WJ 333

Universidad de Valparaíso
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Escuela de Derecho

REPUBLICA DE CHILE - MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
BIBLIOTECA
CENTRO NACIONAL DE DOCUMENTACION
PROTECCION CIVIL

EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Memorista: **Fernando Hood Grosser.**
Profesor Guía: **Pedro Neira Molina.**
Profesor Informante: **Susana Bontá Medina.**

Valparaíso, junio de 2002.

REPUBLICA DE CHILE - MINISTERIO DEL INTERIOR
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA
BIBLIOTECA
CENTRO NACIONAL DE DOCUMENTACION
PROTECCION CIVIL

ABREVIATURAS.

C.O.E.:	Comité de Operaciones de Emergencia.
CONAMA:	Comisión Nacional de Medio Ambiente.
COREMA:	Comisión Regional de Medio Ambiente.
D.F.L.:	Decreto con fuerza de ley.
D.I.A.:	Declaración de Impacto Ambiental.
D.L.:	Decreto ley.
D.S.:	Decreto supremo.
E.I.A.:	Estudio de Impacto Ambiental.
ONEMI:	Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior.

INDICE

	Pág.
Abreviaturas	1
Indice	2
Introducción	3
CAPÍTULO I	
NOCIONES BÁSICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL	9
CAPÍTULO II	
ESTRUCTURA BÁSICA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	20
CAPITULO III	
ANÁLISIS PARTICULAR DE ALGUNOS TEXTOS LEGALES QUE CONFIEREN ATRIBUCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL	45
CAPÍTULO IV	
ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA EMERGENCIA	72
CAPÍTULO V	
SISTEMA LEGAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL	84
CAPÍTULO VI	
ANÁLISIS DEL ACTUAL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL. NECESIDAD DE MODERNIZAR Y ARMONIZAR LA LEGISLACIÓN	118
Conclusiones	144
Bibliografía	152
Anexos	157
Indice General	160

INTRODUCCIÓN.

La experiencia en nuestro país frente al tema de los desastres de origen natural o de aquellos provocados por la actividad humana, tanto en su impacto inmediato como en su repercusiones posteriores, es amplia y variada.

Por encontrase dentro del denominado "cordón de fuego del Pacífico", donde convergen las placas de Nazca y Sudamericana, Chile es una de las zonas de mayor actividad sísmica y volcánica del planeta. Debido a su situación geológica, el segmento andino comprendido entre las ciudades de Santiago y Puerto Montt concentra más de cincuenta volcanes, muchos de los cuales han presentado erupciones históricas. Por contar, precisamente, con una alta cordillera desde donde bajan numerosos ríos de considerable caudal, es propenso a inundaciones, aludes y aluviones. Debido a lo extenso de sus costas, los tsunamis también constituyen una amenaza latente para los sectores ribereños.

Esta problemática se asocia, desde un primer punto de vista, al impacto inmediato que conlleva la ocurrencia de un evento destructivo, sea en pérdidas humanas como materiales, aspecto en el que se ha desarrollado entre los habitantes del país la capacidad de sobreponerse a las innumerables catástrofes que han afectado a la Nación en el curso de su historia.

Ahora bien, desde otra perspectiva, dicha realidad dice relación con las secuelas que estos mismos eventos producen en el desarrollo y calidad de vida de las personas, lo que progresivamente ha ido conformando una conciencia nacional acerca de la necesidad de anteponerse a su ocurrencia a través del desarrollo de políticas que tiendan al mejoramiento sostenido de las condiciones de seguridad, sobre todo de la población más vulnerable.

A lo anterior se suma el manifiesto desarrollo nacional del último tiempo, el cual no obstante los indiscutibles logros en el ámbito económico, social y estructural, ha significado un enorme desafío para el Estado en el ámbito de la seguridad, puesto que al verse incrementado el riesgo de las actividades productivas, se ha hecho imperiosa la necesidad de establecer métodos adecuados para su control. Es así como la actividad

industrial, elemento clave para el desarrollo del país, ha introducido un factor de riesgo cada vez más creciente cuya administración o manejo requiere urgentemente de una visión integral que considere los procesos productivos, almacenamientos y transporte, como base sustantiva de una acción resueltamente preventiva al interior de las industrias, como igualmente en los entornos de las mismas y en las vías de traslado de sustancias y productos.

Toda esta realidad implica la existencia de una problemática emergente y en constante evolución que ha llevado al país a plantearse, desde hace algunas décadas, la necesidad de contar con un sistema normativo adecuado en el ámbito de la protección civil, es decir, de un ordenamiento que, a nivel nacional, tienda al "resguardo de las personas, de sus bienes y de su medio ambiente ante una situación de riesgo colectivo, sea éste de origen natural o generado por la actividad humana"[1].

Dicho sistema se ha desarrollado a partir de la entrada en vigencia de la ley N° 16.282, de 1965, cuerpo legal que, además de disponer medidas especiales para ir en auxilio de las zonas afectadas por el terremoto de ese mismo año, otorgó facultades para la adopción, en caso de sismos o catástrofes y previa dictación de un decreto supremo fundado, de una serie de medidas especiales destinadas a ser aplicadas por un plazo máximo de doce meses contados desde la ocurrencia del desastre, normativa que, sin embargo, no significó el desarrollo de una política general sobre la materia.

En efecto, no fue sino hasta el año 1974 - con la dictación del D.L. 369, ley orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia - que se estableció en nuestra institucionalidad un organismo especializado con funciones coordinadoras que, a nivel nacional, fijara los lineamientos generales de actuación de las diversas entidades partícipes en la emergencia. Más aún, el verdadero impulso a las actividades de protección civil se produciría sólo a partir de la dictación del decreto supremo N° 509 de 1983, de Interior, reglamento de la antedicha ley orgánica.

Dentro de esta evolución normativa y consciente de la trascendencia de contar con una regulación apropiada, el constituyente de 1980 consagró, por primera vez en

[1] Oficina Nacional de Emergencia, "Anteproyecto de Plan Nacional de Protección Civil", s. ed., 1999, pág. 7.

nuestro ordenamiento, los denominados "estados de excepción constitucional" y, dentro de ellos, al "estado de catástrofe", a través del cual se facultó al Presidente de la República para recurrir a medidas o herramientas excepcionales para hacer frente a situaciones de gravedad extrema derivadas de la ocurrencia de una calamidad pública.

Con ello se constituyó un complejo régimen de protección civil, con sanción constitucional y legal, lo que permitió al Presidente de la República poder optar, según la magnitud del fenómeno, por alguno de los siguientes caminos:

a) la declaración de zonas afectadas por catástrofe, de manera de hacer aplicables las disposiciones especiales de la ley 16.282;

b) la declaración del estado de excepción constitucional de catástrofe, por medio del cual se faculta al Presidente para restringir o limitar por un tiempo determinado ciertas garantías individuales que señala expresa y taxativamente la propia Constitución, con el objeto de ir en auxilio de las zonas afectadas; y

c) la aplicación de ambas medidas simultáneamente, si las circunstancias así lo requieren.

Este sistema se completa con un extenso volumen de disposiciones que, en razón de su contenido, influyen directa o indirectamente en los diversos ámbitos de la protección civil, tales como la ley 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, el D.L. 2.224, que crea la Comisión Nacional de Energía, la ley 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la ley 16.319, que crea la Comisión Chilena de Energía Nuclear, la ley 18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, etc.

Por último, el legislador precisó atribuciones específicas en la materia respecto de las Intendencias, los Gobiernos Regionales, los Gobernaciones y las Municipalidades, a través de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, del D.F.L. N° 22, Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior y de la ley N° 18.695, Orgánica de Municipalidades, sin perjuicio de establecer la creación de Comités Regionales, Provinciales y Comunales de Emergencia, a través del D.S. N° 156, de Interior, de 12 de marzo de 2002, que aprobó el Plan Nacional de Protección Civil, publicado en el Diario Oficial de 13 de junio del mismo año.

