

Facultades especiales de las autoridades superiores, incluyendo las FFAA, durante estado/situación de emergencia

Derecho comparado

Autoras

Christine Weidenslaufer
cweidenslaufer@bcn.cl
Anexo: 1892

Virginie Loiseau
vloiseau@bcn.cl
Anexo: 1882

Nº SUP: 121023

Resumen

Los estados de excepción son herramientas jurídicas que permiten a las autoridades gubernamentales adoptar medidas extraordinarias para hacer frente a situaciones de crisis, sea producto de conmoción interna, guerra, desastres, etc. Las legislaciones extranjeras revisadas -Japón, Reino Unido, España, Francia y Ecuador- incluyen facultades expresas para que las autoridades puedan tomar medidas o decisiones relacionadas con tales emergencias, pudiendo dictar normativas especiales (decretos que declaran los estados de emergencia/excepción) propias de la función de los parlamentos en condiciones normales.

En relación a los contenidos de las facultades antes dichas, se observa que todas las normativas permiten suspender o limitar el ejercicio de derechos fundamentales, tales como el derecho de reunión y la libertad de movimiento, salvo en el caso de Japón. En este país se priorizan las facultades de orden económico, como el racionamiento de materiales de necesidad diaria, la fijación de precios y el aplazamiento de deudas, mientras que en Francia, el foco se encuentra en la seguridad pública y la protección de la población frente a actos terroristas.

Asimismo, sólo Japón contempla la posibilidad de facilitar el ingreso de ayuda internacional al país por vía administrativa; en Francia y Ecuador se permite en forma excepcional el control o censura previa de los medios de comunicación; en Reino Unido se permite confiscar propiedades y destruir vida animal o vegetal; y en Ecuador, una medida especial de carácter económico, no considerada por los demás países, es la posibilidad de decretar la recaudación anticipada de impuestos y la utilización de fondos públicos destinados a otros fines, salvo los correspondientes a salud y educación

Por último, todos los países revisados permiten desplegar a las fuerzas armadas regulares y/o la movilización del personal de reserva, para efecto de contener la situación de emergencia. Las excepciones son Japón, que no cuenta formalmente con FFAA nacionales y Francia, cuya normativa contempla la participación de estas solo en el estado de sitio. Sin embargo, el Ministerio de Defensa japonés sí ha convocado a las Jieitai o Fuerzas de Autodefensa en el contexto de desastres naturales y en Francia sí han operado las FFAA en el contexto de amenaza terrorista (bajo estado de emergencia, no de sitio, a través de la operación Sentinelle desde 2015). En cuanto a Ecuador, se observa que la reiterada declaración de estado de excepción en los últimos años habría trivializado su uso.

Introducción

De acuerdo a un informe del Congreso mexicano, titulado “Leyes de Emergencia Económica en México y América Latina”, del año 2009, “todos los sistemas jurídicos del mundo prevén la posibilidad de que los gobiernos puedan adoptar medidas excepcionales para hacer frente a situaciones de crisis”¹. Es así como, tanto el Derecho nacional como el internacional, se permite que en circunstancias especiales, “las autoridades competentes puedan suspender el ejercicio de ciertos derechos con la sola y única finalidad de proteger los derechos superiores o restablecer la normalidad y volver a estar en condiciones de garantizar el goce de todos los Derechos humanos y la aplicación regular de la ley”².

Sin embargo, estas facultades deben siempre sujetarse a las normas pertinentes en materia de emergencias. Por ejemplo, cuando frente a un desastre natural generalizado (una inundación o incendio grave) se suspende el libre tránsito de personas en la zona afectada con el propósito de preservar su derecho a la vida³.

El presente informe revisa las legislaciones de Japón, Reino Unido, España, Francia y Ecuador en relación con las facultades especiales entregadas a las autoridades para hacer frente a las situaciones de emergencia, con particular mención del rol de las fuerzas armadas y de orden en tales casos.

Las traducciones son propias.

I. Derecho Comparado

1. Japón

Japón cuenta con diversas leyes y regulaciones aplicables a cada una de las fases de una emergencia: desde la prevención, mitigación y preparación, la respuesta a la emergencia, hasta la recuperación y rehabilitación posteriores. Estas normas incluyen la Ley Básica de Medidas de Emergencia (1961), la Ley de Control de la Erosión (1897), la Ley de Alivio de Desastres (1947), La Ley de Estándar de Construcción (1950), la Ley de Prevención de Aludes (1958), La Ley de Ríos (1964) y la Ley de Medidas Especiales para Terremotos de Gran Escala (1978)⁴.

a. Medidas especiales de emergencia

En particular, la Ley Básica de Medidas de Emergencia⁵, que ha sido reformada numerosas veces a lo largo del tiempo, es la norma fundamental para la gestión de desastres y emergencias en Japón, que define el marco general de políticas, así como las funciones y responsabilidades del gobierno en todos los niveles, al tiempo que aborda todas las fases de gestión de la emergencia⁶.

¹ Santos Villarreal (2009:7).

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ ADRC (s/f).

⁵ *Disaster Countermeasures Basic Act*.

⁶ FDMA (2014:13).

