional de Protección Civil, 2002).

A mayor abundamiento, y según se establece en el Decreto N° 369, de 1974, la Oficina Nacional de Emergencia (en adelante, ONEMI) –dependiente, a su vez, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública- “será el Servicio encargado de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes” (Art. 1º), otorgándole a su vez el rol de coordinador de las actividades de cualquier otro organismo público o privado que tenga relación con la solución de los problemas derivados de estas emergencias, durante las situaciones de catástrofes, sismos o calamidades públicas (Art.3º).

No obstante, la pandemia que enfrenta actualmente nuestro país y el mundo, excede ampliamente el ámbito de acción de la ONEMI, haciendo necesaria la aplicación de otras herramienta jurídicas, tales como la declaración de Alerta Sanitaria, el día 8 de febrero de 2020, en virtud del Reglamento Sanitario Internacional, instrumento vinculante de carácter universal; a la vez que la dictación del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, el día 18 de marzo, para garantizar el cumplimiento y control de las medidas sanitarias adoptadas por la autoridad sanitaria, aplicadas mediante el establecimiento de cuarentenas, aduanas y cordones sanitarios, entre otras providencias.

¹ Cifras al 11 de mayo de 2020, extraídas del visualizador en línea “*Coronavirus Resource Center*”, de la *Johns Hopkins University*. Disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (Mayo, 2020).

² Cifras al 11 de mayo de 2020, informadas por el Ministerio de Salud, disponibles en: <https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/casos-confirmados-en-chile-covid-19/> (Mayo, 2020).

Lo anterior ha supuesto la aplicación simultánea de sendos marcos normativos, en los que se consagran roles y atribuciones para distintos estamentos del Estado, e instancias de coordinación entre los mismos. Con todo, la urgencia para hacer frente a la crisis en determinadas situaciones, ha dado pie al surgimiento de conflictos relativos a las atribuciones legales de cada autoridad en este ámbito, evidenciándose, a la fecha, la utilización de diversos mecanismos para canalizar dichas disputas, a través de instrumentos como pronunciamientos de la Contraloría General de la República, la modificación de normas, o bien la creación de nuevas instancias de diálogo y coordinación.

Respecto a este último punto, cabe consignar que, además de activar las tradicionales instancias de coordinación para situaciones de emergencia, como los Comités de Emergencias consagrados en el Plan Nacional de Protección Civil, también se ha evidenciado la formación de nuevas instancias de diálogo y vinculación –más allá del marco legal atingente–, dentro de las que destaca la “Mesa Social ‘COVID-19’”³, órgano de concertación de medidas en el que participan actores provenientes de los ámbitos municipal, académico y sanitario, quienes desde el inicio de la pandemia solicitaron mayor voz y presencia en el manejo de la crisis, si bien no tenían cabida bajo la estructura institucional de emergencia vigente.

De esta forma, las disputas por el traslape de atribuciones legales, así como la demanda por generar nuevas instancias de coordinación, plantean interrogantes respecto a la necesidad de revisar el marco normativo de emergencia vigente, particularmente en relación a las emergencias sanitarias; a la vez que llama a reflexionar sobre la pertinencia de contar con un Sistema de Gobernanza de crisis flexible y adaptable, permitiendo la oportuna canalización de las inquietudes de los distintos actores sociales, frente a sistemas rígidos y excluyentes.

Este documento fue elaborado en atención a las inquietudes emanadas de la comunidad parlamentaria, en relación a determinar la estructura normativa que regula las funciones que ejercen las diferentes autoridades encargadas de hacer frente a la pandemia en Chile. Su desarrollo se plasmó a través del trabajo transversal de los investigadores del Área de Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales, del equipo de Asesoría Técnica Parlamentaria, quienes prepararon cada uno de estos capítulos, que en síntesis abordan la normativa vigente aplicada a la gestión de la actual emergencia sanitaria, tanto en tiempos de normalidad, como de excepción constitucional.

En particular, el capítulo I describe la normativa sanitaria internacional y nacional aplicada para hacer frente a la pandemia provocada por el “COVID-19”, relevándose el Reglamento Sanitario Internacional (en adelante, RSI), en virtud del cual fue declarada la Alerta Sanitaria en Chile, que otorga una serie de facultades extraordinarias a las autoridades de Salud para el manejo y control del brote pandémico.

El capítulo II, en tanto, especifica la normativa general aplicable a la gestión de emergencias, en relación al surgimiento y articulación del Sistema Nacional de Protección Civil.

³ El 22 de marzo de 2020 fue inaugurada la Mesa Social “COVID-19”, instancia conformada por autoridades de gobierno, alcaldes, académicos y profesionales de la salud, para la coordinación y colaboración para enfrentar con efectividad el brote del virus (MINSAL, 2020). Disponible en: <https://www.minsal.cl/se-inaugura-mesa-social-por-covid-19-y-acuerdan-sesionar-dos-veces-por-semana/> (Mayo, 2020).

A su vez, el capítulo III revisa las disposiciones constitucionales y legales que regulan el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, resaltando las facultades presidenciales, así como las atribuciones legales de los denominados Jefes de la Defensa Nacional.

Seguidamente, el capítulo IV realiza una revisión de la normativa que regula la participación de las autoridades territoriales en labores de emergencia; mientras el capítulo V puntualiza las atribuciones que tienen las Fuerzas Armadas en la gestión de emergencia, identificando los matices, según si sus efectivos operan en tiempos de normalidad o excepción constitucional.

Para finalizar, el capítulo VI, titulado “Gobernanza y Pandemia”, plantea un acercamiento conceptual al término “Gobernanza” y sus principales atributos, lo que apreciado en conjunto a la revisión normativa previa, conduce al lector al último acápite del texto, el capítulo VII, “Reflexiones Finales”.

I. Normativa internacional y nacional de Emergencia Sanitaria⁴

En el marco de la actual pandemia del “COVID-19”, los Estados miembros de la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) han puesto en marcha sendos programas sanitarios para prevenir la expansión de dicha epidemia, orientando el actuar nacional en instrumentos internacionales, entre los que se releva el RSI.

a. *Reglamento Sanitario Internacional*

El RSI (2005) es un acuerdo internacional jurídicamente vinculante, suscrito por 196 países, entre los que se encuentran todos los Estados miembros de la OMS, incluido Chile, siendo considerado *como el instrumento neurálgico en la lucha mundial contra la propagación internacional de enfermedades*.

Este acuerdo fue adoptado en la 58ª Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en mayo de 2005 en la ciudad de Ginebra⁵, ampliando y reemplazando el RSI anteriormente adoptado en 1969⁶.

El RSI de 2005, además de controlar enfermedades incluidas en el acuerdo anterior (fiebre amarilla, cólera y peste), suma la vigilancia de enfermedades emergentes y añade el concepto de *eventos de salud pública de interés internacional*, constituyéndose en una iniciativa multilateral para instaurar un modelo de vigilancia mundial. En este sentido, introduce la necesidad de que cada Estado miembro implemente las siguientes medidas:

- Formación de un Centro Nacional de Enlace para la RSI;
- Establecimiento de Puntos de contacto de la OMS para la RSI;
- Generación de respuestas y medidas de salud pública;
- Entrega de recomendaciones a corto y largo plazo; y
- Creación de comités de expertos.

⁴ Capítulo elaborado por las analistas Jana Abujatum y Verónica Barrios. Contactos: jabujatum@bcn.cl y vbarrios@bcn.cl.

⁵ OMS. 58ª Asamblea Mundial de la Salud. Ginebra, 16-25 de mayo de 2005. Disponible en: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA58-REC1/A58_2005_REC1-sp.pdf (abril, 2020).

⁶ El RSI de 1969 tenía por objetivo el controlar e informar respecto a las enfermedades más transmisibles en ese tiempo, las cuales eran la fiebre amarilla, el cólera y la peste. OMS. Reglamento Sanitario Internacional de 1969. Disponible en: <https://www.who.int/ihr/current/es/> (abril,2020).

En cuanto a su ámbito de acción, un aspecto fundamental es que ya no solo se habla de enfermedades infecciosas transmisibles, sino de *Emergencias de Salud Pública de Importancia Internacional*, las que pueden ser de carácter infeccioso o químico; de carácter espontáneo o provocado, traspasando las fronteras nacionales y propagándose internacionalmente, condición que podría tener importantes efectos económicos.

Otro aspecto relevante de la RSI 2005, es que al ser un instrumento vinculante para todos los Estados parte de la OMS, entrega un marco normativo internacional para abordar eventos de salud de importancia internacional.

La piedra angular de la RSI (2005) es la de informar y, en consecuencia, es obligación de los Estados entregar información a la OMS respecto de los eventos de salud pública que se desarrollen en su territorio (Art. 6.1. del RSI-2005) y sobre los contactos nacionales establecidos para ello (Art. 4 del RSI-2005).

Este acuerdo reconoce la función directa que desempeña la OMS en la investigación y el control de los brotes epidémicos o pandémicos, las directrices que entrega sobre preparación y respuesta de control por parte de los órganos correspondientes, y las medidas sanitarias rutinarias en fronteras de llegada y salida (terrestres, marítimas y aéreas).

En el RSI se exige que los países doten a la salud pública de capacidad para prevenir los brotes epidémicos, controlarlos y protegerse contra ellos. La OMS trabaja estrechamente con los Estados y los asociados técnicos, velando para que aquellos que contraen las obligaciones contenidas en el RSI, dispongan de las capacidades necesarias en recursos humanos e infraestructura para llevar a cabo esa labor.

b. Chile y la adopción del RSI 2005

Chile, como país signatario de la RSI 2005 -en vigor desde el año 2007-, ha implementado las directrices dispuestas en ella.

Al respecto, el año 2008, la entonces Ministra de Salud, Soledad Barría, inauguró el Centro Nacional de Enlaces (en adelante, CNE)⁷, constituido como una instancia estratégica para concentrar en un solo punto todos los elementos e insumos requeridos por el nivel central, frente a una emergencia de salud pública o catástrofe.

El CNE funciona dentro del Departamento de Epidemiología, dependiente de la División de Planificación Sanitaria (en adelante, DIPLAS), del Ministerio de Salud, contando con 15 centros regionales de enlace. Entre sus funciones se incluyen:

- a) Enviar a los Puntos de Contacto de la OMS para el RSI, en nombre del Estado Parte de que se trate, comunicaciones urgentes relativas a la aplicación del presente Reglamento.

⁷ OPS Chile. Ministerio de Salud puso oficialmente en funcionamiento el Centro Nacional de Enlaces (CNE). 4 de marzo de 2008. Disponible en: https://www.paho.org/chi/index.php?option=com_content&view=article&id=30:ministerio-salud-puso-oficialmente-funcionamiento-centro-nacional-enlaces-cne&Itemid=1005 (abril, 2020)

b) Difundir información a las unidades pertinentes de la administración del Estado Parte de que se trate, incluidas las responsables de la vigilancia y la presentación de informes, los puntos de entrada, los servicios de salud pública, los dispensarios y hospitales, así como otros departamentos del gobierno, recibiendo información de ellas.