En consecuencia, es posible señalar que en la actualidad la función de protección civil es asumida por un Sistema coordinado por la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) -cuyo objetivo es la protección de las personas, sus bienes y el medio ambiente ante toda situación de riesgo- e integrado por organismos, servicios e instituciones, tanto del sector público como privado, incluyendo las entidades de carácter voluntario y a la comunidad organizada que, a partir de un proceso conjunto de planificación, van abordando las acciones propias de cada una de las fases y etapas del ciclo de manejo de riesgos (prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación) a partir de sus respectivos roles y funciones.

Partiendo de esta idea y con el objeto de dar una visión global del Sistema de Protección Civil vigente nuestro país, además de proponer las modificaciones y adecuaciones que, producto del proceso de modernización de la Administración del Estado y de la evolución que esta disciplina ha alcanzado en el último tiempo, parecen ser necesarias, se ha dividido este trabajo en seis capítulos principales.

El capítulo I se denomina "Nociones Básicas en materia de Protección Civil" y pretende clarificar que se entiende por protección civil, señalar sus características generales e ilustrar sobre la operación fáctica del sistema, todo ello con el propósito de acercarnos a un concepto de "Sistema Nacional de Protección Civil".

El capítulo II tiene por finalidad mostrar como se configura este Sistema Nacional, realizando una revisión de los cuerpos normativos que son considerados como su estructura básica, partiendo por los preceptos constitucionales que obligan al Estado a dar protección a la población, como asimismo, aquellos que regulan el denominado Decreto Constitucional de Emergencia y, fundamentalmente, aquellas disposiciones que autorizan al Presidente de la República para declarar el correspondiente "estado de excepción constitucional de catástrofe", con todas las implicancias que ello acarrea. Seguidamente se llevará a efecto una revisión de la ley 16.282, que en su Título I fija disposiciones permanentes para casos de sismos y catástrofes, del D.L. 369 de 1974, ley orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, del D.S. N° 509 de 1983, de Interior, que fija el reglamento de la ley orgánica ya citada, de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, del D.F.L. N° 22, de 1959, ley

orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República y, finalmente, de la ley N° 18.695, orgánica de Municipalidades.

En el capítulo III se efectuará un referencia a las diversas normas que, desde un perspectiva transversal, dan cuenta del amplio espectro de actividades que corresponde a las autoridades estatales, a los entes privados y a los particulares en el ejercicio de las labores propias de protección civil. Para ello se han reseñado, entre otras, disposiciones referentes al medio ambiente, a la actividad nuclear, al sistema eléctrico, a la salud pública, a los servicios sanitarios, a la defensa civil, al rol de bomberos en la atención de las emergencias, etc.

El capítulo IV denominado "Aspectos Constitucionales de la Emergencia", tiene por objeto efectuar un análisis comparativo del denominado sistema legal de protección civil y del régimen de excepción constitucional de catástrofe, dejando debida constancia que por la sola dictación de la Constitución Política de la República y la correspondiente consagración del estado de excepción constitucional, no ha existido una necesaria derogación de las disposiciones anteriores, particularmente de la ley 16.282, sin perjuicio de que, como se dirá, sea factible predicar la inconstitucionalidad de algunos preceptos en particular.

El capítulo V se ha titulado "Sistema Legal de la Protección Civil" en donde se incluye, en primer término, una referencia a la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI), señalando su estructura y el cúmulo de atribuciones que las diversas disposiciones del sistema le han asignado. Seguidamente, se efectuará un análisis de las funciones que en materia de protección civil corresponden a los órganos constitutivos del sistema de gobierno interior, considerando la irrupción de un nuevo ordenamiento regional, provincial y comunal a partir de la dictación de la ley N° 18.695 y, particularmente, de la ley N° 19.175. Por último, dentro de este contexto, no se ha querido dejar de plantear lo referente al tema del manejo económico de la emergencia, desde que parece claro que un adecuado sistema de protección civil requiere contar con un régimen de financiamiento que permita el desarrollo y fortalecimiento de las entidades encargadas de la prevención y atención de las catástrofes públicas.

Por último, el capítulo VI y final de este trabajo tiene por objeto dar una visión crítica del actual Sistema de Protección Civil y, en base a ello, proponer las bases generales para la estructuración de un moderno régimen a nivel nacional, ya sea por medio de la actualización de las disposiciones de la ley N° 16.282, o bien, a través de una readecuación sistémica, en la que reconociendo la multiplicidad de sectores que participan de la emergencia, entre a regular en su integridad la materia, con el objeto de que el sistema funcione coordinadamente y propenda, ante todo, a la protección de la población, de sus bienes y del medio ambiente.

CAPITULO I

NOCIONES BÁSICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL.

Conceptualización.

La Constitución Política de la República establece, en su artículo 1° inciso 4°, que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, siendo su deber, entre otros, resguardar la seguridad nacional y **dar protección a la población** y a la familia, según lo expresado por el inciso 5° del mismo artículo.

De tales disposiciones y de aquellas que garantizan la vida y otros derechos fundamentales se desprenden las obligaciones que en materia de seguridad y de protección civil tiene el Estado con las personas y las comunidades, y que implican la ejecución de "**todas aquellas actividades tendientes al resguardo de la población, sus bienes y su medio ambiente ante una situación de riesgo colectivo, sea éste de origen natural o generado por la actividad humana**"[2].

En nuestro país esta actividad es ejercida por un sistema integrado por organismos, servicios e instituciones, tanto del sector público como del privado, incluyendo a las entidades de carácter voluntario y a la comunidad organizada, bajo la coordinación de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI, creada mediante el decreto ley N° 369 de 1974.

Dentro de este sistema, todos los organismos, servicios e instituciones mantienen su propia estructura y tienen plena libertad para adecuar su forma de organización, con el objetivo de lograr la máxima eficiencia en el cumplimiento de sus tareas de prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación frente a un evento destructivo[3], concurriendo cada uno con sus recursos humanos y financieros en forma proporcional y coordinada.

Es así como, actualmente a nivel internacional se ha concluido que la labor de protección civil no sólo debe entenderse como el socorro de las víctimas una vez

---

[2] Decreto Supremo N° 156, de Interior, de 12 de marzo de 2002, que aprueba el Plan Nacional de Protección Civil y deroga el D.S. de Interior N° 155, de 1977, que aprobó el Plan Nacional de Emergencia, publicado en el Diario Oficial de 13 de junio de 2002.

[3] Entiéndase cualquier evento que cause daño o peligro a las personas, a sus bienes y/o al medio ambiente.

ocurrida la emergencia o desastre, sino que implica, como se ha señalado, la ejecución de acciones tendientes a la prevención, la mitigación, la preparación, la ejercitación y la información a la población acerca de los programas de protección. La prevención busca evitar que se produzca el desastre; la mitigación pretende reducir al máximo el impacto de un evento destructivo; la preparación implica la adopción de planes concretos frente a la emergencia y, por último, la ejercitación y la clara información tienen por objeto responder eficaz y eficientemente en los casos en que una emergencia o desastre no haya podido evitarse[4].

Conforme a lo anterior, el deber del Estado de dar protección a la población, a sus bienes y su medio ambiente, se fundamenta en reconocer la existencia de "**riesgos**" derivados de las actividades humanas o de la propia naturaleza, entendidos como "la **probabilidad** de exceder un valor específico de daños sociales, ambientales y económicos en un lugar dado y durante un tiempo de exposición determinado. El valor específico de daños se refiere a las pérdidas que la comunidad está dispuesta a asumir, y se conoce como **riesgo aceptable**"[5]; lo que conlleva, a su tiempo, a desechar la noción de "**desastre**", esto es, la de "aquel evento que, independientemente de su origen, genera graves alteraciones e impactos sobre las personas, bienes y ambiente", y que fue abordado históricamente a nivel nacional, con acciones de **preparación**, es decir, a través del desarrollo de programas gubernamentales tendientes al alistamiento de medios y recursos para asistir a las zonas o sectores afectados.

