



# Estado de Catástrofe: normas, roles y aspectos de seguridad pública

## Autor

Juan Pablo Jarufe Bader  
Email: [jjarufe@bcn.cl](mailto:jjarufe@bcn.cl)

Tel.: (56) 32 226 3173  
(56) 22 270 1850

## Resumen

La declaración de Estado Constitucional de Catástrofe en Chile, como la verificada en el contexto de la pandemia por "COVID-19", se ha traducido en la activación de una serie de mecanismos de gestión de emergencias para hacer frente a la crisis.

En el referido marco, y según se consagra en la Constitución del país, 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.

Lo anterior ha supuesto la aplicación simultánea de sendos marcos normativos, que consagran roles para distintos estamentos del Estado, a la vez que establecen las instancias de coordinación entre los mismos, incluyendo a actores como las Fuerzas Armadas, y de Orden y Seguridad.

Nº SUP: 125562

## Introducción

El presente documento aborda la regulación asociada al Estado Constitucional de Catástrofe, en el contexto de la pandemia del “COVID-19”.

En primer término, el documento entrega algunas luces sobre la normativa sanitaria aplicada para hacer frente a este flagelo, para luego especificar la regulación general que rige en materia de gestión de emergencias, considerando aspectos constitucionales, territoriales, de seguridad y defensa.

## I. Normativa de Emergencia Sanitaria

Durante el mes de enero del presente año, el Ministro de Salud de Chile, Jaime Mañalich, fue informado desde la Organización Panamericana de la Salud, acerca del peligro inherente a la posible propagación del “COVID-19” 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 los diagnósticos de laboratorio, viajes y comercio internacionales.

Fue así como el 8 de febrero de 2020 fue publicado el Decreto N° 4, por el cual se declaró Alerta Sanitaria por el período indicado, otorgándose a la autoridad facultades extraordinarias por emergencia de salud pública de importancia internacional (ESP II), por brote del “Nuevo Coronavirus” (Decreto N° 4, 2020).

Según se consigna en el Código Sanitario, esta declaración es una prerrogativa que recae en el Presidente de la República, siendo 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.

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

En términos de seguridad, 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 textos legales que confluyen en este propósito.

### **a. Ley N° 16.282**

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, de 1977, faculta al Presidente de la República a dictar normas de excepción, a través de decretos supremos fundados, a objeto de resolver los problemas de las zonas afectadas.

Según estipula el artículo 3° del referido cuerpo legal, los decretos deben versar sobre excepciones a las disposiciones del Estatuto Administrativo; leyes orgánicas de los servicios públicos; o 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.

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 emergencia.

Asimismo, establece que a nivel comunal se constituya un Comité Comunal de Emergencia, 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 la seguridad ciudadana y la defensa, como el oficial de más alta graduación de las Fuerzas Armadas que opere en la comuna.

Además, en aquellas comunas en que tengan su asiento el Intendente o el Gobernador, estos también integrarán esta instancia.

### ***b. ONEMI***

Por su parte, en el año 1974 se creó, a través del Decreto N° 369 del Ministerio del Interior, la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI).

Según lo estipula el artículo 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 artículo 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.

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.

El rol de esta orgánica se orienta a 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.

### ***c. 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, 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).

#### **d. Ley N° 18.415**

En sintonía con el texto constitucional, 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”.

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.

### **e. Plan Nacional de Protección Civil**

En el año 2002, a su vez, 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.*

### **f. 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 deben tener una conformación distinta, dependiendo de si se la emergencia es de alcance nacional 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.

Es así como, el pasado 16 de marzo, en virtud de que la cifra de contagiados en Chile con “COVID-19” ascendió a 155, la autoridad decidió definir que la pandemia estaba pasando a Fase 4, pudiendo con ello adoptar medidas como el cierre de fronteras o el establecimiento de cuarentenas obligatorias. Ese mismo día, se constituyó el COE de nivel nacional en la sede de la ONEMI.

De hecho, 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, como medida para frenar la propagación del virus en el país.

No obstante, el COE nacional ya había iniciado 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 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 medidas como el cierre de las fronteras terrestre, marítima y aérea, encargado a las Fuerzas Armadas.

### ***g. Declaración de Estado de Catástrofe***

Como ya se ha dicho, 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 país, 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.

Además, puntualiza una serie de 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”.

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).

## **III. Seguridad y Defensa en la gestión del “COVID-19”**

La participación de los efectivos policiales y militares 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.

Según consigna el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017, entre las cinco Áreas de Misión de la Defensa Nacional, 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 artículo 20 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”.

La citada planificación se encuentra materializada en el Plan Nacional de Protección Civil, 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 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.

En tanto, ante una catástrofe, “que provoque daños de consideración en las personas y/o los bienes, que afecte 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:

Ministro del Interior, 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.

A nivel regional, en tanto, la instancia de coordinación prevista es el Comité Regional de Operaciones de Emergencia, donde están representadas “los 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 “COVID-19”, 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, 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 jurisdicciones.

## Referencias

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

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

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. (2011, marzo 18). Disponible en: <http://bcn.cl/1vrle>.

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

Decreto N° 104, que declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por Calamidad Pública, en el Territorio de Chile. (2020, marzo 18). Disponible en: <http://bcn.cl/2drga>.

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

Decreto N° 106, que modifica el Decreto N° 104, de 2020, que declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe. (2020, marzo 19). Disponible en: <http://bcn.cl/2dnad>.

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

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. (2002, junio 13). Disponible en: <http://bcn.cl/1v005>.

Decreto N° 369, que crea la Oficina Nacional de Emergencia, dependiente del Ministerio del Interior. (1974, marzo 22). Disponible en: <http://bcn.cl/1v3x7>.

Decreto Supremo N° 4, del Ministerio de Salud. (2020, febrero 5). Disponible en: <http://bcn.cl/2d2mh>.

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

Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (2005, noviembre 8). Disponible en: <http://bcn.cl/2drg4>.

Ministerio de Defensa Nacional. (2017). Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017. Disponible en: <http://bcn.cl/28ehb>.

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: <http://bcn.cl/2drfy>.

Ministerio de Salud (2020). Ministerio de Salud detalla alcances de la Alerta Sanitaria por “Nuevo Coronavirus”, de 10 de febrero de 2020. Disponible en: <http://bcn.cl/2e3x6>.