Asimismo, y en conformidad con lo establecido por el Artículo 9° del RSI 2005, el Departamento de Epidemiología⁸ publica los informes de vigilancia de eventos de salud pública, tanto los recientes como los que se encuentran bajo seguimiento. Como ejemplo, el año 2019, en su informe del mes de octubre, a nivel nacional se informó sobre la vigilancia respecto a los diversos tipos de virus respiratorios, el “Hantavirus” y la radiación ultravioleta, entre otros.

Asimismo, y según destaca la autoridad sanitaria:

Para lograr cumplir con la función de vigilancia epidemiológica, se requiere de una red de vigilancia que desde todos los niveles de atención cuente con las capacidades para detectar, evaluar, verificar, analizar, notificar y difundir información, relacionada con eventos de importancia en salud pública, tales como la identificación de casos de Enfermedades de Notificación Obligatoria (ENO), brotes de enfermedades infecciosas, intoxicaciones por plaguicidas, y otros, así como también sea capaz de movilizarse para realizar las medidas de control cuando estas sean necesarias. (MINSAL, 2019).

Finalmente, cabe precisar que el marco normativo de la vigilancia epidemiológica, se basa principalmente en los siguientes textos normativos:

- Código Sanitario (DFL N° 725/68).
- Decreto Supremo N° 158/2004, que define las enfermedades de notificación obligatoria, los tipos de vigilancia y los responsables de notificar.
- Decreto Supremo N° 230, que promulga el RSI 2005.
- Decreto Supremo N° 88/2004, que define la notificación obligatoria de las intoxicaciones agudas por plaguicidas.

c. Decreto N° 4, Declaración de Alerta Sanitaria

Durante el mes de enero del presente año, el Ministro de Salud, Jaime Mañalich, en comunicación con la Dra. Mirta Roses Periago, Directora de la Organización Panamericana de la Salud (en adelante, OPS), fue informado acerca del peligro inherente a la posible propagación del “COVID 2019” desde China hacia nuestro continente.

En virtud de ello, la autoridad nacional decidió adoptar medidas tendientes a la contención y gestión de la posible emergencia sanitaria, acordando coordinar multisectorialmente acciones para la detección temprana; el aislamiento de personas contagiadas y su manejo clínico; el seguimiento de contactos; y

⁸ MINSAL-Departamento de Epidemiología. Vigilancia Eventos Salud Pública. Disponible en: <http://epi.minsal.cl/vigilancia-eventos-salud-publica-2019/> (abril, 2020).

los diagnósticos de laboratorio, viajes y comercio internacionales, considerando especialmente los puntos de entrada al país.

En virtud de la creciente amenaza, el 8 de febrero de 2020 fue publicado el Decreto N° 4, por el cual se declaró *Alerta Sanitaria* por el período indicado, otorgándose facultades extraordinarias por emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII), por brote del “Nuevo Coronavirus”. De acuerdo al artículo N° 10, los efectos del Decreto tendrán una vigencia de un año, sin perjuicio de la facultad de poner término anticipado, si las condiciones sanitarias así lo permiten; o de prorrogarlo, en caso de que estas no mejoren.

Según se consigna en el Código Sanitario, la declaración de Alerta Sanitaria es una facultad que recae en el Presidente de la República:

Cuando una parte del territorio se viere amenazada o invadida por una epidemia o por un aumento notable de alguna enfermedad, o cuando se produjeran emergencias que signifiquen grave riesgo para la salud o la vida de los habitantes; podrá el Presidente de la República, previo informe del Servicio Nacional de Salud, otorgar al Director General facultades extraordinarias para evitar la propagación del mal o enfrentar la emergencia (Código Sanitario, Art.36).

A su vez, el Art. 67 del Código Sanitario determina que es deber del Ministerio de Salud velar porque se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes del medioambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes.

En este contexto, se faculta a las autoridades del Ministerio de Salud y sus servicios públicos pertinentes, a contar con facultades extraordinarias para que, amparados en las regulaciones que los rigen y en las atribuciones legales que poseen, puedan realizar acciones de salud pública, así como otras complementarias, destinadas a prevenir y controlar en forma efectiva las posibles consecuencias sanitarias de la pandemia del “COVID-19”.

En términos generales, estas facultades comprenden aspectos como:

- Facilitar la contratación de personal adicional para la red de salud.
- Acelerar el proceso de adquisición de insumos.
- Disponer la realización de trabajos extraordinarios a los trabajadores dependientes de su cartera.
- Ordenar el uso obligatorio de mascarillas y otros dispositivos médicos afines, en medios de transporte, salas de clases, lugares de trabajos y, en general, en cualquier otro lugar de acceso público o donde exista aglomeración de personas, entre otros, facilitando así la gestión de las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud (en adelante, SEREMIS) y de la Red Asistencial para el manejo de eventuales casos.

Además, y siempre en el marco de lo dispuesto en el RSI de 2005, se faculta a la Subsecretaría de Salud Pública a disponer la prohibición temporal de desembarco de pasajeros de naves y aeronaves⁹.

⁹ MINSAL (2020). Protocolo de Detección de Viajeros en Aeropuertos. Marzo 2020. Disponible en: https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/03/2020.03.10_PROTOCOLO-DETECCION-VIAJEROS_AEROPUERTOS.pdf (abril, 2020).

También está facultada a disponer la vacunación de personas que no se encuentren dentro de los grupos objetivos definidos previamente por decreto del Ministro de Salud.

Asimismo, dentro de las facultades se releva aquella dispuesta en el artículo 9°, que consagra la obligación de los servicios públicos y demás organismos de la Administración del Estado, entre otros, en cuanto a prestar la colaboración y ejecutar las acciones solicitadas:

Los servicios públicos y demás organismos de la Administración del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, y otras entidades públicas o privadas, deberán proporcionar la colaboración y ejecutar las acciones que les sean requeridas por los órganos señalados en los artículos precedentes, para el cumplimiento de las facultades extraordinarias que se han dispuesto en el presente acto y las demás acciones que dichas autoridades estimen necesarias para enfrentar esta emergencia (...).

Por su parte, al producirse los primeros casos de contagio de “COVID-19” en Chile, las autoridades procedieron a realizar algunas modificaciones al Decreto N° 4¹⁰, agregándose los siguientes numerales a su artículo 2°:

10. Disponer el precio máximo a pagar, por parte de la población general, en lo referido a determinados productos farmacéuticos, dispositivos médicos, elementos e insumos sanitarios, así como de prestaciones de salud y servicios sanitarios, como asimismo en todos los bienes y servicios necesarios para atender las necesidades sanitarias.

11. Limitar el número máximo de los bienes y servicios señalados, que podrán ser vendidos y entregados a cada persona por los establecimientos de venta o prestación de servicios.

De igual forma, en su artículo 2° *bis* se adicionan los siguientes numerales:

10. Coordinar la red asistencial del país, de prestadores públicos y privados. Para lo anterior, podrá solicitar de los establecimientos públicos y de los establecimientos privados, la facilitación, a los precios previamente convenidos, del otorgamiento de prestaciones asistenciales que no puedan postergarse sin grave perjuicio.

11. Autorizar que en la red pública y privada, aquellos tratamientos de uso periódico para enfermedades crónicas, que son prescritos con dosis para períodos quincenales o mensuales, puedan prescribirse con la dosis necesaria para hasta tres meses, siempre que las condiciones de dispensación, conservación o suministro del medicamento, así lo permitan.

Finalmente, se incorpora un Artículo 11, que reza:

¹⁰ Modifica Decreto N° 4, de 2020, del Ministerio de Salud, que decreta Alerta Sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica por emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII), por brote del “Nuevo Coronavirus” (2019-NCOV). Decreto N° 10. Santiago, 24 de marzo de 2020. Disponible en: <http://bcn.cl/2dltz> .

“Déjese constancia que el incumplimiento de las medidas impuestas por la autoridad en virtud de este decreto, serán fiscalizadas y sancionadas según lo dispuesto en el Libro X del Código Sanitario, así como en lo dispuesto en el Código Penal, cuando corresponda”.

A la fecha, y en el referido contexto, el Ministerio de Salud, a través de la Subsecretaría de Salud Pública, ha dictado una serie de resoluciones exentas, disponiendo una serie de “medidas sanitarias por brote de COVID-19”.

Por último, cabe destacar el rol que cumple el *Comité de Asesores Expertos Nacionales* del Ministerio de Salud, integrado por 16 profesionales de la academia sanitaria, siendo presidido por el Dr. Óscar Arteaga Herrera; y el *Consejo Asesor*, integrado por representantes de colegios profesionales del sector salud y de la sociedad civil, que a su vez es coordinado por la División de Gestión y Desarrollo de Personas, de la Subsecretaría de Redes Asistenciales.

II. Normativa general aplicable a la gestión de emergencias y Sistema de Protección Civil¹¹

En términos generales, el Estado chileno dispone de una serie de instrumentos normativos para hacer frente a situaciones de emergencia, desde donde surge y se articula, asimismo, el Sistema Nacional de Protección Civil.

A continuación se describen los principales aspectos de las normas aplicadas para hacer frente a la pandemia del “COVID-19”.

a. Ley N° 16.282, que fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes

Esta norma, dictada en el año 1965 a raíz del terremoto registrado ese año en la zona central, y cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra en el Decreto N° 104 del Ministerio del Interior del 1977, en lo medular faculta al Presidente de la República para dictar normas de excepción, a través de decretos supremos fundados, a objeto de resolver los problemas de las zonas afectadas o hacer más expedita la ayuda.

Según estipula el artículo 3° del referido cuerpo legal, los decretos deben versar sobre excepciones a las disposiciones del Estatuto Administrativo; acerca de las leyes orgánicas de los servicios públicos; o sobre instituciones autónomas o semifiscales, orientadas a *resolver los problemas de las zonas afectadas o a hacer más expedita la ayuda a los países afectados por un sismo o catástrofe*. En síntesis, lo que se busca con la aplicación de esta norma, es darles mayor agilidad y flexibilidad a los procedimientos regulares de la burocracia pública ante situaciones de catástrofe.

¹¹ Capítulo elaborado por el analista Rafael Hernández. Contacto: rhernandez@bcn.cl

Al activarse los mecanismos de la Ley N° 16.282, el referido artículo 3° le otorga al Presidente la prerrogativa de designar autoridades, y de determinar sus atribuciones y facultades. Es así como, en virtud de esta disposición, pueden nombrarse delegados presidenciales en situaciones de emergencia¹².