En su Capítulo VIII, titulado “Estado de Emergencia”, el artículo 105 dispone que, en caso de un desastre extraordinario, cuyas repercusiones en la economía nacional y en el bienestar público sean serias y de gran alcance, el Primer Ministro japonés podrá, cuando lo considere necesario, declarar un estado de emergencia respecto de toda o parte de la zona afectada, enviando el asunto a una Conferencia del Gabinete (Ministros).

Continúa la norma señalando que dicha declaración deberá especificar el área concernida, entregar una breve reseña de la situación que justifique tomar tal acción, y establecer la fecha y hora a partir de las cuales la declaración entrará en vigencia.

Una vez declarado el estado de emergencia, el Primer Ministro deberá someter la materia ante la Dieta (el Parlamento japonés) para su consentimiento, dentro del plazo de 20 días desde la fecha de la declaración. Sin embargo, si la Dieta rechaza dar su consentimiento o esta vota a favor de derogar la declaración del estado de emergencia, o bien cuando ya no exista la necesidad de la declaración, el Primer Ministro la revocará de inmediato (artículo 106).

Además, declarado el estado de emergencia, el Primer Ministro deberá establecer un cuartel central para el control de la emergencia si aún no se ha establecido para dicho desastre, con jurisdicción sobre el área cubierta por la declaración del estado de emergencia (artículo 107).

Finalmente, el artículo 109 dispone que en caso de necesidad urgente de preservación del orden económico de la nación y para asegurar el bienestar público frente a una situación de emergencia resultante de un desastre, estando la Dieta en receso o la Cámara de Representantes disuelta⁷, y la situación no da tiempo para llamar a sesión a la Dieta o solicitar una sesión de emergencia de la Cámara de Consejeros (Senado japonés) para que esta actúe, el Gabinete podrá tomar las medidas necesarias en las siguientes materias:

- Racionamiento de materiales de diaria necesidad en escasez crítica; prohibición o restricción en su transferencia o entrega.
- Fijación de precios máximos de productos básicos, consideración de la mano de obra y honorarios por servicios en beneficio de las medidas de emergencia, la rehabilitación y la estabilidad de los ciudadanos.
- Aplazamiento de deudas monetarias (excluyendo salarios, indemnización por los daños del desastre, deudas monetarias que envuelven relaciones laborales y retiros de cuentas bancarias para dichos pagos) y extensión de los plazos de los derechos de acreedores.

La ley señala que la ordenanza que regule lo anterior podrá estipular que quien viole sus podrá sancionarse con una pena de prisión hasta por dos años o una multa de no más de 100.000 yenes, entre otras sanciones. Si la infracción la comete un representante o empleado de una empresa, se sancionará tanto al individuo como a la empresa con una multa.

⁷ El sistema de gobierno de Japón es parlamentario.

Finalmente, el artículo 109-2 establece que, ocurrido un desastre, no pudiendo el país aceptar de forma rápida y sin problemas la asistencia de otros países para el alivio de las víctimas del desastre, de acuerdo con la Ley, estando la Dieta en receso o la Cámara de Representantes disuelta, y la situación no da tiempo para llamar a sesión a la Dieta o para solicitar una sesión de emergencia de la Cámara de Consejeros (Senado japonés), el Gabinete podrá dictar una normativa con el fin de tomar las medidas necesarias para aceptar dicha asistencia.

b. Autoridades del estado de emergencia

En el año 2001, junto con una serie de reformas al sistema del gobierno central, se creó el cargo de Ministro de Estado para la Gestión de Desastres (*Minister of State for Disaster Management*), asistido por el Director General de Gestión de Desastres (*Director-General for Disaster Management*). Este último es un funcionario de la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*). Para integrar y coordinar las políticas y medidas de los ministerios y organismos para la gestión del riesgo de desastres, conjuntamente con⁸.

El Consejo Central de Manejo de Desastres (*Central Disaster Management Council*) está presidido por el Primer Ministro y compuesto de todos los miembros del Gabinete, el Ministro de Estado para la Gestión de Desastres, los jefes de las principales instituciones públicas (el gobernador del Banco Central de Japón, el presidente de la Cruz Roja japonesa, el presidente de NHK –radio y televisión- y el presidente de NTT –telecomunicaciones-) y cuatro expertos⁹. Este Consejo decide las políticas de manejo de desastres del gobierno nacional. Dichas decisiones son llevadas a cabo por los respectivos ministerios y organismos¹⁰.

En caso de un desastre a gran escala, la Oficina del Gabinete recopila y difunde información precisa, informa al Primer Ministro, establece el sistema de actividades de emergencia, incluyendo la Sede del Gobierno para la Gestión de Desastres, y coordina las medidas de respuesta a desastres¹¹.

c. Las fuerzas armadas en estado de emergencia

Por último, en cuanto al posible auxilio de las fuerzas armadas durante un estado de emergencia en Japón, debe aclararse que la actual Constitución de Japón de 1946 tiene como característica distintiva su aceptación del pacifismo. El artículo 9 de la Constitución, si bien renuncia a la guerra, reconoce la existencia del Jieitai o las Fuerzas de Autodefensa (SDF, por su sigla en inglés). Las SDF tienen componentes de tipo aéreo, marítimo y terrestre, pero no pueden llamarse fuerzas terrestres, marítimas y aéreas porque el artículo 9 prohíbe a Japón mantener fuerzas militares (armas)¹².