Sin descuidar bajo punto de vista alguno la tareas de preparación, la evolución en la materia ha privilegiado en los últimos años un enfoque "pre-impacto", a partir de una gestión neta de **prevención**, es decir, apuntada al manejo de **riesgos**, constituidos por las relaciones de amenaza y vulnerabilidades asociadas, generando modelos, técnicas y herramientas de gestión destinadas a la intervención factible sobre tales relaciones, a fin de **evitar** o **mitigar** la ocurrencia de emergencias o catástrofes[6]. Queda claro entonces, que el riesgo para la sociedad que una determinada situación pueda conllevar, va a depender, en definitiva, de la relación existente entre la amenaza y la vulnerabilidad con que ella misma se presente en la realidad; la amenaza se concibe como un "**factor externo** de riesgo, representado por la potencial ocurrencia de un suceso de

---

[4] Plan Nacional de Protección Civil de 12 de marzo de 2002, anexo N° 5.
[5] Idem.
[6] Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, "Hacia una cultura de la prevención", en www.onemi.cl, pág. 2.

origen natural o generado por la actividad humana, que puede manifestarse en un lugar específico, con una intensidad y duración determinadas", como ocurre en el caso de un terremoto, de una sequía o de una intoxicación masiva de la población por la ingesta de aguas contaminada;. a su vez, la vulnerabilidad, se entiende como un "**factor interno** de riesgo de un sujeto, objeto o sistema expuesto a una amenaza, que corresponde a su disposición intrínseca a ser dañado", como es la situación de los trabajadores que operan plantas, instalaciones o laboratorios de energía nuclear[7].

Ahora bien, reconocida a nivel nacional la existencia de 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 las actividades nacionales y a los 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 de extensión variables, situaciones críticas cuya intensidad obliga a movilizar y administrar recursos extraordinarios, para lo cual el Estado debe contemplar preparativos, mecanismos de prevención, sistemas de mitigación del riesgo y respuestas ad-hoc, que incluyan la predicción y anticipación cuando sean posibles, así como la respuesta, operaciones y mitigación del desastre dentro de la zona afectada[8].

Ahora bien, si se analiza dentro un contexto general la legislación nacional, podremos percatarnos que son innumerables las normativas y regulaciones de carácter sectorial que propenden a fortalecer las condiciones seguras de acción en diversos campos de gestión de la actividad nacional. Estas disposiciones, focalizadas en aspectos específicos y abarcando varios sectores, resultan fundamentales para establecer programas de detalle circunscritos principalmente a normas técnicas.

Sin embargo, dichas disposiciones, pese a ser altamente especializadas, carecen de la sistematización necesaria para generar dispositivos útiles tendientes a la toma de decisiones a nivel global, tanto por las autoridades administrativas centrales como por las Intendencias y Gobernaciones, de acuerdo a la ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, y por los Municipios, conforme a la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

---

[7] Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, "Anteproyecto de Plan Nacional de Protección Civil", s. ed., 1999, pág. 29.

[8] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, "De Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", s. ed., 1996, pág. 2.

Por lo mismo, el principal desafío en esta materia será el establecer un servicio público con un mandato de coordinación y 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, creando un marco conceptual explícito y una política de estado que de origen a estrategias, planes, programas, proyectos y otros instrumentos en el campo propio de la protección civil[9], entendiendo al **Sistema Nacional de Protección Civil** como "**aquel conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establezcan las vinculaciones y dependencias de los órganos de la Administración con otras entidades del sector público, con las organizaciones de diversos grupos voluntarios, sean sociales o privados, y con la sociedad en general, a fin de efectuar acciones coordinadas tendientes a la protección de la población, de sus bienes y de su medio ambiente, contra los peligros o riesgos que se presenten en la eventualidad de una emergencia**"[10].

Operación fáctica del Sistema de Protección Civil en nuestro país.

La operatividad del Sistema de Protección Civil se puede analizar, desde el punto de vista de la autoridad central, en cuanto a si para superar la emergencia se hace necesaria la afectación o no de las garantías constitucionales, distinguiéndose al efecto, tal como se señalará en el curso de este trabajo, dos claras situaciones:

a) Si la autoridad central decide que para superar la emergencia se hace necesaria la afectación de garantías constitucionales, entonces se aplicará la normativa constitucional, es decir, las disposiciones que establecen el denominado estado de excepción constitucional de catástrofe, regulado en los artículos 39 y siguientes de la Constitución Política de la República.

b) Si para superar la emergencia no se requiere a juicio de la autoridad la afectación de tales garantías, se aplicará la normativa legal, constituida fundamentalmente

---

[9] Op. cit., pág. 4.

[10] Concepto recogido a partir de lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley General de Protección Civil de México.

por la ley N° 16.282, que en su Título I fija disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes.

El establecimiento de ambos regímenes no implica la existencia de dos sistemas paralelos, el sistema es único y en cuanto a su aplicación depende del criterio exclusivo del Presidente de la República, por lo que en esta perspectiva, la ley 16.282 estaría vigente sólo en cuanto no se refiera a la afectación de garantías constitucionales[11]. Por su parte, el que la forma de enfrentar la emergencia este determinada por la decisión presidencial, en cuanto a limitar o no las garantías individuales, no obsta a que los órganos territorialmente descentralizados de la Administración del Estado, tales como Gobiernos Regionales y Municipalidades, deban actuar siempre sin sujeción a la autoridad central, toda vez que es su función propia la de tomar las medidas necesarias para enfrentar la emergencia, sin perjuicio de que, en la práctica, su conducta pueda verse afectada por la decisión del Presidente, especialmente si escoge el camino de la excepción constitucional.

Desde otro punto de vista, es posible también establecer que el manejo de la emergencia no resulta ser un fenómeno jurídico en sí, puesto que resulta obvio que la construcción jurídica que la soporte, sólo tendrá por objeto conciliar del modo más eficiente, competencia y actividad material de los órganos del Estado, tomando en cuenta la naturaleza propia de las catástrofes públicas y la necesidad de su impostergable atención.

En esta perspectiva, resulta válido además considerar que los tipos de afectaciones que se produzcan por la emergencia, estarán determinadas por la magnitud del impacto producido, pues en atención a ésta, se desencadenarán distintas reacciones de respuesta por parte de los órganos del Estado con sus diferentes competencias, lo que a su vez, generará distintos tipos de oportunidad en el actuar, de donde resultan algunas particularidades del Sistema de Protección Civil en nuestro país, cuales son, su dinamicidad, su difusión, su especialidad y su subsidiariedad[12].

La **dinamicidad** del Sistema se expresa desde dos perspectivas; la primera, referida a que el Estado *debe* necesariamente actuar una vez producida la emergencia, tanto

---

[11] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, "De Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", s. ed., Santiago, 1996, págs. 14 y 15..
[12] Op. cit., pág.15.

por materialización del principio de oficialidad o de acción de oficio[13], como por expresión del principio de responsabilidad[14], que apareja como consecuencia de la inactividad o extemporaneidad de la actuación, un contexto indemnizatorio por los daños que pudieren causarse; y la segunda, referida a que esta actuación *no es excluyente*, lo que implica la coexistencia de múltiples actividades tanto desde una perspectiva jerárquica como desde el punto de vista material, todo ello dependiendo de la naturaleza y magnitud de la situación a enfrentar.

La **difusión** por su parte, permite entender la existencia de diversos y múltiples órganos que en relación a la materia, el territorio, el grado, etc, coexisten en el tratamiento de la emergencia y que lejos de debilitar el manejo de las mismas, tiende a *expandir* la capacidad de respuesta de la sociedad en general. La **especialidad** es además fundamental reflejo y consecuencia de la difusión, puesto que en virtud de ella, cada órgano con competencias específicas actuará dentro del margen prefijado por el legislador.

