

República de Chile
Ministerio del Interior
ONEMI

PROYECTOS
353.950983
83 apo
CHI92/PNUD
R1.2.a
c.1

Programa de Naciones
Unidas Para el Desarrollo
PNUD

1736

Proyecto CHI/92/009/A/13/99

" De Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil "

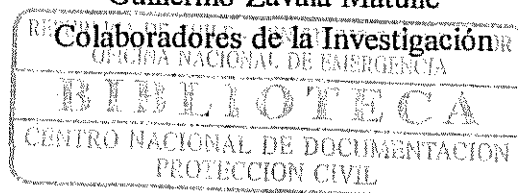
Sub Contrato Jurídico
Derecho Administrativo y Constitucional

Universidad de Chile
Fundación Facultad de Derecho

Profesor Dr. Eduardo Soto Kloss
Académico Director de la Investigación

Profesor Ramiro A. Mendoza Zúñiga
Académico Coordinador

Pedro Aguerrea Mella
Guillermo Zavala Matulic



Mayo 15 de 1996.

LEY 16.282

(Detalle)

INDICE

Proyectos
353.950983
83 año
1992/PNUB
R 1.2. a
c. 1

I.- INTRODUCCION

II.- TERMINOS DE REFERENCIA

III.- TEMARIO :

- * Normas Generales sobre Protección Civil.
- * Indice Ley 16.282 (detalle).
- * Ley 16.282 (detalle).
- * Orgánica y funciones de ONEMI.
- * Ley 16.282, Dictámenes Contraloría.
- * Constitución y Ley 16.282.
- * Visión de la consultoría sobre :
 - Intendentes, Gobernadores
 - Gobiernos Regionales, Municipalidades.
- * Visión de la consultoría sobre :
 - Manejo económico de la emergencia.
- * Visión de la consultoría sobre :
 - Ordenamiento jurídico.
- * Visión de la consultoría sobre :
 - Falencias, vacíos y conflictos.

IV.- ANEXO.

V.- APENDICE AL ANEXO.

VI.- RELACION COMPLEMENTARIA DE NORMATIVAS
VIGENTES DE IMPORTANCIA.

I.- INTRODUCCION

La Constitución Política de la República establece que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común (Art. 1º, inciso 4º), siendo su deber, entre otros, resguardar la seguridad nacional y dar protección a la población y a la familia (Art. 1º, inciso 5º).

De tales disposiciones y de aquellas que garantizan la vida y otros derechos fundamentales, se desprenden las obligaciones que en materia de seguridad y protección civil tiene el Estado con las personas y las comunidades.

La organización político-administrativa del Estado contempla al Poder Ejecutivo cuyo jefe supremo es el Presidente de la República, quien actúa con la colaboración de los Secretarios de Estado, y de los Intendentes y Gobernadores. La Constitución Política considera además la existencia de los Gobiernos Regionales (Art.100) y las Municipalidades administradas por los Alcaldes, definidas como corporaciones de derecho público, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local (Art. 107º).

Reconocida la existencia de los riesgos naturales y tecnológicos, puros o combinados con la influencia de la conducta humana, se comprende la necesidad de evitarlos, disminuirlos, controlarlos y contrarrestar sus manifestaciones cuando se transforman en agentes potenciales de muerte, secuelas y distintos grados de daño a los stock y flujos propios de las actividades nacionales y sistemas económico-sociales del país.

Cuando los agentes mencionados amenazan impactar (o de hecho impactan) a elementos vulnerables de la sociedad, se configuran, con grados y extensión variables, situaciones críticas cuya intensidad obliga a movilizar y administrar recursos extraordinarios. A la modalidad de gestión útil para ese propósito coyuntural y focalizada en el momento crítico, le llamamos gestión de emergencia.

Ante el peligro inherente a los riesgos y los eventos que desencadenan, la administración del Estado debe contemplar preparativos, prevención, mitigación del riesgo y respuestas ad-hoc, que incluyen la predicción y anticipación cuando son posibles, así como la respuesta, operaciones y mitigación del desastre dentro de la zona afectada, con el fin de rehabilitar y recuperar a la comunidad impactada, superando el distress y la disrupción aguda que ha sufrido, terminando el ciclo con el reasentamiento de la población y la reconstrucción de la infraestructura productiva y de servicios.

Eº de catástrofe — Excmo C-1

Un desastre que alcance a desarticular completamente las capacidades del Gobierno, de las instituciones y de los grupos intermedios dentro de uno o más asentamientos humanos ubicados en una unidad territorial, puede dar origen a una situación de conflagración de la mayor complejidad que denominamos "calamidad pública" y para la cual la Constitución Política contempla la posibilidad de aplicar el llamado Estado de Catástrofe (Arts. 39º, 40º y 41º), que está regulado por normas de excepción.

Si orientamos nuestra perspectiva hacia definir un marco general de seguridad civil (de acuerdo al concepto inglés de "Safety"), son innumerables las normativas y regulaciones que propenden a fortalecer las condiciones seguras y que son materia propiamente sectorial. Estas disposiciones, focalizadas en aspectos específicos o coordinadas abarcando de modo horizontal varios sectores, son fundamentales para establecer arreglos de detalle a una escala pequeña o circunscrita a la norma técnica.

Dichas disposiciones altamente especializadas, no conforman un proceso de gestión y no se integran sistemáticamente de modo de generar dispositivos útiles para tomar decisiones, que son la función propia tanto de las autoridades administrativas centrales y sus órganos de apoyo especializados, como de las Intendencias y Gobernaciones de acuerdo a la Ley Nro. 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Existe, entonces, un ámbito de gestión superior estratégica y táctica, con un fuerte componente gerencial informático, logístico, científico-tecnológico, financiero y de coordinación operativa institucional, con responsabilidades centralizadas y descentralizadas de acuerdo a la mayor efectividad para lograr resultados de acuerdo a las metas y control de las contingencias, que constituyen un campo de acción propio, específico, en el cual insertamos el concepto de protección civil en forma restringida.

Por tanto, el Sistema Nacional de Protección Civil puede definirse como aquel sistema de gestión dotado de mecanismos específicos para el manejo de los riesgos mayores, desastres y otras situaciones de emergencia que, integrando todos los recursos que la ley coloca bajo la autoridad del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, permite mantener un grado razonable de seguridad frente a dichas amenazas y una organización efectiva de acción y apoyo para la dirección y administración de las crisis, cuando éstas se presenten.

Hasta ahora han sido instrumentos de este campo de acción, la Ley Nº 16.282 que estableció disposiciones permanentes para enfrentar catástrofes ya ocurridas y el D.L. Nº 369 de 1974, que creó el servicio Oficina Nacional de Emergencia, ONEMI.

Normas SPC
L 16282
L 369

✓
Las disposiciones que históricamente se pueden analizar, apuntan preferentemente a un marco de acción reactivo frente a los agentes de riesgo, con una estrategia común a cualquier fenómeno y de la cual deriva una planificación eminentemente sectorial a cargo de los ministerios, sin acotar responsabilidades en los servicios públicos u otros órganos especializados y sustrayéndose al hecho fundamental de que los peligros existen en una dimensión espacial y temporal propia traducida con un perfil de impacto, en un lugar geográfico concreto y sobre un asentamiento humano de características precisas.

ONET
Durante los años en que ha existido el mencionado servicio público con un mandato de coordinación expresado en términos amplios, no se ha montado una red de dispositivos orgánicos que le permitan guiar e impulsar la gestión del riesgo y del desastre dentro de los organismos públicos en general, y de las Intendencias, Gobernaciones y Municipalidades en particular, por carecerse de un marco conceptual explícito y una política de estado, que dieran origen a estrategias, planes, programas, proyectos y otros instrumentos en el campo propio de la protección civil.

Se generó así, en los períodos intercrisis, una desaceleración en los procesos de convergencia y sinergia en cuanto al tratamiento integrado de las materias entre los organismos públicos, y muy especialmente respecto a la información dura que sostendrá las decisiones a ser tomadas en la emergencia. Ello se expresa en la ausencia de proyectos cogestionados entre varios organismos para lograr beneficios múltiples al término de ellos, y en la materialización de unas pocas iniciativas cuando cuentan con financiamiento de organismos internacionales interesados en apoyar su propia área.

Se advierte también, un conflicto de intereses entre los centros universitarios o técnicos de estudio, orientados claramente hacia ciencia pura y escasamente hacia la ciencia aplicada o la tecnología apropiada para lograr soluciones técnicas eficaces y eficientes, así como modelos de gestión modernos, útiles al manejo de problemas concretos estudiados en terreno y evaluados según criterios confiables. No existe vinculación entre una política y estrategia científico-tecnológica nacional, con las necesidades surgidas desde la prevención de los riesgos y la seguridad civil.

Por todo lo anterior, parece necesario que el Estado explicité los elementos básicos de su accionar frente al tema, expresados en la modernización y amplio complemento de las normativas existentes, enmarcadas de forma sistemática, abarcando todo el llamado ciclo de los desastres, fijando los recursos que asignará a este problema, con las prioridades, estrategias y planes que son necesarios para cumplir con la misión de "dar protección a la población y a la familia".

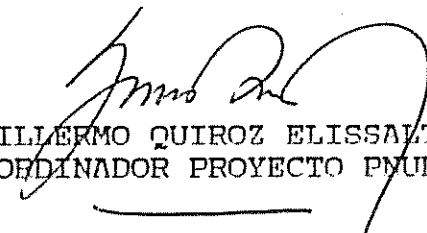
La Ley Nº 16.282 y el D.L. 369, reformulados y complementados con su puesta al día tras este gran objetivo, serían el punto de partida para enunciar una "ley general de protección civil" y regular los detalles y movimientos tácticos para la gestión mediante los Decretos Supremos instrumentales que en cada etapa de avance del proceso se requieran.

Así, dentro de los objetivos de desarrollo del Proyecto CHI/92/009 referidos a normativa, estructura y orgánica del sistema, se estimó prioritario el estudio a nivel constitucional y de las leyes mencionadas, agregándose las Leyes Nº 19.175 y Nº 18.695 en sus aspectos pertinentes, por su gran importancia para las regiones y municipalidades. Adicionalmente, se estudiaron otras normativas relevantes para algún tema en particular, que afectan a decisiones que no son tan centrales.

Para este trabajo y las recomendaciones derivadas, la Oficina de Proyecto trabajó durante 20 meses con la Fundación Facultad de Derecho de la U. de Chile y el Asesor Jurídico de contraparte, Abogado Dn. Keny Miranda Ocampo (ONEMI). Los Términos de Referencia adjuntos son ilustrativos de la complejidad del tema y la profundidad con que ha sido abordado. El esfuerzo justificó el requerimiento de un tiempo que duplicó los plazos inicialmente previstos para obtener los resultados. Aún así, éste representa sólo el primer paso en el desarrollo jurídico del tema : el diagnóstico y las recomendaciones.

Corresponderá al término de esta etapa dentro del Proyecto, apreciar y definir por parte de las autoridades superiores, a base de este trabajo, de sus propios antecedentes y de otros productos relacionados en los objetivos de desarrollo de esta iniciativa. A continuación se podrán describir los modelos de gestión, metodologías y procedimientos, dentro de los cuales deberá enmarcarse la actuación de los organismos públicos en el Sistema Nacional de Protección Civil moderno, efectivo en lo técnico y operativo que se desea institucionalizar.

Por último, la introducción e implantación del cambio será el desafío más relevante, al momento de romper la inercia de personas e instituciones. Será entonces cuando debamos valorar el mérito de enfocar el avance del país hacia un desarrollo de rostro humano, de perfil participativo y de contenido solidario, que se refleja en la preocupación y decisiones de gobierno por la seguridad y protección de la comunidad.


GUILLERMO QUIROZ ELISSALT
COORDINADOR PROYECTO PNUD

TERMINOS DE REFERENCIA

SUBCONTRATO FUNDACION FACULTAD DE DERECHO, U.DE CHILE.

I.- AMBITO : Derecho Administrativo y Constitucional.

II.-AREAS DE ACTIVIDADES :
(de acuerdo al Documento de Proyecto, Anexo V.1).

- a) Recopilación y estudio de la legislación existente.
- b) Propuesta normativa y orgánica general, y de las competencias e interacción a nivel regional en particular.
- c) Proyecto de Ley para actualizar y modernizar la administración del Estado en prevención y atención de desastres.
- d) Propuesta y definición de la modalidad de interacción entre órgano central y estructura regional.
- e) Asesoría legislativa para la tramitación del Proyecto de Ley.

III.-TERMINOS ESPECIFICOS DEL SUBCONTRATO
(de acuerdo al Plan de Trabajo oficial del Proyecto).

- 1.1.a) Recopilación y análisis sistemático de las normas vigentes en lo referente a las atribuciones de los órganos del Estado y colaboradores a la función de éste.
- 1.1.b) Identificación de las falencias, vacíos y conflictos entre las normas existentes, con énfasis en la definición de las variables de interacción negativa y espacios discrecionales que debilitan la gestión.
- 1.1.g) Elaboración del Proyecto de Ley sobre Protección Civil de la Comunidad para ser elevado al Ministerio del Interior en un cuerpo articulado conforme a la técnica jurídica.

- 1.2.a) Recopilación y análisis sistemático de las normas vigentes correspondientes a los Ministerios, Intendencias Regionales, Gobiernos Regionales y Gobernaciones Provinciales, en cuanto a su competencia, así como su interacción con las atribuciones de las Municipalidades respecto del tema y la participación de otros organismos involucrados.
- 1.2.b) Identificación de las falencias, vacíos y puntos de conflicto entre las normas existentes, con énfasis en la interacción entre el órgano central (Oficina Nacional de Emergencia) y las estructuras regionales y sectoriales.

IV.- ACTIVIDADES CONEXAS

Participación en asesoría jurídica para la investigación y selección de alternativas factibles para el Sistema Nacional de Protección Civil, la cuantificación de costos y beneficios, la comparación entre ellas y la priorización de aquella acorde al grado de desarrollo del país, tecnológicamente sustentable, armónica con la planificación nacional, y del mayor rendimiento operativo.

V.- OTRAS ACTIVIDADES

Integración de los aspectos jurídicos dentro del Proyecto con la asesoría jurídica de ONEMI para el tratamiento de materias relacionadas, que aún no estando en los términos de referencia, contribuyan a la profundización del tema respecto a otras instituciones colaboradoras del Gobierno en protección civil; y, la coordinación necesaria vía Oficina de Proyecto, con los demás integrantes de los cuerpos asesores que prestan servicio en el Proyecto.

VI.- OBSERVACIONES

En atención a la inexistencia de expertizaje jurídico en protección civil a nivel de las universidades o fundaciones relacionadas con ellas, y siendo un área poco estudiada previamente, los miembros de la Fundación Facultad de Derecho U. de Chile, debieron cumplir una etapa inicial de investigación profunda, internalización y aprendizaje de conceptos técnicos básicos del tema. Ello, junto a la complejidad de las tareas y la necesidad de retroalimentación y revisión permanente, justificaron un plazo mayor que el inicialmente previsto para completar el trabajo.

NORMAS GENERALES
SOBRE PROTECCION CIVIL

I INTRODUCCIÓN

"Régimen de emergencia es una institución legal preparada de antemano que, con el fin de asegurar la paz pública, organiza el robustecimiento del poder ejecutivo, transfiriendo de la autoridad civil a la militar una parte de los poderes de policía y una parte del poder represivo sobre la población civil"¹

Sin dudarlo que, desde la concepción del ilustre profesor francés, quizá en atención a la magnitud y heterogeneidad tecnológica de las emergencias actuales, la respuesta del ordenamiento frente a la emergencia, no se agota simplemente en el cambio de titulares que materialicen represión o intervención directa sobre sectores de la "población civil", sino más bien, en la búsqueda de un manejo coherente de los organismos del Estado, que importen eficiencia de las competencias de que gozan sus respectivos titulares², a fin de hacer realidad la preeminencia de la "servicialidad" del Estado en las materias que nos ocuparan.

Para mostrar el sistema chileno de protección civil³, enunciando en diversos momentos los

¹Maurice Hauriou. Derecho Público y constitucional, Instituto Editorial PEUS, Madrid, s.f. pág. 123.

²"competencia", reflejo de una potestad administrativa de origen exclusivamente legal. Vid. en especial arts. 7º de la Constitución y art. 62 inc.4º N°2 del mismo cuerpo. Es a través del ejercicio de esta competencia que el Estado puede incidir "imperativamente" en el ámbito de intereses personales de los ciudadanos.

³Sin perjuicio de que en informes anteriores se han remitido diversos cuerpos normativos (vid. fundamentalmente att. Dic. 12 de 1994, entre otras).

problemas que el mismo presente, hemos desarrollado el marco de nuestra investigación de un modo que permita adecuarse a los puntos de referencia de nuestra vinculación al proyecto⁴. Este es el siguiente:

Un Marco Teórico del Sistema Jurídico de Protección (II), donde priorizaremos (II.1) La Operación Fáctica del Sistema: de las distintas vías de decisión frente a la emergencia a) en cuanto a la afectación de garantías constitucionales, y b) en cuanto a la dinamicidad sectorial y vertical de la emergencia; (II.2) Esquema de competencias relativas a la Emergencia desde una perspectiva funcional; (II.3) Contingencias de competencias administrativas.

Luego (III), nos avocaremos a los aspectos constitucionales del manejo de la emergencia⁵, donde se hará una muestra del marco teórico del sistema de Estados de Excepción Constitucional, con particular énfasis en los estados constitucionales de Emergencia y Calamidad Pública, éste último introducido en la Constitución de 1980, lo que ha generado

⁴Sin perjuicio de su revisión, queremos hacer presente desde ya que el Régimen constitucional chileno, en su historia -Actas- ha considerado principalmente los regímenes excepcionales, como una respuesta protectora de las garantías constitucionales y no como un modo de actuación de la autoridad frente a la emergencia. Rogamos consultar por su interés las siguientes actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución: SS.363 (2 de Mayo de 1978); SS.362 (27 de Abril de 1978); SS. 368 (de 9 de Mayo de 1978); SS.370 (de 16 de Mayo de 1978). De particular interés SS.370, Martes 16 de Mayo de 1978, págs.22 a 30, que en vía conclusiva señala que Estado de Emergencia y Catástrofes necesariamente conducidos a través de Jefes Militares.

⁵Sin perjuicio de que ya se ha remitido documento de trabajo acerca de los Estados de Excepción Constitucional (ámbito de atribuciones del Presidente de la República), donde se ilustra la mecánica del sistema constitucional, en cuanto a los órganos intervinientes y a las facultades que cada estado otorga a la autoridad en relación a las garantías constitucionales que pueden verse afectadas.

una serie de dudas e inquietudes, en relación a la vigencia de la ley 16.282; demás está consignar, que nuestro texto vigente a diferencia de los anteriores ha consignado en forma expresa, como deber del Estado, la protección de las personas, fundamento esencial de todo el sistema nacional de protección civil⁶.

Seguidamente, el trabajo se encarga de mostrar el sistema legal de la protección civil, (IV), donde priorizaremos los siguientes tópicos:

(IV.1) la Onemi y su régimen jurídico, dejando debida constancia del hecho de que por la sólo dictación de la Constitución Política y la consagración del Estado Constitucional de Catástrofe en la misma, no ha existido una necesaria abrogación de aquellas normas anteriores a ésta, pudiendo aún plantearse situaciones como los estados preventivos de catástrofe, como se indica en el trabajo adjunto;

(IV.2) se insertará también un estudio de la ley 16.282, de singular aplicación en esta materia, para lo cual se ha estructurado primeramente un texto actualizado debidamente coordinado con la jurisprudencia de Contraloría General de la República, materializando los comentarios pertinentes en adecuadas notas pie de página, y luego se acompañan los dictámenes de Contraloría General de mayor relevancia que dicen relación con la aplicación del cuerpo legal en análisis. Se han asimismo adjuntado precedentemente, a fin de ilustrar un sistema general, diversas normas que permiten un muestreo de tipo transversal en la sociedad, dando cuenta del rol del Estado en materia de protección civil⁷.