Entre las propuestas de reforma constitucional, se encuentra agregar a esta un nuevo capítulo sobre “Situaciones de emergencia”. En él se otorgaría al Primer Ministro un poder amplio y temporal durante una emergencia (por ej. un ataque militar extranjero), con aprobación del Gabinete, para emitir órdenes

⁸ Cabinet Office (2015:7).

⁹ FDMA (2014:15).

¹⁰ Cabinet Office (2015:7).

¹¹ Cabinet Office (2015:7).

¹² The Law Library of Congress (2015:1).

con autoridad equivalente a las medidas adoptadas por la Dieta. Si la Dieta rechazara la declaración de emergencia, esta sería cancelada¹³.

Con todo, se ha convocado a las SDF en el contexto de desastres naturales. Así, en octubre de 2019, el Ministerio de Defensa japonés, tras el desastroso paso del poderoso tifón Hagibis, requirió la ayuda de las reservas de las SDF en consideración al extenso daño causado y a los que se esperan sean prolongados esfuerzos de recuperación. Esta decisión movilizó dichas reservas por primera vez desde el terremoto y tsunami de marzo de 2011¹⁴.

2. Reino Unido

La Ley de Contingencia Civil¹⁵ de 2004 autoriza la dictación de normas especiales en el contexto de una emergencia. Por emergencia se entiende todo evento o situación que cause o pueda causar grave daño para el bienestar humano¹⁶ o el medio ambiente¹⁷, en todo o parte del Reino Unido, o en caso de guerra o terrorismo que amenace gravemente la seguridad nacional.

Esta definición cubre una amplia gama de escenarios que incluyen clima adverso, inundaciones severas, enfermedades de animales, incidentes terroristas y el impacto de una interrupción en los servicios esenciales y la infraestructura crítica¹⁸.

a. Medidas especiales de emergencia

En los casos señalados, de acuerdo al artículo 22 (*Scope of emergency regulations*), la Reina (o algunos ministros de alto rango en subsidio) podrá dictar una regulación de emergencia cuyas disposiciones sean materia de ley (Parlamento) o fruto del ejercicio de la prerrogativa real. En particular, la regulación señalada podrá:

- Entregar una función a un ministro u otro funcionario o persona en particular¹⁹;
- Confiscar propiedades (con o sin compensación);
- Disponer la destrucción de propiedades o de vida animal o vegetal (sin o con compensación);
- Prohibir o requerir el movimiento hacia o desde un lugar determinado;
- Prohibir reuniones específicas en lugares y momentos determinados;
- Prohibir viajar en momentos específicos;

¹³ The Law Library of Congress (2015:48).

¹⁴ The Japan Times (2019).

¹⁵ *Civil Contingency Act 2004*.

¹⁶ Referida a pérdida de vidas humanas, enfermedades o lesiones a personas, pérdida de viviendas, daños a la propiedad, interrupción del suministro de dinero, alimentos, agua, energía o combustible, interrupción de un sistema de comunicación, o perturbación de las instalaciones de transportes o de los servicios sanitarios (art. 19).

¹⁷ Referido a contaminación de la tierra, el agua o el aire con armas biológicas, químicas o material radiactivo, o la perturbación o destrucción de la vida vegetal y la vida animal (art. 19).

¹⁸ Cabinet Office (2013:5).

¹⁹ La disposición específica que la función pueda conferirse a un Ministro de la Corona, a los Ministros escoceses, a la Asamblea Nacional de Gales, a un departamento de Irlanda del Norte, a un coordinador designado o a cualquier otra persona específica.

- Prohibir otras actividades específicas;
- Crear delitos en relación al cumplimiento de las disposiciones reglamentarias referidas;
- Dejar de aplicar o modificar un decreto o una disposición legal;
- Exigir a personas o entidades el ejercicio de una determinadas función;
- Permitir al Consejo de Defensa que autorice el despliegue de las Fuerzas Armadas;
- Contener disposiciones que faciliten el despliegue de las Fuerzas Armadas;
- Conferir jurisdicción a una corte o tribunal;
- Contener disposiciones que afecten un área del mar territorial, dentro de los límites pesqueros británicos o de la placa continental;
- Contener disposiciones que se apliquen en forma general o sólo en circunstancias o para propósitos específicas;
- Contener disposiciones diferentes para diferentes circunstancias y propósitos.

Al dictarse el reglamento con normas de emergencia, se debe garantizar que el Parlamento y los tribunales superiores puedan tramitar procesos en relación con las regulaciones o las acciones adoptadas bajo las regulaciones.