La **subsidiariedad**, por último, reflejará el respeto del Estado por los órganos menores de la sociedad, de modo que se les asegure una adecuada posibilidad de actuación en sus respectivos planos. De esta forma en el esquema de la descentralización de la Administración, se asegura la subsistencia de los entes inferiores frente a la autoridad central, quien intervendrá sólo cuando las capacidades de respuesta en la base sean sobrepasadas.

Características Generales de la Protección Civil en nuestro país.

El análisis del conjunto de disposiciones de diverso rango y carácter que conforman el sistema de protección civil en nuestro país, permite arribar a algunas conclusiones relativas a su estructuración:

---

[13] Artículo 8° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que obliga a los órganos de la Administración a actuar por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones.

[14] Artículo 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República, que faculta a cualquier persona lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, para reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño. Asimismo, los artículos 4 y 44 de la ley N° 18.575, que establecen, respectivamente, la responsabilidad del Estado por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieren afectar al funcionario que los hubiere ocasionado y la responsabilidad de los órganos de la Administración por los daños que causen por falta de servicio.

1° **La existencia de un considerable número de normas jurídicas que, directa o indirectamente, inciden en el tema de la protección civil**, lo que demuestra que la preocupación por la materia no ha sido ajena a nuestro legislador. Sin embargo, este esfuerzo ha carecido de la necesaria visión global o de conjunto, absolutamente imprescindible dado el carácter multifacético con que en la práctica se presentan las calamidades públicas[15]. Esta visión de conjunto permitiría estructurar un sistema de protección civil que considerase a la emergencia y a la protección de las personas, de sus bienes y de su medio ambiente, en toda la amplia gama de situaciones que materialmente pueden presentarse.

Lo que actualmente existe, es un sistema sin elaboración dogmática ni coherencia, creado con criterio inmediatista y tendiente a dar respuesta a situaciones de emergencia históricamente producidas en el país, lo que conlleva a que las catástrofes hayan sido enfrentadas en forma separada, como si éstas influyeran tan solo en un aspecto o materia y no en consideración a las múltiples aristas con que el desastre se presenta normalmente en la realidad.

En todo caso, lo señalado no implica postular la existencia de un esquema centralizador que concentre el fenómeno de la protección civil en un solo órgano, sino todo lo contrario, el desafío será establecer, en atención a la eficiencia del sistema, una división funcional de las tareas bajo la dirección y coordinación del órgano central.

2° En segundo lugar, y ya anunciado en el número precedente, es posible advertir una **diversificación en el tratamiento de todo lo relativo a la protección civil**. Esta diversificación se manifiesta principalmente en la existencia de diversos órganos a los que les han sido asignadas potestades en materias específicas.

Lo anterior significa que para determinada materia o sector de regulación existe el correspondiente órgano estatal a quien la ley comete tales responsabilidades. Ejemplos de lo señalado son, como se verá, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la Comisión Chilena de Energía Nuclear, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión Nacional de Riego, etc.

3° En tercer término, en lo referido a las fases que componen el sistema de protección civil y las correspondientes potestades o competencias conferidas, es posible

[15] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., págs. 17 y 18.

establecer una clara distinción entre las potestades conferidas en el **ámbito de la prevención** en el más amplio sentido y aquellas conferidas en **plano de la emergencia propiamente tal**, tanto en su fase de respuesta como en la etapa posterior.

En el **aspecto preventivo** están involucradas todas aquellas actividades destinadas a intervenir previamente a la ocurrencia del daño o del evento adverso, a fin de evitarlo o suprimirlo definitivamente y, de no ser posible, reducir al máximo los efectos que sobre las personas, los bienes y el medio ambiente puedan llegar a provocar los fenómenos naturales o aquellos derivados de la conducta humana.

Esta fase considera a su vez las etapas de prevención propiamente tal, de mitigación, de preparación y de alerta.

a) Por prevención propiamente tal o supresión, entendemos todas aquellas actividades destinadas a suprimir o evitar definitivamente que sucesos naturales o generados por la actividad humana causen daño, v. gr. la erradicación de viviendas sociales desde lugares de riesgo, la erradicación de industrias localizadas en zonas urbanas, el sistema de cierre automático de válvulas para evitar escapes de sustancias químicas y de extinción rápida para impedir incendios, etc.

b) La mitigación comprende, como su nombre lo indica, aquellas actividades tendientes a reducir o aminorar el riesgo, reconociendo que en ocasiones es imposible evitar la ocurrencia de un evento. Son ejemplos de estas labores, la elaboración de códigos para la construcción de edificios de altura con el objetivo de lograr su resistencia ante sismos de gran magnitud, las obras de represamiento y encausamiento de ríos y canales, la construcción de vías exclusivas para transporte de carga peligrosa, etc.

c) La preparación, a su vez, implica un conjunto de medidas y acciones previas al evento destructivo, destinadas a reducir al mínimo la pérdida de vidas humanas y otros daños, organizando las medidas y procedimientos de respuesta y rehabilitación para actuar oportuna y eficazmente, como lo serían el inventario de recursos humanos y financieros, la elaboración de planes, la determinación de coordinaciones y sus procedimientos, los ejercicios de simulacros y simulaciones, la capacitación del personal y de la comunidad, etc.

d) Finalmente, la declaración de alerta tiene por objeto comunicar la probable y cercana ocurrencia de un evento adverso.

En lo que dice relación con el ámbito de la **respuesta**, éste corresponde a las actividades propias de atención ante un evento destructivo y se llevan a cabo inmediatamente después de ocurrido el evento, teniendo por objetivo salvar vidas, reducir

el impacto en la comunidad afectada y disminuir pérdidas. Constituyen actividades de respuesta, la búsqueda y rescate de damnificados, su asistencia médica, su alojamiento temporal y el suministro de alimentos y abrigo.

Por su parte, la **recuperación** abarca todas las actividades posteriores al evento destructivo y tienen por objeto volver al estado de desarrollo previo y, más aún, superar ese nivel. Considera las etapas de rehabilitación y reconstrucción.

a) Rehabilitación: Corresponde al período de transición comprendido entre la culminación de las acciones de respuesta y el inicio de las labores de reconstrucción. La rehabilitación consiste en la recuperación, en el corto plazo, de los servicios básicos e inicio de la reparación del daño físico, social y económico, por medio del restablecimiento del servicio de agua potable, de la energía eléctrica, del despeje de caminos, etc.

b) Reconstrucción: Consiste en la reparación y/o reemplazo, a mediano y largo plazo, de la infraestructura dañada y en la restauración y/o perfeccionamiento de los sistemas de producción, por ejemplo a través de la construcción de viviendas y edificios públicos, la reparación de carreteras y aeropuertos, la reforestación, la recuperación agrícola, etc[16].

4° 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 los organismos públicos, previa verificación del cumplimiento de exigencias y requisitos por parte del interesado, lo facultan para desarrollar determinada actividad[17], v. gr. la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental previo a la ejecución de una determinada actividad o proyecto estimado como contaminante, bajo la administración de la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente[18]; la autorización para el funcionamiento de instalaciones radioactivas que otorgan los Servicios de Salud[19]; la autorización de parte de la Comisión Chilena de Energía Nuclear para el emplazamiento,

[16] Plan Nacional de Protección Civil de 12 de marzo de 2002, anexo N° 4.
[17] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 20.
[18] Artículo 2° letra i) de la ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en concordancia con el artículo 11 del mismo cuerpo legal.
[19] Artículo 86 del Código Sanitario.

construcción, puesta en servicio, operación, cierre y desmantelamiento, en su caso, de instalaciones nucleares[20], etc.