Por otra parte, se permiten excepciones al procedimiento regular de compras públicas, establecido precisamente en la Ley N° 19.886, usualmente denominada “Ley de Compras Públicas”. De esta forma, se faculta a las reparticiones públicas, empresas del Estado o municipalidades, a prescindir de la propuesta o subasta como mecanismo para adquirir bienes o servicios.

Adicionalmente, se estipula la aplicación de la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio, a quienes ejerzan actividades comerciales y se nieguen a vender artículos de primera necesidad, condicionen su venta o eleven sus precios; y también a quienes comercien con bienes destinados a ser distribuidos gratuitamente en la zona afectada. También se faculta al Ministerio del Interior para recibir donaciones o erogaciones, las que posteriormente podrá poner a disposición de los organismos públicos, empresas del Estado, o municipalidades que se estimen pertinentes para ayudar a la zona afectada, quedando eximidos de cumplir las formalidades requeridas para la recepción de donaciones.

La norma, asimismo, autoriza a las municipalidades a modificar sus presupuestos, facultando al Fisco a realizar aportes extraordinarios a las municipalidades afectadas. También habilita al Presidente a transferir sumas de un ítem a otro dentro del Presupuesto de la Nación, para llevar a cabo las tareas de reconstrucción y auxilio de los damnificados.

b. Decreto N° 107, Declaración de Zonas Afectadas por Catástrofe

El 18 de marzo de 2020 se decretó Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por Calamidad Pública, en el territorio de Chile. Seguidamente, el 23 de marzo del presente año, mediante Decreto N° 107, se decretaron como zonas afectadas por catástrofe las 346 comunas del país. A pesar de ser frecuentemente confundidas, la declaración de *Estado de Excepción Constitucional* y la de *Zona Afectada por Catástrofe*, no son equivalentes, aunque tampoco son mutuamente excluyentes.

Si bien ambos instrumentos se expresan a través de decretos supremos firmados por el Presidente de la República, su naturaleza es marcadamente distinta. Mientras los estados de excepción constitucional tienen su origen en el propio texto constitucional, puesto que afectan los derechos de las personas; la Declaración de Zona Afectada por Catástrofe se sustenta en el Título I de la Ley N° 16.282, que fija disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes, descrita anteriormente.

Además, el decreto de declaración de Estado de Excepción Constitucional por Catástrofe, dispone que el mismo será aplicable *en el territorio chileno*, para posteriormente proceder a designar a los Jefes de la Defensa Nacional para cada una de las 16 regiones. Por su parte, el Decreto de Declaración de Zona Afectada por Catástrofe especifica que tal declaración registrará para cada una de las 346 comunas del país; esto es, las disposiciones de la Ley N° 16.282 serán aplicables en cada una de las comunas del territorio nacional.

¹² Véase por ejemplo, el Decreto N° 966, de 2014, que dispone medida que indica para resolver y agilizar las acciones que adopte la autoridad para la atención de las personas damnificadas y reconstrucción de la zona afectada por la catástrofe derivada del incendio ocurrido el 12 de abril de 2014, que afectó a la parte alta de la ciudad de Valparaíso. Disponible en: <http://bcn.cl/2dpnd> (abril, 2020).

c. Decreto N° 369, que crea la Oficina Nacional de Emergencia

En el año 1974 se creó, a través del Decreto N° 369 del Ministerio del Interior, la ONEMI. Según lo estipula el art. 1° del referido cuerpo legal, su misión es *planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes*.

En consecuencia, y según lo precisa el art. 2° de la norma, las ya referidas atribuciones que la Ley N° 16.282 le entrega al Ministerio del Interior, son ejercidas por este a través de la ONEMI. Además, la norma estipula que, en caso de catástrofes, sismos o calamidades públicas, corresponde a esta entidad la *coordinación de las actividades de cualquier otro organismo público o privado que tenga vínculo con la solución de los problemas derivados de estas emergencias*.

Adicionalmente, de acuerdo con el art. 10°, los esfuerzos y la colaboración que presten entidades voluntarias, como el Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja, la Defensa Civil, la Red de Emergencia de Clubes de Radioaficionados, el Cuerpo de Socorro Andino, la Federación Aérea de Chile o los *Boys Scout*, son coordinados por la ONEMI.

Respecto a su constitución jurídica, la ONEMI es un organismo dependiente del Ministerio del Interior; sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, encabezado por un Director Nacional, quien a su vez puede delegar funciones en el Subdirector.

En síntesis, es rol de esta orgánica la planificación, coordinación y ejecución de las actividades ante emergencias. Así, le corresponde coordinar los esfuerzos de los organismos públicos que correspondan en cada emergencia, y de las entidades privadas dispuestas a colaborar. También es resorte de este órgano, planificar y ejecutar las actividades de prevención y solución de situaciones de emergencia. Sin embargo, respecto a la planificación, los instrumentos para la misma están contenidos en otro cuerpo legal, cual es el Decreto N° 156, del año 2002, que aprueba el Plan Nacional de Protección Civil.

d. Decreto N° 156, que aprueba el Plan Nacional de Protección Civil

En el año 2002 se promulgó el Decreto N° 156, del Ministerio del Interior, que aprueba el Plan Nacional de Protección Civil, derogando el anterior Plan Nacional de Emergencias, de 1977. Según el mismo documento, se trata de un *Instrumento Indicativo para la Gestión Integral de Protección Civil*, por lo cual no se presenta como una norma propiamente tal, sino como un instrumento de gestión, cuya expresión jurídica es el mencionado Decreto N° 156, que da la aprobación al instrumento.

A través de este mecanismo, se actualizó conceptualmente el ámbito de aplicación del mismo, puesto que define que la protección civil no solo debe ser entendida como el socorro a las personas una vez ocurrida una emergencia o desastre, sino que ha de abarcar también la prevención -como supresión del evento- y la mitigación -reducir al máximo el impacto de un evento destructivo-, preparándose a través de planes concretos de respuesta.

Además, el plan estructura la protección civil para cada nivel jurisdiccional, a saber: nacional, regional, provincial y comunal. Para esto, se definen dos instancias: los Comités de Protección Civil y los Comités de Operaciones de Emergencia (en adelante, COE). Los primeros son instancias para la prevención, mitigación, preparación y cumplimiento de planes y programas; mientras los segundos se constituyen solo cuando se registren emergencias, desastres o catástrofes que provoquen daños de consideración

en las personas y/o los bienes. Por tanto, los Comités de Protección Civil se ocupan de la preparación permanente de las comunidades, mientras los COE se constituyen solo cuando tiene lugar una emergencia.

Para desarrollar los programas de prevención, mitigación y preparación, los Comités de Protección Civil son presididos por el Ministro del Interior, el Delegado Presidencial Regional, el Delegado Presidencial Provincial y el Alcalde, según el nivel jurisdiccional que se alcance en función de la magnitud de la emergencia. Además, *en estos comités deberán estar representados los servicios, organismos, cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros del área jurisdiccional respectiva, e instituciones de los sectores públicos y privados que, por naturaleza de sus funciones e importancia de sus recursos humanos y materiales disponibles, sean necesarios.*

En la versión original del instrumento, se establecía que, una vez que tenga lugar una emergencia, los Comités de Protección Civil, como tal, pasaban a constituirse como COE.

e. Decreto N° 38, que determina la constitución de los Comités de Operaciones de Emergencia

Si bien en el Decreto N° 156, originalmente de 2002, no se hacían distinciones en la conformación de los Comités de Protección Civil respecto a los COE; el Decreto N° 38, de 2011, estableció que estos últimos han de tener una conformación distinta, dependiendo de si se trata de una emergencia de alcance nacional¹³ o regional, en cuyo caso sus miembros son designados por cada Gobierno Regional, siendo presididos por el Delegado Presidencial Regional.

En los casos de emergencias de alcance provincial o comunal, los Comités de Protección Civil continúan constituyéndose también en COE, una vez ocurrida la catástrofe.

El día 16 de marzo, en virtud de que la cifra de contagiados ascendió a 155, la autoridad decidió definir que la pandemia estaba pasando a Fase 4, lo que implica que la magnitud del contagio es tal, que resulta imposible rastrear quién contagió a cada persona que contrajo el virus. A partir de esta definición, se puede decidir tomar medidas como el cierre de fronteras o el establecimiento de cuarentenas obligatorias.

El mismo día que la autoridad decidió definir el paso a la Fase 4, como ya se ha mencionado, se constituyó el COE de nivel nacional en la sede de la ONEMI. Los COE son parte de la institucionalidad de protección civil, y por tanto no es necesario declarar el Estado de Excepción Constitucional para su activación. De hecho, el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe fue declarado el 18 de marzo, pero el COE nacional comenzó su operación con un par de días de antelación, e incluso algunos COE comunales y regionales habían ya sostenido reuniones desde los primeros días de marzo.

La reunión del COE tuvo como objeto coordinar la acción de las instituciones públicas para buscar brindar una respuesta eficaz ante la pandemia, poniendo a su vez las capacidades de las instituciones públicas a disposición del Ministerio de Salud. Se revisó también el estado de implementación de

¹³ Ministro del Interior -quien preside-, Ministro de Defensa Nacional, Subsecretario del Interior, Jefe del Estado Mayor Conjunto, Ministro de Energía, Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, Ministro de Salud, Ministro de Obras Públicas, General Director de Carabineros de Chile, y Director Nacional de la ONEMI; esto, sin perjuicio de poder convocar a otras autoridades, así como a representantes de instituciones públicas o privadas, de acuerdo a la naturaleza del desastre o catástrofe.

medidas como el cierre de las fronteras terrestre, marítima y aérea, encargado a las Fuerzas Armadas; la suspensión de clases; la mantención del sistema de alimentación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB); y la implementación del programa de vacunación, entre otros.

Los COE son convocados por la autoridad del nivel correspondiente -Ministro del Interior, intendentes, gobernadores o alcaldes-, pero no es necesaria alguna periodicidad ni tampoco un determinado número de sesiones, por lo que los distintos COE han sesionado en función de las convocatorias que la autoridad estime pertinentes.

III. Marco normativo del Estado de Excepción de Catástrofe¹⁴

Con fecha 18 de marzo de 2020, mediante Decreto Supremo N° 104, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, decretó el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por Calamidad Pública, para todo el territorio nacional, por un plazo de noventa días (artículo 1), como medida para frenar la propagación del “COVID-19” en el país.

En el referido marco, a continuación se describen las principales disposiciones constitucionales y legales sobre el Estado de Catástrofe.

a. Constitución Política de la República

Según dispone la Constitución Política (Constitución Política de la República, 2005):

Artículo 41.- El Estado de Catástrofe, en caso de Calamidad Pública, lo declarará el Presidente de la República, determinando la zona afectada por la misma.