Esta facultad de dictar regulaciones especiales en caso de emergencia está restringida de acuerdo al artículo 23 en los siguientes términos:

- En primer lugar, la regulación de emergencia sólo podrá dictarse si es adecuada para prevenir, controlar o mitigar un aspecto o efecto de la emergencia y que los efectos de la regulación están en debida proporción con los efectos o aspectos de la emergencia.
- La regulación de emergencia debe especificar las partes o regiones del Reino Unido respecto de las cuales esta tendrá efecto.
- La regulación de emergencia no podrá obligar a una persona a realizar el servicio militar o prohibir su participación en una huelga u otras actividades industriales.
- La regulación de emergencia no podrá crear delitos distintos a los señalados precedentemente (artículo 22), delitos sustanciados ante tribunales distintos a los tribunales criminales de primera instancia, o delitos cuyas penas de prisión superen los tres meses, o que modifiquen el procedimiento penal.
- La regulación de emergencia no podrá modificar estas normas (Parte 2 “*Emergency powers*”, de la Ley de Contingencia Civil) o la Ley de Derechos Humanos de 1998.

b. Autoridades del estado de emergencia

A nivel del gobierno central del Reino Unido, los departamentos (ministerios) continúan cumpliendo con sus responsabilidades (generalmente a través de agencias locales) y son responsables de ello ante el Parlamento. Esto incluye la toma de decisiones estratégicas y la supervisión de las emergencias en la esfera de sus responsabilidades²⁰.

²⁰ Cabinet Office (2013:14).

Generalmente, será un departamento en particular, denominado “Departamento Principal de Gobierno” (*Lead Government Department*, LGD), el que asuma la responsabilidad de evaluar la situación, de garantizar que sus Ministros (de dicho departamento) y demás Ministros relevantes estén informados, que gestione el interés periodístico y parlamentario, y que provea de las políticas y otros apoyos a las agencias de respuesta locales. Por ejemplo, en caso de emergencias relacionadas con el terrorismo en Inglaterra, Escocia y Gales, el Ministerio del Interior (*Home Office*) es el LGD²¹.

Para garantizar una respuesta coordinada, los demás departamentos gubernamentales deben brindar apoyo al LGD, aunque cada departamento sigue siendo responsable, incluso ante el Parlamento, de sus áreas particulares.

c. Las fuerzas armadas en estado de emergencia

La respuesta planificada podrá requerir la participación, junto a los servicios de emergencia, de autoridades civiles y, en particular, del Ministerio de Defensa (*Ministry of Defense*, MOD). Si hay una emergencia en el Reino Unido, los servicios locales de emergencia brindan la primera respuesta; luego, los departamentos gubernamentales o las autoridades civiles podrían solicitar asistencia militar del MOD, por ejemplo, para apoyar cuando la capacidad de las autoridades civiles se vea desbordada.²²

Sin embargo, la Ley de Contingencias Civiles de 2004 no obliga al MOD a planificar y prepararse para las crisis civiles, pues tal responsabilidad recae en las agencias de primera respuesta. Ahora bien, desde fines de la década de 1990, de acuerdo al gobierno, la capacidad de respuesta civil se ha ido desarrollando significativamente y actualmente ésta gestiona emergencias que anteriormente requerían asistencia del MOD. Asimismo, la creación de la Secretaría de Contingencias Civiles (*Civil Contingencies Secretariat*, CCS), parte de la Oficina del Gabinete, habría mejorado significativamente la coordinación del gobierno central ante las crisis²³.

Durante una crisis, el Jefe Adjunto del Estado Mayor de la Defensa y el Director General de la Política de Seguridad brindan orientación a los ministros y otros departamentos gubernamentales. De esta manera, MOD actuaría como un cuartel general militar y como un departamento de Estado.

El Secretario de Estado para la Defensa es el ministro responsable del MOD y preside el Consejo de Defensa (*Defence Council*), que autoriza todas las operaciones de defensa en el Reino Unido. Por su parte, los ministros y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (*Chief of the Defence Staff*, CDS) son los principales representantes del MOD dentro del gobierno para manejar una crisis. El CDS designa un militar responsable de la planificación y ejecución de las operaciones de contingencia civil. En estos casos, la asistencia militar se proporciona sobre la base de que la autoridad civil pertinente retiene la responsabilidad y el control de la emergencia, y el personal militar permanece bajo una estructura de comando militar²⁴.

²¹ Cabinet Office (2013:14).

²² Gov.uk (2015).

²³ Gov.uk (2015).

²⁴ Gov.uk (2015).

3. España

La Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio, señala que la declaración de los mismos procede cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes (artículo 1).

Respecto del estado de alarma, el artículo 4 autoriza al Gobierno a declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad:

- Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud;
- Crisis sanitarias, como epidemias y situaciones de contaminación graves;
- Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad cuando en el ejercicio del derecho a la huelga y del derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo, no se garantice el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, y concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones señaladas; y
- Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

a. Medidas especiales de emergencia

El artículo 11 dispone que el decreto de declaración del estado de alarma pueda acordar las medidas siguientes:

- Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos;
- Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias;
- Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados;
- Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad; e
- Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción de productos de primera necesidad.

En los casos de catástrofes, calamidades o desgracias públicas y de crisis sanitarias, la Autoridad competente puede adoptar las medidas establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales.

En los casos de paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad y de desabastecimiento de productos de primera necesidad, el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento (art. 12).

b. Autoridades del estado de emergencia

La declaración del estado de alarma se hace por decreto del Consejo de Ministros y en él se determina el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no puede exceder de 15 días salvo prórroga autorizada por el Congreso de los Diputados (art. 6). La Autoridad competente o el Presidente de la Comunidad Autónoma deben indicar si la declaración de estado de alarma afecta exclusivamente a todo o parte del territorio (art. 7).