Las **competencias normativas** consisten en la potestad atribuida por el legislador a un órgano administrativo para regular o normar determinado sector o materia. Esta regulación, de origen administrativo, tiene por objeto normalmente complementar la regulación general establecida en la ley, al contemplar situaciones específicas y de detalle. Sin perjuicio de lo señalado, la autoridad administrativa se encuentra limitada fuertemente en su actuar por el propio ordenamiento constitucional, que ha establecido un sometimiento a legalidad en la mayoría de los derechos que consagra como garantías constitucionales[21].

Este sistema tiene la ventaja de otorgar a la normativa la necesaria flexibilidad frente a una realidad siempre cambiante, puesto que originándose en un órgano administrativo, resulta posible su modificación de acuerdo a las circunstancias de mérito o conveniencia, no obstante el deber de resguardar los derechos que pudieren haber sido validamente adquiridos[22].

Finalmente, las competencias normativas pueden ser ejercidas directamente por el organismo de la Administración, en virtud de una atribución legal expresa, como ocurre con los Servicios de Salud, la Dirección General del Territorio Marítimo, etc.; o bien, indirectamente a través del respectivo Ministerio por el cual se relacionan con el Gobierno, proponiendo la dictación de la normativa que estimen conveniente para el correspondiente sector, como es el caso de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles en relación con el Ministerio de Economía[23] o de la Comisión Chilena de Energía Nuclear en relación con el Ministerio de Minería[24].

En cuanto a las **competencias fiscalizadoras o de control** se aprecia una de las mayores falencias del sistema, al no establecerse frente al incumplimiento de las normas y exigencias técnicas, mecanismos adecuados para que los órganos encargados del control puedan efectivamente llevarlo a cabo. El problema, en consecuencia, no es la

---

[20] Artículo 4° de la ley 18.302, Ley de Seguridad Nuclear.

[21] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 21, en donde se señala como ejemplo el artículo 19 N° 24 inciso 2° de la Constitución Política de la República, que establece que las limitaciones al dominio encuentran su fuente sólo en la ley.

[22] La doctrina, en todo caso, ha hecho notar que no obstante la conveniencia de establecer potestades normativas, puede ello aparejar graves problemas en el orden económico si es que hace un ejercicio abusivo de ellas, puesto que una frondosa e inestable regulación, desincentiva las inversiones y hace odiosa la actitud del Estado en el ejecución de las respectivas actividades.

[23] Ley N° 18.410 que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

[24] Ley N° 16.319 que crea la Comisión Chilena de Energía Nuclear.

ausencia de disposiciones, que, como se ha dicho, son abundantes y variadas, sino que el incumplimiento de ellas[25].

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 a la transgresión de la normativa legal o de aquella que el propio organismo dicta. En estos casos, normalmente la ley contemplará un procedimiento para la aplicación de las sanciones que correspondan, el que invariablemente deberá consultar las garantías mínimas del debido proceso[26], asegurándose siempre la intervención de los tribunales ordinarios de justicia para la revisión de lo obrado, en razón del principio de tutela jurisdiccional que consagra la Constitución[27]. A este respecto cabe realizar la misma observación 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[28].

Por último, dentro de este esquema sobre las diversas competencias que el ordenamiento confiere a los órganos administrativos integrantes del sistema de protección civil, cabe mencionar a las **competencias coordinadoras**, esto es, aquellas indispensables para obtener una visión global o de conjunto y cuya ausencia efectiva constituye, quizás, la principal falla del actual sistema en nuestro país. Lo anterior no significa la inexistencia de competencias coordinadoras en el actual sistema, puesto que éstas, en teoría, están radicadas en la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, quien si bien posee este tipo de atribuciones, carece, en la práctica, de los necesarios complementos para hacerla cumplir, al no habérsele atribuido potestades sancionatorias que las materialicen.

---

[25] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 22.
[26] En cumplimiento del artículo 19 N° 3 inciso 4° de la Constitución Política de la República.
[27] Artículo 73 de la Constitución Política de la República.
[28] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág 23.

CAPITULO II

ESTRUCTURA BÁSICA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL.

Generalidades.

La Constitución Política de la República, al consagrar las Bases de la Institucionalidad, dispone que es deber del Estado "dar protección a la población y a la familia"[29]. De lo anterior se desprende que es el Estado, ente superior de la Nación, el encargado de la función pública denominada Protección Civil[30].

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

De este modo, este Sistema Nacional de Protección Civil se entiende como aquel **"régimen 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 Central 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 la crisis, cuando éstas se presenten"**[31].

Hasta ahora, han sido instrumentos normativos de este campo de acción, en primer término, la ley 16.282, dictada el año 1965, con ocasión del terremoto registrado ese

---

[29] Artículo 1° inciso 5° de la Constitución Política de la República.

[30] Según lo señalado por el D.S. N° 156, de Interior, de 12 de marzo de 2002, que aprobó el Plan Nacional de Protección Civil, se entiende a la protección civil como el "amparo de las personas de sus bienes y de su medio ambiente ante una situación de riesgo colectivo, sea éste de origen natural o generado por la actividad humana".

[31] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, "De Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", s.ed., año 1996, pág.3.

año, que otorga en su Título I facultades para la adopción, en caso de sismos o catástrofes - previa dictación de decreto supremo fundado que declare como zona afectada por catástrofe a las comunas, localidades o sectores geográficos de las mismas que hayan sufrido tal calamidad - de un cúmulo de medidas que pueden ser aplicadas por un lapso de doce meses contados desde la fecha del sismo o catástrofe, plazo que podrá ser extendido hasta por igual período. De igual forma, previene que será el Ministerio del Interior quien tendrá a su cargo la planificación y coordinación de las actividades que establece esa ley y la atención de los eventos que originen la catástrofe[32].

Luego, el decreto ley N° 369, de 1974, crea la Oficina Nacional de Emergencia con el carácter de servicio público centralizado y dependiente del Ministerio del Interior, encargándole la planificación, coordinación y ejecución de las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas de sismos o catástrofes, disponiendo, además, que las funciones asignadas al Ministerio del Interior por el Título I de la ley 16.282, serían ejercidas por éste, a través de la mencionada Oficina, con excepción, actualmente, de aquellas a que se refieren los artículos 6° y 7° de la citada ley[33].

La creación de este órgano técnico especializado refleja la permanente preocupación del legislador de velar por el desarrollo de la protección civil, incluidos sus aspectos de prevención de desastres y de coordinación de las actividades de las entidades públicas o privadas relacionadas con la temática y del empleo de los recursos humanos y materiales disponibles[34].

En relación a lo que se viene señalando, preciso es tener en cuenta que la Constitución de 1980, en sus artículos 39 y siguientes, reguló entre los estados de excepción constitucional, el denominado "estado de catástrofe", el cual permite recurrir a medidas o herramientas excepcionales ante la ocurrencia de una calamidad pública, debiendo haberse declarado previamente por el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, a la zona afectada o a cualquiera otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida, en estado de catástrofe.

Por otro lado, la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido fue fijado por D.S. N° 291, de Interior, ha asignado expresamente a los Intendentes y Gobernadores la función de adoptar todas las

---

[32] Artículo 21 de la ley 16.282, que en su Título I fija disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes.
[33] Artículos 1° y 2° del decreto ley N° 369.
[34] Oficina Nacional de Emergencia, "Anteproyecto de Plan Nacional de Protección Civil", s. ed., 1999, pág. 4.

medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe[35], y, al Gobierno Regional, la de adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe en conformidad a la ley y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridades nacionales competentes[36].

Por su parte, la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por D.F.L. N° 1-19.704, publicado en el Diario Oficial de 3 de mayo de 2002, de Interior, dispuso que estas corporaciones autónomas de derecho público pueden desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofe[37], debiendo actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad[38].