El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del Estado de Catástrofe. El Congreso Nacional podrá dejar sin efecto la declaración, transcurridos ciento ochenta días desde esta, si las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta. Con todo, el Presidente de la República solo podrá declarar el Estado de Catástrofe por un período superior a un año, con acuerdo del Congreso Nacional. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del artículo 40.

Declarado el Estado de Catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción, con las atribuciones y deberes que la ley señale. (Constitución Política de Chile, art. 41)

De esta forma, y según se consagra en el mismo texto constitucional:

Por la declaración del Estado de Catástrofe, el Presidente de la República podrá restringir las libertades de locomoción y de reunión. Podrá, asimismo, disponer requisiciones de bienes,

¹⁴ Capítulo elaborado por el analista Juan Pablo Jarufe. Contacto: jjarufe@bcn.cl.

establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo, que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada (Constitución Política de Chile, art. 43. inc. tercero).

b. Ley N° 18.415

A su vez, el artículo 6 de la Ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, establece que una vez declarado el Estado de Catástrofe, “las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los jefes de la Defensa Nacional que él designe”.

La delegación de facultades y el ejercicio de atribuciones se materializarán mediante decreto supremo, exento del trámite de toma de razón (art. 9).

A mayor abundamiento, y según dispone la norma (Ley N° 18.415, 1985):

Artículo 10.- Las facultades que el Presidente de la República delegue en las autoridades que señala esta ley serán ejercidas, dentro de la respectiva jurisdicción, mediante la dictación de resoluciones, órdenes o instrucciones exentas del trámite de toma de razón. Tratándose de Comandantes en Jefe o Jefes de la Defensa Nacional, estos podrán dictar, además, los bandos que estimaren convenientes (Ley N° 18.415, art. 10).

Por su parte, el artículo 7° de la ley delega los siguientes deberes y atribuciones en el Jefe de la Defensa (Ley N° 18.415, 1985):

- Los contemplados en los números 1, 4 y 5 del artículo 5°, que tienen que ver, respectivamente, con asumir el mando de las Fuerzas Armadas, y de Orden y Seguridad Pública, que se encuentren en la zona declarada en Estado de Emergencia, para los efectos de velar por el orden público, y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción; controlar la entrada y salida de la zona declarada en Estado de Emergencia, y el tránsito en ella; y dictar medidas para la protección de las obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros.
- Ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos, artículos y mercancías que se precisen para la atención y subsistencia de la población en la zona, y controlar la entrada y salida de tales bienes.
- Determinar la distribución o utilización gratuita u onerosa de los bienes referidos para el mantenimiento y subsistencia de la población de la zona afectada.
- Establecer condiciones para la celebración de reuniones en lugares de uso público.
- Impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, de sus empresas o de las municipalidades que se encuentren en la zona, con el exclusivo propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública.

- Difundir por los medios de comunicación social las informaciones necesarias para dar tranquilidad a la población.
- Dictar las directrices e instrucciones necesarias para el mantenimiento del orden en la zona.
- Los demás que le otorguen las leyes en su calidad de tal.

c. Decreto N° 104, Declaración de Estado de Catástrofe

Por su parte, el artículo primero del Decreto N° 104, de 18 de marzo de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por Calamidad Pública, en el Territorio de Chile, estableció este régimen en todo el territorio nacional, para hacer frente de mejor manera a los efectos de la propagación de la pandemia por “COVID-19”.

En tal contexto, el artículo tercero de la norma prescribe que cada uno de los Jefes de la Defensa Nacional designados por el Primer Mandatario en cada región del país, asuman las prerrogativas establecidas en el artículo 7° de la Ley N° 18.415, revisadas previamente en el presente documento.

Enseguida, el artículo siguiente sostiene que, en armonía con el principio de coordinación, los Jefes de la Defensa Nacional deberán considerar las disposiciones sanitarias adoptadas por el Ministerio de Salud, en aras de combatir la expansión de la pandemia.

A su vez, conforme al artículo quinto del decreto, cada COE Regional será la instancia coordinadora entre los respectivos Jefes de la Defensa Nacional, y las autoridades regionales y comunales (Diario Oficial, 2020).

Finalmente, y en virtud de lo expresado en el considerando del mentado decreto, el Primer Mandatario conservó las facultades conferidas en Estado de Catástrofe, consignándose lo siguiente, al respecto:

Que el Presidente de la República, durante Estado de Excepción Constitucional, mantiene todas sus potestades constitucionales referidas al gobierno y la administración del Estado y, entre ellas, las expresadas en el artículo 43 de la Carta Fundamental, pudiendo dictar instrucciones a los Jefes de la Defensa Nacional (considerando 11).

IV. Atribuciones legales de las autoridades territoriales¹⁵

Como se ha expresado en el contexto actual, el Presidente de la República declaró el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por Calamidad Pública, en todo el territorio nacional, por un plazo de noventa días, a través del Decreto Supremo N° 104, de 18 de marzo de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Además, por el Decreto N° 107, del 23 de marzo de 2020, de esa secretaría de Estado, se declararon como zonas afectadas por catástrofe a las 346 comunas del país, por un plazo de doce meses.

¹⁵ Capítulo elaborado por la analista Gabriela Dazarola. Contacto: gdazarola@bcn.cl.

A través de ambos decretos, comienza a operar una serie de normas que alteran la normalidad en cuanto a las funciones tradicionales del gobierno y administración interior del Estado, especialmente a través de la figura de los Jefes de la Defensa en cada región, nuevas instancias de coordinación entre niveles territoriales, decretos supremos que pueden modificar funciones, alteraciones en el manejo y disponibilidad presupuestaria, entre otros cambios que requieren ser respondidos y asimilados especialmente por las autoridades regionales y locales.

En dicho escenario, de acuerdo a la normativa vigente, los órganos encargados del gobierno y administración interior del Estado a nivel regional y local, deben seguir cumpliendo sus labores y competencias en la forma establecida en la Constitución y las leyes.

a. Constitución Política de la República

Si bien el texto de la Constitución Política establece que a nivel regional el gobierno y la administración interior del Estado recaen en los Gobiernos Regionales, encabezados por el Gobernador Regional, contemplándose además la figura del Delegado Presidencial, como representante del Presidente de la República en el territorio; hasta que no asuman en su cargo los Gobernadores Regionales (11 de junio del año 2021), siguen siendo los Intendentes los que cumplen esa doble labor.

En el caso de la administración local de cada comuna, esta reside en una municipalidad, la que estará constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad, y por el Concejo.

Tanto en el caso de las autoridades regionales como locales, son sus respectivas leyes orgánicas las que establecen el detalle de su organización, funciones y atribuciones, entre otros ámbitos.

En relación a las materias relacionadas con el rol que les toca cumplir en Estados de Excepción y de Catástrofe, sus respectivas leyes orgánicas son escuetas.

b. Leyes Orgánicas: Municipalidades y Gobiernos Regionales

En el caso de la Ley Orgánica de Municipalidades, solo en su artículo 4° se establece que las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con “la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes” ([letra i], art. 4).

Similar es el caso de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional, la que establece que corresponderá al Delegado Presidencial Regional, hoy el Intendente respectivo, “adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe” (artículo 2, letra ñ)¹⁶.

No se determinan funciones y atribuciones específicas para el Gobernador Regional, aunque como cabeza del Gobierno Regional, cabe hacerle extensivas las funciones establecidas para el Gobierno Regional (Gobernador Regional y Consejo Regional). Así, se determinan entre las funciones generales

¹⁶ Se establecen las mismas atribuciones al Delegado Presidencial Provincial, quien tendrá todas las atribuciones que el Delegado Presidencial Regional le delegue y, además, las siguientes que esta ley le confiere directamente, entre las que se encuentra “la adopción de todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe” (artículo 4, letra e).

del gobierno regional: "Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes" (artículo 16, letra j).

Como se puede apreciar, no existe mayor diferencia entre las funciones establecidas en situaciones de emergencia o catástrofe para el Delegado Presidencial y el Gobierno Regional.

En materia presupuestaria, en el caso de los Gobiernos Regionales, pueden destinar anualmente un 5% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional a cubrir situaciones de emergencia (artículo 77).

c. Decreto N° 104, Declaración de Estado de Catástrofe

En concordancia con el artículo 5° de la Ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, que establece de acuerdo a la Constitución Política de la República, los deberes y atribuciones que tendrán los Jefes de la Defensa Nacional, el decreto que declara el actual estado de excepción, reproduce para los Jefes de la Defensa las atribuciones previstas en la citada norma, si bien hay algunas particularidades del decreto, en relación al rol de las autoridades civiles regionales y locales a destacar.

En primer lugar, cabe destacar que uno de los considerandos del Decreto N° 104, establece que la magnitud y la naturaleza de la calamidad pública, requiere de la participación continua y debida coordinación de las autoridades civiles del Estado en el ámbito de sus competencias, con los Jefes de la Defensa Nacional, para efectos de dar cumplimiento a su tarea.

Sobre el particular, y en relación a la coordinación entre autoridades civiles y jefes de la Defensa, resulta interesante hacer referencia a que al día siguiente de la publicación del citado decreto, se dictó el Decreto N° 106 para eliminar de su artículo tercero número 1, la frase que incorporaba al respectivo intendente como la autoridad coordinadora de la ejecución de las acciones, planes y programas, tanto de los bienes como de personas afectadas por la catástrofe.

En la siguiente tabla, es posible ver la diferencia de ambos textos, que en relación a la forma de organizar la coordinación de las autoridades, presenta una diferencia sustantiva. La primera redacción da un rol de mando en la coordinación al Intendente, función que posteriormente es eliminada.

Texto original	Texto modificado
<p>Artículo tercero: En el ejercicio de sus funciones, los Jefes de la Defensa Nacional tendrán todas las facultades previstas en el artículo 7° de la Ley N° 18.415, en los términos que a continuación se detallan:</p> <p>1) Asumir el mando de las Fuerzas Armadas, y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada en Estado de Catástrofe, para los efectos de velar por el orden público, y de reparar o</p>	<p>Artículo tercero: En el ejercicio de sus funciones, los Jefes de la Defensa Nacional tendrán todas las facultades previstas en el artículo 7° de la Ley N° 18.415, en los términos que a continuación se detallan:</p> <p>1) Asumir el mando de las Fuerzas Armadas, y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada en Estado de Catástrofe, para los efectos de velar por el orden público, y de reparar o</p>

<p>precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción, especialmente la del respectivo Intendente en cada región, quien será la autoridad coordinadora de la ejecución de las acciones, planes y programas, tanto de los bienes como de personas afectadas por la catástrofe.</p>	<p>precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción.</p>
---	---

Aparte de la modificación mencionada, el resto del texto se mantuvo, estableciendo así en su artículo tercero numeral 7), en concordancia con lo establecido en el artículo 7° de la Ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, que los Jefes de la Defensa Nacional tendrán entre sus facultades la de “impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, de sus empresas o de las municipalidades que se encuentren en la zona, con el exclusivo propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública, conforme a las instrucciones del Presidente de la República”.