Declarado el estado de alarma, todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedan bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

c. Las fuerzas armadas en estado de emergencia

Cuando la Autoridad competente sea el Presidente de una Comunidad Autónoma, éste podrá requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales (art. 9). Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FFCCSE), según el son el conjunto de fuerzas de seguridad de carácter profesional y permanente, que la Ley Orgánica 2/1986 pone al servicio de las Administraciones Públicas para el mantenimiento de la seguridad pública (art. 1.4).

Según lo señalado por el Ministerio de Defensa español, la Ley Orgánica 4/1981 no prevé intervenciones específicas de las Fuerzas Armadas en los estados de alarma y de excepción, lo que no quiere decir que tales circunstancias no incidan también en la Administración Militar. Señala que, en esas circunstancias, “el Gobierno, que dirige la política militar y de la defensa, asumirá todas las facultades extraordinarias previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Estados de Alarma, de Excepción y de Sitio, y designará la autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan”²⁵.

4. Francia

Conforme a la Ley sobre el Estado de Emergencia²⁶, el estado de emergencia es una medida excepcional que puede ser decidida por el Consejo de Ministros, ya sea en caso de peligro inminente como resultado de ataques graves al orden público, o en caso de calamidad pública (desastre natural de magnitud excepcional). Esta norma fortalece los poderes de las autoridades civiles y limita ciertas libertades públicas o individuales para las personas sospechosas de ser una amenaza para la seguridad pública²⁷.

²⁵ Gobierno de España (s/f).

²⁶ *Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence.*

²⁷ *Vie publique* (2018).

Asimismo, debe dejarse constancia que, luego de los atentados terroristas ocurridos en París y en Saint-Denis, la noche del 13 de noviembre de 2015, se promulgó en 2016 la Ley que refuerza la lucha contra el crimen organizado, terrorismo y su financiación, y que mejora la eficacia y las garantías del procedimiento penal²⁸. Ésta, consagra la perpetuación de una serie de modos de acción policial autorizados excepcionalmente por el estado de emergencia, dejando, por tanto, de ser excepcionales.

Asimismo, algunas medidas de seguridad adoptadas durante el estado de emergencia han sido incorporadas al derecho común, por ejemplo, a través de la promulgación en 2017 de la Ley que fortalece la seguridad interna y la lucha contra el terrorismo²⁹. Esta ley se elaboró para sustituir al régimen de emergencia actual en esta materia, y contiene al menos cuatro disposiciones que provienen directamente de la Ley sobre el Estado de Emergencia.

a. Medidas especiales de emergencia

Según el artículo 5, la declaración del estado de emergencia faculta al prefecto³⁰ de la circunscripción incluido total o parcialmente en el decreto, con el objetivo de prevenir disturbios a la seguridad pública y al orden público, para:

- Prohibir la circulación de personas o vehículos en los lugares y horarios fijados;
- Prohibir la permanencia, en todo o parte del departamento, a cualquier persona respecto de quien existan razones serias para creer que su comportamiento constituye una amenaza para la seguridad y el orden público. La orden debe establecer la duración, limitada en el tiempo, de la medida, las circunstancias específicas de hecho y lugar que la motivan, y el territorio al que se aplica, que no puede incluir el domicilio de la persona interesada.

Estas medidas deben tener en cuenta la vida familiar y profesional de las personas que puedan verse afectadas.

El reformado artículo 6 (modificado en 2016 y 2017)³¹ permite al Ministro del Interior ordenar el arresto domiciliario de cualquier persona que resida en el área especificada por el decreto citado, si su conducta constituye una amenaza para la seguridad pública y el orden público, hasta por 12 meses en total (pudiendo extenderse por tres meses más). También se puede ordenar que la persona permanezca en el lugar estipulado por un plazo determinado (hasta por 12 horas diarias). Esta medida debe tener cuenta su vida familiar y profesional, así como garantizar la subsistencia de la persona bajo arresto domiciliario, así como la de su familia.

En este caso, la persona bajo arresto domiciliario debe presentarse periódicamente ante la policía o las unidades de gendarmería y debe entregar a estos servicios su pasaporte o cualquier documento que

²⁸ *Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.*

²⁹ *Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.*

³⁰ El prefecto sería de cierto modo el equivalente al Intendente chileno.

³¹ Tras los ataques perpetrados en París y Saint-Denis en la noche del 13 de noviembre de 2015, se declaró el estado de emergencia durante una reunión del Consejo de Ministros, que finalizó el 1 de noviembre de 2017 (*Vie publique*, 2018).

acredite su identidad. El Ministro del Interior puede prohibir a la persona arrestada a tener contacto con otras personas si existen razones serias para creer que su conducta constituye una amenaza para la seguridad y el orden públicos.