Finalmente, resulta necesario señalar que el reglamento para la aplicación de la ley orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, decreto supremo N° 509, de 1983, dando cumplimiento a lo dispuesto en la ley N° 16.282 y en el decreto ley 369 del año 1974, había dispuesto la creación de Comités de Emergencia regionales, provinciales y comunales con el carácter de comisiones de trabajo permanente presididos por el Intendente, Gobernador o Alcalde respectivo, y la constitución de Centros de Operaciones de Emergencia (C.O.E)[39], entendidos como el espacio físico que debe ser habilitado por la respectiva autoridad para que oportunamente se constituyan en él, las personas encargadas de administrar las emergencias o desastres que se produzcan y de adoptar o proponer según proceda las medidas de solución que de tales eventos se deriven[40].

Sin embargo, el D.S. N° 156, de Interior, de 12 de marzo de 2002, mediante el cual se aprueba el Plan Nacional de Protección Civil, publicado en el Diario Oficial de 13 de junio del mismo año, derogó el título X del decreto supremo N° 509, referido a los Comités de Emergencia y a los Centros de Operaciones de Emergencia. Es así como en la

---

[35] Artículo 2° letra ñ) y 4° letra e) de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
[36] Artículo 16 letra f) de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
[37] Artículo 4° letra i) de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
[38] Artículo 9° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
[39] Artículos 27, 28 y 29 del D.S. N° 509, Reglamento para la aplicación del decreto ley N° 369, de 1974.
[40] Plan Nacional de Protección Civil de 12 de marzo de 2002, apartado N° V "Gestión en Protección Civil".

actualidad, el Plan Nacional regula la constitución de Comités de Protección Civil, como órganos de trabajo permanente, constituidos en dos instancias diferentes:

a.- El Comité de Emergencia, que representa los recursos del sistema a nivel nacional, regional, provincial y comunal para la prevención, mitigación, preparación y cumplimiento de los planes y programas; y

b.- El Comité de Operaciones de Emergencia, que representa a las entidades, organismos, servicios del sistema, cuyos recursos humanos, técnicos y materiales sean necesarios de coordinar para la respuesta y rehabilitación ante la ocurrencia de un evento adverso o destructivo.

Constitución Política de la República.

Para poder referirse a un Sistema Nacional de Protección Civil, tal como ha sido definido precedentemente, resulta necesario concebir su estructuración a partir de los preceptos constitucionales que lo describen como tal y que constituyen su fundamento último, en atención a que es la Constitución Política la norma reguladora básica, esencial y primordial del Estado mismo y de cada uno de los órganos que lo conforman, cualquiera sea su naturaleza, función o jerarquía.

Es así como la Constitución Política de la República del año 1980 regula en su capítulo I lo relativo a las "Bases de la Institucionalidad", disponiendo el inciso 5° de su artículo 1° que "es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, **dar protección a la población** y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional".

De este modo, el Estado por intermedio de los organismos encargados de asegurar la protección de la población deberá ejercer las actividades que se consideren necesarias para la consecución de tal fin, ya sea desarrollando planes tendientes a la prevención de las catástrofes públicas, o bien, si estas han llegado a producirse - habiendo sido imposible precaverlas -, atendiendo las necesidades que de ellas se deriven.

En todo caso, el ejercicio por parte de los órganos del Estado de las actividades destinadas a la prevención de las calamidades públicas y a la atención de sus consecuencias, cuando éstas inevitablemente se han producido, supone siempre el respeto al **principio juridicidad** que consagra el artículo 7° de nuestra Carta Fundamental y que

guía todo el actuar de la Administración, al disponer que los órganos del Estado actúan validamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley, de modo que ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, *ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias*, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes, sancionándose todo acto que contravenga este principio con nulidad y originando las responsabilidades y sanciones que la ley señale. Asimismo, el **principio de supremacía constitucional**, impone a los órganos de la Administración del Estado el someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, obligando sus preceptos, tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo, de manera que su infracción genera las responsabilidades y sanciones que determine la ley[41].

Conforme a lo señalado, se explica por la doctrina que las **circunstancias extraordinarias** a que se refiere el artículo 7°, evidentemente cubren a las situaciones de emergencias derivadas de catástrofes, por lo que éstas se encuentran "dentro" y no fuera del derecho, de modo que también ellas implican sujeción a los principios reguladores establecidos en el capítulo I del texto constitucional[42].

El Decreto Constitucional de Emergencia.

La Constitución establece además, como una atribución especial del Presidente de la República, en su capítulo IV relativo al "Gobierno", el denominado **decreto constitucional de emergencia,** entendiéndolo como "aquel que puede dictar el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, en los casos y cumpliendo con las condiciones que taxativamente señala el artículo 32 N° 22 de la Carta Fundamental"[43].

A través de estos decretos de emergencia se faculta al Presidente de la República para disponer pagos no autorizados por ley con el fin de atender necesidades impostergables derivadas de **calamidades públicas**, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los

[41] Artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República.
[42] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 160.
[43] Silva Cimma, Enrique, "Derecho Administrativo chileno y comparado: principios fundamentales de derecho público y Estado solidario", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996, pág. 252.

recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país. El total de los giros que se hagan con este objeto no podrá exceder anualmente de dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley General de Presupuestos; agregando el artículo 88 inciso final de la Carta, que la Contraloría "en ningún caso dará curso a los decretos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la Cámara de Diputados"[44].

En cuanto al origen de los decretos constitucionales de emergencia, éstos fueron establecidos en nuestra legislación por medio de la Reforma Constitucional N° 7.727, de 23 de noviembre de 1943, que modificó la Constitución de 1925, con excepción de la causal "grave daño o peligro para la seguridad nacional" que fue incorporada por el texto constitucional del año 1980. El objetivo fundamental de su establecimiento fue restringir los gastos ordenados por el Ejecutivo, quien a través del uso abusivo de los decretos de insistencia había producido un fuerte desequilibrio sobre las finanzas públicas al disponer la utilización de fondos extraordinarios, no contemplados por la ley, para ir en atención de situaciones excepcionales producidas en el país.

Precisamente por lo dicho y con el objeto de limitar su aplicación, el constituyente fue especialmente exigente al momento de reglamentar los requisitos de procedencia de los decretos de emergencia, requiriendo para su dictación:

a) Constatación de alguna de las circunstancias señaladas en el numeral 22 del artículo 32 de la Carta Fundamental.

b) Firma del Presidente de la República y de todos los Ministros de Estado.

c) Que el gasto destinado a efectuar pagos no autorizados por ley, no exceda anualmente del dos por ciento (2%) del monto autorizado por la Ley de Presupuestos.

d) Que cursado el decreto por la Contraloría, este organismo envíe copia íntegra de él y de sus antecedentes a la Cámara de Diputados, con el objeto de hacer posible el ejercicio por parte de ésta de la labor fiscalizadora de los actos de gobierno[45].

Conjuntamente con lo anterior, resulta fundamental señalar que la existencia de los decretos constitucionales de emergencia, que autorizan al Presidente de la República para decretar pagos no autorizados por la ley, supone - en resguardo del estado de derecho - el establecimiento de un riguroso sistema de responsabilidades, a fin de cuidar por el buen uso de este sistema de excepción. De este modo, la responsabilidad por la dictación de los

[44] Silva Cimma, Enrique, op. cit., pág. 252 y 253.
[45] Op. cit., pág. 255.

decretos de emergencia se extiende tanto a los Ministros de Estado como también a los funcionarios que den curso a éstos, transgrediendo las disposiciones constitucionales pertinentes. La responsabilidad es, por una parte, solidaria y personal y, por otra, de orden civil, administrativa, penal y política. Los dos primeros tipos de responsabilidades buscarán el reintegro de las sumas giradas inconstitucionalmente; en lo que respecta a la responsabilidad penal, ésta se traduce en la comisión del delito de malversación de caudales públicos y; por último, la responsabilidad de orden político, se hará efectiva por medio del denominado juicio político contemplado en los artículos 48 y 49 de la Carta Fundamental[46].