En relación a la coordinación, tanto el texto original como el vigente, establecen en su artículo quinto que la instancia de coordinación de los Jefes de la Defensa Nacional con las autoridades regionales y comunales, será el respectivo Comité de Operaciones de Emergencia Regional¹⁷.

d. Decreto N° 107, Declaración de Zonas Afectadas por Catástrofe

El Decreto N° 107 declara como zonas afectadas por la catástrofe generada por la propagación del “COVID-19”, y por un plazo de doce meses, a las 346 comunas correspondientes a las 16 regiones del país.

En relación a las medidas para enfrentar la emergencia, se establece que el Presidente de la República podrá disponer la aplicación de las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 104, de 1977, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley N° 16.282, que fija disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes.

e. Ley N° 16.282, que fija disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes

La Ley que fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, en relación a las atribuciones del Presidente de la República, le permite dictar normas de excepción, a través de decretos supremos fundados, para resolver los problemas de las zonas afectadas de manera más expedita. Se determinan las materias sobre las que pueden versar dichos decretos y los casos específicos en los que pueden utilizarse.

¹⁷ Cuya organización y funciones serán desarrolladas en uno de los siguientes puntos.

En relación a la administración local, el artículo 9 establece que las municipalidades, en caso de sismo o catástrofe, podrán solicitar la modificación de sus presupuestos, en relación a los gastos que estos demanden.

Por otra parte, se establece que el Fisco, con cargo a los fondos que para casos de calamidades públicas otorga la Constitución Política o a los recursos que le otorgue la ley, podrá efectuar aportes extraordinarios a las municipalidades afectadas.

En general, en la norma para las municipalidades, las atribuciones excepcionales están establecidas principalmente respecto a temas relacionados con reconstrucción, planes reguladores y urbanización de terrenos, es decir, medidas relacionadas con daños estructurales generados por sismos y no a otro tipo de catástrofes.

En cuanto a la coordinación, se establece que a nivel comunal se constituirá un Comité Comunal de Emergencia, que estará integrado por el Alcalde, el Jefe de la Unidad de Carabineros y el Jefe de la Unidad del Servicio Nacional de Salud de la localidad, además de otros representantes de organismos relacionados con emergencias de la comuna. En aquellas comunas en que tengan su asiento el Intendente o el Gobernador, estos integrarán el referido Comité Comunal. También lo integrará el oficial de más alta graduación de las Fuerzas Armadas que opere en la comuna. Formarán también parte del Comité, en calidad de asesores representantes de organizaciones sociales comunales que se detallan en la Ley.

f. Plan Nacional de Protección Civil

Es a través del Plan Nacional de Protección Civil, que se regula la instancia de coordinación del nivel regional. La instancia de coordinación prevista será el denominado Comité Regional de Operaciones de Emergencia, donde estarán representadas “las entidades, organismos y servicios del Sistema de Protección Civil, cuyos recursos humanos, técnicos y materiales sean necesarios de coordinar para la respuesta y la rehabilitación (...)”.

A través del Decreto N° 38, de 2011, se modificó el Decreto N° 156, de 2002, del Ministerio de Interior, que aprueba el Plan Nacional de Protección Civil, determinándose la constitución de los COE, tanto a nivel nacional como regional.

Es importante destacar esta norma, debido a que el Decreto N° 104, que declara el actual estado de excepción, determinó como instancia de coordinación de los Jefes de la Defensa Nacional con las autoridades regionales y comunales, al respectivo COE Regional.

Se establece así que, ante la ocurrencia de un desastre o catástrofe de carácter regional, y no obstante que se disponga la constitución del "Comité Nacional", se constituirá un Comité Regional de Operaciones de Emergencia, el que será presidido por el Intendente Regional respectivo. Para la constitución del aludido Comité Regional, corresponderá al Gobierno Regional pertinente, la designación de sus miembros.

La ONEMI enviará, a través de sus oficinas centrales y regionales, un instructivo que precise la forma de implementación y operación práctica de los Comités Nacional y Regional de Operaciones de

Emergencia, en materias tales como: forma de convocatoria; lugar de convocatoria y planes de contingencia en caso de inaccesibilidad al sitio designado; sistema de comunicaciones; logística y disponibilidad de recursos; modalidades de traslados de autoridades a zonas afectadas en casos de emergencia; y las demás necesarias para su adecuado funcionamiento.

V. Atribuciones de las Fuerzas Armadas en la gestión de emergencias¹⁸

La participación de los efectivos de la Defensa Nacional en las labores para hacer frente al “COVID-19”, permite identificar dos fases. La primera, que transcurre en un Estado de Normalidad Constitucional, a partir de la declaración de “Alerta Sanitaria”, el día 5 de febrero del presente año, por parte del Ministerio de Salud; y una segunda etapa, en Estado de Excepción Constitucional, a partir de la declaración de Estado de Catástrofe, a contar del día 18 de marzo de 2020.

a. Decreto N° 4, Declaración de Alerta Sanitaria

Concretamente, y casi un mes antes de confirmarse el primer caso de “Coronavirus” en Chile¹⁹, el Ministerio de Salud, mediante Decreto Supremo N° 4, de 5 de febrero de 2020²⁰, declaró “Alerta Sanitaria en todo el territorio de la República, para enfrentar la amenaza a la salud pública producida por la propagación a nivel mundial del ‘Nuevo Coronavirus 2019’ (2019-nCoV)”, otorgando con ello una serie de facultades extraordinarias a las autoridades sanitarias, por un período de doce meses.

En este sentido, y para efectos de este capítulo, se releva el artículo 9° del citado decreto, cuyo contenido es aplicable a las Fuerzas Armadas, en tanto partes integrantes de la Administración del Estado:

“Los servicios públicos y demás organismos de la Administración del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, y otras entidades públicas o privadas, deberán proporcionar la colaboración y ejecutar las acciones que les sean requeridas por los órganos señalados en los artículos precedentes, para el cumplimiento de las facultades extraordinarias que se han dispuesto en el presente acto y las demás acciones que dichas autoridades estimen necesarias para enfrentar esta emergencia (...)”.

A mayor abundamiento, y según se consigna en una publicación del Ministerio de Salud:

La medida dota a las autoridades de salud de facultades extraordinarias para realizar acciones de salud pública para prevenir y controlar los efectos de la contingencia sanitaria, facultando a las autoridades de salud a solicitar y coordinar con otros órganos del Estado, como las Fuerzas Armadas y de Orden, la colaboración necesaria para enfrentar la contingencia (Ministerio de Salud, 2020).

¹⁸ Capítulo elaborado por la analista Bárbara Horzella. Contacto: bhorzella@bcn.cl.

¹⁹ El primer caso fue confirmado por la autoridad sanitaria, el día 3 de marzo de 2020.

²⁰ Decreto N° 4, de 2020 (última versión de 25 de marzo de 2020). Disponible en: <http://bcn.cl/2d2mh> (Abril, 2020).

b. Ley N° 16.282, que fija disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes, y Plan Nacional de Protección Civil

Según consigna el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017, entre las cinco Áreas de Misión de la Defensa Nacional²¹, se cuenta la de “Emergencia Nacional y Protección”, que “contempla las misiones que se realizan como contribución a otros estamentos del Estado para enfrentar catástrofes naturales o antrópicas; minimizar o neutralizar sus efectos inmediatos; cooperar a la solución de los problemas originados; y apoyar la recuperación de la infraestructura y servicios afectados” (Ministerio de Defensa Nacional, 2017: 115).

En este sentido, y según lo dispuesto en el Decreto N° 104, de 1977, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley N° 16.282, sobre disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes:

Los Ministros del Interior y de Defensa Nacional elaborarán un plan tendiente a obtener que las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros desarrollen un programa que abarque los siguientes puntos: 1.- Preparar un plan orgánico para las emergencias que se produzcan a consecuencia de sismos o catástrofes; 2.- Programar la coordinación de los recursos humanos y materiales de los servicios públicos, y de las instituciones asistenciales públicas y privadas, para los casos a que se refiere esta ley; y 3.- Informar a las autoridades competentes de los problemas críticos que deben ser objeto de medidas preventivas” (Artículo N° 20).

La referida planificación se encuentra materializada en el Plan Nacional de Protección Civil²², aunque la única referencia expresa al rol de las Fuerzas Armadas en este contexto, tiene que ver con la conformación de los Comités de Protección Civil como órganos de trabajo permanente, lo cual -según se establece en el capítulo V del mentado Plan- requiere de la representación de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas de la respectiva jurisdicción:

1. Comité de Protección Civil (...) Deberán estar representados en estos comités los servicios, organismos, y cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros del área jurisdiccional respectiva, e instituciones de los sectores públicos y privados que, por naturaleza de sus funciones e importancia de sus recursos humanos y materiales disponibles, sean necesarios para la prevención de riesgos y solución de los problemas derivados de emergencias, desastres y catástrofes.

Por su parte, y ante la ocurrencia de una emergencia, desastre o catástrofe, “que provoquen daños de consideración en las personas y/o los bienes, que afecten todo o parte del territorio nacional”; el Plan Nacional de Protección Civil prevé la constitución de un “Comité Nacional de Operaciones de Emergencia”, compuesto por las siguientes autoridades:

²¹ Las cinco Áreas de Misión de la Defensa Nacional que se han definido, son: Defensa, Cooperación Internacional, Emergencia Nacional y Protección Civil, Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado, y Seguridad e Intereses Territoriales (Ministerio de Defensa Nacional, 2017: 114).

²² Decreto N° 156, de 13 de junio de 2002, que aprueba Plan Nacional de Protección Civil, y deroga Decreto N° 155, de 1977, que aprobó el Plan Nacional de Emergencia. Disponible en: <http://bcn.cl/238tl> (Abril, 2020).

Ministro del Interior, Ministro de Defensa Nacional, Subsecretario del Interior, Jefe del Estado Mayor Conjunto²³, Ministro de Energía, Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, Ministro de Salud, Ministro de Obras Públicas, General Director de Carabineros de Chile, y Director Nacional de la ONEMI (1.2. Comité de Operaciones de Emergencia).

A nivel regional, en tanto, la instancia de coordinación prevista será el denominado Comité Regional de Operaciones de Emergencia, donde estarán representadas “las entidades, organismos y servicios del Sistema de Protección Civil, cuyos recursos humanos, técnicos y materiales sean necesarios de coordinar para la respuesta y la rehabilitación (...)”.

De esta forma, y en el contexto de la crisis sanitaria producida por el brote de “COVID-19” que afecta al mundo entero, el 16 de marzo de 2020 se constituyó el primer COE, en dependencias de la ONEMI, instancia en la cual participó el Ministro de Defensa y el Jefe de Estado Mayor Conjunto (JEMCO), entre otras autoridades (Ministerio del Interior, 2020).