El Ministro del Interior, para todo el territorio donde se establece el estado de emergencia, y el prefecto, en el departamento, pueden ordenar el cierre temporal de teatros, botillerías y demás lugares de reunión de cualquier la naturaleza, en particular donde las expresiones que constituyen incitación al odio o la violencia o que provoquen la comisión de actos de terrorismo o hagan apología de tales actos. También puede prohibirse las reuniones que puedan causar o mantener un desorden público, y las procesiones, desfiles y reuniones de personas en la vía pública si la autoridad administrativa justifica no poder garantizar su seguridad teniendo en cuenta los medios a su disposición (artículo 8 modificado por Ley N° 2016-987 de 21 de Julio de 2016, art. 3)³².

Por último, la reforma del año 2017 agregó otras facultades para las autoridades administrativas conferidas en el decreto que declara el estado de emergencia o la ley que lo extiende. Estas son:

- El Ministro del Interior y los prefectos respectivos pueden ordenar registros en cualquier lugar, incluido un domicilio –salvo espacios parlamentarios, de abogados, magistrados o periodistas–, cuando existan razones serias para creer que este lugar es frecuentado por una persona cuya conducta constituye una amenaza para la seguridad y el orden públicos (con especificación del lugar y la hora de la búsqueda). Se detalla en la norma la revisión de sistemas informáticos e incautación de equipos en el lugar de búsqueda, así como la detención de personas ante amenazas serias contra el orden y la seguridad públicas (artículo 11, I).
- El Ministro del Interior puede adoptar cualquier medida para bloquear sitios de Internet que inciten a cometer actos terroristas o haga apología del terrorismo (artículo 11, II).

b. Autoridades del estado de emergencia

Además de las facultades ya detalladas correspondientes al Ministro del Interior y a los prefectos respectivos, otras autoridades involucradas en esta materia son el Consejo de Ministros³³ y el parlamento francés.

El estado de emergencia se declara por decreto en Consejo de Ministros, el que debe indicar la o las circunscripciones territoriales (departamentos) afectadas por él. Su duración no puede exceder de 12

³² Desde la decisión del Consejo Constitucional del 9 de junio de 2017, el régimen de prohibición de manifestaciones fue modificado por ley de 11 de julio de 2017 (que extendió el estado de emergencia desde el 16/07/2017 hasta el 1/11/2017). Señala que el prefecto puede prohibir la permanencia de una persona en una manifestación si existen razones serias para creer que su comportamiento constituye una amenaza para la seguridad y el orden públicos. La orden del prefecto debe indicar la duración, limitada en el tiempo, de la medida, las circunstancias fácticas y locales precisas que la justifican, así como el territorio al que se aplica, que no puede incluir el domicilio de la persona interesada (Vie publique, 2018).

³³ El Presidente de la República preside el Consejo de Ministros (Constitución de la República de Francia, art. 9). El Primer Ministro podrá, a título excepcional, suplir al Presidente de la República en la presidencia de un Consejo de Ministros en virtud de una delegación expresa y con un orden del día determinado (Constitución de la República de Francia, art. 21). El Presidente de la República firmará las ordenanzas y los decretos discutidos en Consejo de Ministros (Constitución de la República de Francia, art. 13).

días, a menos que sea extendido por ley, por una sola vez (arts. 2 y 3). Una reforma del 2015 dispone que el decreto del Consejo de Ministros puede disolver las asociaciones o grupos de facto que participen en la comisión de actos contra el orden público o cuyas actividades faciliten o alienten esta comisión (art. 6.1).

Una modificación del año 2016 exige actualmente que la Asamblea Nacional y el Senado sean informados sin demora de las medidas tomadas por el Gobierno durante el estado de emergencia, con copia de todos los actos que tomen en aplicación de esta ley. A su vez, ambas corporaciones pueden solicitar cualquier información adicional en el contexto del monitoreo y la evaluación de estas medidas (art. 4.1).

c. Las fuerzas armadas en estado de emergencia

La normativa que regula el estado de emergencia no se pronuncia directamente sobre el rol de las fuerzas armadas francesas. Sin embargo, en el sitio del Ministerio de Defensa, se señala, desde los atentados de enero de 2015, el Ejército habría participado activamente en la protección del territorio nacional en el marco de la operación SENTINELLE (“Centinela”), en el contexto de la declaración de estado de emergencia³⁴.

Esta operación, lanzada en enero de 2015 por el Ministerio de Defensa, incluye a 10.000 soldados (3.000 de ellos de reserva) desplegados en el territorio nacional “para defender y proteger a los franceses”, como señala el Ministerio de las Fuerzas Armadas (*Ministère des Armées*)³⁵. Los soldados están movilizados -en apoyo de las fuerzas de policía y de gendarmería- 24 horas al día, 7 días a la semana, de los cuales 7.000 vigilan “puntos sensibles del territorio”, como estaciones de trenes, aeropuertos, metros y lugares turísticos, y 3.000 están en alerta, listos para reforzar el dispositivo en la región “Isla de Francia” (la Capital Paris y sus afueras) o en provincia³⁶.

En el contexto de las manifestaciones previstas para el sábado 23 de marzo de 2019, el Presidente de la República anunció el miércoles 20 de marzo que la operación Sentinelle iba a ser adaptado para permitir a las fuerzas de seguridad interior (policías, gendarmes) movilizar más personal para centrarse en el mantenimiento y el restablecimiento del orden. En ningún caso, señaló el Presidente, los militares se encargarán de operaciones de mantenimiento del orden, pues no estarían equipados ni capacitados para llevar a cabo esas misiones. Por consiguiente, permanecerán en el estricto perímetro de la operación Sentinelle, que es la protección contra la amenaza terrorista³⁷.