⁶Se remite como anexo éste capítulo, sin perjuicio de su integración definitiva.

⁷Se han remitido entre otras, referentes a la actividad nuclear, en telecomunicaciones, en electricidad, en salud, en seguridad aérea, en seguridad vial, en incendios, en materia de bosques, navegación y aeronavegación, medio ambiente, defensa civil, sistema de servicios sanitarios, rol de carabineros, salud animal, Ministerios (obras públicas, vivienda, salud), etc. También hemos considerado mostrar la existencia de una actividad no estatal, que redunde en el tema de la protección civil, y cuya coordinación, en términos generales, corresponde a las autoridades que para cada caso se establecen como coordinadoras de estos entes privados -normalmente Interior,

Tampoco hemos dejado de considerar el actual (V) sistema de gobierno interior, considerando la irrupción de un nuevo ordenamiento regional (Ley 19.175) que ha creado un organismo de administración regional de múltiples competencias (Gobierno Regional), al que, entre sus variadas funciones se le han encargado algunas que dicen relación con el manejo y administración de la protección civil en la Región, produciéndose en consecuencia una severa tarea interpretativa, a fin de evitar, ciertamente, la colisión de funciones - impedida ya por la ley de Bases Generales (art.5º)- entre los niveles Centrales, Regionales, Provinciales y Comunales. Para ello, se ha tratado de armonizar el amplio marco normativo aplicable, a saber: DFL 22 de 1959, L.16.282, L. 19.175, L. 18.695 y L. 18.575.

No hemos querido también dejar de plantear, a modo de capítulo dentro de este contexto, el tema del manejo económico de la emergencia (VI), de acuerdo a la revisión de diversas normas con incidencia en la materia, tales como el art. 32 Nº22 de la Constitución, la ley de Administración Financiera del Estado, y la ley 19.175. Finalmente, hemos intentado esbozar -considerando una pauta de proposiciones elaborada al efecto- un ámbito de reducidas conclusiones y proposiciones, que reflejan las inquietudes surgidas en el marco de la investigación propuesta. Se insertan también, a modo de anexo, diversos informes de profesores de la disciplina pública relativas al manejo de la emergencia y se han incorporado además, las actas de la discusión de la ley 16.282.

sin perjuicio de Defensa, Salud, etc.- A esos efectos, también hemos adjuntado normas relativas a Cruz Roja, Bomberos, Clubes de Radio aficionados, Boy Scouts, etc.

II MARCO TEÓRICO DEL SISTEMA JURÍDICO DE PROTECCIÓN

¿ Existe un sistema nacional de protección civil ?

Existe en la actualidad un conjunto de normas que inevitablemente constituyen un sistema nacional de protección civil, sistema que emana y se consagra como deber del Estado, al tenor de lo prescrito en el artículo 1º inciso 5º del texto constitucional vigente, el que dispone que es deber del Estado, dar protección a la población. Otra manifestación de este principio subyace, tanto en el artículo 7º inc.2º de la Constitución, como en los artículos 39 y siguientes del texto, que en definitiva dan cuenta, que frente a determinadas circunstancias, que el constituyente precisará, se pueden afectar estos derechos. Es obvio que dicha afectación debe ser reflejo de la existencia de circunstancias extraordinarias, y no provenir del mero arbitrio o acaso. Este sistema es el sistema nacional de protección civil que tiene sanción constitucional y legal, el que sin embargo se ha construido en cuanto al rol preventivo, fundamentalmente en forma sectorial, es decir, el Estado ha establecido sectores de vinculación al derecho público, en la medida que por vía centralizada o descentralizada, ha decidido intervenir en áreas que el legislador ha determinado⁸ a través de las consecuentes regulaciones, situación que tiende a desvirtuar el concepto de sistema nacional de protección civil, al diversificando y especializando a los actores en dichas materias.

Una situación diferente ocurre en cuanto al rol de la actuación del Estado y de sus órganos en la emergencia propiamente tal, por cuanto, siendo el rol jerárquico del

⁸Todo ello, a iniciativa exclusiva -por regla general- del Presidente de la República, en cuanto la sectorización traduzca creación de potestades (atribuciones) y gasto público. Art. 62 inc.4º N°2 de la Constitución Política. Las excepciones, a esta regla se determinan por la existencia de normativa de tratamiento especial que el constituyente ha precisado (leyes orgánicas constitucionales, v.gr.)

Presidente de la República determinante, bajo la dependencia de éste, se ha optado por centralizar el manejo de la misma, a través de un órgano eminentemente coordinador: la ONEMI, sin perjuicio de cierta actividad material de su cargo, que no desvirtúa su rol natural. Sin embargo, a través de la profusión de entes sectoriales, normalmente personificados, y de la personificación a través de técnicas autonómicas en el plano local (municipalidades) y regional (gobiernos regionales), el rol coordinador del órgano legalmente previsto pierde paulatinamente sentido, máxime cuando esta coordinación, queda en razón de elementos jerárquicos, funcionales o territoriales, sin un correlato sancionador, lo que lleva a que tarde o temprano, el órgano competente quede sin un sustento real para su actuación. Lo anterior va configurando un sistema de protección civil descentralizado en cuanto a la actuación material para enfrentar y superar la emergencia.

II.1) Operación fáctica del sistema: de las distintas vías de decisión frente a la emergencia

a) en cuanto la afectación de garantías constitucionales

La operatividad del sistema de protección civil, se puede analizar desde el punto de vista de la autoridad central, en cuanto si es necesario, para su actuación en la emergencia, / afectar no los derechos y garantías constitucionales para superar la emergencia. Si para superar la emergencia se requiere la afectación, se emplea la normativa constitucional - estado de excepción constitucional de catástrofe-, si para superar la emergencia no se requiere de la afectación, se aplica la normativa legal -ley 16.282-. Lo anterior no significa que existan dos sistemas, es un sistema único que en cuanto a su aplicación depende del criterio del Presidente de la República, y en esta perspectiva, la ley 16.282, está vigente en las materias de nuestro interés, sólo en cuanto no se refiera a la afectación de

garantías constitucionales.

Desde el punto de vista de los órganos descentralizados y especialmente descentralizados territorialmente -Gobierno Regional, Municipalidades-, ellos deben actuar siempre, sin miramiento a la autoridad central, toda vez que es función propia la de tomar las medidas necesarias para enfrentar la emergencia, sin perjuicio que su actuar se vea afectado por la autoridad central, especialmente si escoge el camino de excepción constitucional.

b) en cuanto a la dinamicidad sectorial y vertical de la emergencia

Es posible también establecer, que el manejo de la emergencia no es evidentemente un fenómeno jurídico en sí, pues resulta obvio que la construcción jurídica que la soporte sólo tiene por objeto conciliar, del modo más eficiente, competencia y actividad material de órganos del Estado, atendida la vinculación positiva a derecho a que se encuentran éstos sometidos.

Desde esta perspectiva, normalmente, también es válido distinguir los tipos de afectaciones que se produzcan por la emergencia -**magnitud de impacto**-, pues ésta desencadena distintas reacciones de respuesta por parte de los órganos del Estado con sus diferentes competencias, lo que va a generar distintos tipos de oportunidad de respuesta, de donde resultan algunas características fundamentales del sistema, **su dinamicidad, su difusión, su especialidad, y la subsidiariedad**, que trasuntará en último grado, el respeto a la actuación fundamental de los cuerpos primarios y locales de la sociedad, y en último término, del resguardo de la **descentralización**⁹ como principio de actuación del propio Estado.

⁹vid. art. 3º Constitución Política del Estado.

La **dinamicidad** se expresa desde dos perspectivas fundamentales; la primera, referida a que el Estado, en cuanto poderes-deberes de actuación, **debe** necesariamente actuar producida la emergencia (sopesados los hechos que la constituyan y la determinen como tal), y ello por materialización del principio de **oficialidad**¹⁰, como por la expresión del principio de **responsabilidad**¹¹, que apareja como consecuencia de la inactividad o extemporaneidad de la correspondiente actuación, un correlato indemnizatorio por los daños que se pudieren causar; y la segunda, referida a que esta actuación no es **excluyente**, por principio, lo que trasunta múltiples actividades bidireccionales, desde una perspectiva vertical (jerárquica) y horizontal (material), todo ello dependiendo de la naturaleza y magnitud de la situación a enfrentar, y que lejos de colisionar competencias, permite el ejercicio adecuado de cada una de ellas. Queremos no obstante expresar, fundamentalmente, que la respuesta a la emergencia, debe visualizarse desde la base y no desde el centro de poder hacia abajo, pues sólo de este modo el sistema se armoniza con los esfuerzos descentralizadores de las últimas décadas.

La **difusión**, por su parte, como característica, nos permite entender la existencia de diversos y múltiples órganos, que por materia, territorio, grado, etc., coexisten en el tratamiento de la emergencia, y que lejos de debilitar centralizadamente el manejo de la misma, **tiende a expandir** la capacidad de respuesta de la Sociedad en general, sin perjuicio de las debilidades conceptuales que pudieren producirse frente a la coordinación de los distintos entes que intervengan activamente en el fenómeno. La **especialidad**, es además, fundamental reflejo y consecuencia de la **difusión**, pues cada órgano con competencias específicas actuará dentro del margen fijado por el legislador.

¹⁰art.8º de Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (18.575).

¹¹art. 38 inc. 2º de la Constitución Política, arts. 4 y 44 de Ley 18.575.

La subsidiariedad, por último, reflejará el respeto a los órganos menores de la sociedad frente al Estado, y dentro del propio Estado, demandándose entonces para éste una actuación de pleno respeto a la misma, dónde deba asegurarse a los entes inferiores una adecuada posibilidad de actuación en sus respectivos planos. Ello es, por lo demás, lo que viene asegurándose paulatinamente en la evolución descentralizadora de la administración chilena, esto es, que los cuerpos menores puedan asegurar su subsistencia frente a los mayores, quienes intervendrán para asegurar la supervivencia de éstos, en el marco de la solidaridad constitucional¹², como principio.

II.2.) Esquema de Competencias Relativas a la Emergencia desde una Perspectiva Funcional

El análisis del conjunto de disposiciones de distinto rango y carácter que conforman el sistema chileno de protección civil nos ha permitido llegar a algunas conclusiones que exponemos a continuación.

En primer lugar nos ha llamado la atención el considerable número de normas jurídicas que directa o indirectamente inciden en el tema de la protección civil. Ello demuestra que la preocupación por esta materia no ha sido ajena al legislador ni a la Administración con potestades normativas.

Sin embargo, este esfuerzo ha carecido de la necesaria visión global o de conjunto, absolutamente imprescindible dado el carácter multifacético que en la realidad presenta la

¹²Ésta es por la demás la tónica de la propia legislación de ONEMI, que contempla esta solidaridad y subsidiariedad a la que hemos aludido. Al efecto, vid. art. 4º DS N°509.

emergencia. Esta visión de conjunto permitiría estructurar un sistema de protección civil que considere a la emergencia y a la protección de las personas en toda la amplia gama de situaciones que se pueden presentar. Lo que existe en la actualidad, es un sistema, sin elaboración dogmática ni necesariamente coherente, elaborado en la mayoría de sus disposiciones, en relación a respuestas de hechos acaecidos, apareciendo por ende sus distintas partes sin una necesaria relación. Ello, conlleva a que se enfrente la emergencia -normalmente- en forma separada como si ésta, en la realidad, se presentara afectando sólo a un sector o materia, en circunstancias que por lo general, el desafío del desastre es normalmente multisectorial.

Es importante precisar que, cuando decimos visión global o de conjunto, no estamos postulando un esquema centralizador que concentre el fenómeno de la protección civil en un sólo órgano, esquema que sería, en todo caso, regresivo, seguramente ineficiente y contrario a todas las orientaciones que en materia de Administración del Estado se vienen dando en el país desde hace años, incluyendo las directrices que la propia Constitución vigente ha dado en su artículo 3º. Al contrario, nos parece que el esquema sectorial o por materias, que divide funcionalmente la tarea es el modelo más adecuado y con mayores garantías de eficiencia¹³, sin perjuicio de que no podemos obviar, que la regulación vigente omite la comprensión de la emergencia y la protección civil en toda su gama de posibilidades y la existencia de mecanismos que relacionen a los diversos órganos involucrados.

En segundo lugar, y ya anticipado en el punto anterior, es posible advertir una diversificación en el tratamiento de todo lo relativo a la protección civil, especie de división

¹³Debemos recordar que eficiencia y eficacia, resultan elevados a la categoría de principio jurídico de la actuación de la Organización del Estado, lo que reafirma lo expuesto. vid. art. 5º Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

del trabajo en la materia. Esta diversificación se manifiesta principalmente en la existencia de diferentes órganos a los que por materias específicas les han sido entregadas las potestades respectivas. Es decir, frente a determinada materia o sector existe el correspondiente órgano estatal a quien la ley comete determinadas responsabilidades (v.gr. para la energía nuclear, la Comisión Chilena de Energía Nuclear¹⁴; para la actividad marítima, la Dirección General del Territorio Marítimo¹⁵; en materia de salud los Servicios Regionales¹⁶, etc.). En general, cabe señalar que estos órganos estatales son entes personificados o descentralizados¹⁷, es decir, dotados por el legislador de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de la función administrativa asignada. Otros en cambio no tienen personalidad propia, sino que actúan jurídicamente por intermedio del Fisco.

Un caso especial dentro del sistema que estamos describiendo, lo constituyen las Municipalidades y los Gobiernos Regionales, ubicados, sin embargo, en el esquema de la descentralización territorial. Caso especial decimos, porque a estos entes personificados el legislador les atribuye, en distintas leyes específicas, variadas tareas relativas a la protección civil, constituyéndose de esta forma en órganos en los que se concentran diversas competencias tanto en cuanto a su tipo (autorizatorias, fiscalizadoras, normativas, preventivas, etc.), como en cuanto a la materia (urbanismo, salud, etc.). Debemos desde ya advertir, que existe una especie de tendencia del legislador en atribuir a los municipios y, posiblemente en el futuro, a los Gobiernos Regionales, un cúmulo de funciones que, en la mayoría de los casos, no están en condiciones cumplir.

¹⁴ley 16.319 y 18.302

¹⁵DFL 292 (Def./Marina)/53

¹⁶DL 2763/79

¹⁷Con excepción obviamente, de la Dirección General del Territorio Marítimo.

En tercer lugar, en relación a las fases o subsistemas de la protección civil y las correspondientes potestades o competencias conferidas, es posible establecer una clara distinción: existen potestades conferidas en el ámbito de la prevención (en su sentido más amplio) y otras conferidas en el de la emergencia propiamente tal (tanto en su fase de respuesta, como en la fase posterior). **Las potestades preventivas consisten, en general, en mecanismos de fiscalización, verificación de requisitos y otros, a cargo del ente sectorial con competencia en la materia.**

En cuarto lugar, en cuanto al tipo de competencias conferidas a los órganos administrativos, éstas también son diversas. Las hay autorizatorias, normativas, fiscalizadoras, sancionatorias, etc. En cuanto a las competencias o potestades autorizatorias, éstas consisten en fórmulas en las que el órgano administrativo, previa verificación del cumplimiento de exigencias y requisitos por parte del interesado, faculta a éste para desarrollar determinada actividad (v.gr. la autorización para edificar, cumpliendo la normativa sobre construcción, que otorga el municipio respectivo¹⁸; la autorización para el funcionamiento de instalaciones radioactivas que otorgan los Servicios de Salud¹⁹; las diversas autorizaciones con que se debe contar para desarrollar actividades marítimas, tanto en relación a las personas involucradas como a los bienes utilizados para dichas actividades, y que otorga la Dirección del Territorio Marítimo²⁰; etc.).

Las competencias normativas consisten en la potestad atribuida por el legislador a un determinado órgano administrativo para regular o normar determinado sector o materia. Esta

¹⁸vid. art. 20 de ley 18.695 en relación DFL 458 art. 116 (Ley General de Urbanismo y Construcción)

¹⁹art. 86 Código Sanitario

²⁰DL 2222/78

regulación de origen administrativo, por los órganos que la emiten, complementa normalmente la regulación legal -donde encuentra su habilitación (sub legal)- que señala el marco general, dejando a la norma administrativa la regulación de las situaciones específicas y de detalle, sin perjuicio de que la autoridad administrativa, en todo caso, tiene zonas de restricción en su actuación y que son demarcadas por el propio ordenamiento constitucional, que ha erigido un sometimiento a **legalidad** en la mayoría de los derechos, que a modo de garantía constitucional se encarga de consignar²¹. Este sistema, compatible constitucionalmente, en los términos anotados, tiene la ventaja de otorgar a la normativa la necesaria flexibilidad frente a la realidad siempre cambiante, puesto que originándose en un órgano administrativo, este mismo órgano la puede modificar de acuerdo a las circunstancias de mérito o conveniencia, resguardando eso sí, los derechos que se pudieren haber adquirido. Este tipo de competencia tiene dos modalidades. Algunos órganos la tienen por sí mismos, en virtud de la atribución legal respectiva, (v.gr. Dirección General del Territorio Marítimo, Servicios de Salud, etc.). Otros, en cambio, la ejercen indirectamente a través del Ministerio (órgano centralizado) por el cual se relacionan con el Gobierno, proponiéndole a dicho ente de la Administración Central la dictación de la normativa que estimen conveniente para su sector (v.gr. Superintendencia de Electricidad y Combustibles²² en relación con el Ministerio de Economía).

El ejercicio de las competencias normativas nos plantea varias dudas. Aparte del posible efecto económico que una frondosa e inestable regulación puede tener, desincentivando las inversiones y haciendo odiosa la actitud del Estado en el ejercicio de las diversas actividades que se desarrollen. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, este tema nos

²¹v.gr. Las limitaciones al dominio encuentran su fuente sólo en la ley -19 N°24-, sin perjuicio de la indemnizabilidad de su afectación; 19 N°21; 19 N°22; 19 N°23, etc.

²²Ley 18.410

plantea la cuestión de hasta dónde puede llegar lícitamente esta regulación dentro del marco de la Constitución actualmente vigente. Nos referimos concretamente a la garantía de la reserva legal de la regulación de la actividad económica consagrada en el artículo 19 N° 21 de la Constitución. Esta garantía consiste en que el ejercicio de cualquier actividad económica sólo puede ser regulado por normas legales, es decir, leyes en sentido estricto²³. No podría, por tanto, una regulación meramente administrativa (no legal) normar actividades económicas, cuyo libre ejercicio la Constitución asegura a todas las personas, con la sola limitación de respetar "...las normas legales que la regulen".

En cuanto a las competencias fiscalizadoras o de control que varios de los órganos en estudio poseen, se nos sugieren varias reflexiones. La importancia que en materia de protección civil reviste una adecuada fiscalización es evidente. Sin embargo, aquí es donde apreciamos una de las mayores falencias del sistema que es el incumplimiento de las normas y la ausencia de mecanismos adecuados para que los encargados del control lo realicen efectivamente. El problema, entonces, no es la ausencia de normas, que, hemos visto son abundantes y variadas, sino que el incumplimiento de ellas.