Asimismo, y aun dentro del Estado de Normalidad Constitucional, se constata la realización de distintos COE de carácter regional, en los que participaron las autoridades castrenses de sus respectivas jurisdicciones²⁴.

c. Decreto N° 104, Declaración de Estado de Catástrofe

Por su parte, el día 18 de marzo de 2020, tras declararse el Estado de Catástrofe, entró en vigor el marco normativo de excepción descrito latamente en el Capítulo I de este Informe, que se tradujo en una intensificación de la labor de las Fuerzas Armadas, ampliándose con ello su campo de misión y atribuciones.

En el referido contexto, se releva la figura de los 16 Jefes de la Defensa Nacional (JEDENAS) designados por el Presidente de la República, como depositarios del mando de las Fuerzas Armadas, y de Orden y Seguridad en sus respectivas jurisdicciones; y como representantes de las Fuerzas Armadas en los respectivos COE regionales, en tanto instancias de coordinación con las autoridades regionales (Véase Capítulo I).

Finalmente, y en relación a las funciones en materia de orden público –patrullaje, y controles de cumplimiento de cuarentena y toque de queda- que deben desarrollar los efectivos de la Defensa en este marco de excepción constitucional, cabe consignar que el pasado 22 de febrero fue publicado el Decreto N° 8, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece las reglas de uso de la fuerza para los

²³ De acuerdo a la Ley N° 20.424, Orgánica del Ministerio de Defensa, corresponde al Estado Mayor Conjunto (EMCO) -como organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro Nacional, en materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas- “a) Servir de órgano de asesoría y trabajo en la conducción estratégica para enfrentar las situaciones que puedan demandar los Estados de Excepción Constitucional y, en particular, los casos de guerra externa o crisis internacional que afecten a la seguridad exterior de la República” (Art. 25, literal a).

²⁴ Para mayor información, véase Informe BCN “Participación de las FF.AA. nacionales en el combate al “COVID-19” (Parte IV). Experiencia y marco normativo” (SUP N° 124657).

miembros de las Fuerzas Armadas durante los Estados de Excepción Constitucional de Catástrofe, Emergencia y Sitio (artículo 3).

Asimismo, en el artículo 4° se disponen las normas en relación con la detención, control y registro, precisándose en este sentido que “las personas detenidas por parte de las Fuerzas Armadas, deberán ser puestas a disposición de Carabineros de Chile o la Policía de Investigaciones en el más breve tiempo posible, dentro del marco legal, dejando constancia y registro de dicho procedimiento, de acuerdo a los formularios correspondientes”.

VI. Gobernanza y Pandemia: acercamiento conceptual²⁵

El término gobernanza alude en general a la manera en que se organiza el vínculo entre el Estado y las personas al momento de determinar una acción pública, y en su caracterización se consideran aspectos democráticos esenciales, tales como: transparencia, participación y rendición de cuentas, entre otros atributos que se configuran en conjunto para determinar un régimen de reglas e incentivos que dirigen la respuesta de un grupo en pos de alcanzar objetivos colectivos.

Se trata más bien de un concepto dinámico y difícil de precisar, porque adquiere sentido según el lugar y el contexto donde se utilice (ECOSOC, 2006). De allí que se emplee para comprender el rumbo que adquieren diferentes políticas en el sector público, así como también respecto de asuntos corporativos en el sector privado o sobre temas globales, tales como el medioambiente, las catástrofes naturales, la corrupción, el desarme, y ahora último la salud mundial, ya sea aplicados al plano local, nacional o global.

Por tal motivo, su conceptualización se aborda desde diferentes corrientes de investigación, tanto desde el proceso político, la institucionalidad política y social, y la política pública, recurriendo a elementos de análisis como: organización del Estado, gestión de la administración pública, ejercicio de la autoridad pública, o procesos y mecanismos de decisión, entre otras perspectivas de análisis.

B. Autores como Guy Peters han establecido que la ambigüedad del término “gobernanza” es una de las razones que explican la popularidad de su uso en el ámbito académico, político y multilateral. En su opinión, la gobernanza efectiva es provista esencialmente por actores estatales, de ahí que sea considerada un concepto político y que requiera ser pensada como una forma de acción pública (2012: 20-21), orientada especialmente a utilizar la capacidad del Estado para satisfacer y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, cuestión que con diferentes matices ha sido llamada la “buena gobernanza” (26).

Entre las definiciones institucionales de gobernanza, que exhiben mayor grado de consenso a nivel multilateral, se encuentran aquellas de carácter deliberadamente amplio, tales como la propuesta por el Banco Mundial (1994), organismo según el cual el término alude al ejercicio del poder en la gestión del desarrollo económico y social de un país²⁶; y la del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en

²⁵ Capítulo elaborado por la analista Andrea Vargas. Contacto: avargas@bcn.cl.

²⁶ Según el Banco Mundial, la gobernanza fue definida como “la manera en que el poder se ejerce en la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país” (*World Bank*, 1994: viii).

adelante, PNUD, 1997)²⁷, que precisa el término como el ejercicio de la autoridad para conducir los asuntos de interés ciudadano, a través de procesos e instituciones.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE,), en tanto, gobernanza es simplemente el “ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa” (OECD, 2020:196).

a. Principios de buena gobernanza

Desde el punto de vista de los resultados, el desarrollo de la teoría sobre gobernanza ha buscado ajustar el término a la concepción de alcanzar las condiciones para una buena gobernanza (en inglés, *good governance*), a objeto de desarrollar una agenda de políticas en la que también participen actores no estatales, como el sector privado o las organizaciones sociales, con el fin de perseguir el bien común para la sociedad en su conjunto (Rothstein, 2012: 141).

Entre estas nociones, desde la perspectiva estrictamente económica, el Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) ha sostenido, por ejemplo, que el fenómeno de la corrupción se vincula a una gestión deficiente de gobierno (*poor governance*), de ahí que en contraste para este organismo la buena gobernanza esté ligada a la lucha contra la corrupción (FMI, 2016).

Así, a partir de esta noción y de otras desarrolladas por académicos, instituciones y diversas organizaciones multilaterales, se han establecido principios, atributos, pautas y condiciones que sugieren formas de alcanzar lo que debiera ser una buena gobernanza y permitan evaluar su desempeño. Estos componentes, agregados entre sí para elaborar una noción más robusta del término, incorporan diversos factores tales como: gobierno efectivo y eficaz, calidad de las instituciones, estado de derecho e imperio de la ley, control de la corrupción, rendición de cuentas, transparencia de la información, gobiernos abiertos y responsivos, probidad e integridad del sector público, liderazgo, y participación y diálogo, entre otros indicadores que coadyuvan a garantizar el desarrollo y bienestar de la sociedad desde el rol de las instituciones.

En este sentido, la OCDE, en su informe *Panorama de las Administraciones Públicas para América Latina (2020)*, puntualiza que “una sólida gobernanza pública es esencial para el logro de objetivos económicos y sociales”, y que el diseño de políticas públicas a este respecto debe considerar “los principios de transparencia, rendición de cuentas, integridad y participación”, así como realizar reformas de gestión justas y efectivas para satisfacer la demanda ciudadana y así restablecer la confianza en las instituciones públicas (OECD, 2020: 48).

Sin embargo, ocuparse de establecer principios y atributos para organizar las condiciones que dan sustento a la gobernanza, implica también hacerse cargo de la dimensión normativa del término, y evaluar si existe congruencia y viabilidad entre este, y el ejercicio y desarrollo de la democracia especialmente en sociedades diversas, menos institucionalizadas y más desiguales, con altos índices de informalidad y de relaciones clientelares (Del Campo, 2012: 192-194).

²⁷ Según el PNUD, gobernanza es “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para dirigir los asuntos de un país a todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones que puedan utilizar los ciudadanos y los grupos para definir sus intereses, ejercer sus derechos jurídicos, cumplir sus obligaciones y resolver sus diferencias por mediación” (PNUD, 1997 citado en ECOSOC, 2006).

A juicio de Claudia Baez, en tanto, una aproximación de connotación normativa al término gobernanza, busca trasladar los puntos de referencia desde un modelo occidental de organización democrática a contextos y realidades institucionales diferentes, principalmente a condición del envío de cooperación multilateral (Baez, 2020).

Por tal motivo, independiente al adjetivo que se anteponga al término, el Comité de Expertos en Administración Pública, del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2006), determinó que la gobernanza del sector público obedece a:

“(...) regímenes de leyes, reglas, decisiones judiciales y prácticas administrativas que constriñen, prescriben y permiten la prestación de bienes y servicios con apoyo público. En esta definición, las instituciones constitucionales están vinculadas a las realidades de la actividad normativa y la gestión pública” (ECOSOC, 2006, párr. 26).

c. Pandemia y gobernanza sostenible

El Banco Mundial publicó en su compendio *Prioridades para el control de enfermedades (2018)*, un llamado de atención sobre la preparación fiscal para hacer frente a las pandemias, estableciendo que: “Las enfermedades virales pandémicas emergentes se mantienen como una amenaza constante, muchas de ellas introducidas en la población humana por el contacto con animales. Las más recientes de estas infecciones incluyen el Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SRAS), el Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS, por su sigla en inglés), y los virus del Ébola y Zika, así como las siempre presentes Influenza y Chikungunya (World Bank, 2018: 188).

Por su parte, la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (IDA, por su sigla en inglés), que presta asistencia económica a los 76 países más pobres del orbe, definió entre sus compromisos de ayuda multilateral del año 2019, el fortalecimiento de los planes de preparación de los gobiernos ante una pandemia, debido a la frecuencia cada vez mayor con la que se producen brotes de enfermedades contagiosas importantes, enfatizando que, en general, los países de bajos ingresos enfrentan el 56% de la carga mundial de la enfermedad, pero su gasto en salud representa solo el 2% de la población mundial (World Bank, 2019, párr. 54-55).

Sin embargo, a raíz del brote pandémico de la enfermedad por “COVID-19”, se hizo urgente la necesidad de una respuesta rápida y eficaz de los gobiernos para hacer frente a la emergencia sanitaria, lo que se ha traducido en medidas estrictas y perentorias para la contención de la enfermedad, como el cierre de escuelas, el aislamiento social o el confinamiento, decisiones que sirven para afrontar la crisis sanitaria, pero que a su vez repercuten en una crisis económica y social sin precedentes, y que ha afectado por igual y de manera global a todos los países.

Al respecto, la OCDE ha declarado que esta pandemia “nos ha demostrado la importancia de estar preparados cuando las crisis golpean. También nos ha demostrado que posponer decisiones audaces puede tener enormes costos” (OECD, 2020b).