Estados de Excepción Constitucional.

La Constitución actualmente vigente fue la primera en nuestra historia republicana en dedicar un párrafo especial a los **estados de excepción constitucional** (artículos 39 a 41 inclusive), consagrándolos como un "derecho destinado a regir en situaciones de anormalidad, ya sea política, económica o social, nacional o internacional, y cuyo efecto incide principalmente en ampliar las facultades de la autoridad política y administrativa para restringir, limitar o suspender los derechos individuales o sociales"[47].

Las situaciones de anormalidad que autorizan al Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, para dictar un decreto supremo fundado declarando el correspondiente estado de excepción y, en consecuencia, afectar el ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas, son los siguientes[48]:

1) Guerra externa, en cuyo caso el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea;

2) Guerra interna o conmoción interior, caso en el cual el Presidente de la República con acuerdo del Congreso, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en

---

[46] Con respecto a este punto, la doctrina ha señalado que, aun cuando el texto constitucional no lo dice, estas responsabilidades se extenderían también al Presidente de la República, de acuerdo con los mismos preceptos constitucionales citados.

[47] Verdugo Marinkovic, Mario y Pfeffer Urquiaga, Emilio, "Derecho Constitucional", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994, pág. 345.

[48] El artículo 32 N° 7 de la Constitución Política de la República señala como una atribución especial del Presidente de la República, "declarar los estados de excepción constitucional en los casos y formas que se señalan en esta Constitución".

estado de sitio;

3) Casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo, situación en la que el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia; y

4) **Calamidad pública, en cuyo caso el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar la zona afectada o cualquiera otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida en estado de catástrofe.**

Considerando lo señalado por la Carta Fundamental respecto del **estado de excepción constitucional de catástrofe,** resulta indispensable para su estudio el precisar que se entiende por **calamidad pública.** A este respecto se ha manifestado que constituyen aquellos fenómenos que por causas naturales o humanas produzcan o puedan producir grave daño a la población o a la seguridad nacional[49]. De este modo, no se quiso limitar el origen de la calamidad pública a causas únicamente naturales, pues era perfectamente posible su existencia derivada de acciones humanas, como la provocación de una peste por obra de elementos químicos, biológicos o bacteriológicos; por efecto de un bloqueo económico; si se envenena el agua de una población o si se hace volar una represa[50].

La Constitución, por otra parte, señaló que en caso de ocurrir una calamidad pública, no solamente la zona afectada puede ser declarada en estado de catástrofe, sino cualquiera otra que lo requiera como consecuencia de la calidad producida. En este sentido, en la sesión N° 219 de la Comisión de Estudio de Leyes Orgánicas Constitucionales, se dejó constancia que en un momento dado la situación de emergencia que afecte a determinada región puede exigir colaboración o sacrificios de otras regiones que no hayan sido afectadas, en las que será necesario imponer ciertas restricciones a los derechos o garantías individuales, como al derecho de propiedad por ejemplo.

Tratándose de la duración del estado de excepción constitucional de catástrofe, fue la ley N° 18.415, orgánica constitucional sobre estados de excepción, en su artículo 8°, inciso 1°, la que señaló que podrá decretarse por un lapso máximo de 90 días,

---

[49] Verdugo Marinkovic, Mario y Pfeffer Urquiaga, Emilio, op. cit., pág. 356 y 357.

[50] Ejemplos citados para ilustrar la discusión en la Sesión de la Comisión de Estudios de Leyes Orgánicas Constitucionales N° 27, de 19 de julio de 1983, pág. 22 y 23.

pudiendo el Presidente de la República solicitar su prórroga o nueva declaración si subsisten las circunstancias que lo motivaron.

El estado de catástrofe regirá desde que se publique en el Diario Oficial el decreto supremo que lo declare, el que deberá ser firmado, junto al Presidente de la República, por los Ministros de Interior y de la Defensa Nacional.

En cuanto a las limitaciones o restricciones a las garantías individuales que este estado de excepción implica, el artículo 41 N° 5 de la Constitución Política, dispone que "por la declaración del estado de catástrofe el Presidente de la República podrá restringir la circulación de las personas y el transporte de mercaderías, y las libertades de trabajo, de información y de opinión, y de reunión. Podrá asimismo, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que estime necesarias".

A su vez, el numeral 6° del mismo artículo 41 establece que declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe, quien asumirá el mando con las atribuciones y deberes que la ley señale[51]. El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso de las medidas adoptadas en virtud del estado de catástrofe.

Por último, importa señalar que los artículos 10 y 11 de la ley orgánica sobre estados de excepción constitucional, autorizan a los Comandantes en Jefe o jefes de la Defensa Nacional a dictar los bandos que estimen convenientes; precisando, en cuanto a su publicidad, que todas las medidas que se adopten deberán ser difundidas o comunicadas en la forma que la autoridad determine.

Ley 16.282, cuyo Título I establece disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes.

La ley N° 16.282 fue publicada en el Diario Oficial de 28 de julio de 1965 con dos objetivos fundamentales:

[51] El artículo 7° de la ley N° 18.415, orgánica constitucional sobre estados de excepción, señala en diez numerales las atribuciones que corresponden al designado jefe de la Defensa Nacional durante la vigencia del estado de catástrofe.

1° 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, y;

2° Fijar disposiciones para la reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo de 28 de marzo de 1965, modificando para estos efectos la ley 16.250.

Posteriormente, el decreto con fuerza de ley N° 1 del Ministerio del Interior, de 22 de febrero de 1971, publicado en el Diario Oficial de 15 de mayo del mismo año, introdujo una serie de modificaciones en la ley; años más tarde, el decreto supremo N° 104, del 28 de enero de 1977, del Ministerio del Interior, fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del título I de la ley 16.282, hoy en vigencia, texto definitivo que ha sufrido sus principales modificaciones por medio de las leyes N° 18.091, 18.522 y 19.905.

La importancia de la ley 16.282 radica en haber sido el primer intento legislativo en nuestro país por reunir, en un solo cuerpo normativo, disposiciones que configuraran un marco regulatorio en el tema de la protección civil, al establecer lo que podría denominarse un "**régimen legal para el manejo de las catástrofes**", el que a partir de la promulgación de la Constitución Política de la República de 1980 entró a convivir con el sistema establecido en la Carta Fundamental, relativo a la declaración del estado de excepción constitucional de catástrofe, sin que el establecimiento de este último haya significado la derogación tácita del sistema establecido por la ley, tal como ha sido señalado por la Contraloría General de la República en su dictamen N° 032786, del año 1989, el cual expresa:

"La ley 16.282 Tit/I, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se fijó por decreto supremo N° 104/77, ha conservado su vigencia luego de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1980 y de la ley 18.415 [52]*, sin perjuicio de las derogaciones puntuales que han afectado a determinadas disposiciones de ese cuerpo legal, por razones específicas. Ello porque el Estado de Excepción Constitucional denominado de catástrofe que el Presidente de la República puede declarar en las situaciones previstas en la Constitución Política art. 39, art. 40 N° 4 y art. 41 N° 5, consiste esencialmente en un régimen que autoriza al Primer Mandatario para adoptar administrativamente medidas que afecten determinados derechos garantizados por la*

[52] Ley Orgánica Constitucional sobre Estados de Excepción.

Carta Fundamental, en la forma que esta misma establece. Por su parte, del examen de la normativa del título I de la ley 16.282 se advierte que ella no contempla autorizaciones de orden administrativo para que el Jefe de Estado restrinja o limite el ejercicio de derechos, sino que consulta atribuciones tendientes a ampliar la esfera de beneficios de los particulares para brindar ayuda o protección extraordinaria a los damnificados por sismos o catástrofes, facultades que tienen carácter excepcional solo en relación con el marco ordinario de las competencias y procedimientos de la Administración del Estado, pero no frente a las disposiciones que prevén las garantías constitucionales.