Como complemento de las competencias normativas y fiscalizadoras, algunos de los órganos con potestades en materia de protección civil poseen además competencias para la aplicación de sanciones frente al incumplimiento de la normativa legal o aquella que el mismo órgano dicta. En estos casos la ley -normalmente- contemplará un procedimiento para la aplicación de las sanciones que correspondan, el que siempre deberá consultar las garantías mínimas del debido proceso²⁴, asegurándose siempre la intervención del órgano

²³Vid. también el artículo 61 de la Constitución, que impide incluso la delegación legislativa (DFL) en cuanto se afecten garantías contempladas en el artículo 19 de la Constitución Política.

²⁴En cumplimiento del art. 19 N° 3° inc.4° de la Constitución Política.

jurisdiccional (tribunales ordinarios de justicia) para la revisión de lo obrado por el órgano administrativo, en razón del principio de tutela judicial que consagra la Constitución²⁵. A este respecto cabe indicar la misma observación que la hecha sobre las competencias fiscalizadoras, puesto que si éstas no se cumplen ni se ejercen por los órganos respectivos, es-obviamente improbable que las potestades sancionatorias se lleguen a ejercer.

Finalmente dentro de este esquema sobre las diversas competencias que el ordenamiento confiere a los órganos administrativos integrantes del sistema de protección civil, cabe referirse a las competencias coordinadoras, aquellas a que aludíamos al inicio de este trabajo como indispensables para obtener una visión global o de conjunto y cuya ausencia efectiva constituye, quizás, la principal falla del actual sistema. Decimos ausencia efectiva, puesto que en teoría este tipo de competencia está radicada precisamente en ONEMI, al tiempo que en la realidad carece de los necesarios complementos para hacerla cumplir en la práctica, complementos que podrían consistir en atribuir a ONEMI potestades sancionatorias que materialicen esas competencias de coordinación.

II.3) Contienda de competencia administrativas

Las contiendas de competencia son un fenómeno propio de cualquier sistema organizativo relativamente complejo y casi inevitable como lo demuestra la realidad. Este fenómeno es tan evidente que el propio legislador ha previsto mecanismos para resolver las contiendas que pudieran producirse entre distintos órganos de la Administración. Sin embargo, cabe señalar como idea fundamental, que las contiendas de competencia son necesariamente excepcionales puesto que el ordenamiento jurídico posee una lógica y coherencia internas, más allá de las dudas y confusiones de sus intérpretes. Las contiendas, por ello, son una

²⁵art.73 C.P.

"anormalidad" del sistema que él mismo se encarga de solucionar.

En relación a la misma idea de las contiendas de competencia como algo excepcional y a la coherencia interna del sistema jurídico como principio general, debemos indicar que muchas de dichas contiendas no son sino aparentes. En esos casos el supuesto problema lo solucionaremos conforme a una interpretación que tome en cuenta lo anterior y con las herramientas que el ordenamiento nos proporciona en materia de actuación de los órganos administrativos dotados de potestades públicas. Muchas veces estas "falsas contiendas de competencia" no se plantean expresa y formalmente por el órgano supuestamente involucrado ante aquel llamado a resolverlas. La solución al problema (aparente) no es buscada por la vía de la "acción", sino que por la de la "omisión", es decir, frente a la afirmación, correcta o no, de que sobre una misma materia o situación concurren con sus competencias dos órganos distintos la respuesta en definitiva se traduce en un no actuar. Si consideramos que detrás de toda competencia va envuelta una necesidad pública que debe ser satisfecha, comprenderemos la gravedad de esta situación.

La revisión que hemos hecho del sistema de protección civil nos ha permitido concluir como su característica fundamental la de la **difusión**: variados órganos con competencias diversas se ocupan de la protección civil. Esto, que podría considerarse terreno propicio para las contiendas de competencia, adquiere por ello singular relevancia, y ello es lo que pasamos a exponer. Considerando los siguientes puntos de solución:

II.3.a) La ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado: su aporte general.

Esta ley orgánica constitucional (art. 38 de la Constitución) es la encargada de establecer la organización básica de la Administración del Estado. Su adecuada comprensión nos

parece indispensable para el correcto ejercicio de las potestades públicas atribuidas a los órganos del Estado, no sólo en materia de prevención y emergencia, sino que en general.

Sus normas nos entregan criterios de interpretación de las competencias administrativas, especialmente importantes para resolver las que hemos llamado "falsas contiendas de competencia", además de referirse y tratar el tema de las reales contiendas. Su art. 2º consagra el principio de juridicidad y el de la reserva legal de las potestades²⁶. Por su parte, el art. 3º inc. 1º establece el llamado principio de la servicialidad del Estado²⁷. Debe considerarse además su art. 5º que establece dos principios fundamentales, cuya aplicación correcta por parte de la Administración resolvería muchas de esas falsas contiendas, el principio de la eficiencia y el de la actuación coordinada. La importancia de este último es evidente en materia de protección civil donde la coordinación entre los diversos órganos atribuidos de potestades resulta vital²⁸.

Seguidamente nos encontramos con el art. 8º inc.1º, relativo al impulso de la actuación de la Administración. Dicho impulso lo pone la ley de cargo de la propia Administración, siendo el impulso de los particulares necesario sólo como excepción cuando la ley lo exija expresamente. Es la forma como el legislador ha querido eliminar la abulia y la indolencia

²⁶"Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les hayan conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes".

²⁷"La Administración del Estado estará al servicio de la comunidad, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente".

²⁸El art. 5º dispone: "Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiencia de la Administración, procurando la simplificación y rapidez de los trámites y el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.///Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones".

en el desempeño de las funciones públicas que, recordémoslo una vez más, están al servicio de la comunidad y para la satisfacción de las necesidades públicas. Es oportuno asimismo, precisar que la norma del art. 8º que estamos analizando no significa la atribución a la Administración de potestades amplísimas e indeterminadas; no significa que puedan actuar de cualquier forma y en cualquier materia. La propia iniciativa que ordena la disposición lo es "en el cumplimiento de sus funciones", las que son necesariamente acotadas y determinadas²⁹. El art. 10³⁰ de la ley se refiere al control jerárquico de las autoridades y jefaturas sobre sus subordinados, control que es obligatorio e integral. Obligatorio para el superior puesto que es la forma de saber en qué grado y medida el ente bajo su dirección y el personal de su dependencia cumplen o no la tarea encargada, que, en definitiva, no es otra que la satisfacción de la necesidad pública encargada por el legislador. Integral, puesto que comprende aspectos relativos a la eficiencia y eficacia, como también los aspectos jurídicos y de oportunidad.

Luego, art 11³¹ establece el llamado control de cumplimiento como obligación de ciertos funcionarios superiores dotados de potestades normativas (pueden dictar normas o regular

²⁹El art. 8º inc. 1º señala "Los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo".

³⁰"Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia.///Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones".

³¹"Las autoridades y funcionarios facultados para elaborar planes o dictar normas, deberán velar permanentemente por el cumplimiento de aquéllos y la aplicación de éstas, dentro del ámbito de sus atribuciones, sin perjuicio de las obligaciones propias del personal de su dependencia".

ciertas materias) o potestades planificadoras (elaboración de planes). Hemos visto que varios son los órganos con atinencia en materias de protección civil dotados por el legislador de potestades normativas y/o de planificación (v.gr. DIRECTEMAR, Superintendencia de Electricidad y Combustibles y especialmente Municipalidades y Gobiernos Regionales), por lo que es este un punto de singular importancia en nuestro estudio.

Queremos enfatizar que las disposiciones transcritas y analizadas ubicadas en el Título I de la ley 18.575, son **normas jurídicas obligatorias para todos los órganos de la Administración del Estado** y no meras enunciaciones teóricas o recomendaciones de buen desempeño. Son principios de sana administración inspirados en la servicialidad del Estado y su deber de promover el Bien Común que han sido plasmados por el legislador en normas jurídicas concretas y cuyo incumplimiento trae aparejada la responsabilidad del Estado³² y la del funcionario infractor. Estos principios plasmados en normas jurídicas deben ser considerados cada vez que interpretemos las potestades públicas y su ejercicio y, obviamente, también cuando nos enfrentemos a esas falsas contiendas de competencia resueltas por acción u omisión. Constituyen instrumentos fundamentales de interpretación para la solución de conflictos aparentes o no.

II.3.b) La ley 18.575, las contiendas y su aporte especial.

Esta materia está tratada en el Título II de la ley 18.575, en su art. 36. Es importante indicar que las disposiciones de esta Título II no son aplicables a diversos entes de la Administración -como se advirtió-, entre los cuales nos interesa resaltar para efectos de nuestro estudio a las Municipalidades, caso especial que trataremos más adelante. La

³²vid. en particular arts. 6º, 7º y 38 inc.2º de la Constitución Política; 2º, 4º, 15º y especialmente, para quienes se aplica el TIT.II de la referida ley (art.18) el art.44, todos de la ley 18.575.

solución ideada por el legislador para las contiendas de competencia hace una distinción que conviene considerar.

El ordenamiento jurídico chileno organiza la Administración del Estado en torno a la figura del Presidente de la República quien es el Jefe de Estado³³ y a quien corresponde el gobierno y la administración. Esta función la desarrolla el Presidente con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes (art. 1º ley de Bases). Estos órganos los podemos agrupar en dos grandes categorías:

- a) órganos centralizados o no personificados (sin personalidad jurídica propia) que se vinculan con el Presidente mediante el vínculo jurídico de la dependencia;
- b) órganos descentralizados o personificados que se vinculan con el Presidente por el vínculo de la supervigilancia o dependencia atenuada.

Esta dependencia o supervigilancia la ejerce el Presidente a través del Ministerio que corresponda, salvo las excepciones legales correspondientes. Si la contienda de competencia surge entre órganos que dependen o se relacionan (término asociado a la supervigilancia) con un mismo superior jerárquico, la contienda es resuelta por dicho superior. Si la contienda surge entre órganos dependientes o vinculados (supervigilados) con distintos ministerios, la contienda debe ser resuelta por los Ministros respectivos y en caso de desacuerdo resuelve el Presidente de la República.

II.3.C) Un caso especial: de las Municipalidades

El mecanismo de solución recién descrito no es aplicable a las Municipalidades, según lo dispone el art. 18 de la ley de Bases. Las Municipalidades constituyen un caso especial

³³art. 24 de la Constitución

dentro de la estructura organizativa del Estado. Son entes personificados vinculadas con el poder central a través de una supervigilancia bastante menos intensa y fundamentalmente variable según factores normativos y fácticos. Pero aún puestos en la hipótesis de la más tenue supervigilancia no podemos olvidar que los Municipios son parte de la Administración y su actuación debe considerar este principio fundamental. Clara expresión de esta idea es el art. 7º de la ley de Municipalidades (ley 18.695) que dispone: "Las Municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad. Corresponderá al Intendente de la región respectiva velar por el cumplimiento de lo que dispone el inciso anterior". Es decir la actuación de las Municipalidades no puede, ni debe estar al margen de las orientaciones dadas por las políticas a nivel nacional y regional; los municipios son parte de la Administración del Estado, cuya cabeza (**Jefe**) es el Presidente de la República, y su autonomía debe ejercerse e interpretarse de acuerdo a esta idea fundamental³⁴.

³⁴No dejamos de reconocer que la actual legislación no tiene soluciones expresas a estas eventuales contiendas -positivas no negativas- que pudieren producirse. Al efecto, el DL 1289(1975), hoy derogado, establecía en sus artículos 73 y 74, soluciones concretas. Hoy, la solución parece materializarse por vía de coordinación (del Gobernador, art.8º Ley 18.695), instrumento que no refleja soluciones competenciales concretas frente a eventuales contiendas, lo que ha llevado incluso a la interposición del mecanismo del recurso de Protección, en la búsqueda de la solución al problema planteado, medio que no compartimos.

INDICE

LEY 16.282

(Detalle)

INDICE POR MATERIA

<u>M A T E R I A</u>	<u>ARTICULO</u>
<u>L E T R A "A"</u>	
- Aplicabilidad de la ley: momento	1
- Ayuda a damnificados: cuantía, calidad y condiciones	2
- Arrendamiento de casas, sitios, locales o parcelas	3
- Accidentes del trabajo o en acto de servicio	4
- Alimentos	5
- Artículos farmacéuticos	5
- Acaparamiento	5
- Artículos alimenticios adulterados	5
- Agravante penal	5
- Aduana	7 i2
- Aportes extraordinarios: posibilidad de hacerlos a las Municipalidades afectadas	9
- Ayudas en el área de la construcción y asistencia social: organismos que pueden prestarla, fondos utilizables, finalidad	11
- Asistencia técnica industrial, agrícola o minera	16
- A.F.P.	17
- Alcalde	22
- Asesoría del Comité Comunal de Emergencia: Iningrantes	22

- Arquitectos	25	
- Antecedente tipos para la reconstrucción: función y procesamiento	25	
- Arquitectos : Excepciones a su intervención	25	
- Arquitectos : Particulares o estatales	25	
- Areas damnificadas que requieren de estudios más detenidos	26	
- Aprobación de planos reguladores: procedimiento	27	
- Afectación de inmuebles al uso público	28	
- Asociaciones de ahorros y préstamos	32	
- Autorizaciones previas: Excepción	32	
- Adquisición de oficinas para profesionales: Sistema	32	
- A.F.P.	34	
- Atención de damnificados: Medios	40	
- Asociaciones de Canalistas	42	
- Autorizaciones	43	
- Areas verdes, plazas y sedes sociales: superficie ocupan: relación con el precio de terrenos adquiridos en poblaciones de tipo popular	43 15	que
- Adquirentes de predios en poblaciones de tipo po- pular: Derechos	43 15	
- Alimentos : Su almacenamiento en estancos	46	

L E T R A "B"

- Beneficios : cuantía, calidad y condiciones	2
- Bienes que sirven para el alhajamiento o guarne- cimiento de una casa	5
- Banco Central de Chile e Instituciones de Pre- visión Social	17

- Banco del Estado e Instituciones de Previsión Social	17
- Bancos e Instituciones de Previsión Social	17
- Bomberos	22
- Bienes inmuebles fiscales : cambio de destino	28
- Bienes Nacionales de uso público	29
- Bienes nacionales de uso público desafectados posibililidad de vender los procedimientos	29
- Beneficios a familias de personas fallecidas	34
- Becas a estudiantes	35
- Bienes muebles dados de baja : Posibilidad de usarlos en la emergencia	40

L E T R A "C"

- Colaboración : cuantía, calidad y condiciones	2
- Casos que habilitan normas de excepción	3
- Casas, sitios, locales o parcelas : Régimen excepcional de venta, entrega, dación en uso, arrendamiento, concesión	3
- Concesión : casas, sitios, locales o parcelas	3
- Condonación de impuestos que graven la propiedad, personas, ventas, actos y contratos	3
- Comisiones de servicio al extranjero de los empleados y agentes públicos: viáticos	3
- Combustible	5
- Comercialización de bienes destinados a la emergencia : sanción	6
- Cambio de destino en donaciones y erogaciones para emergencias : requisitos	6
- Contraloría General de la República	6

- Cuenta : Obligación de darla en la C.G.R.	6
- Certificación de las donaciones	7
- Contraloría General de la República	10
- Construcción	11
- Conservador de Bienes Raíces	14
- Caja de Accidentes del Trabajo	17
- Clausuras : Forma de disponerlas	18
- Congreso Nacional	19
- Carabineros	20
- Coordinación de recursos humanos y materiales	20
- Comités de Emergencia	21
- Comisionado especial en sismos y catástrofes ocurridos en países extranjeros : Funciones	21
- Comités Comunales de Emergencia : Integración	22
- Carabineros	22
- Cruz Roja	22
- Consejos Comunales Campesinos	22
- Centros de Madres	22
- Centro de Padres y Apoderados	22
- Cooperativas	22
- Comerciantes	22
- Constructores Civiles	25 12
- Constructores Civiles particulares o estatales	25
- Colegios de Ingenieros	27
- Carencia de planos reguladores	27
- Costo de los planos reguladores	27
- Compatibilidad de disposiciones	30

- Caja Central de Ahorros y Préstamos	32
- Créditos de reparación : Reconstrucción y re- posiciones de cualquier vivienda	32
- Cuantía de los préstamos que puede otorgar la Caja Central de Ahorros y Préstamos	32
- Contraexcepción a la normativa especial de las asociaciones de Ahorro y Préstamos	32
- Casas o departamentos destinados a servir de residencia a personas que habitan permanente- mente en zonas exclusivas del D.F.L., de 1959	32
- Créditos preferenciales CORVI	33
- Caja de Previsión	34
- Colegios	35
- Carencia de Recursos	35
- CORA	39
- Créditos para infraestructura agrícola, plantación de frutales y adquisición y mantención de ganado : Condonación	39
- Condonación	39
- Comunidades de Agua	42
- CORFO	42
- Canal Chincolco	42
- Conservador de Bienes Raíces	43
- Comunidades, Cooperativas y Sociedades obligación con sus integrantes	43
- C.B.R.	43
- C.B.R. : Certificados de litigios	44
- Contralor General de la República	44
- Cheques	5

L E T R A "D"

- Daños de consideración	1
- Decreto Supremo : Fundado	1
- Damnificados : Concepto	2
- Daños de consideración : Requisitos	2
- Destrucción de empresas u oficinas	2
- Damnificados: Ayuda, colaboración y beneficios que reciba. Naturaleza, condicionamiento	2
- Derecho a ser trasladado a zona en que exista demanda de mano de obra	2 13
- Derecho a matrícula preferente por traslado	2
- Decreto fundado	3
- Designación de autoridades y determinación de sus atribuciones o facultades	3
- Donaciones a países afectados	3
- Delitos	5
- Dirinco	5
- Delitos	5
- Donaciones.	6
- Destino de donaciones y erogaciones: Autoridad que resuelve, distribución y aprovechamiento	6
- Donaciones : Excepción a formalidades	6
- Decreto Ley N° 45, de 1973	7
- Donaciones	7
- Donaciones : Calificación de su carácter y destino : prueba	7
- Dos por ciento constitucional	9
- Decretos de traspaso presupuestario	10
- Damnificados : Ayuda	11

- Decreto Supremo	11
- Decreto Supremo	11
- Decreto Supremo	13
- Decreto Supremo	14
- Deudores de organismos e instituciones de la construcción y asistencia social : facilidades y beneficios que tienen	15
- Damnificados	15
- Decreto Supremo	15
- Damnificados	16
- Decreto Supremo	16
- Delegación de atribuciones	21
- Dirección de Asistencia Social	22
- Defensa Civil	22
- Derogación	23
- D.S. N° 180, de 02 de 1971 del Ministerio del Interior	24
- Daños masivos en viviendas y edificación	25
- Damnificados	25 i2
- Demolición de edificios	26
- Decreto Supremo	27
- Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano del MINVU	27
- Decreto Supremo fundado : Requisitos	28
- Desafectación de Bienes Nacionales, posibilidad menoscabo en bienes particulares	29
- D.L. 547, de 1974	29
- Determinación previa del origen de los bienes nacionales de uso público; objeto	29
- Destino de los productos de la subasta	29

- Destinación de inmuebles constituidos en inmuebles expropiados : objeto	30
- Decreto N° 2.354 , de 1933	30
- D.F.L. 285, de 1953 y 2 de 1959	33
- Dirección de Asistencia Social	34
- Depto. del Bienestar del Ministerio de Educación	35
- D.L. N° 603, de 1974	36
- Dirección General de Crédito Prendario y Martillo; Sucursales. Damnificados	39
- Damnificados	39
- D.A.E.	40
- Dirección de Asistencia Social del Ministerio del Interior	40
- D.G.A.	42
- Dificultades entre institucion compradora y poblador	43
- Departamento de Títulos de la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales	44
- Dineros recibidos del Ministerio del Interior	45
- Dos por ciento constitucional	45
- Decreto Supremo	46