En particular, para los países de renta media, el impacto de esta crisis puede alcanzar una magnitud considerable, ya que sus economías no cuentan con los flujos de asistencia internacional, que sí se

destinan a las regiones más empobrecidas, ni tampoco tienen el respaldo económico de los países industrializados.

En esta lógica, la Comisión Económica para América Latina (en adelante, CEPAL) ha consignado que la región es especialmente vulnerable a los efectos de la pandemia, debido a que su impacto se produce en el momento en que se tenía el menor crecimiento económico en décadas y un limitado espacio de política (CEPAL, 2020).

En el plano multilateral, en consideración al actual escenario de estrechez de las redes internacionales de suministro, disminución de la cooperación internacional y debilitamiento del rol de las organizaciones multilaterales, la CEPAL considera que los principales actores del comercio mundial se podrían volcar hacia los acuerdos regionales en detrimento de los multilaterales, fragmentando el comercio mundial e induciendo a una mayor cantidad de conflictos (CEPAL, 2020).

La pandemia también ha relevado la importancia de elaborar respuestas a la crisis, incluyendo una perspectiva de género, ya que si bien la enfermedad afecta a todos por igual, sus efectos pueden ser devastadores en determinados grupos vulnerables, especialmente en el caso de personas mayores, mujeres y niñas, y personas en situación de extrema pobreza.

Aunque los datos muestran que los hombres tienen mayor probabilidad de morir por “COVID-19”, distintas organizaciones internacionales y académicos han acotado que esta información podría ser incompleta o inconsistente. Es así como el Fondo de Población de Naciones Unidas indica que las mujeres representan el 70% de la fuerza laboral en el sector social y de salud en el mundo, y que su entorno laboral las expone a riesgos más elevados de contagio y discriminación (UNFPA, 2020).

ONU Mujeres, a su vez, considera que las mujeres cuidadoras son la primera línea de la crisis (UN Women, 2020), situación que ha llevado a la CEPAL a incorporar un enfoque de género en las respuestas a las necesidades en tema de cuidados, ya que son las mujeres quienes, de forma remunerada o no remunerada, realizan la mayor cantidad de estas tareas (CEPAL, 2020b).

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos (en adelante, OEA), en un trabajo multilateral conjunto con el Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres y la OPS, llegaron a la conclusión de que en el tema sanitario se hace necesaria la identificación y atención temprana de los pacientes contagiados, la comunicación de la información crítica a la comunidad, la grave escasez de Equipos de Protección Personal (EPP) que pone en riesgo a los trabajadores de la salud, la baja disponibilidad de equipos respiratorios para tratar pacientes graves y críticos, y la falta de profesionales de la salud en algunos países de la región.

Asimismo, identificaron como problemas claves de la región “los efectos económicos de la interrupción de cadenas de valor en los países latinoamericanos, la contracción del comercio internacional y la caída del turismo en el Caribe. Teniendo en cuenta ese contexto, se deben buscar fuentes de apoyo para proteger el empleo y el ingreso, evitar la quiebra de las Pequeñas y Medianas Empresas (en adelante, PYMES), así como atender las necesidades de la población en situación de pobreza, que en su mayoría no tiene cobertura de salud” (OEA, 2020).

De igual manera, desde el enfoque de derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), en su Resolución N° 1/2020, considera que la pandemia tiene el efecto

potencial de afectar gravemente el derecho a la salud, particularmente por la exposición del personal de salud y la saturación de la asistencia sanitaria general (CIDH, 2020: 5). Por tal motivo, recomienda a los gobiernos de la región adoptar medidas urgentes y con la debida diligencia, para proteger los derechos a la vida, salud e integridad personal de las personas, con base en la mejor evidencia científica disponible, en concordancia con el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) y las recomendaciones emitidas por la OMS y la OPS. También sugiere extender el enfoque de derechos humanos a toda estrategia, política o medida estatal dirigida a enfrentar la pandemia del “COVID-19” y sus consecuencias, incluidos los planes de recuperación social y económica que se formulen (CIDH, 2020 párr. 1 y 2).

Además, en relación a los estados de excepción, las restricciones a las libertades fundamentales y las garantías del estado de derecho, la CIDH recomienda asegurar que las restricciones impuestas para proteger la salud cumplan con el principio de legalidad, sean necesarias en una sociedad democrática y proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud, así como que aseguren que la proclamación de un estado de excepción se realice conforme al marco jurídico que rige tal actuación, identificando expresamente los derechos cuyo pleno goce será limitado, así como el ámbito temporal y geográfico que justifica tal excepción (CIDH, 2020 párr. 20 y 25).

La adopción de estas diferentes medidas, acciones y recomendaciones para proteger la salud pública durante la pandemia, a través de decisiones extremadamente difíciles, pondría a prueba los distintos modelos de gobernanza dispuestos por los líderes de cada país para enfrentar la emergencia. En estas circunstancias, adquiere preponderancia la dimensión normativa de la gobernanza, lo que a juicio de Del Campo sería la metagobernanza, ya que “supone la definición de nuevos papeles y funciones para el conjunto de los actores; la creación de dispositivos de unión; el patrocinio de nuevas organizaciones; el diseño de instituciones; y también, de manera muy importante, el acuerdo en torno a los valores y principios que han de alumbrar el gobierno de la gobernanza” (2012: 196).

En este sentido, las normas sociales con reglas informales poseen consecuencias relevantes para el desempeño de las instituciones y son un factor importante a considerar en el diseño de estos modelos de respuesta, ya que algunos tipos de interacciones culturales podrían sustentar entornos frágiles y desaventajados, que eventualmente se resistan a asumir las decisiones adoptadas. Por ello resulta importante que en el diseño de las medidas se consideren campañas educativas y de toma de conciencia, que podrían modificar y reorientar esas conductas en pos de buscar una acción colectiva contra la pandemia y dar respuesta a un problema de carácter global (Baez, 2020).

En la misma línea, el informe de Naciones Unidas *World Public Sector Report* (2015), destacó que una nueva agenda de desarrollo requiere a nivel nacional y subnacional de una gobernanza del sector público responsiva y con rendición de cuentas (*responsive and accountable governance*) (DESA, 2015:3). Y, por tal motivo, según el reporte, resulta esencial incorporar marcos y mecanismos que faciliten una mayor participación en la formulación de políticas de parte de todos los actores de la gobernanza, para mejorar la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos (DESA: 7).

Finalmente, Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, ha enfatizado que un modelo posible de gobernanza para enfrentar la pandemia, se fundamenta en la importancia de saber escuchar.

Según el académico, lo que se necesita para lidiar con una calamidad de este tipo es una gobernanza participativa y un debate público que esté alerta e informado sobre la complejidad del problema. En el modelo de gobernanza que propone Sen, se precisa que los elaboradores de políticas públicas escuchen con esmerada atención la discusión pública e identifiquen cuáles son los problemas, dónde golpean exactamente y cómo afectan a las víctimas.

Para el destacado pensador, aunque los efectos de la actual crisis podrían ser similares a los de una guerra (muertes, empobrecimiento, hambrunas), superar la desgracia no requiere de un liderazgo de estilo militar impuesto desde arriba hacia abajo, ni de aplicar medidas punitivas, o de amenazar a la prensa y permanecer eventualmente sin oposición política. Para superar la calamidad social que provoca la crisis en todos sus ámbitos, Sen advierte que los equipos gubernamentales deben adoptar la necesidad de escuchar como una exigencia presente, lo que les permite estar bien informados, así como escuchar y consultar respecto de las amenazas que afectan a los distintos grupos sociales, ya que una sola medida de bien público, como puede resultar el confinamiento, podría tener efectos indiscriminados en toda la sociedad, y de lo que se trata es de prevenir que esto ocurra a través de paquetes de políticas económicas y sanitarias (Sen, 2020).

VII. Reflexiones Finales

La estructura organizacional con la que cuenta el Estado para reaccionar frente a catástrofes, consta de instancias establecidas en su respectiva legislación sectorial, además de los organismos públicos usuales, como ministerios, agencias descentralizadas que forman parte de la Administración del Estado y las Fuerzas Armadas, entre otros.

En síntesis, en cada nivel de la división político-administrativa del país (nacional, regional, provincial y comunal) hay una autoridad ejecutiva que encabeza la acción del Estado frente a emergencias, según sea el nivel territorial correspondiente. El Ministro del Interior, intendentes y gobernadores provinciales han sido las autoridades respecto de quienes ha radicado la competencia de gobierno interior, en tanto a los alcaldes, como parte de sus atribuciones, se les permite la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.

Por lo demás, existe la institucionalidad de protección civil radicada en el Decreto N° 156, de 2002, que incluye a los Comités de Protección Civil como instancias permanentes para planificar la gestión ante emergencias y establecer formas de prevenir o mitigar los efectos de una catástrofe, como preparación para cuando esta tenga lugar.

Por otro lado, están los COE, que se constituyen cuando ocurre una emergencia y coordinan la acción de los distintos organismos para brindar una respuesta. Todo este sistema de protección civil, a lo largo de sus diversas fases, es coordinado por la ONEMI.

También forman parte de la gobernanza de la gestión de emergencias, las Fuerzas Armadas, cuyo rol en situación de normalidad constitucional tradicionalmente ha conestado de poner a disposición de la respuesta sus medios logísticos, de transporte, operaciones de abastecimiento, etc. En caso de declararse el Estado de Excepción Constitucional, se nombran los Jefes de la Defensa Nacional en los territorios, con lo que se les asigna el deber de velar por el orden público, controlar la entrada y salida de la zona declarada en Estado de Catástrofe y el tránsito en ella, y otras medidas de similar naturaleza.

Sin embargo, más allá de la estructura organizacional formalmente establecida en la legislación, la naturaleza de la emergencia del “COVID-19” ha generado otras instancias que no necesariamente forman parte de la institucionalidad descrita, pero que han terminado influyendo en la determinación de las medidas dispuestas por la autoridad. Ejemplo de esto es la “Mesa Social ‘COVID-19’”, espacio de interacción en la que participan alcaldes, gremios, expertos y rectores de universidad, entre otros, que ha propuesto iniciativas que finalmente han sido adoptadas por la autoridad política, formando parte de la respuesta gubernamental ante la catástrofe.

Lo anterior da cuenta que la estructura de la gobernanza frente a una emergencia está en relación a la naturaleza de cada catástrofe. De ahí la importancia de anticipar este tipo de situaciones, para ajustar el carácter de la respuesta institucional. De este modo, si bien existen los órganos y la estructura formal que brinda soporte organizacional a la respuesta del Estado frente a una catástrofe, ello no implica que su conducción se canalice exclusivamente mediante el diseño institucional expresamente establecido. Por lo demás, cabe mencionar que de la estructura organizacional a la que usualmente se asimila el término “gobernanza”, hay otros factores como la disponibilidad de medios o el diseño efectivo de estrategias de prevención, que son también relevantes en la eficacia de la reacción gubernamental en estos casos.