Por último, cabe destacar que el estado de excepción en el cual se convoca a las fuerzas armadas en Francia no es el estado de emergencia, sino el estado de sitio, codificado en el Código de Defensa. Es dicho estado de excepción el que permite la transferencia de poderes de las autoridades civiles a las autoridades militares.

³⁴ Ministère de la Défense (2015).

³⁵ Ministère des Armées (2015).

³⁶ Ministère des Armées (2016); Ministère des Armées (2019).

³⁷ Ministère des Armées (2019).

5. Ecuador

La Constitución de Ecuador, en los artículos 164 y siguientes, regula los “estados de excepción”. El estado de excepción puede ser declarado por la/el Presidenta/e de la República, en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado y debe observar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.

Según información de prensa, el presidente Lenín Moreno emitió el 3 de octubre de 2019 el decreto 884 declarando el estado de excepción en todo el país durante 60 días, a raíz del paro de transportistas y los desórdenes públicos motivados por la elevación del precio de los combustibles, en el marco de un acuerdo crediticio con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta medida sería poco excepcional en Ecuador, adoptada por los distintos Gobiernos. Por ejemplo, Rafael Correa (2007-2017) habría declarado un centenar de decretos de excepción de diferente rango y varios de ellos a nivel nacional³⁸.

a. Medidas especiales de emergencia

El decreto que establezca el estado de excepción debe contener la causal y su motivación, el ámbito territorial de aplicación, el período de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

El artículo 165 establece que durante el estado de excepción la/el Presidenta/e de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio de los siguientes derechos:

- La inviolabilidad de domicilio y de correspondencia,
- La libertad de tránsito,
- La libertad de asociación y reunión, y
- La libertad de información.

Asimismo, declarado el estado de excepción, la/el Presidenta/e de la República podrá:

- Decretar la recaudación anticipada de tributos,
- Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación,
- Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional,
- Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado,
- Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional,

³⁸ La República (2019).

- Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos,
- Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad.

b. Autoridades del estado de emergencia

Además del rol del Presidente de la República, la Constitución establece la participación de otras autoridades y organismos del Estado en el estado de excepción.

El artículo 166 dispone que la Presidenta o Presidente de la República deba notificar la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda³⁹ dentro de las 48 horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. La Asamblea Nacional puede a su vez revocar el decreto en cualquier tiempo, justificadamente, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional.

En cuanto a su duración, el decreto de estado de excepción tiene una vigencia de 60 días. Si las causas que lo motivaron persisten, se puede prorrogar por 30 días más. Cuando las causas que motivaron el estado de excepción desaparecen, la/el Presidenta/e de la República debe decretar su terminación.

Las servidoras y servidores públicos son responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción.

c. Las fuerzas armadas en estado de emergencia

La/el Presidenta/e de la República, declarado el estado de excepción, puede disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones (art. 165 numeral 6).

El artículo 43 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que regula entre otras materias los estados de excepción, dispone que el Ministro de Defensa Nacional puede disponer que las Fuerzas Armadas, como medida de prevención, protejan instalaciones e infraestructura necesaria para garantizar el normal funcionamiento. Eso sí debe tratarse de circunstancias de inseguridad críticas que pongan en peligro o grave riesgo la gestión de las empresas públicas y privadas, responsables de la gestión de los sectores estratégicos.

Asimismo, un nuevo artículo incorporado a dicha ley en 2014⁴⁰, regula la complementariedad de acciones de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional, como apoyo, con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana. En este caso,

³⁹ La Ley de Seguridad Pública y del Estado especifica que tales organismos son la Organización de las Naciones Unidas -ONU- y la Organización de Estados Americanos - OEA, en caso de suspensión o limitación de derechos y garantías constitucionales (art. 31).

⁴⁰ Artículo agregado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 263 de 9 de Junio del 2014, que no estipula numeración (se ubica entre los artículos 11 y 12).

la oportunidad y el nivel de la intervención de las FFAA es coordinada por los/las Ministros/as responsables de la Defensa Nacional y del Interior, estableciendo las directivas y protocolos necesarios.

Por su parte, el Ministerio de Finanzas asignará los recursos necesarios para el entrenamiento, equipamiento y empleo de las Fuerzas Armadas para proteger la seguridad ciudadana, en base a los planes que diseñe el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas. El Ministerio de Defensa Nacional debe informar a la Asamblea Nacional sobre la ejecución de los planes de empleo militar en las operaciones de apoyo señaladas. Pero, tratándose de casos de grave conmoción interna, tales planes para el uso de las fuerzas militares tendrá que contenerse en un Decreto Ejecutivo que declare el Estado de Excepción.