LETRA "E"

- Envío de ayuda al exterior	1
- Establecimientos Educativos	2
- Estatuto Administrativo	3
- Entrega jurídica (tradición) de casas, sitios locales o parcelas	3
- Entrega en uso de casas, sitios, locales o par-	3

celas

- Engaño en la calidad, peso o medida de artículos	5
- Enajenación de especies donadas : Finalidad	6
- Exámen de cuentas	6
- Excensión de pagos y gravámenes	6
- Exportaciones de especies donadas	7
- Excepciones al régimen general de importaciones o exportaciones	7
- Excepción a normas legales	16
- Excepción a normas legales	17
- Establecimientos comerciales e industriales	18
- Embajadores	21
- Exigencias extraordinarias en la construcción, reconstrucción y reparación de edificios, o demolición de ellos	26
- Estudios de suelo	26
- Especialista antisismico: Función	27
- Expropiación	29
- Ejecución de nuevas obras de urbanización: Ítemes	29
- Exenciones que permitió el D.F.L. 2 tratamiento, requisitos para mantener la sanción	33
- Empresas que construyen viviendas destinadas a sus empleados, obreros e inquilinos	33
- Excepción a los reglamentos escolares	35
- Especies empeñadas posibilidad de oblenos volución o su valor , requisitos	38
- E.C.A.: sistema de comercialización posibilidad de alterarlo	41
- Escrituras definitivas: posibilidad de sollicitarlas casos	43

- Escrituras definitivas: obligación de otorgarlas. Casos	43
- Exámen de cuentas del sismo o catástrofe	45
- Erogaciones particulares: canalización	45
- Entidades Públicas: subordinación	46
- Estando de materiales de construcción, herramientas, alimentos, y vestuario	46

L E T R A "F"

- Familiares de los damnificados	2
- Fijación de precios: posibilidad	5
- Formalidades legales: excepciones	6
- Falta de documentos o comprobantes de gastos de dineros para la emergencia	6
- Forma y condiciones de préstamos	16
- Fuerzas Armadas	20
- Fallas geológicas	26
- Familias fallecidas	34
- Familia del fallecido: concepto.	34
- Fondos destinados a paliar efecto del sismo o catastrofe: aplicación especial en la Dirección del Crédito Prendario	38
- Forma y condiciones del reembolso de gastos asumidos por la D.G.A.	42
- Fianza: procedencia como garantía de los créditos	44
- Falta de documentos o comprobantes de inversión	44
- Fallos en conciencia	45
- Fijación de plazo	46

L E T R A "G"

- Garantía en los préstamos a damnificados	14
- Garantía Hipotecaria: constitución	14
- Gravámenes, Prohibiciones y Litigios de la propiedad	14
- Garantía	16
- Gobernadores: facultad para clausurar	18
- Gratuidad: beneficios gratuitos	25 i2
- Gratuidad	30
- Gastos derivados de las funciones propias de las juntas de Vigilancia Asociación de Canalistas y Comunidades de agua: tratamiento especial, requisitos	42
- Gratuidad	46

L E T R A "H"

- Herramientas	5
- Hipoteca	14
- Hijos de personas fallecidas: becas	35
- Herramientas	46

L E T R A "I"

- Impuestos condonación, requisitos	3
- Intereses penales: condonación	3
- Inmuebles	3
- Instituciones de socorro o beneficencia: régimen de su personal durante la emergencia	4
- Importaciones especies donadas	7
- Impuesto, tasa, derecho o gravamen	7

- Inmuebles	11
- Inmuebles para damnificados: origen, posibilidad de adquirirlas	12
- Intereses	16
- Instituciones de Previsión Social	17
- Instituciones asistenciales	20
- Intendentes	21
- Intendente	22
- Integración del C.C.E. cuando no existen Uniones Comunales: representantes	22
- Intervención de Arquitectos: Excepciones	25
- Ingenieros	25 i2
- Ingenieros civiles particulares o estatales	25
- Instituciones sin fines de lucro	30
- Internados	35
- Informes previos	35
- Irrecuperabilidad de especies empeñadas	38
- INDAP	37
- Inventarios de bienes dados de baja	40
- Inscripciones C.B.R.	4

LETRA "J"

- Jabón	5
- Jefe de la Unidad de Carabineros	22
- Jefe de la Unidad del S.N.S.	22
- Juntas de Vigilancia Código de Aguas	42
- Juzgado de Letras de Mayor Cuantía	43

- Juicios pendientes	44
- Juicios: oportunidad de su iniciación	44
- Juicios de cuentas: Casos calificados en que se omite el procedimiento habitual	45

LETRA "L"

- Leyes Orgánicas de los Servicios Públicos	3
- Límites para las normas de excepción	3
- Ley de Impuesto a la Renta: excepciones	3
- Leyes Orgánicas o Reglamentos: excepciones	11
- Leyes Orgánicas o Reglamentos: excepciones	12
- Leyes Orgánicas	17
- Ley 16.282: vigencia de las disposiciones legales	19
- Ley General de Construcciones y Urbanización	29
- Ley 9.125	31
- Ley 16.391	31
- Ley Orgánica: Excepciones	32
- Locales comerciales anexos a viviendas	32
- L.O.C.A.	43

LETRA "M"

- Magnitud del daño: utilidad del concepto	2
- Multas: condonación	3
- Ministerio del Interior	4
- Materiales de construcción	5
- Medicamentos	5

- Menaje de casa	5
- Ministerio del Interior	6
- Ministerio del Interior	6 i4
- Ministerio del Interior	6 i5
- Ministerio del Interior	6
- Municipalidades	9
- Municipalidades: posibilidad de recibir aportes	9
- Ministerio de Hacienda	9 i2
- Ministerio del Interior	20
- Ministerio de Defensa	20
- Medida Preventiva	20
- Ministerio del Interior: Instrucciones	21
- Ministerio de Educación	22
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo	25
- Municipalidades	25
- Ministerio de la Vivienda	25
- Municipalidad: carencia de personal	25
- Ministerio de la Vivienda	25
- Municipalidad	25
- MINVU	25
- MINVU	26
- MINVU	27
- Modificación de los planos reguladores	27
- Municipalidades	27
- Municipalidades y planos reguladores	27
- Ministerios del Interior y de Tierras (Bienes Nacionales)	28

- Modificación en ubicación o trazado de bienes nacionales de uso público	29
- Ministerio de Tierras (Bienes Nacionales)	29
- Menoscabos en predios particulares por causa de subastas necesarias de bienes nacionales de uso público.	29
- Ministerio de Tierras y Colonización	29
- Municipalidad	29
- Ministerio de Tierras y Colonización	30
- Municipalidades	30
- Ministerio de Bienes Nacionales	30
- Ministerio de Economía	32
- Mutuos para reparación, reconstrucción y reposición de locales comerciales	32
- Ministerio de Educación	35
- Medio pupilaje	35
- Ministerio de Economía	38
- Ministerio de Agricultura	39
- Ministerio de Obras Públicas	42
- Municipalidades	43
- Municipalidades	43
- Ministerio de Bienes Nacionales	44
- Municipalidad	44
- Material de construcción	46

L E T R A "N"

- Norma de excepción: Finalidad	3
- Negativa de Ventas	5
- Número de subsidios autorizados	34

- Nómina de beneficiarios de subsidios: menciones	34
- Notarías	43
- Negativas de Ventas	5

L E T R A "O"

- Organismos de construcción y asistencia social	10
- Organismos e Instituciones Públicas de Fomento Industrial, Agrícola o Mineros.	16
- Organización del Plan de Emergencia	20
- Oficial de más alta graduación FF.AA.	22
- Organizaciones Juveniles	22
- Organizaciones Deportivas	22
- ODEPLAN	24
- Organismos que integran el Sistema Nacional de Planificación	24
- Origen de las Urbanizaciones: Necesidad de su determinación	29
- Otorgamiento de títulos gratuitos	30
- Obligación a la deuda: excepciones al Código de Aguas.	42
- Ordenanza General de Construcciones y Urbanización: Excepciones.	43
- Ordenanzas Municipales: Excepciones	43
- Obligación de haber pagado el precio a la Institución compradora.	43
- Obligación de levantar y protocolizar planos de poblaciones.	43

L E T R A "P"

- Países extranjeros	1
- Presidente de la República	1
- Pérdida de ocupaciones y empleos	2
- Paralización de faenas o trabajos	2
- Presidente de la República	3
- Países afectados por un sismo o catástrofe	3
- Propuestas y Subastas públicas: Excepción de estas formalidades.	3
- Prórroga de plazos en deudas tributarias	3
- Presunciones de ventas en la propiedad raíz: tratamientos especiales.	3
- Policía Internacional	3
- Propiedad de Empleos	4
- Productos	5
- Precios Oficiales	5
- Procedimientos Judiciales	5
- Penas y sanciones; medidas administrativas	5
- Procesamiento Judicial	5
- Presidente de la República	5
- Protesto de Letras	5
- Presupuestos Municipales: modificabilidad, justificación	9
- Presidente de la República	9
- Presupuesto de la Nación: Posibilidad de transferir ítemes; requisitos.	10
- Préstamos en dineros o especies: posibilidad de otorgarlos: fondos utilizables, finalidad.	11
- Préstamos a damnificados	13

- Préstamos y saldos de precio de damnificados: garantía	14
- Préstamos a damnificados	16
- Presidente de la República	16
- Presidente de la República	17
- Plazo	17
- Préstamos personales, de auxilio e hipotecarios	17
- Préstamos personales, de auxilio o hipotecarios, provenientes de las Instituciones de Previsión Social: Monto, intereses, garantías, condiciones de pagos, fondos	17
- Plazo Clausuras	18
- Procesos Judiciales	18
- Prueba: forma de apreciarla	18
- Presidente de la República	19
- Plazo	19
- Plan de Emergencia	20
- Programa de Emergencia	20
- Programación de la coordinación	20
- Problemas críticos: comunicación	20
- Planificación y Coordinación de actividades Ley 16.282	21
- Plazo	24
- Presidente de la República	24
- Planes Regionales de Reconstrucción y Desarrollo.	24
- Proyecto de construcción definitiva	25
- Plazo	25
- Planos, Especificaciones y demás	25

antecedentes del MINVU.	
- Plano Original: Utilidad, requisitos	25
- Plazo	26
- Programa de remodelación	26
- Prevención de futuras catástrofes	26
- Plazo	27
- Planos reguladores, modificación	27
- Presidente de la República	27
- Plazo fatal	27
- Proyectos parciales o anteproyectos de planos reguladores.	27
- Presunción de oficialidad	27
- Plan de remodelación	27
- Presidente de la República	28
- Plano regulador nuevo: efectos	29
- Presidente de la República	29
- Presidente de la República	29
- Precio de venta	29
- Presupuestos extraordinarios de las Municipalidades	29
- Presidente de la República	30
- Presidente de la República	30
- Poblaciones nuevas que se creen modifiquen o amplien: posibilidad de dar títulos gratuitos de dominios en ellas.	30
- Presidente de la República	30
- Plazo	31
- Presidente de la República	32

- Presidente de la República	34
- Plazo	34
- Plazo periódico	34
- Presidente de la República	35
- Plazo periódico	35
- Presidente de la República	38
- Presidente de la República	39
- Presidente de la República	41
- Presidente de la República	40
- Petorca	42
- Provincia de Aconcagua	42
- Plano de Loteo y Subdivisión	43
- Predio perteneciente a Cooperativas o Comunidades.	43
- Predios en las cuales existan de N° de poblaciones de tipo popular	43
- Poblaciones de tipo popular	43
- Procedimientos breves y sumarios	43
- Promesa de compraventa a comunidades cooperativas o sociedades.	43
- Presunción de Asociación: Requisitos	43
- Poblaciones beneficiadas con títulos gratuitos: Determinación limitativas	43
- Poblaciones declaradas en situaciones irregulares	43
- Préstamo para reparación o reconstrucción de inmuebles dañados.	44
- Presunción de dominio: Requisitos	44
- Posesión material y exclusivas y continuas	44
- Presidente de la República	46

- Plazo	46
---------	----

LETRA "R"

- Recolección de Aportes	1
- Remuneraciones interiores a una y media S.V. de la Previsión de Santiago: utilidad del concepto	2
- Retasación de Propiedades: Procedimiento excepcional	3
- Remuneraciones	4
- Reconstrucción	11
- Reparación	11
- Representante Cruz Roja	22
- Representantes Direcciones de Asistencia Social	22
- Registro Nacional de Comerciantes	22
- Reglamento del Comité Comunal de Emergencia	22
- Regiones Decreto Supremo N° 180/91 Ministerio del Interior	24
- Registro de Productores de viviendas y construcciones industrializadas y prefabricadas del MINVU	25
- Reparación de Viviendas	25
- Reparaciones inferiores a 2 sueldos vitales anuales	25
- Resguardo del interés general	26
- Reglamento	32
- Requisitos del Subsidios	34
- Reglamento del Subsidio: Orden de preferencia en el llamado a percibirlo;	34

duración, causales de extinción trámites administrativos.

- Reglamento	38
- Requisito de Condonación	39
- Responsabilidad Criminal	43
- Requisitos y menciones de la sentencia	43
- Rendición de cuentas de personas y entidades que hayan administrados fondos especiales del Ministerio del Interior.	45

LETRA "S"

- Solidaridad Internacional	1
- Situación económica del damnificado	2
- Sanciones Tributarias: condonación	3
- Servicio de J.J.	3
- Sanciones Penales	5
- SERNAC	5
- S.I.I.	7
- Suspensión de subastas	8
- Sueldo vital anual provincia de Santiago	14
- SERVIU	14
- Servicios Públicos: subordinados	20
- Sismos y Catástrofes ocurrido en el país de los extranjeros: labores de ayuda en provincias	21
- Sismos y catástrofes en países extranjeros	21
- Servicio Nacional de Salud	22
- Sistema Nacional de Planificación	24
- SERPLAC	24

- SERVIU	25
- Supervisión en proyectos de construcción	25
- SERVIU	25
- Sueldos vitales: utilidad del concepto	25
- Supervisión en trabajos de reparación	25
- Subordinación Urbana al nuevo plan regulador	29
- Subasta de Bienes Nacionales de O. Pts.: casos destinación de los fondos producidos a la mu- nicipalidad	29
- Servicio de Impuestos Internos	29
- Sociedades Ley N° 9.135 y D.F.L. 2 DE 1959	31
- SERVIU	33
- Subsidio mensual a personas damnificadas	34
- Sueldo vital mensual provincia de Santiago	34
- Subsidios: requisitos	34
- Sueldo vital mensual de la provincia de Santiago	34
- Superintendencia de Seguridad Social	34
- Superintendencia de Seguridad Social	35
- Subsidio de Cesantía sector privado	36
- Subsidio de Cesantía sector público	37
- SAG	39
- Servicio de Administración Pública	40
- Sentencia Judicial como título	43
- Socio de Cooperativas, comunidades, socie- dades: Desechos	43
- Solicitud de saneamiento: como requisito previo.	44

LETRA "T"

- Trámites para salir del país	3
- Tiempo trabajado: jubilación	4
- Tribunales	5
- Tarifas de carga y descarga	7
- Tribunales	8
- Terrenos para damnificados: origen posibilidad de adquirirlos	12
- Títulos e Inscripción de Dominios	14
- Terrenos e Inmuebles necesarios	17
- Terrenos expropiados ubicados en zonas afectadas	30
- Trabajos de demolición, reparación y reconstrucción de viviendas: autorizaciones	31
- Tope de Subsidio	34
- Títulos preferente para percibirlo	34
- Tribunal	43
- Tercero que invoque dominio o posesión	44

LETRA "U"

- Urgencia, trámite de:	10
- Unión Comunal de Juntas de Vecinos	22
- Unión Comunal de Centros de Madres	22
- Unión Comunal de Centros de Padres	22
- Unión Comunal de Organizaciones Juveniles	22
- Unión Comunal de Cooperativas	22
- Uniones Comunales: falta	22
- Unidad Económica Geográfica	24

- Uso Público	28
- Urbanizaciones hechas con fondos Municipales: tratamientos en caso de subasta	29
- Urbanización: predios que no la tienen; excepciones que les favorecen	43

LETRA "V"

- Vivir a expensas	2
- Ventas de Casa, sitios, locales o parcelas	3
- Viáticos	3
- Vacuna Internacional	3
- Vestuarios	5
- Venta a precios superiores a lo oficiales	5
- Ventas de inmuebles a los damnificados	12
- Vigencia de las disposiciones legales Ley 16.282	19
- Viviendas individuales	25
- Viviendas prefabricadas	25
- Viviendas individuales	25
- Viviendas individuales de un piso	25
- Valor metro de terreno: sistema de determinación	43
- Vestuario	46

* * * * *

LEY 16.282

(Detalle)

III LEY 16.282: ACTUALIZACIÓN DE LA MISMA²

TITULO I

DISPOSICIONES PERMANENTES PARA CASOS DE SISMOS O CATASTROFES³

Artículo 1º En el caso de producirse en el país sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes, el Presidente de la República dictará un decreto supremo fundado, señalando las comunas, localidades, o sectores geográficos determinados de las mismas, que hayan sido afectados, en adelante, "zonas afectadas". En caso que los sismos o catástrofes se hayan producido en un país extranjero, el Presidente de la República podrá, por decreto supremo fundado, disponer la recolección de aportes y envío de ayudas al exterior, como un acto humanitario de solidaridad internacional. Sólo a contar de la fecha del decreto señalado podrán hacerse efectivas las disposiciones de esta ley, en cuanto fueren compatibles.⁴

Artículo 2º Se entenderán por damnificados a quienes hayan sufrido, en sus personas o en sus bienes, daños de consideración provocados directamente por el sismo o catástrofe, y los familiares de éstos que vivan a sus expensas. También se considerarán damnificados los que por la misma causa hayan perdido su ocupación o empleo, sea por destrucción total o parcial de la empresa u oficina o por la paralización de sus habituales faenas o trabajos.

La cuantía, calidad y condiciones de la ayuda, colaboración o beneficios que reciba

²Se actualiza la ley referida, en términos de considerar además la vigencia de su articulado a la luz de la constitución actual. Se utiliza en lo medular el texto acompañado en el informe remitido.

³Vid. DS. N° 104 1977 / Interior.

⁴Fuente legal art. 1º Ley 16.282; art. 1º DFL 1 1971 Interior; Ley 19.095; Art. único N° 1.

el damnificado, se condicionarán por la autoridad que corresponda considerando fundamentalmente la situación económica y la magnitud del daño de quien reciba la ayuda o beneficio.

Los damnificados que perciban una remuneración inferior a uno y medio sueldo vital mensual de la provincia de Santiago⁵, tendrán derecho a ser trasladados a una zona en que exista demanda de mano de obra. Gozarán asimismo preferentemente del derecho a matrícula en establecimientos educacionales.

Artículo 3º ⁶ El Presidente de la República podrá, por decreto supremo fundado,

⁵En la actualidad la autoridad no fija el sueldo vital ni su monto del sueldo vital, la autoridad fija el "ingreso mínimo", sus fuentes pueden consultarse en los siguientes textos legales: art. 62 N°4 de la Constitución (en cuanto reserva legal e iniciativa exclusiva); art.44 del Código del Trabajo; 81 del mismo Código; también en D.L.3.501 art.2 inc.3º; y, en ley 19.222. En relación al monto del sueldo vital debe considerarse la ley 18.018 art.8º, que lo fija en una relación respecto al ingreso mínimo, para los efectos de poder determinar su valor o equivalencia en las innumerables leyes vigentes y que expresan valores en sueldos vitales.