Referencias

Capítulo I. Normativa internacional y nacional de Emergencia Sanitaria

Decreto Supremo N° 4, del Ministerio de Salud, de 5 de febrero de 2020 (última versión de 25 de marzo de 2020), que decreta Alerta Sanitaria por el período que señala y otorga facultades extraordinarias que indica por emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), por brote del “Nuevo Coronavirus” (2019-NCOV). Disponible en: <http://bcn.cl/2d2mh> (Abril, 2020).

Ley Chile. Decreto N° 88, que aprueba Reglamento de Notificación Obligatoria de las Intoxicaciones Agudas con Pesticidas. 5 de octubre de 2004. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=231067> (abril, 2020).

Ley Chile. Código Sanitario. 11 de diciembre de 1967. Última actualización de 8 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5595> (abril, 2020).

Ley Chile. Decreto N° 230, que promulga Reglamento Sanitario Internacional (2005). 23 de diciembre de 2008. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=284068> (abril, 2020).

MINSAL. Reglamento sobre Notificación de Enfermedades Transmisibles de Declaración Obligatoria. Dto. N° 158/04. Publicado en el Diario Oficial de 10 de mayo de 2005. Disponible en: https://diprece.minsal.cl/wrdprss_minsal/wp-content/uploads/2015/01/DECRETO-158-Enfermedades-de-Notificaci%C3%B3n-Obligatoria.pdf (abril, 2020).

OMS. Reglamento Sanitario Internacional 2005. Segunda edición, Ginebra 2008. Disponible en: https://www.who.int/ihr/IHR_2005_es.pdf (abril, 2020).

Capítulo II. Normativa general aplicable a la gestión de emergencias y Sistema de Protección Civil

Decreto N° 107, de 23 de marzo de 2020, que declara como zonas afectadas por catástrofe a las comunas que indica. Disponible en: <http://bcn.cl/2dijh> (abril, 2020).

Decreto N° 105, de 25 de junio de 1977, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley N° 16.282. Disponible en: <http://bcn.cl/1vz1k> (abril, 2020).

Decreto N° 156, que aprueba Plan Nacional de Protección Civil y deroga Decreto Supremo de Interior N° 155, de 1977, que aprobó el Plan Nacional de Emergencia. Disponible en: <http://bcn.cl/1v005> (abril, 2020).

Decreto N° 369, que crea la Oficina Nacional de Emergencia, dependiente del Ministerio del Interior. Disponible en: <http://bcn.cl/1v3x7> (abril, 2020).

Decreto N° 38, que modifica el Decreto N° 156, de 2002, del Ministerio de Interior, y determina la constitución de los Comités de Operaciones de Emergencia. Disponible en: <http://bcn.cl/1vrle> (abril, 2020).

Capítulo III. Marco normativo del Estado de Excepción de Catástrofe

Constitución Política de la República de Chile. (2005, septiembre 22). Disponible en: <http://bcn.cl/24nex> (abril, 2020).

Diario Oficial. (2020, marzo 18). Decreto N° 104, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por Calamidad Pública, en el Territorio de Chile. Disponible en: <http://bcn.cl/2demh> (abril, 2020).

Ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción. (1985, junio 14). Disponible en: <http://bcn.cl/2demi> (abril, 2020).

Capítulo IV. Atribuciones legales de las autoridades territoriales

Constitución Política de la República. (2005, septiembre 22). Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> (abril, 2020).

Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (texto refundido). Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771&idVersion=> (abril, 2020).

Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (texto refundido). Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693> (abril, 2020).

Ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29824> (abril, 2020).

Decreto N° 156, que aprueba Plan Nacional de Protección Civil y deroga Decreto Supremo de Interior N° 155, de 1977, que aprobó el Plan Nacional de Emergencia. Disponible en: <http://bcn.cl/1v005> (abril, 2020).

Decreto N° 104, de 18 de marzo de 2020, que declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por Calamidad Pública, en el Territorio de Chile. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1143580&tipoVersion=0> (abril, 2020).

Decreto N° 106, de 19 de marzo de 2020, que modifica el Decreto N° 104, de 2020, que declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1143620&idParte=10109542&idVersion=2020-03-19> (abril, 2020).

Decreto N° 107, de 23 de marzo de 2020, que declara como zonas afectadas por catástrofe a las comunas que indica. Disponible en: <http://bcn.cl/2djih> (abril, 2020).

Decreto N° 104, de 25 de junio de 1977, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley N° 16.282. Disponible en: <http://bcn.cl/1vz1k> (abril, 2020).

Decreto N° 38, que modifica el Decreto N° 156, de 2002, del Ministerio de Interior, y determina la constitución de los Comités de Operaciones de Emergencia. Disponible en: <http://bcn.cl/1vrle> (abril, 2020).

Capítulo V. Atribuciones de las Fuerzas Armadas en la gestión de emergencias

Ministerio de Defensa Nacional. (2017). Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017. Disponible en: <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf> (Abril, 2020).

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2020) Ministro Blumel y Subsecretario Galli participan en COE de ONEMI por “COVID-19”, de 16 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.interior.gob.cl/noticias/2020/03/16/ministro-blumel-y-subsecretario-galli-participan-en-coe-de-onemi-por-covid-19/> (Abril, 2020).

Ministerio de Salud (2020). Ministerio de Salud detalla alcances de la Alerta Sanitaria por “Nuevo Coronavirus”, de 10 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.minsal.cl/ministerio-de-salud-detalla-alcances-alerta-sanitaria-por-nuevo-coronavirus/> (Abril, 2020).

Decreto N° 104, de 25 de junio de 1977 (última versión de 4 de mayo de 2012), que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley N° 16.282 (Disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes). Disponible en: <http://bcn.cl/1vz1k> (Abril, 2020).

Decreto N° 156, de 13 de junio de 2002, que aprueba Plan Nacional de Protección Civil, y deroga Decreto N° 155, de 1977, que aprobó el Plan Nacional de Emergencia. Disponible en: <http://bcn.cl/238tl> (Abril, 2020).

Decreto Supremo N° 4, del Ministerio de Salud, de 5 de febrero de 2020 (última versión de 25 de marzo de 2020), que decreta Alerta Sanitaria por el período que señala y otorga facultades extraordinarias que indica por emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), por brote del “Nuevo Coronavirus” (2019-NCOV). Disponible en: <http://bcn.cl/2d2mh> (Abril, 2020).

Decreto N° 8, del Ministerio de Defensa Nacional, de 22 de febrero de 2020, que establece las Reglas de Uso de la Fuerza para las Fuerzas Armadas en los Estados de Excepción Constitucional que indica. Disponible en: <http://bcn.cl/2d7dl> (Abril, 2020).

Capítulo VI. Gobernanza y Pandemia: acercamiento conceptual

BAEZ, C. (2020). *Rethinking governance in the times of the “COVID-19” pandemic*. 1, abril, 2020. Disponible en: <https://www.baselgovernance.org/blog/rethinking-governance-times-covid-19-pandemic> (Abril, 2020).

CEPAL. (2020). Dimensionar los efectos del “COVID-19” para pensar en la reactivación. Informe Especial “COVID-19” N°2, 21/04/2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/S2000286_es.pdf (Abril, 2020).

CEPAL. (2020b). La pandemia del “COVID-19” profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe. 2 de abril de 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/S2000261_es.pdf?sequence=1&isAllo wed=y (Abril, 2020).

CIDH. (2020). Resolución N° 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf> (Abril, 2020).

DEL CAMPO, E. (2012). Instituciones y gobernanza en América Latina: la continuidad de las reglas informales. En Barreda, M. y Cerrillo, A. (coord.). *Gobernanza, instituciones y desarrollo. Homenaje a Joan Prats.*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

DESA. (2015). *Responsive and Accountable Public Governance. World Public Sector Report 2015. United Nations Department of Economic and Social Affairs ST/ESA/PAD/SER.E/187*. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf> (Abril, 2020).

ECOSOC. (2006). Conceptos y terminologías de gobernanza y administración pública. Resolución E/C.16/2006/4, Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 5 de enero de 2006. Disponible en: <https://undocs.org/es/E/C.16/2006/4> (Abril, 2020).

FMI. (2016). El FMI y la buena gestión de gobierno. Ficha Técnica. 27 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance> (Abril, 2020).

OEA. (2020). Entidades multilaterales coordinan respuesta al impacto regional del “COVID-19”, a nivel del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres. Comunicado de Prensa, 5 de abril de 2020. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-031/20 (Abril, 2020).

OECD. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es> (Abril, 2020).

- OECD. (2020b). *Tackling coronavirus* (“COVID-19”). *An Inclusive, Green Recovery is Possible: The Time to Act is Now*. Ángel Gurría, 22/04/2020. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/en/> (Abril, 2020).
- PETERS, B. G. (2012). *Governance as Political Theory*. En Levi-Faur, D., & Peters, B. (2012-03-29). *The Oxford Handbook of Governance: Oxford University Press*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0002. Disponible en: <https://www-oxfordhandbooks-com> (Abril, 2020).
- ROTHSTEIN, B. (2012). *Good Governance*. En Levi-Faur, D., & Peters, B. (2012-03-29). *The Oxford Handbook of Governance: Oxford University Press*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0010. Disponible en: <https://www-oxfordhandbooks-com> (Abril, 2020).
- SEN, A. (2020). *Listening as governance. Published as “Overcoming a pandemic may look like fighting a war, but the real need is far from that”*. *Indian Express*, 08/04/2020. En: <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/coronavirus-india-lockdown-amartya-sen-economy-migrants-6352132/> (Abril, 2020).
- UN WOMEN. (2020). “COVID-19” *and gender: What do we know; what do we need to know?* 13/04/2020. Disponible en: <https://data.unwomen.org/features/covid-19-and-gender-what-do-we-know-what-do-we-need-know> (Abril, 2020).
- UNFPA. (2020). “COVID-19”: Un Enfoque de Género. Proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos, y promover la igualdad de género. Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/COVID-19_A_Gender_Lens_Guidance_Note.docx_en-US_es-MX.pdf (Abril, 2020).
- WORLD BANK. (1994). *Governance, The World Bank Experience*. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>. (Abril, 2020).
- WORLD BANK. (2018). *Prioridades para el control de enfermedades: Compendio de la 3ª edición*. Editado por Jamison, D. T., R. Nugent, H. Gelband, S. Horton, P. Jha, R. Laxminarayan y C. N. Mock, 2018. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: <http://dcp-3.org/sites/default/files/Spanish%20Consolidated%20File.pdf> (Abril, 2020).
- WORLD BANK. (2019). *IDA19 Second Replenishment Meeting: Special Theme - Governance and Institutions. May 18, 2019*. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/696731563778743629/pdf/IDA19-Second-Replenishment-Meeting-Special-Theme-Governance-and-Institutions.pdf> (Abril, 2020).

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)