Además, según el artículo 35 de la ley citada, el Ministro de Gobierno, Policía y Cultos es el responsable de la coordinación de las acciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

El Reglamento respectivo señala que, superadas las circunstancias de inseguridad, se suspenden las medidas de prevención y protección de instalaciones e infraestructura de los sectores estratégicos que hayan sido adoptadas por las Fuerzas Armadas. Asimismo, el Ministro de Defensa Nacional debe presentar al Presidente de la República un informe detallado de las acciones desarrolladas como medidas de prevención (art. 51).

Referencias bibliográficas

Asian Disaster Reduction Center, ADRC (2019). Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries – Japan. Disponible en: <https://www.adrc.asia/nationinformation.php?NationCode=392&Lang=en> (diciembre, 2019).

Cabinet Office, Government of Japan (2015). Disaster Management in Japan. Disponible en: http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipamphlet_je.pdf (diciembre, 2019).

Cabinet Office (2013, abril 19). Responding to emergencies. The UK Central Government response. Concept of Operations. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/192425/CONOPs_incl_revised_chapter_24_Apr-13.pdf (diciembre, 2019).

CEPAL; CELADE (2005). La legislación en favor de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Serie Población y desarrollo n° 64, Santiago, Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7206/1/S0501092_es.pdf (diciembre, 2019).

Fire and Disaster Management Agency, FDMA (2014, mayo). Disaster Risk Reduction and Disaster Management in Japan. Disponible en: http://www.soumu.go.jp/main_content/000295102.pdf (diciembre, 2019).

Gov.uk, Ministry of Defense (2016, agosto 4). 2015 to 2020 government policy: Military Aid to the Civil Authorities for activities in the UK. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/2015-to-2020-government-policy-military-aid-to-the-civil-authorities-for-activities-in-the-uk/2015-to-2020-government-policy-military-aid-to-the-civil-authorities-for-activities-in-the-uk> (diciembre, 2019).

Gobierno de España, Ministerio de Defensa (s/f). Estado de alarma, excepción y sitio. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/defensa/cadenamando/situaciones/> (diciembre, 2019).

La República (2019, octubre 5). Ecuador ha vivido unos 100 estados de excepción en una década. Disponible en: <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2019/10/05/ecuador-ha-vivido-unos-100-estados-de-excepcion-en-una-decada/> (diciembre, 2019).

Ministère des Armées (2019). Adaptation du dispositif Sentinelle (Mise à jour: 22/03/2019). Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/23-mars-adaptation-du-dispositif-sentinelle> (diciembre, 2019).

-- (2016). Opération Sentinelle, votre sécurité est notre quotidien. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/portail/mediatheque/photos/operations-entrainements-preparation/operation-sentinelle-votre-securite-est-notre-quotidien> (diciembre, 2019).

-- (2015). Opération Sentinelle, les militaires sur le pied de guerre. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/integrale-operation-sentinelle-les-militaires-sur-le-pied-de-guerre-jdef> (diciembre, 2019).

Ministère de la Défense (2015). Mais au fait, c'est quoi l'état d'urgence? Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/terre/actu-terre/mais-au-fait-c-est-quoi-l-etat-d-urgence> (diciembre, 2019).

Santos Villarreal, Gabriel (2009, mayo). Leyes de Emergencia Económica en México y América Latina. Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados de México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-09-09.pdf> (diciembre, 2019).

The Japan Times (2019). Japan calls up SDF reserves for first time since 3/11 for Typhoon Hagibis disaster relief. Disponible en: <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/10/28/national/japan-sdf-reserves-typhoon-hagibis/#.Xe-1QOgzaUk> (diciembre, 2019).

The Law Library of Congress (2015, sept.). Japan: Interpretations of Article 9 of the Constitution. Disponible en: <https://www.loc.gov/law/help/japan-constitution/japan-interpretations-article-9.pdf> (diciembre, 2019).

Vie publique (2018, diciembre 10). État d'urgence et autres régimes d'exception. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/269427-etat-durgence-et-autres-regimes-dexception-foire-aux-questions-faq> (diciembre, 2019).

Textos normativos

1) Japón

Ley sobre el Estado de Emergencia (*Disaster Countermeasures Basic Act*). Disponible en: <https://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCountermeasuresBasicAct.pdf> (diciembre, 2019).

2) Reino Unido

Ley de Contingencia Civil 2004 (*Civil Contingency Act*). Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents> (diciembre, 2019).

3) España

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12774> (diciembre, 2019).

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859> (diciembre, 2019).

4) Francia:

Ley sobre el Estado de Emergencia (*Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*). Disponible en: <http://bcn.cl/2cj8r> (diciembre, 2019).

Ley que refuerza la lucha contra el crimen organizado, terrorismo y su financiación, y que mejora la eficacia y las garantías del procedimiento penal (*Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*). Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032627231&categorieLien=id> (diciembre, 2019).

Ley que fortalece la seguridad interna y la lucha contra el terrorismo (*Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*). Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000035932811&dateTexte=20191226> (diciembre, 2019).

5) Ecuador:

Constitución de la República del Ecuador. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf> (diciembre, 2019).

Ley de Seguridad Pública y del Estado (Ecuador). Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372018000300835 (diciembre, 2019).

Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Decreto Ejecutivo 486 (Ecuador). Disponible en: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/Reglamento-a-la-Ley-de-Seguridad-Publica-y-del-Estado.pdf> (diciembre, 2019).

Nota aclaratoria

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)