⁶ Las disposiciones de la ley 16.282 referentes a atribuciones legales de órganos públicos administrativos deben respetar en plenitud el principio de juridicidad y muy especialmente el artículo 6º (incisos 1º y 2º) y el artículo 7º (incisos 1º y 2º), en cuanto sujeción plena a la Constitución, y en ello al principio de la reserva legal de la competencia y del procedimiento, y de la exigencia de la previa y expresa atribución legal para actuar.

De allí la inconstitucionalidad flagrante de convalidaciones, ratificaciones o saneamientos posteriores, que contempla el art. 3º letra b) frase segunda. De allí, también, la contravención directa de la Constitución (arts. 6º, 7º, 61 y 62 inc. 4º N°2 de la CP) en que incurren el inc. 1º, inc. 2º letras a), c), e i), que permite al Presidente de la República modificar por acto administrativo preceptos legales del llamado Estatuto Administrativo, de leyes orgánicas de servicios públicos, lo que viola de modo patente la Constitución. Las disposiciones que afectan las situaciones jurídicas de los funcionarios deben conformarse a la Constitución y no pueden, por lo tanto, sin vulnerarla directamente, desconocer sus derechos, puesto que violan el artículo 19 N°24 de ella.

En este sentido, debe señalarse que son contrarias a la Constitución el inc. 2º letras a) y g), ya que, en lo que se refiere a funcionarios de entidades personificadas, el Presidente carece de tales atribuciones, pues rompe la autonomía que la Constitución establece por ejemplo para las Municipalidades, el Banco Central, la Contraloría General de la República, ciertas empresas del estado, Universidades estatales, etc. El inciso 2º letra b), frase primera, vulnera la igualdad ante la ley (art.19 N°2 de la Constitución) derecho que es asegurado, amparado y protegido por la Carta Fundamental de modo muy directo, e incluso especificado en el igual trato que debe dar el Estado en materia económica (como es el caso de la contratación en cuestión), como incluso en materia tributaria, y de cargas públicas en general (art. 19 N°22 y 20 de la CP). El inciso 2º letras e) y f), es inconstitucional en cuanto hace remisiones normativas a la potestad reglamentaria

dictar normas de excepción del Estatuto Administrativo, de las leyes orgánicas de los servicios públicos, de instituciones autónomas o semifiscales, para resolver los problemas de las zonas afectadas o hacer más expedita la ayuda a los países afectados por un sismo o catástrofe.

Las normas de excepción que se autoriza dictar por la presente ley, sólo podrán ejercitarse en los siguientes casos:

a) Designación de autoridades y determinación de sus atribuciones o facultades.

b) Exención del trámite de propuesta o subasta pública a las reparticiones fiscales, semifiscales, de administración autónoma, a las empresas en que el Estado haya aportado capitales o tenga representación y a las Municipalidades. Se podrá asimismo ratificar medidas tomadas por los organismos señalados en los momentos mismos del sismo o catástrofe y que hubieren requerido de norma de excepción⁷.

c) Reglamentación de las condiciones por las cuales las instituciones semifiscales, de administración autónoma, las empresas en que el Estado haya aportado capitales o tenga representación⁸ y las Municipalidades procedan a vender, entregar, dar en uso, arrendamiento o concesión, o en cualquiera forma o condición jurídica, casas, sitios, locales o parcelas con prescindencia de las exigencias legales o reglamentarias vigentes a la fecha.

d) Autorizaciones a los organismos correspondientes para que puedan condonar parcial o totalmente los impuestos de cualquiera clase que graven la propiedad, las personas o sus rentas, actos y contratos, como asimismo condonar los intereses penales, multas y sanciones, entendiéndose también para fijar nueva fecha de pago o prórrogas. La autorización estará siempre limitada al hecho de que los impuestos a la propiedad, a las

presidencial, ya que si se trata de materias que en la actualidad son de reserva legal, no pueden ser reguladas por actos administrativos sin infringir el artículo 60 N°2 (en relación con los artículos 6° inc.1° y 2° y 7° inciso 1° y 2° de CP). Es decir este artículo de la ley presenta una serie de inconstitucionalidades, por lo que debe ser readecuado a nuestra realidad constitucional.

⁷Sin perjuicio de la nota anterior y de enunciar la contradicción del presente párrafo con el contenido del art.7 inc.2° de la Constitución, en cuanto "ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias". Queremos insistir que, en todo caso, la ratificación aludida es **específica**, esto es, referida especialmente a medidas singularizadas en cada caso, no in genere, como la ha venido entendiendo y aplicando la autoridad -vid. DS (Int.)750 pub. D.O. 6.11.90-; ello además porque la referencia a medida, en general corresponde por actos excepcionales o sancionatorios (vid. art.41 Constitución).

⁸Recordamos que propiamente sólo conforman la Administración del Estado, las empresas públicas creadas por ley. Vid. arts. 1 y 18 de ley 18.575.

personas o a sus rentas, actos o contratos sean devengados en la zona afectada.

e) Autorización de la retasación de la propiedad raíz determinando el procedimiento.

f) Autorización para rebajar las presunciones de renta de la propiedad raíz contenidas en la Ley de Impuesto a la Renta, respecto de los inmuebles agrícolas o no agrícolas situados en todas o algunas de las zonas afectadas comprendidas dentro del área del sismo o catástrofe. Esta rebaja afectará únicamente al monto de las rentas que deban declararse por el año calendario en que ocurrió el sismo o catástrofe.

g) Disponer las comisiones de servicio al extranjero de empleados públicos, de instituciones autónomas o semifiscales, de las Fuerzas Armadas o del Cuerpo de Carabineros; a quienes se les proporcionará, a la brevedad, los medios necesarios para llevar a cabo su cometido.

h) Liberar a estas personas y a los cuerpos civiles cuando fuere procedente, de las exigencias establecidas para salir del país.

En todo caso, será obligatorio disponer del certificado de vacuna internacional.⁹

i) Facultar a los servicios públicos, para que puedan, por decreto supremo, hacer donaciones a los países afectado por un sismo o catástrofe.

Artículo 4º Si alguna persona enviada al exterior, con motivo de un sismo o catástrofe, se accidentare, éste se considerará, para todos los efectos legales, como accidente del trabajo o en actos de servicio, según corresponda, por solo hecho de ocurrir en país extranjero. Y el Ministerio del Interior adoptará todas las medidas del caso a fin de que sea trasladado al lugar de su domicilio.

El trabajador afiliado a alguna institución de socorro o beneficencia, como Cuerpos de Bomberos, Cruz Roja, etc, que fuera enviado en misión con motivo de sismo, catástrofe

⁹Recordamos que las exigencias de "salida del país", deben encuadrarse a los términos del art. 19 N°7 letra a) de la Constitución, esto es libertad para "entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley, salvo siempre el perjuicio de terceros". Sólo la ley tiene la idoneidad jurídica para establecer condiciones o limitaciones -en cuanto procedan- al ejercicio de este derecho. Ver a este respecto el Código de Procedimiento Penal, de donde emanan las principales limitaciones a este derecho, a saber, la encarceración de reo y el arraigo. Es importante considerar en materias de salud el libro 2º del C. Sanitario (de la profilaxis sanitaria internacional). En todo caso, en la actualidad no existe exigencia legal de vacuna internacional y lo relativo al ingreso y salida del país de personas desde la perspectiva sanitaria esta regulado por el Reglamento de Sanidad Marítima, Aérea y de las Fronteras, fijado por el D. de Salud 263/85; y en todo caso las medidas sanitarias o requisitos sanitarios quedan entregados a los Servicios de Salud correspondientes.

o calamidad, por el Ministerio del Interior, previa autorización de la institución a que pertenece, conservará la propiedad de su empleo, durante el tiempo en que dure su misión.

Este tiempo se considerará para todos los efectos legales, como efectivamente trabajado, salvo el pago de sus remuneraciones, lo que será facultativo para el empleador.

Artículo 5º Los productores o comerciantes y funcionarios de instituciones comerciales del Estado que se negaren infundadamente a vender de contado al público para su consumo ordinario alimentos, vestuarios, herramientas, materiales de construcción, productos, medicamentos y artículos farmacéuticos de uso en medicina humana y veterinaria, menaje de casa, combustibles, jabón y bienes que sirvan para el alhajamiento o guarnecimiento de una morada, o condicionen la venta a la adquisición de otras mercaderías; lo mismo que cualquiera persona que a sabiendas comercie con bienes destinados a ser distribuidos gratuitamente en la zona afectada, sufrirán la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio. En la misma pena incurrirán quienes, siendo o no comerciantes, vendan los artículos a que se refiere el inciso anterior a precios superiores a los oficiales o con engaño en la calidad, peso o medida, o los que los acaparen, oculten, destruyan o eliminen del mercado¹⁰.

Se sancionará en igual forma a los que vendan artículos alimenticios adulterados o en condiciones nocivas para la salud.

No obstante, si alguno de estos delitos tuviere asignada una pena mayor en las leyes vigentes, se aplicará dicha pena.

Los Tribunales apreciarán la prueba producida y expedirán su fallo en conciencia.

Las penas establecidas en este artículo serán aplicadas sin perjuicio de las sanciones y medidas administrativas que establezca la legislación vigente.

La Dirección de Industria y Comercio¹¹, por intermedio de su Director, o del funcionario que éste designe en cada provincia, podrá hacerse parte en los procesos a que dieren lugar los delitos que se contemplan en este artículo.

¹⁰Este inciso vulnera el debido procedimiento -art.19 N°3 incs 4º y 5º de la C.- y es contrario al art. 7 inc. 1º, al no contemplar la forma/procedimiento que la autoridad debe respetar.

¹¹En la actualidad SERNAC. Vid. art. 5º Ley 18.959, extinguió a Dirinco, crea Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), establece que todas las menciones que hagan las leyes a Dirinco, deben entenderse en relación al Sernac, organismo que cuenta con el mismo estatuto jurídico que detentaba su antecesor.

En los delitos contra las personas o la propiedad será considerado agravante el hecho de haber sido cometido el delito en la zona afectada.

Se faculta al Presidente de la República para fijar normas excepcionales relativas a protestos de letras de cambio y plazo de validez de los cheques¹².

Artículo 6º El Ministerio del Interior queda autorizado por la presente ley para recibir donaciones o erogaciones que se hagan para ayudar a las zonas damnificadas.

Las erogaciones o donaciones, cualquiera que sea su condición, podrán ser puestas por el Ministerio del Interior a disposición de cualquiera institución fiscal, semifiscal, de administración autónoma o empresa en que el Estado haya aportado capitales o tenga representación, a las Municipalidades o a las entidades privadas que estime más adecuadas para su distribución y aprovechamiento.

Para cambiar el destino de una donación condicionada será preciso que el donante consienta en ello.

Autorízase al Ministerio del Interior para enajenar las especies donadas para los damnificados y destinar el producto de dicha enajenación a los fines para los cuales fueron donadas.

El Ministerio del Interior queda exento de las formalidades requeridas en todo cuanto se refiera a la recepción de las donaciones o erogaciones a la zona damnificada para su enajenación, distribución y aprovechamiento.

El Ministerio del Interior dará cuenta a la Contraloría General de la República de la inversión de los dineros que haya recibido como donaciones. El examen de las cuentas que rindan los organismos fiscales, semifiscales, por los actos o inversiones que hubieren realizado con ocasión de sismo o catástrofe, se apreciará por la Contraloría General de la República en conciencia, cuando faltaren documentos o comprobantes de la inversión realizada.^{13 14}

¹²Inciso inconstitucional por constituir una remisión normativa, a materias que están reguladas por ley.

¹³En virtud de lo dispuesto por el D.S. 1.471/75 (D.O. 28.01.76) las facultades relativas a las donaciones y erogaciones que le competen al Ministerio del Interior fueron delegadas en los Intendentes Regionales, lo que no es aplicable para el Área Metropolitana de Santiago, en donde dichas facultades continuarán radicadas en el Ministerio del Interior. La referencia a los arts. 5º y 6º de la Ley 16.282, que hace el DS. citado, debe entenderse a los arts. 6º y 7º del texto vigente de la ley indicada.

Esta delegación está vigente. Ello por cuanto una delegación realizada previa vigencia de la ley

Artículo 7º Las donaciones que se efectúen con ocasión de la catástrofe o calamidad pública, al Estado, a personas naturales o jurídicas de derecho público o fundaciones o corporaciones de derecho privado, a las Universidades reconocidas por el Estado, o que Chile haga a un país extranjero, estarán exentas de todo pago o gravamen que las afecten en las mismas condiciones que las señaladas en el decreto ley 45¹⁵, de 16 de octubre de 1973.

Asimismo, las importaciones o exportaciones de las especies donadas estarán liberadas de todo tipo de impuestos, derecho, tasa u otro gravamen que sea percibido por Aduanas, como también estarán liberadas estas importaciones o exportaciones de las tarifas de carga o descarga, movilización, almacenaje, operaciones complementarias u otras, ya sea en puerto, aeropuertos o estaciones de ferrocarriles, y se entenderán también eximidas de las prohibiciones, limitaciones y depósitos aplicables al régimen general de importaciones

orgánica de bases constitucionales de la administración del Estado, no cesó en sus efectos por la sólo irrupción de esta nueva normativa. Esto se confirma por dictámenes de Contraloría General. Además, el D.S. citado, puede encuadrarse dentro de lo establecido por el art.43º de la Ley de Bases señalada -18.575-, por lo que también es válida y se encuentra vigente, ello por cuanto la delegación es parcial y en materia específica y el delegado -Intendente- es en todo caso un funcionario de la dependencia del delegante -en último término el Presidente de la República- que ejerce sus atribuciones, como la de la especie, a través del Ministerio del Interior. No debe olvidarse que las atribuciones otorgadas genéricamente a los ministerios, corresponden al Presidente de la República, como lo ha señalado Contraloría y como se da cuenta de la fuente formal de la delegación, en la especie un Decreto Supremo y no una resolución, como correspondería si el Ministro ejerciere competencias propias. Se une a lo expuesto, en reafirmación, lo dispuesto en el art. 13 del DFL. 7.912 /1927 que dispone que el Ministro como representante del Presidente de la República, es el jefe inmediato de todos los servicios y funcionarios públicos dependientes de su ministerio. Por su parte, y desde otro ángulo, el DFL 22/1959 dispone que "El Servicio de Gobierno Interior es el organismo mediante el cual el Presidente de la República, como Jefe Supremo de la Nación, ejerce el Gobierno Interior del Estado. Depende del Ministerio del Interior"; dependencia que queda clara al tenor del art. 1º y 2º letra a) de la L.19.175 que dispone que el gobierno interior de cada región reside en el intendente. En cuanto a que, si en virtud del art.43 de la ley 18.575, el Ministerio del Interior pudiera delegar sus funciones sobre la materia en ONEMI, en el Area Metropolitana o en cualquier otra vía revocación de la delegación hecha a los Intendentes, estimamos que ello no podría realizarse toda vez que las facultades concedidas relativas a donaciones al Ministerio no pueden ser ejercidas a través de la ONEMI según dispone el art.7º del D.L.1.080/75 que modificó el art. 2º del D.L.369.

¹⁴En virtud del art. 7º DL. 1.080, las funciones que corresponden al Ministerio del Interior de conformidad a los actuales arts. 6º y 7º de la ley 16.282 no pueden ser ejercidas por dicho Ministerio a través de ONEMI, al modificar el D.L. citado el art. 2º del D.L.369, en el sentido indicado.

¹⁵Se trata de un sistema actualmente vigente.

o exportaciones.

El Ministerio del Interior acreditará y calificará el carácter de la donación y su destino, y emitirá un certificado en que consten tales hechos, el que deberá ser exigido por la Aduana.^{16 17}

Artículo 8º Los Tribunales podrán suspender las subastas públicas en la zona afectada, que se encuentren decretadas o que se decreten en el futuro, no pudiendo fijarse un plazo de suspensión superior a un año.

Artículo 9º Las Municipalidades, en caso de sismo o catástrofe, podrán solicitar la modificación de sus presupuestos, en relación a los gastos que éstos demanden.¹⁸

El Fisco, con cargo a los fondos que para casos de calamidades públicas otorga el Nº 10 del artículo 72º de la Constitución Política del Estado o a los recursos que le otorgue la ley, podrá efectuar aportes extraordinarios a las Municipalidades afectadas.

Artículo 10º Autorízase al Presidente de la República para que pueda transferir de un ítem a otro del Presupuesto de la Nación las sumas necesarias para llevar a cabo las tareas de reconstrucción y auxilio de los damnificados. La Contraloría General de la República tramitará con carácter de urgente los decretos de traspaso que dicte en virtud de este artículo.

Artículo 11º Los organismos o instituciones encargados de la construcción y asistencia social podrán otorgar préstamos en dinero o en especies a los damnificados, con cargo a sus fondos propios o a los que les asignen las leyes que se dicten para este efecto, para la construcción, reconstrucción o reparación de sus inmuebles urbanos o rurales por

¹⁶Vid. nota anterior sobre la materia.

¹⁷Ver nota anterior sobre la materia

¹⁸De conformidad a lo señalado por el art.12º de la Ley 18.695, esta disposición hoy día carece de aplicación, toda vez que esa establece que las Municipalidades gozan de autonomía en la administración de sus finanzas. En igual sentido el art. 5º letra b), establece que las municipalidades tienen la atribución de elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal; por lo que al día de hoy las municipalidades no requieren de autorización alguna para modificar sus presupuestos.

el monto, plazo y condiciones generales que se fijen por decreto supremo. Estos préstamos se otorgarán sin sujeción a las normas de sus leyes orgánicas o reglamentos.

Artículos 12º Las instituciones a que se refiere el artículo precedente¹⁹ podrán también vender a los damnificados inmuebles de los construidos por ellas con sus propios recursos o terrenos de su dominio o que ellas adquieran para los fines de esta ley sin sujeción a las normas contenidas en sus leyes orgánicas o en los reglamentos. Las condiciones generales de venta se fijarán por decreto supremo.

Artículo 13º Los préstamos o saldos de precio que provengan de las operaciones a que se refieren los dos artículos anteriores, deberán ser amortizados en los plazos y en las condiciones que se determinen por decreto supremo.

Artículo 14º Los préstamos y saldos de precio que provengan de las operaciones efectuadas de conformidad a los artículos 11º, 12º y 13º se garantizarán con hipotecas del respectivo inmueble o de cualquier otro, siempre que su monto fuere superior a un sueldo vital anual de la provincia de Santiago; en caso contrario la garantía será la que señale el decreto supremo que fije el monto, plazo y condiciones de la operación.

Para constituir la garantía hipotecaria el interesado sólo deberá acompañar copia autorizada del título y de la inscripción de dominio con certificado de vigencia y certificado de gravámenes, prohibiciones y litigios de quince años.

Artículo 15º Las instituciones a que se refiere el artículo 11º podrán otorgar facilidades y conceder beneficios a sus deudores que tengan el carácter de damnificados, de acuerdo con las condiciones que se fijen por decreto supremo.

Artículo 16º Los organismos o instituciones públicas de fomento industrial, agrícola

¹⁹Debe recordarse que de la frondosa legislación de construcciones del Estado, para efectos de viviendas sociales, hoy todo ello se encuentra radicado fundamentalmente en los SERVIU. Siendo estos a los únicos organismos a los que pueden referirse estas disposiciones, sin perjuicio de las instituciones de previsión estatales, tales como CAPREDENA, DIPRECA o INP. El resto de la previsión chilena está, por disposición de los DL. 3.500 y 3.501, siendo administrada por organismo previsionales privados, quienes tienen prohibición legal de disponer préstamos.

o minero podrán concurrir en favor de los damnificados mediante préstamos o asistencia técnica, sin sujeción a las normas legales que los rijan. El presidente de la República mediante decreto supremo fijará su monto, plazo, condiciones de amortización, intereses, garantías y forma y condiciones de constituirse²⁰.

Artículo 17º El Presidente de la República, dentro del plazo de sesenta días contados desde la fecha del sismo o catástrofe, podrá dictar normas para el otorgamiento de préstamos personales o de auxilio o hipotecarios por las instituciones de previsión social, incluida la Caja de Accidentes del Trabajo²¹, sin sujeción a las disposiciones de las respectivas leyes orgánicas.

En uso de esta facultad podrá fijar el objeto, los montos, intereses, garantías, condiciones de pago y demás que estime necesario; señalar los fondos con cargo a los cuales dichas instituciones otorgarán estos préstamos; autorizar, para este solo efecto, la contratación de créditos por estas instituciones en el Banco Central de Chile²², Banco del Estado de Chile y bancos particulares²³.

Artículo 18º Sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, los Intendentes y Gobernadores podrán, en los casos a que se refiere el artículo 5º, ordenar la clausura de los establecimientos comerciales e industriales hasta por treinta días.²⁴

Contra la resolución que ordene la clausura podrá deducirse apelación dentro de tercero día hábil, para ante el Juez de Letras correspondiente, sin que la interposición del

²⁰En este artículo también existe una remisión normativa que es inconstitucional, por acto administrativo no pueden alterarse las leyes.

²¹Vid. ley 16.744.

²²En relación al Banco Central de Chile, existe prohibición expresa en contrario. Vid. Ley Orgánica Constitucional 18.840.

²³Art. contempla también una remisión normativa inconstitucional.

²⁴Artículo que es inconstitucional desde el momento que afecta derechos de las personas, en infracción al art. 19 N° 3º inc. 4º y art. 7º inc. 1º de la CP, ello porque no existe debido procedimiento y tampoco la decisión de la autoridad respeta la forma/procedimiento que la ley debería prever.

recurso suspenda el cumplimiento de la sanción.

Sin embargo, en casos calificados y con antecedentes que serán apreciados en conciencia, podrá el Tribunal de inmediato suspender provisionalmente la clausura.

Artículo 19º Los artículos anteriores tendrán aplicación por un plazo de doce meses, contado desde la fecha del sismo o catástrofe, y sólo regirán en las zonas afectadas que se señalen en conformidad al artículo 1º. Por decreto supremo fundado, el Presidente de la República podrá extender este plazo hasta por igual período.²⁵²⁶

El Presidente de la República, dentro de los treinta días siguientes al término del plazo indicado en el inciso anterior, dará cuenta al Congreso Nacional de la labor realizada en virtud de las facultades que le confieren los artículos anteriores.

Artículo 20º 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 21º El Ministerio del Interior tendrá a su cargo la planificación y coordinación de las actividades que establece esta ley y la atención de sismos y

²⁵Artículo que también importa una remisión normativa a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, sobre una materia que es regulada por la ley, lo que es inconstitucional.

²⁶Lo manifestado en la nota anterior es sin perjuicio de lo que en la práctica opera. Vid. al efecto el artículo Primero del Decreto Supremo N° 942, del Ministerio del Interior, publicado en el "Diario Oficial" de 21.9.92, que ordenó extender hasta el 10 de agosto de 1993 el plazo establecido en el presente artículo, para atender las situaciones derivadas de la erupción del Volcán Hudson en las comunas de Río Ibáñez y Chile Chico de la Provincia General Carrera de la XI Región del General Carlos Ibáñez del Campo, declaradas como afectadas por tal catástrofe por el D.S.N° 821, de 1991, del Ministerio del Interior.

catástrofes.²⁷²⁸

En las provincias las labores de ayuda, ante sismos o catástrofes que ocurran en territorio extranjero y cuando Chile concorra en auxilio de ese país, serán organizadas por los Intendentes, a través de comités de emergencias, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio del Interior.

En caso de sismos o catástrofes en país extranjero, se comisionará a un funcionario civil o de las Fuerzas Armadas, quien tendrá a su cargo los recursos humanos y materiales que se envíen como ayuda chilena, y se pondrá en contacto con el Gobierno correspondiente, por intermedio del Embajador respectivo.

Además, podrá delegar -en el exterior- por sí solo sus funciones cuando lo estime necesario.

Artículo 22º En cada comuna 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 Salud²⁹ de la localidad, sendos representantes de la Cruz Roja y Cuerpo de Bomberos de la comuna y un representante de la Dirección de Asistencia Social³⁰, si existiere esta oficina en la comuna. En aquellas comunas en que tengan su asiento el Intendente o el Gobernador, éstos integrarán el referido Comité Comunal.

²⁷Atendido al actual sistema de división política del país, en vez de provincia debe entenderse que la ley habla de regiones.

²⁸En virtud de lo dispuesto por el art.3º del DL 369, corresponde a ONEMI -durante las situaciones de catástrofes, sismos o calamidades públicas- la coordinación de las actividades de cualquier otro organismo público o privado que tenga relación con la solución de los problemas derivados de estas emergencias.

²⁹Vid. art.16 DL 2.763-1979 "Los servicios serán los continuadores legales del Servicio Nacional de Salud y del Servicio Médico Nacional de Empleados dentro de sus respectivos territorios, con los mismos derechos y obligaciones que a éstos correspondan para los efectos de cumplir las funciones que les competen (penúltimo inciso)".

³⁰La ley 18.035, en su art. 2º suprimió una serie de servicios dependientes del Ministerio del Interior, a saber: División de Desarrollo Social; Oficina de Presupuestos y Planificación; y Dirección de Asistencia Social. La ley traspasó las funciones de los servicios suprimidos a la Secretaría y Administración General del Ministerio del Interior; con posterioridad una serie de decretos supremos traspasaron las funciones de los servicios suprimidos a otros organismos del Ministerio del Interior y en especial a las Municipalidades.

También lo integrará el Oficial de más alta graduación de las Fuerzas Armadas que opere en la comuna.³¹

Formará parte del Comité referido en el inciso anterior, en calidad de asesor, un representante de cada uno de los siguientes organismos: Unión Comunal de Juntas de Vecinos, Consejos Comunal Campesinos, Unión Comunal de Centros de Madres, Unión Comunal de Centros de Padres y Apoderados, Unión Comunal de Organizaciones Juveniles, Unión Comunal de Organizaciones Deportivas, Unión Comunal de Cooperativas, Defensa Civil, Registro Nacional de Comerciantes³².

En las comunas en que no se hubieren constituido Uniones Comunales, los representantes serán designados por las Organizaciones que deberán integrarlas.

Las normas de funcionamiento, Quórum de reuniones, acuerdos y demás necesarias para las labores del Comité, serán determinadas en el reglamento.

Artículo 23³³ Los Comités Comunales de Emergencia tendrán las siguientes atribuciones y obligaciones, las que sólo podrán ejercer actuando subordinados al Jefe de

³¹La creación y existencia de estos Comités se ve reforzada con lo dispuesto por el art. 11 del DL.369, que ordena la creación de Comités Regionales y Locales de Emergencia, en conformidad al art.18º DFL. 22 y en concordancia con los arts.19º y 19º bis de la ley en estudio, actuales arts. 20 y 21.

³²En relación a las Uniones Comunales y demás organizaciones comunitarias, es importante considerar primeramente al DL.1.289, luego a la ley 18.695 que en su texto original considero a las organizaciones comunitarias en el organismo propio de participación que ella estableció, los CODECOS. La actual ley orgánica no los considera y ha establecido al Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), como organo consultivo, que contempla en su integración a las juntas de vecinos legalmente constituidas, las organizaciones comunitarias funcionales, las organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios y otras organizaciones comunitarias. Ahora bien, es posible que 3 o más organizaciones comunitarias (Juntas de Vecinos, Centros de Padres y Apoderados, Instituciones de Educación Superior de carácter privado, entre otros, etc.) puedan constituir Uniones Comunales, las cuales también gozan de personalidad jurídica (Vid. ley 18.893, en especial art.33), organizaciones todas que deben ser apoyadas por la propia Municipalidad a través de la Unidad de Desarrollo Comunitario (art.18 letra b) de la LOCM).

³³El artículo 3º de la ley 18.091, deroga al artículo 23 de la ley en estudio, sin indicación alguna que permita determinar a que artículo se refiere concretamente, toda vez que la ley tiene dos artículos 23, uno en el Título I y otro en el Título II; atendido al contenido de la ley 18.091 y en especial a los otros artículos derogados por la ley y especialmente por su art. 3º, nos inclinamos a pensar que deroga el art. 23 del Título II de la ley 16.282.

la Zona de Emergencia, si lo hubiere³⁴ y, en todo caso, ajustándose al plan establecido en los artículos 20º y 21º de esta ley.

a) Disponer las medidas que deban adoptarse de inmediato frente a la emergencia, y que por algún impedimento no hayan sido ordenadas por la autoridad respectiva³⁵.

b) Proponer a las autoridades la adopción de medidas urgentes que deban aplicarse en resguardo de los intereses de la comunidad.

c) Participar en la distribución de la ayuda a los damnificados y vigilar su adecuado reparto.

d) Emitir bandos instruyendo a los vecinos sobre las medidas de seguridad y resguardo necesarias para paliar los efectos del siniestro³⁶.

e) Atender preferentemente al funcionamiento de los recintos hospitalarios, educacionales y demás organismos públicos de servicio común.

f) Controlar que los productores o comerciantes y funcionarios de instituciones comerciales del Estado no se nieguen infundadamente a vender al público para su consumo de construcción, productos, medicamentos y artículos farmacéuticos de uso en medicina humana y veterinaria, menaje de casa, combustibles, jabón y bienes que sirvan para el alhajamiento o guarnecimiento de una morada, o condicionen la venta a la adquisición de

³⁴La actuación subordinada al Jefe de la Zona de Emergencia, implica que previamente debe haberse decretado el respectivo estado de excepción constitucional de emergencia, contemplado por el N° 3 del art. 40 de la actual CP; en virtud de dicho estado, en la actualidad, se puede restringir el ejercicio de la libertad de locomoción y el derecho de reunión; la referencia se debe, a que el artículo fue introducido en 1971, en virtud de la ley 17.564, art. 1º N° 2, bajo la vigencia de la Constitución de 1925, que no contemplaba el estado de catástrofe, introducido en nuestro ordenamiento por el Acta Constitucional N° 4 (D.L. 1.553) y mantenido por la Constitución de 1980. Atendiendo las circunstancias en que la constitución permite se decrete el estado de emergencia, no es probable que a la vez se dicte el decreto supremo que permite la aplicación de la presente ley, por lo que no debería darse la situación que éste artículo plantea. Por su parte, aunque existiera declarado un estado de emergencia, la actuación -atribuciones y obligaciones de los comités- que ordena el artículo 23, no se compadece con los derechos y libertades afectados por dicho estado -reunión y locomoción-, por lo que tampoco procedería la actuación subordinada ordenada. Por último, el tenor del artículo, demuestra que siempre se consideró compatible la aplicación del sistema constitucional y el legal.

³⁵Esta disposición es abiertamente inconstitucional, vulnera el art. 7º de la CP, en especial el principio de la especificidad de la competencia, toda vez que se otorga una competencia indeterminada.

³⁶En el entendido que la expresión "bando" corresponde a instructivo y no a una decisión obligatoria, ésta se adecúa al ordenamiento.

otras mercaderías, debiendo denunciar las infracciones a la autoridad respectiva³⁷.

g) Denunciar a cualquiera persona que a sabiendas comercie con bienes destinados a ser distribuidos gratuitamente en la zona afectada, lo mismo que a los que, siendo o no comerciantes, vendan los artículos a que se refiere la letra anterior a precios superiores a los oficiales o con engaño en la calidad, peso o medida, o a los que los acaparen, oculten, destruyan o eliminen del mercado, y a los que vendan artículos alimenticios adulterados o en condiciones nocivas para la salud.

h) Solicitar de la autoridad respectiva el estanco de los materiales de construcción, herramientas, alimentos y vestuarios existentes en la comuna³⁸.

i) Evacuar las consultas que le formularen las instituciones crediticias en relación con solicitudes de préstamos para construcción, reconstrucción o reparación de inmuebles.

j) Hacer presente a quien corresponda, cuando lo estimen pertinente, cualquiera anomalía que observaren en el otorgamiento de ayuda o créditos a los habitantes de la comuna. Para este efecto las instituciones que hubieren concedido créditos deberán remitir a los Comités una lista de los beneficiarios de la comuna respectiva.

k) Dar su opinión respecto de los planos reguladores en casos que puedan ser aprobados sin sujeción a los trámites y plazos legales³⁹.

En el ejercicio de estas atribuciones y obligaciones, los Comités Comunales de Emergencia deberán actuar coordinadamente con el Jefe de la Zona de Emergencia, si lo hubiere y, en todo caso, ajustándose al plan establecido en los artículos 20º y 21º de esta ley.

³⁷En este punto debemos manifestar que la expresión "controlar" es muy amplia y no determina cuales son las atribuciones de los comités, por lo que debería procederse a una más adecuada determinación de dicha facultad.

³⁸Esta obligación es improcedente, desde el momento que la solicitud versa sobre una medida absolutamente inconstitucional, como se señala en la nota del art. 46.

³⁹De conformidad a la Ley de Urbanismo y Construcciones -DFL N°458, MINVU 1976- y en especial a su art. 43, no existe en la actualidad la posibilidad de aprobar planos reguladores sin sujeción a los trámites y plazos legales; tampoco la ley prevé la actuación de estos terceros dentro de los trámites necesarios para la confección y aprobación de los planos reguladores. Por su parte el art. 7º del DFL citado, señala que sus disposiciones prevalecen sobre cualquier otra que verse sobre las materias, y todo ello además, debiendo considerarse que en la actualidad dichos planes son aprobados por el Gobierno Regional -artículo 20 f) ley 19.175-.

Artículo 24º Dentro del plazo de ciento ochenta días, a contar desde la publicación del decreto a que se refiere el artículo 1º de esta ley, la Oficina de Planificación Nacional⁴⁰ y los Organismos que integren el Sistema Nacional de Planificación⁴¹ creado por decreto supremo 180, de 2 de febrero de 1971, del Ministerio del Interior, deberán presentar al Presidente de la República los planes regionales de reconstrucción y desarrollo por cada una de las regiones a que se refiere dicho decreto, planes que podrán comprender zonas adyacentes que integren unidades económicas geográficas completas.

Artículo 25º Los proyectos de construcción definitiva en las zonas afectadas a que se refiere el artículo 1º de la presente ley, durante el plazo de tres años, a contar de la fecha del sismo o catástrofe que produzcan daños masivos en las viviendas y en la edificación, en general, no requerirán la intervención del arquitecto cuando se trate de viviendas individuales en las que se utilice planos, especificaciones y de más antecedentes tipos proporcionados por el Ministerio de la Vivienda y urbanismo o se ajusten, en caso de que se trate de viviendas prefabricadas, a un plano original de las mismas, emanado de la industria fabricante, debidamente inscrita en el Registro de Productos de Viviendas y Construcciones industrializadas y Prefabricadas que lleva el Ministerio mencionado.⁴²

Los planos, especificaciones y demás antecedentes tipos serán puestos a disposición de las Municipalidades de las comunas respectivas por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y se entregarán gratuitamente a los damnificados.

La ejecución de la obra será supervigilada, en todo caso, por un arquitecto, ingeniero civil o constructor civil.

En el evento de que la Municipalidad respectiva carezca de este personal idóneo, deberá requerir del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la supervigilancia correspondiente.

La reparación de viviendas en las zonas referidas tampoco requerirá de la

⁴⁰Artículo que es aplicable al actual Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN); Vid. Ley 18.989, que crea el ministerio señalado (D.O.19.07.90), Vid. art. 29 inc. 1º del texto señalado.

⁴¹Vid art.32 ley 18.989 "Deróganse todas las normas legales que otorgan a otros ministerios y organismos del Estado iguales funciones de planificación que la presente ley entrega al Ministerio de Planificación y Cooperación".

⁴²Vid. DS.127-MINVU, 1977, Pub.D.O.11.03.1977.

intervención del arquitecto cuando se trate de viviendas individuales de un piso y el presupuesto de la obra de reparación sea inferior a dos sueldos vitales anuales de la provincia respectiva, y sea supervigilada en todo caso por un arquitecto, ingeniero civil o constructor civil particular o de la municipalidad respectiva o del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Artículo 26º Dentro del plazo de treinta días desde la publicación del decreto supremo a que se refiere el artículo 1º de esta ley y para cada una de las zonas afectadas a que el mismo decreto se refiera, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo establecerá las exigencias extraordinarias a que deberán ajustarse la construcción, reconstrucción y reparación de edificios, o demolición de ellos.

Respecto de aquellas comunas en que existan áreas damnificadas que deban ser motivo de estudios más detenidos, en razón de fallas geológicas, estudios de suelos, programas de remodelación u otra causa que justifique el empleo de técnicas especiales en prevención de futuras catástrofes o en resguardo del interés general, la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano⁴³ podrá disponer la ampliación del plazo establecido en el inciso anterior hasta un máximo de noventa días.

Artículo 27º El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo deberá, dentro del plazo de noventa días siguientes a la recepción del acuerdo respectivo, pronunciarse acerca de las modificaciones que aprueben las Municipalidades afectadas por un sismo o catástrofes a sus respectivos planos reguladores, debiendo dictarse de inmediato el decreto supremo correspondiente, si éstas fueren aprobadas⁴⁴.

La modificación de los planos reguladores que acuerde la Municipalidad deberá

⁴³Vid. al efecto DL. 1.305 de 1975 (DO 19.02.76) que reestructuró y regionalizó al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en particular arts.9 y sgts.; y al efecto, División de Desarrollo Urbano.

⁴⁴La referencia que se realiza en el art. al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, debe entenderse, en la actualidad, referida a la **Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo**, y al respectivo **Secretario Ministerial**, toda vez que la primera revisa los planos reguladores; por lo mismo no se requiere de la dictación de decreto supremo alguno para la aprobación de los planos reguladores comunales; todo de conformidad a lo preceptuado por el artículo 7º y 43º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones - DFL 458 MINVU. 1976- y artículo 20 letra f) de la ley 19.175.

contar con la aprobación del especialista antisísmico que la asesore o que fuere designado para este efecto por el Colegio de Ingenieros de Chile⁴⁵ para prestarle atención gratuita. Cuando dichas comunas carezcan de planos reguladores definitivos, podrá el Presidente de la República, dentro de los dos años siguientes al sismo o catástrofe, aprobar proyectos parciales o anteproyectos de planos reguladores elaborados por la Municipalidad respectiva o por la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo^{46,47}. Para todos los efectos legales estos proyectos parciales o anteproyectos serán considerados como planos reguladores y, para su aprobación, se estará a lo dispuesto en los incisos anteriores. Estos planos se harán sin costo alguno para la respectiva Municipalidad.

Las municipalidades de las zonas afectadas por el sismo o catástrofe podrán permutar los terrenos e inmuebles que sean necesarios para ejecutar el plan de remodelación.

Artículo 28º Autorízase al Presidente de la República para que, por decreto supremo fundado, afecte bienes inmuebles fiscales al uso público.⁴⁸

El decreto correspondiente deberá llevar la firma de los Ministros de Interior y de Tierras y Colonización.⁴⁹

Artículo 29º Si con motivo de la aprobación de un nuevo plano regulador de alguna ciudad o población situada en las comunas a que se refiere el artículo 1º de esta ley, se

⁴⁵Vid. DL.3.621 (DO07.02.81), art. 1º transitorio inc.3º, "En el caso de darse cumplimiento a lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo, las asociaciones respectivas establecidas de acuerdo a la noma del DL.2.757/79, se entenderán sucesoras legales de los respectivos colegios profesionales...". Para el artículo, debe entenderse el actual Colegio de Ingenieros de Chile A.G.

⁴⁶Vid. nota anterior sobre la misma Dirección.

⁴⁷En la actualidad el Presidente de la República carece de facultades para la aprobación de los planes reguladores comunales, de conformidad al artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y en especial al artículo 20 letra f) ley 19.175.

⁴⁸Vid. DL.1.939/77

⁴⁹Actual Ministerio de Bienes Nacionales, cuya Ley Orgánica fue fijada por el DL.3.274.

produjeran modificaciones en la ubicación o trazado de bienes nacionales de uso público, podrá el Presidente de la República, a través del Ministerio de Tierras y Colonización⁵⁰, desafectar tales bienes nacionales de uso público, todo ello en conformidad al nuevo plano regulador.

Los bienes nacionales de uso público que fueren desafectados en virtud de lo dispuesto en el presente artículo podrán ser vendidos en pública subasta. El mínimo para esta subasta será fijado por el Servicio de Impuestos Internos. En lo demás, la subasta se someterá a las normas contenidas en los artículos 19º, 20º y 21º del decreto Ley 574, de 1974.⁵¹

Si con motivo de la aplicación del presente artículo algún predio de dominio particular se viere menoscabado en su valor por disminuir su frente a alguna calle, plaza u otro bien nacional de uso público, podrá el Presidente de la República, a través del Ministerio de Tierras y Colonización⁵², previo informe de la Dirección de Obras Municipales respectiva, vender directamente al propietario el terreno necesario para evitar el menoscabo. El precio de venta será fijado por el Servicio de Impuestos Internos.

El valor de la subasta o de la venta a que se refiere el presente artículo, será de beneficio de la respectiva Municipalidad cuando la desafectación se refiere a bienes nacionales de uso público que hayan tenido este carácter mediante expropiación financiada por esa Municipalidad, o cuando la urbanización se haya hecho con fondos municipales, de pavimentación o con fondos de particulares en conformidad a la ley general de construcciones y urbanización. El producto de la subasta lo destinará la Municipalidad exclusivamente a la ejecución de nuevas obras de urbanización, considerando los ítem correspondientes en el presupuesto extraordinario de la Corporación.

Artículo 30º El Presidente de la República, en los terrenos expropiados, ubicados en la zona a que se refiere el artículo 1º de la presente ley, podrá otorgar, a través del Ministerio de Tierras y Colonización, títulos gratuitos de dominio a las Municipalidades y

⁵⁰Actual Ministerio de Bienes Nacionales.

⁵¹Decreto 461, 1974 de Tierras y Colonización. Vid. DL. 1.939/77, art.99 y art.1º y 2º de las Disposiciones Transitorias. Derogó todas las disposiciones sobre la materia. En relación de subastas, vid. art. 83, 84 y 85 DL citado en esta nota.

⁵²Actual Ministerio de Bienes Nacionales.

otras personas jurídicas que no persigan fines de lucro, con el objeto de que destinen el inmueble al funcionamiento de servicios de bien público, como escuelas, templos y sus dependencias, policlínicas, cuarteles de bomberos, locales para scouts, clubes deportivos, sindicatos, sociedades mutualistas u otros análogos.⁵³

Podrá, asimismo, el Presidente de la República otorgar a través del Ministerio de Tierras y Colonización⁵⁴, títulos gratuitos de dominio de sitios en las poblaciones que se creen, modifiquen o amplíen en las zonas afectadas a que se refiere el artículo 1º, en la forma y condiciones señaladas por el decreto reglamentario 2.354, de 19 de mayo de 1933, y sus modificaciones.⁵⁵

Lo dispuesto en el presente artículo es sin perjuicio de las facultades que otras disposiciones legales confieren al Presidente de la República para destinar, afectar al uso público, transferir a título gratuito u oneroso, conceder y arrendar bienes fiscales.

Artículo 31º Autorízase a las sociedades acogidas a los beneficios de la Ley 9.135, y decreto con fuerza de ley 2, de 1959, para ejecutar en las zonas afectadas por el sismo o catástrofe los trabajos de demolición, reparación y reconstrucción de viviendas que les encomiende el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo o sus servicios dependientes y Corporaciones e Instituciones a que se refiere el artículo 5º, de la Ley 16.391, sin que por ello pierdan los beneficios contemplados en los mencionados cuerpos legales. Esta autorización sólo regirá para las obras que contraten durante el plazo de dos años, contado desde la publicación del decreto a que se refiere el artículo 1º de esta ley.⁵⁶

Artículo 32º La Caja Central de Ahorros y Préstamos podrá autorizar a las

⁵³Debe entenderse referida al Ministerio de Bienes nacionales.

⁵⁴Ministerio de Bienes Nacionales.

⁵⁵Debe entenderse referida al Ministerio de Bienes Nacionales; Vid. en especial al DL. 1.939 y sus modificaciones, arts. 87 y sgts.

⁵⁶Artículo derogado, toda vez que no existen los beneficios para las empresas dedicadas exclusivamente a la construcción de viviendas económicas; los beneficios que en la actualidad existen lo son en relación a las viviendas que se construyan acogidas al D.F.L. 2/59 v.gr. exención del impuesto de herencia, pago disminuído de las contribuciones por cierto número de años, etc.

Asociaciones de Ahorro y Préstamos, para otorgar créditos de reparación, reconstrucción y reposición de cualquier tipo de viviendas en las zonas a que se refiere el artículo 1º de esta ley en la forma y condiciones que estime procedentes y sin que rija para dicho efecto ninguna de las limitaciones de su ley orgánica

La Caja Central podrá autorizar a las Asociaciones de Ahorro y Préstamos para otorgar mutuos para la reparación, reconstrucción y reposición de locales comerciales que sean anexos a las viviendas a que se refiere el inciso 1º y reglamentará el porcentaje de superficie de cada vivienda que pueden ocupar dichos locales.

Asimismo, previa autorización del Presidente de la República y en los términos y condiciones que él fije, la Caja Central podrá autorizar la adquisición de oficinas para profesionales a través del sistema de ahorro y préstamos.

El monto total de lo que pueda prestarse en conformidad a este artículo será determinado por el Presidente de la República, de acuerdo con la magnitud de los daños causados por la catástrofe de que se trate y con sus disponibilidades financieras incluidas en ellas los aportes extraordinarios.

Esta autorización concedida a la Caja Central de Ahorros y Préstamos no regirá para las zonas en que exista prohibición para edificar viviendas acogidas al decreto con fuerza de ley 2 de 1959, a menos que se trate de construir casas o departamentos destinados a servir de residencia a las personas que habilitan permanentemente en dichas zonas.⁵⁷

Artículo 33º ⁵⁸ Las personas que hubieren obtenido la exención de la obligación a

⁵⁷Art. derogado tácitamente, toda vez que en la actualidad no existen las instituciones aludidas. Se extinguieron legalmente y no han sido legalmente subrogadas por otras, que pudieran otorgar préstamos. En la actualidad El Ministerio de Bienes Nacionales otorga las escrituras de cancelación y alzamiento de las hipotecas y prohibiciones inscritas a favor de los organismos indicados en el artículo, y todo ello sin perjuicio de un proyecto de ley en actual tramitación en el Congreso.

⁵⁸Art. derogado, toda vez se refiere a las personas que hubieren quedado exentas del impuesto habitacional, por haber tenido o construido viviendas para sus trabajadores. Lo que en la actualidad no es aplicable, por cuanto el referido impuesto, establecido por la ley 7.600 y modificado sucesivamente y definitivamente por el DL.1.519, fue derogado por la ley 18.206 que derogó al DL. precedentemente citado y por la ley 18.591 arts.53 a 60 que estableció la forma de liquidar las situaciones pendientes, referidas al impuesto habitacional, los fondos generados en su virtud y a las propiedades construídas con dichos fondos y que a la fecha no se hubieren enajenado a los trabajadores.

que se refiere el artículo 59º del decreto con fuerza de ley 2, de 1959, cuyo texto definitivo fue fijado por decreto supremo 1.101, de 3 de julio de 1960, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por haber acreditado que los empleados, inquilinos y obreros que prestan servicios en el predio, cuentan con habitaciones suficientes de conformidad al artículo 60º, del decreto con fuerza de ley 2 ya citado y cuyos predios estén ubicados en la zona señalada en el decreto supremo a que se refiere el artículo 1º de esta ley, deberán dentro del plazo de ciento ochenta días, contado desde la fecha de dictación de dicho decreto acreditar ante la respectiva Junta Provincial de la Habitación Campesina, que dicha situación no se ha modificado.

Las personas que así no lo hicieren dentro del plazo señalado, quedarán afectas a contar del mismo año en que se produjo el sismo o catástrofe al impuesto del cinco por ciento a que se refieren los decretos con fuerza de ley 285, de 1973, y 2, de 1959. Para obtener nuevamente la exención deberán cumplir con los requisitos que exigen los mencionados cuerpos legales.

Las personas a que se refiere el presente artículo que acrediten ante la Corporación de la Vivienda⁵⁹ que desde la vigencia del decreto con fuerza de ley 2, de 1959, construyeron viviendas destinadas a sus empleados, obreros e inquilinos, tendrán preferencia para obtener créditos.

Artículo 34º El Presidente de la República podrá otorgar, con cargo a los recursos que se concedan con ocasión de un sismo o catástrofe, un subsidio mensual hasta por el monto de un sueldo vital mensual de la provincia de Santiago⁶⁰, a la familia de las personas fallecidas a causa del sismo o catástrofe.

Para recibir este subsidio, el beneficiario deberá acreditar que carece de los recursos necesarios para su subsistencia y que no tiene derecho a impetrar beneficios de monto igual o superior de alguna Caja de Previsión. En caso alguno estos beneficios y el subsidio podrán exceder, en conjunto, de un sueldo vital mensual de la provincia de Santiago⁶¹ y si

⁵⁹Vid. DL.1.305/75, que reestructuró el Ministerio de la Vivienda, creando los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (SERVIU)

⁶⁰Ver nota anterior sobre la materia

⁶¹Ver nota anterior sobre la materia

ello ocurriere se rebajará éste hasta que ambos sumen la cantidad máxima indicada.

Para los efectos del presente artículo, se entiende por familia del fallecido su cónyuge sobreviviente, su conviviente, sus hijos legítimos, naturales o ilegítimos, los adoptados, los ascendientes legítimos o naturales y las hermanas solteras legítimas o naturales.

Sólo podrá otorgarse un subsidio por familia y tendrá preferencia para gozar de él aquel miembro de la familia a cuyo cargo han quedado los familiares del fallecido.

Un reglamento especial determinará las demás condiciones de concesión del subsidio, el orden de preferencia en que serán llamados los familiares indicados en el inciso 3º al goce de este derecho, las normas a que se sujetará la duración del beneficio y las causales de extinción, como también el trámite administrativo a que deberán someterse las solicitudes respectivas, las que deberán presentarse a la Dirección de Asistencia Social⁶².

El subsidio a que se refiere este artículo podrá otorgarse hasta por un plazo de doce meses, el que podrá ser prorrogado, en casos especiales, por resolución fundada, sólo por otro período igual.

Trimestralmente deberá remitirse a la Superintendencia de Seguridad Social la nómina de las personas que sean beneficiadas en conformidad a este artículo, con indicación del monto del subsidio que se les haya otorgado y del parentesco que lo justifique.

Artículo 35º El Presidente de la República podrá disponer, con ocasión de un sismo o catástrofe, que se otorguen becas en los internados y mediopupilajes de los establecimientos de educación a los hijos de las personas fallecidas que carezcan de recursos, aun cuando no reúnan los requisitos establecidos en los reglamentos vigentes, siempre que cuenten con un informe favorable del Departamento de Bienestar del Ministerio de Educación Pública.⁶³

Trimestralmente deberá remitirse a la Superintendencia de Seguridad Social la nómina de las personas que sean favorecidas en conformidad a este artículo, con indicación de los establecimientos en los cuales se les haya becado.

⁶²vid. nota anterior sobre la materia

⁶³Vid. art.47 L.16.617 crea el Servicio de Bienestar del del Magisterio y de los funcionarios dependientes del Ministerio de Educación Pública.

Artículo 36º El subsidio de cesantía que corresponda a los trabajadores del sector privado que vivan en la zona en que se aplique lo dispuesto en el artículo 1º de esta ley, podrá ser prorrogado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9º del decreto ley 603⁶⁴, de 1974.

Artículo 37º El subsidio de cesantía que corresponda a los trabajadores del sector público que vivan en la zona en que se aplique lo dispuesto en el artículo 1º de esta ley, podrá ser prorrogado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 29º del decreto ley 603⁶⁵, de 1974.

Artículo 38º La Dirección General del Crédito Prendario y de Martillo, por intermedio de sus sucursales ubicadas en la zona en que se aplique el artículo 1º de esta ley, podrá devolver a las personas domiciliadas en dicha zona, las herramientas, ropas de cama y prendas de vestir pignoradas antes del sismo o catástrofe que dé lugar a la aplicación de dicho artículo, en el monto y condiciones que fije el reglamento.

El Presidente de la República pondrá, con cargo a los fondos que se destinen a paliar los efectos del sismo o catástrofe, a disposición de la institución mencionada, las sumas necesarias para tal fin.

En caso de que las prendas pignoradas se hubieren destruido o no se encontraren, se devolverá por dicha institución el doble de la tasación respectiva.

Artículo 39º El Presidente de la República podrá autorizar a la Corporación de la Reforma Agraria para condonar, en las comunas señaladas en el decreto a que se refiere el artículo 1º de esta ley, las deudas originadas por la concesión de créditos destinados a obras de infraestructura agrícola, plantación de frutales y adquisición o mantención de ganado, cuando dichas obras, frutales y ganado se hayan perdido definitivamente a raíz del sismo

⁶⁴Vid. DFL.150/Trabajo (DO. 25.03.82), art. 49; DFL. que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de las normas sobre sistema único de prestaciones familiares y sistema de subsidios de cesantía, contenidos en el DL.307 y 603 de 1974.

⁶⁵Vid. nota anterior sobre la materia y en especial art. 67 del DFL.150.

o catástrofe.

La condonación de la deudas señaladas procederá, además, previa certificación de la Corporación de Reforma Agraria acerca de las pérdidas declaradas por los damnificados.⁶⁶

Artículo 40² El Presidente de la República podrá autorizar a los Servicios de la Administración Pública para entregar los bienes muebles dados de baja de sus inventarios, a la Dirección de Asistencia Social⁶⁷ dependiente del Ministerio del Interior, a fin de destinarlos al uso o atención de los damnificados por el sismo o catástrofe a que se refiere el artículo 1º de esta ley.

Artículo 41º El Presidente de la República podrá autorizar a la Empresa de Comercio Agrícola para que, en caso de sismo o catástrofe, y en las zonas afectadas a que se refiere el artículo 1º de esta ley, pueda modificar su sistema de comercialización, forma de pago y otros.⁶⁸

Artículo 42º La Dirección General de Aguas, a solicitud de las Juntas de Vigilancia, Asociaciones de Canalistas y Comunidades de Aguas⁶⁹, podrá tomar a su cargo el financiamiento de los gastos derivados del cumplimiento de las funciones propias de estas

⁶⁶La Corporación de Reforma Agraria fue disuelta por el art.1º inc.1º del DL. 2.405/78, el inc. 2º del art. citado creó la Oficina de Normalización Agraria, organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, sucesora y continuadora de la Corporación de Reforma Agraria; la norma le fijó plazo de existencia, del 1º de enero de 1979 y hasta el 31 de Diciembre del mismo año. El DFL 278/79 asignó una serie de funciones y atribuciones de la Oficina de Normalización Agraria al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Por lo anterior la referencia del art.39 de la ley 16.282 a la Corporación de Reforma Agraria debe ser entendida hecha en la actualidad al SERVICIO AGRICOLA Y GANADERO (SAG).

⁶⁷Ver nota anterior sobre la materia

⁶⁸La ley 18.899 modificó el DFL 274/60 que creó la Empresa de Comercio Agrícola, modificó sus fines y sustituyó toda referencia a la ECA de dicho DFL por la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas; y el art.39 de la ley citada dispuso: "Toda referencia que las leyes vigentes efectúen a la Empresa de Comercio Agrícola se entenderán hechas a la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas".

⁶⁹Las juntas de Vigilancia, Asociaciones de Canalistas y Comunidades de Aguas, están tratadas en el Libro Segundo, Título III del Código de Aguas, en Texto Oficial aprobado por el D. 408/Justicia de 1988.

entidades, en las zonas afectadas a que se refiere el artículo 1º de esta ley.

Los gastos que realice la Dirección General de Aguas, de acuerdo con el inciso precedente, serán de cargo de los beneficiarios y reembolsados en la forma y condiciones que esta Dirección determine.

En casos calificados el Estado podrá absorber la totalidad o parte de dichos gastos, con cargo a los recursos propios de la Dirección General de Aguas o a aquellos que se concedan con ocasión del sismo o catástrofe.

La Corporación de Fomento de la Producción deberá condonar totalmente el préstamo concedido a la Asociación Canal Chincolco, para la construcción del embalse de Chincolco, en el departamento de Petorca, de la provincia de Aconcagua.

Artículo 43º En las comunas que se declaren afectadas por un sismo o catástrofe, las Municipalidades podrán proceder a la aprobación definitiva de los planos de loteos y subdivisión de predios pertenecientes a cooperativas o comunidades legalmente constituidas o en las cuales existan de hecho poblaciones de tipo popular, aun cuando dichos predios no cuenten con la urbanización y demás requisitos exigidos por la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización o las ordenanzas municipales respectivas, y aun cuando estas poblaciones se encuentren ubicadas fuera del radio urbano de las respectivas comunas, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad criminal correspondiente. Las personas que acrediten haber adquirido un predio en alguna de dichas poblaciones, podrán solicitar del dueño de los terrenos en que ellos se encuentren ubicados, se les otorgue escritura definitiva de dominio. En caso de negativa por parte del actual propietario a otorgar la respectiva escritura de compraventa, el interesado podrá solicitar del Juzgado de Letras de Mayor Cuantía que corresponda, que declare su derecho, el que deberá proceder en forma breve y sumaria, procediendo y fallando en conciencia y sin ulterior recurso. La sentencia respectiva servirá de título suficiente para solicitar del Conservador de Bienes Raíces la correspondiente inscripción de dominio, debiendo contener dicha sentencia la indicación de los deslindes del predio y la constancia de haberse cancelado por el adquirente la totalidad de su valor.

En el caso de que los propietarios actuales del predio hubieran otorgado promesa de compraventa a alguna comunidad, cooperativa o sociedad, y se hubiere dado cumplimiento a las estipulaciones de dicho contrato, deberán otorgar la escritura definitiva a esta institución, la que procederá de inmediato a otorgar la escritura de compraventa particular

a cada uno de sus socios. Se entenderá para todos los efectos legales que son socios de alguna de estas instituciones, las personas que vivan en la respectiva población y acrediten haber cancelado el valor asignado a los terrenos a la institución compradora. Para estos efectos el valor del metro de terreno será el que resulte de dividir el precio del total por el número total de metros destinados a viviendas, descontándose los que según el plano aprobado por la Municipalidad respectiva se destinen a áreas verdes, plazas, sedes sociales, escuelas, iglesias y otros similares, más un recargo del veinte por ciento sobre dicho valor.

Cualquiera dificultad que esto pudiere suscitar entre la institución compradora y el poblador respectivo deberá someterse al tribunal y procedimiento señalado precedentemente.

El Conservador de Bienes Raíces deberá proceder a practicar las inscripciones que fuere menester de conformidad a lo preceptuado en este artículo. Las escrituras e inscripciones que este artículo demande serán absolutamente gratuitas para los interesados. Los interesados podrán concurrir a los tribunales personalmente, sin sujetarse a las limitaciones establecidas en los artículos 40º y 41º de la Ley Orgánica del Colegio de Abogados.⁷⁰

Las disposiciones de este artículo rigen sólo para las poblaciones que existieren de hecho a la fecha de dictación del decreto a que se refiere el artículo 1º.

Se excluyen con estos mismos beneficios a las poblaciones declaradas en situación irregular.

Las respectivas Municipalidades deberán levantar y protocolizar un plano de las poblaciones que se acogieren al presente artículo.

Artículo 44º Para los efectos del otorgamiento de préstamos para reparación o reconstrucción de inmuebles dañados por un sismo o catástrofe, y que no cuenten con títulos de dominio o posean títulos irregulares, se presumirá que es propietario del inmueble respectivo quien acredite las siguientes circunstancias.

a) Haber estado, por sí o por otra persona en su nombre, en posesión material exclusiva y continua del inmueble en los últimos cinco años.

Este hecho se comprobará mediante certificado extendido por la Municipalidad respectiva.

b) No tener juicio pendiente en su contra que afecte el dominio o posesión del

⁷⁰Debe entenderse en relación a las normas de comparecencia en juicio. Vid. ley 18.120.

inmueble, entablado por un tercero que invoque también dominio o posesión. El juicio deberá haberse iniciado con antelación al sismo o catástrofe.

El hecho indicado en el inciso anterior se comprobará mediante declaración jurada notarial, y

c) Haber presentado con antelación al sismo o catástrofe ante el Departamento de Títulos de la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales la correspondiente solicitud de saneamiento de los títulos de dominio.⁷¹

En los casos a que se refiere este artículo, se aceptará la fianza como garantía de los créditos.

Artículo 45º En el examen de las cuentas que deban rendir personas o entidades que hayan recibido dineros del Ministerio del Interior, sea con cargo a erogaciones particulares o al dos por ciento contemplado en el N° 10 del artículo 72º de la Constitución Política del Estado⁷² o con cargo a fondos del Ministerio del Interior, el Contralor General de la República apreciará en conciencia la prueba cuando faltaren documentos o comprobantes de la inversión y en otras situaciones semejantes; igualmente, en casos calificados, los juicios de cuentas podrán ser fallados en conciencia.

Artículo 46º El Presidente de la República, en el decreto supremo referido en el artículo 1º de esta ley, podrá establecer por un lapso no superior a treinta días, por intermedio de las entidades públicas que señale, el estanco de los materiales de construcción, herramientas, alimentos y vestuarios existentes en la zona afectada.⁷³

⁷¹Vid. D.L. 2.695, de regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz y para la constitución del dominio sobre ella, en relación al D.L. 3.274 que fija la Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales, en especial al División de Constitución de la Propiedad Raíz -art.9-.

⁷²Vid. actual artículo 32 N° 22 de La Constitución.

⁷³Artículo inconstitucional, toda vez que infringe el art. 19 N° 21, 19 N° 24 y 19 N° 26 de la Constitución, por cuanto solo por ley se puede afectar el derecho de toda persona a desarrollar una actividad económica, y se afecta, además, el derecho de dominio en su esencia.

de los problemas derivados de catástrofes.

En la misma resolución se establecerá la composición y forma de funcionamiento de los Comités aludidos. Del mismo modo, y como un acápite meramente ilustrativo, debemos destacar que la última modificación de importancia que ha sufrido esta materia, es la contenida en la ley N° 18.522, del 16 de junio de 1986, publicado en el Diario Oficial del 25 de junio de 1986, la cual modifica el artículo 19 de la Ley N° 16.282, en los siguientes términos:

"Artículo 1º. Reemplazase el inciso primero del artículo 19º de la ley N° 16.282, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por decreto N° 104, de 1977, del Ministerio del Interior, por el siguiente:

"Art. 19. Los artículos anteriores tendrán aplicación por un plazo de doce meses, contado desde la fecha del sismo o catástrofe, y sólo regirán en las comunas que se señalen en conformidad al artículo 1º".

Artículo 2º. Declárense ajustados a derecho los actos en cuya virtud el Ministerio del Interior recibió donaciones y erogaciones con motivo del sismo ocurrido el 3 de Marzo de 1985, ejecutados durante los doce meses siguientes a esa fecha.

Autorízasele, asimismo, para recibir, en los términos previstos en la Ley N° 16.282, donaciones y erogaciones con motivo de dicho sismo, durante el plazo de doce meses, contado desde el vencimiento del indicado inciso anterior."

Consignemos que el antiguo texto del artículo 19 de la ley 16.282, era el siguiente:

"Los artículos anteriores tendrán un plazo de vigencia de seis meses, contados desde la fecha del sismo o catástrofe y sólo podrán aplicarse en las comunas que se señalen en conformidad al artículo 1º. (Art. 19º, inciso primero del D.S. N° 104, de 1977, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley 16.282).

LEY 16.282

DICTAMENES CONTRALORIA

ORGANICA Y FUNCIONES
DE ONEMI

IV. EL SISTEMA LEGAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL

IV.1) LA OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA

GENERALIDADES

Fue creada por el Decreto Ley N° 369 de 1974, con la intención de satisfacer la necesidad de contar con un organismo llamado a planificar y coordinar el empleo de los recursos humanos y materiales de las entidades y servicios públicos o privados para evitar o aminorar los daños derivados de sismos, catástrofes o calamidades públicas.

Con posterioridad, esta norma legal ha sido objeto de varias modificaciones y complementaciones, entre las cuales debemos mencionar las siguientes: El decreto ley N° 519, de 10 de Junio de 1974, publicado en el Diario Oficial del 15 de Junio de 1974, que Reglamentó Disposiciones sobre Poblaciones de Emergencia, y que en su Título II, bajo el epígrafe "De la Oficina Nacional de Emergencia", artículos 2º y 3º, asignaba a este organismo una serie de funciones a fin de elaborar un plan de acción destinado a dar solución transitoria, a nivel nacional, al problema de las poblaciones de emergencia. Sin embargo, dichas funciones encomendadas a la Oficina Nacional de Emergencia, fueron modificadas en primer lugar por el decreto Ley N° 1.088, publicado en el Diario Oficial de 7 de Julio de 1975, y luego por el Decreto Ley N° 2.552, publicado en el Diario Oficial de 23 de Febrero de 1979, en el cual precisó cuales eran las atribuciones de la Oficina Nacional de Emergencia en estas materias.

Continuando con esta reseña de las modificaciones del decreto ley N° 369, de 1974, encontramos el Decreto Ley N° 546, publicado en el Diario Oficial del 29 de Junio 1974,

el que fijó la ubicación en la Escala Unica a los trabajadores de la Oficina Nacional de Emergencia y a otros organismos en él señalados; el Decreto Ley 1.080 de 1975, por el cual las funciones que competen al Ministerio del Interior establecidas en los arts. 5 y 6 de la Ley 16.282 (actual 6 y 7, sobre donaciones), no pueden ser ejercidas por ONEMI; el Decreto Ley N° 1.135, publicado en el Diario Oficial del 11 de Agosto de 1975, que en su artículo único, modifica el artículo 7° del decreto ley 369, de 1974; el Decreto Ley N° 1.143, publicado en el Diario Oficial el 20 de Agosto de 1975, que asignó nuevos recursos a la Oficina Nacional de Emergencia que le permitieran cumplir cabalmente las misiones encomendadas; el Decreto con Fuerza de Ley 3.551, publicado en el Diario Oficial de 15 de Junio de 1981, del Ministerio del Interior, y a través del cual suprimió los cargos de Inspector Visitador de almacenes y Técnico Mecánico en la planta de la Oficina Nacional de Emergencia, dispuesta por el decreto ley 369, de 1974. Finalmente, tenemos el Decreto Supremo N° 509, de Interior, publicado en el Diario Oficial el 11 de Noviembre de 1983, el cual contiene el Reglamento para la aplicación del Decreto Ley N° 369, de 1974, ya mencionado.

FUNCIONES

a) Funciones Asignadas a ONEMI, en virtud del DL. 369 y DS. N° 509, de 1983.

Las funciones de este servicio se encuentran especificadas en el Título I, del DS 509 (I) de 1983 artículos 1° al 4°, complementando así al Decreto Ley 369, de 1974, orgánico de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), que igualmente las había señalado en sus artículos 1° al 4°.

En efecto, dispone el artículo 1°, del DS. N° 509, de 1983: "La Oficina Nacional de

Emergencia (ONEMI) es un servicio público dependiente del Ministerio del Interior, el cual tiene a su cargo la planificación, coordinación y ejecución de las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de catástrofes naturales o provocadas por el hombre."

Le corresponderá también la planificación y coordinación del empleo de los recursos humanos y materiales de las entidades y servicios públicos, y de aquellos organismos de carácter privado, que tengan relación con cualquiera variable de catástrofe o calamidad pública, a fin de evitar o aminorar los daños derivados de dichos eventos, pudiendo al efecto requerir de esos servicios o entidades la información necesaria, la cual deberá serle proporcionada dentro del plazo que fije el Director del Servicio -art.3º DL.369.

Luego tenemos que el artículo 2º, de este DS. Nº 509 preceptúa: Las funciones que competen al Ministerio del Interior, de acuerdo con lo previsto en el Título I de la Ley Nº 16.282 y sus modificaciones, serán ejercidas por éste a través de la Oficina Nacional de Emergencia -art.2º DL.369-.³⁵

Asimismo, el artículo 3º de este DS. Nº 509, dispone: "La Oficina Nacional de Emergencia velará por el cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan Nacional de Emergencia, aprobado por Decreto Supremo Nº 155, de Interior, de 1977, y sus modificaciones." ³⁶

³⁵Vid. art.7º del D.L.1.080/75, que exceptuó aquellas a que se refieren los artículos 5º y 6º (actuales 6º y 7º) de la ley 16.282; modificando el art.2º del D.L. 369.

³⁶ El decreto supremo Nº 155, del Ministerio del Interior, del 9 de Febrero de 1977, publicado en el Diario Oficial del 16 de Abril de 1977, aprobó el "Plan Nacional de Emergencia" y además impartió instrucciones al respecto, señalando en sus considerandos:
- Que nuestro país está expuesto permanentemente a graves catástrofes, como terremotos, sequías, inundaciones, erupciones volcánicas, incendios urbanos y forestales, etc.;

Bianualmente ONEMI actualizará la "Directiva Nacional de Emergencia", ya sea preparando una nueva o emitiendo un documento que declare que continúa vigente la anterior, sujeto en ambos casos a la aprobación de Ministerio de Interior.

Para concluir con esta reseña de las funciones asignadas a la Oficina Nacional de Emergencia, en virtud de este decreto supremo N°509, de 1983, Reglamentario del decreto ley 369, de 1974, debemos indicar que el artículo 4º del presente decreto señala:

-
- Que es indispensable que toda la nación esté consciente de estos riesgos;
 - Que por decreto ley N° 369, de 1974, se creó la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, servicio especializado con plena autoridad para planificar y coordinar durante las situaciones de catástrofes o calamidades públicas las actividades de cualquier otro organismo público o privado que tenga relación con la solución de los problemas derivadas de estas emergencias, y
 - Que con arreglo a lo prescrito en el Acta Constitucional N° 4, contenida en el Decreto Ley N° 1553, de 1976 (que regulaba los Regímenes de Emergencia, materia tratada hoy en día en la Constitución política en el Capítulo IV, en el epígrafe intitulado estados de excepción constitucional, artículos 39 al 41), y en el cual el evento o situación de emergencia denominado calamidad pública, da origen al estado de catástrofe, artículo 40º N°4. Del mismo modo, el artículo 41º. N° 5 regula las atribuciones del Presidente de la República, una vez declarado este estado de excepción.

Por otra parte, este tema se encuentra reglamentado a través de la Ley Orgánica Constitucional sobre Estados de Excepción, N°18.415, de 14 de junio de 1985, y puntualmente respecto del estado de catástrofe en los artículos 6º y 7º de este texto legal.

Ahora bien, en cuanto al texto de este DS.N°155, de 1977, éste consta de tres artículos, los que preceptúan:

1º. Apruébese el Plan Nacional de Emergencia, que se adjunta al presente decreto.

2º Los Ministerios y los Servicios, instituciones y empresas dependientes o relacionadas con el Estado a través de ellos, conformarán su acción a las directrices que se imparten en el plan aprobado y darán estricto cumplimiento a las tareas que ellos se les asignan, sin perjuicio de los que corresponde ejecutar de acuerdo a sus funciones propias.

3º El Ministerio del Interior adoptarán las medidas tendientes a obtener la integral y oportuna aplicación del Plan Nacional de Emergencia mediante la coordinación que, conforme a la Ley Orgánica, corresponde ejecutar a la Oficina Nacional de Emergencia.

Señalemos finalmente, que a la fecha este decreto supremo no ha sido objeto de modificaciones, manteniéndose plenamente vigentes todas sus normas precedentemente citadas.

"Durante las situaciones de catástrofe o calamidades públicas, corresponderá a este Servicio la coordinación, a nivel nacional, de las actividades de cualquier otro organismo público o privado que cuente con recursos adecuados para la solución de los problemas derivados de dichas emergencias. Le corresponderá igualmente apoyar a las regiones afectadas por catástrofe que, por su magnitud, adquieran las características de una catástrofe nacional, o cuyo territorio haya sido declarado en "estado de catástrofe" por el Supremo Gobierno. Sin perjuicio de lo anterior, la Oficina Nacional de Emergencia podrá apoyar con recursos y acciones a las Intendencias Regionales, cuando la capacidad de ayuda a la población de éstas haya sido sobrepasada, a juicio del Ministerio del Interior, o del Subsecretario del Interior a petición calificada del Intendente Regional respectivo, o bien conforme al propio criterio del Director General de ONEMI, cuando las circunstancias lo hagan necesario, fundado en los antecedentes del caso."

Dentro del cuadro de funciones de la ONEMI dadas por el DL. 369, tenemos, por último, la contenida en su artículo 4°, que dispone: "En los casos en que informes técnicos evacuados por organismos o servicios competentes determinen que alguna zona del país está amenazada con riesgo inminente por alguna catástrofe natural o causada por el hombre, a petición de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, el Supremo Gobierno podrá, por decreto supremo fundado, declarar dichas zonas en estado preventivo de catástrofe, pudiendo aplicarse a partir de ese momento, todas las disposiciones establecidas en el Título I de la ley 16.282 y sus modificaciones."³⁷

³⁷La declaración de ZONA EN ESTADO PREVENTIVO DE CATASTROFE, se encuentra cuestionada desde que la Constitución Política reconoce y establece, en su artículo 40 N° 4, el ESTADO DE CATASTROFE, como un estado de excepción constitucional y como tal, con su dictación, se pueden ver afectados los derechos y garantías constitucionales. La Constitución Política no prevee, ni reconoce, un estado de excepción constitucional en el grado de preventivo, por lo que muchos han visto en ello la imposibilidad de declarar a una zona determinada, en

Funciones asignadas a ONEMI, en virtud de la ley N° 16.282, de 1965.

Como ya vimos, el artículo 2º del DL. 369 y el art. 2º del DS.509, establecen que las funciones que competen al Ministerio del Interior, según el Título I de la ley 16.282, son ejercidas por éste a través de la Oficina Nacional de Emergencia; por ello es menester remitirse al Título I de la Ley 16.282, de 1965. En este punto es necesario señalar que en

estado preventivo de catástrofe. Estimamos que dicha conclusión no se compadece con los fines perseguidos por el constituyente y por el legislador.

El constituyente al establecer los estados de excepción constitucional, persigue determinar en que circunstancias se pueden afectar los derechos y garantías constitucionales; cuales se pueden afectar y hasta que grado se pueden limitar o restringir; por su parte el legislador al establecer el estado preventivo de catástrofe, no persigue la afectación de derechos o garantías constitucionales, sino que su intención es que una zona determinada del territorio nacional se puedan aplicar las disposiciones de la ley 16.282.

Por lo anterior estimamos que no existe una derogación tácita de la norma legal, fundada en el hecho de haberse consagrado constitucionalmente el estado de catástrofe como un estado de excepción constitucional, por cuanto los efectos del estado constitucional de excepción son distintos que los efectos del estado preventivo de catástrofe, no existiendo contradicción entre la normativa constitucional y la legal.

14P { No se puede fundar una inconstitucionalidad por el alcance o semejanza en la denominación de los estados, el fundamento necesario para la derogación es que las normas se contrapongan, no existe otro fundamento válido para sostener una inconstitucionalidad. }

① Desde el punto de visto formal el estado constitucional de catástrofe requiere para su dictación la ocurrencia de una calamidad pública; por su parte la declaración de zona en estado preventivo de catástrofe, requiere que la zona esté amenazada con riesgo inminente por alguna catástrofe natural o causada por el hombre, es decir su declaración no depende de una calamidad pública producida, sino que requiera la existencia de un riesgo inminente y que es previsible que acontezca.

La plena vigencia de la declaración de zona en estado preventivo de catástrofe se encuentra reafirmada por el dictamen N° 32786 de 1989 de la Contraloría General de la República, que evacuando una presentación realizada por ONEMI, concluye que el Título I de la ley 16.282, ha conservado su vigencia tras la entrada en rigor de la Constitución Política y de la ley 18.415; fundando el dictamen en que los efectos del estado de excepción y las facultades administrativas que le otorga al Presidente de la República son diversos a los efectos y facultades que contempla el Título I de la Ley 16.282, Título que no es contrario a la Constitución Política.

las funciones establecidas en los actuales arts. 6 y 7 del ley citada no pueden ser ejercidas a través de ONEMI, toda vez que el D.L. 1.080 modificó el art. 2º del citado DL., agregando la siguiente frase al artículo señalado. "Con excepción de aquellas a que se refieren los artículos 5º y 6º de la citada ley".

La ley N° 16.282, publicada en el Diario Oficial de 28 de Julio de 1965, trata primordialmente de establecer normas de carácter permanente para el evento de producirse en el país sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes, fija normas para la reconstrucción de la zona afectada por el sismo de 28 de Marzo de 1965, y modifica la ley N° 16.250. Posteriormente, por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio del Interior, del 22 de Febrero de 1971, publicado en el Diario Oficial del 15 de Mayo de 1971, se introdujo una serie de modificaciones a la ley en análisis; años más tarde, el decreto supremo N° 104, del 28 de Enero de 1977, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial del 25 de Junio de 1977, fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley N° 16.282, hoy en vigencia, texto definitivo que ha sido modificado por las leyes N° 18.522 y la ley 19.095. Siendo éstas las principales variaciones que ha tenido la ley 16.282³⁸.

c) Funciones asignadas a ONEMI, en virtud del Decreto Ley 519, de 1974.

Este Decreto Ley 519, fue publicado en el Diario Oficial del 15 de Junio de 1974, y Reglamentó Disposiciones sobre Poblaciones de Emergencias, y en su Título II bajo el epígrafe "De la Oficina Nacional de Emergencia", artículos 2º y 3º entregaba a este

³⁸ Las funciones están contenidas en la Ley 16.282, que se incluye en este informe.