Así, estas normas inciden en un ámbito ajeno, si bien complementario, al de los estados de excepción indicados y específicamente al de catástrofe regulada en la carta política, de la cual difiere no sólo por sus requisitos (no exige acuerdo del Consejo Superior de Seguridad Nacional) sino también por sus consecuencias. Confirma este criterio el que la ley comentada se dictó bajo el imperio de la Constitución de 1925, que no contemplaba el estado de catástrofe, de modo que dicha ley no señaló disposiciones relacionadas con este régimen de excepción, lo que ratifica que sus preceptos tienen una naturaleza y alcance diversos y son, por ello, perfectamente compatibles con los artículos 39 y siguientes de la ley suprema en vigor y con la ley 18.415, sin que puedan estimarse orgánicamente abrogados por estos últimos. La circunstancia que la ley 18.091 en su art. 3 derogara el art. 23 de la ley 16.282, en tanto que la ley 18.522 sustituyera el inc. 1° del art. 19 del mismo ordenamiento, que regula las condiciones de aplicación de los artículos que lo preceden, corrobora la vigencia general de ese cuerpo legal, en cuya virtud se han dictado diversos actos administrativos con ocasión del sismo de 3 de marzo de 1985".

En consideración a lo expuesto, el sistema instituido por la ley 16.282, que como se ha dicho ha mantenido plena vigencia luego de la entrada en vigor de la actual Carta Fundamental, requiere para su aplicación de la dictación de un decreto supremo fundado del Presidente de la República, señalando las comunas, localidades o sectores geográficos determinados de las mismas que se hayan visto afectadas por sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes. Ahora bien, en la eventualidad de que los sismos o catástrofes se hayan producido en 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 la ley, en cuanto fueren compatibles[53], respecto de quienes se hayan visto damnificados[54] por la calamidad producida.

La declaración de una comuna, localidad o sector geográfico como "zona afectada" conlleva, en consecuencia, la aplicación en dicho lugar de las disposiciones "excepcionales" del Título I de la ley 16.282, las que según el criterio de la Contraloría General de la República han mantenido plenamente su vigencia luego de la entrada en vigencia de la Constitución (11 de marzo de 1981).

Sin perjuicio de aceptar en términos genéricos la tesis del organismo contralor, la doctrina ha hecho notar, en primer término, que la legislación anterior a la Carta Fundamental sólo mantiene su vigor en la medida que sea compatible con ésta, pues si sus disposiciones la contrarían han quedado derogadas tácitamente ipso iure a partir de dicha fecha, siendo competente para declarar esa derogación tácita cualquier tribunal de fondo, sin perjuicio de la Corte Suprema[55].

En efecto, si bien puede afirmarse que el Título I de la ley 16.282 ha mantenido, como unidad normativa, vigencia una vez dictada la Constitución, ello no significa que no deba analizarse la constitucionalidad particular de las diversas disposiciones legales que contiene, tomando siempre en consideración que ellas se aplican en un período de normalidad constitucional en el cual debe mantenerse el principio de supremacía de la Constitución y el pleno respeto de los derechos y garantías individuales que se aseguran a todas las personas[56].

En este orden de ideas, la ley en su artículo 3°, inciso 1°, ha autorizado al Presidente de la República para, por medio de decreto supremo fundado, dictar normas de excepción del Estatuto Administrativo, de leyes orgánicas de los servicios públicos y 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.

Teniendo presente que las disposiciones de la ley 16.282 referentes a las atribuciones legales de los organismos públicos administrativos deben respetar en plenitud el principio de juridicidad y muy especialmente el artículo 6° (inc. 1° y 2°) y el art. 7° (inc.

---

[53] Artículo 1° de la ley N° 16.282.

[54] Para los efectos de la presente ley, el artículo 2° dispone que se entenderá por damnificados 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.

[55] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 162.

[56] En este punto radica la diferencia fundamental entre la declaración del estado de excepción constitucional de catástrofe y la declaración de zona afectada por catástrofe.

1° y 2°), en cuanto sujeción plena a la Constitución, y en ello al principio de la reserva legal de la competencia y del procedimiento y a la exigencia de la previa y expresa atribución para actuar, puede constatarse la inconstitucionalidad flagrante de la disposición transcrita que faculta al Presidente para modificar, por medio de acto administrativo, preceptos legales del llamado Estatuto Administrativo, de las leyes orgánicas de los servicios públicos y de instituciones autónomas o semifiscales, lo que viola de modo patente el texto constitucional. Por otro lado, debe considerarse que las disposiciones que afectan las situaciones jurídicas de los funcionarios deben conformarse a la Constitución y no pueden, por tanto, sin vulnerarla directamente, desconocer sus derechos, puesto que se lesiona con ello su artículo 19 N° 24 [57] [58].

Asimismo, el artículo 5° incisos 1° y 2° de la ley en análisis consagra una norma de orden penal que resulta también ser abiertamente inconstitucional, al disponer:

"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 se acaparen, oculten, destruyan o eliminen del mercado".

A su vez, el artículo 18 inciso 1° de la ley 16.282, señala que "...los Intendentes y Gobernadores podrán, en los casos a que se refiere el artículo 5°, ordenar la clausura de los establecimientos comerciales e industriales hasta por treinta días".

Las disposiciones recientemente transcritas vulneran el principio del debido procedimiento consagrado en el artículo 19 N° 3, incs. 4° y 5° de la Constitución y,

---

[57] Artículo que consagra el derecho de propiedad en sus diversas especies.
[58] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 58.

además, son contrarias a su artículo 7°, inciso 1° al no establecer la forma/procedimiento que la autoridad debe respetar[59].

El inciso final del citado artículo 5° de la ley 16.282, resulta inconstitucional al establecer como una facultad presidencial la dictación de normas de excepción respecto de materias que se encuentran reguladas por ley, como los son las relativas a protestos de letras de cambio y plazo de validez de los cheques.

Por la misma razón anterior, esto es, por importar una remisión normativa a la potestad reglamentaria del Primer Mandatario respecto de una materia que es regulada por ley, es contraria a los preceptos constitucionales la norma del artículo 19 del texto legal, referida a la duración del sistema legal una vez declaradas por decreto supremo presidencial las "zonas afectadas" por un sismo o catástrofe, al disponer que "los artículos anteriores tendrán aplicación por un plazo de doce meses, contado desde la fecha de ocurrencia de la calamidad pública, y sólo regirán en las zonas afectadas, pudiendo por decreto supremo fundado del Presidente de la República extenderse este plazo hasta por igual período"[60].

No merece dudas, por su parte, la inconstitucionalidad del art. 46 de la ley 16.282, artículo final del Título I, que señala, "El Presidente de la República, en el decreto supremo referido en el artículo 1° de esta ley[61], 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", toda vez que infringe el artículo 19 N° 21, 19 N° 24 y 19 N° 26 de la Constitución, por cuanto, sólo por ley se puede afectar el derecho de toda persona a desarrollar una actividad económica lícita, de modo que si el Presidente a través de un decreto supremo dispone el estanco de determinados bienes, estaría vulnerando con ello el derecho de dominio en su esencia[62].

---

[59] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 61, 62 y 66.

[60] La Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, en su obra "De Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", ha hecho notar que lo manifestado es sin perjuicio de lo que en la práctica opera, como ejemplo señala el artículo 1° del decreto supremo N° 942, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial de 21 de septiembre de 1992, que ordenó extender hasta el 10 de agosto de 1993 el plazo establecido originalmente por el D.S. N° 821, de 1991, del Ministerio del Interior, para atender las situaciones derivadas de la erupción del volcán Hudson en las comunas de Río Ibañez y Chile Chico de la Provincia del General Carrera de la XI Región del General Carlos Ibañez del Campo, declaradas como afectadas por tal catástrofe.

[61] Decreto supremo fundado del Presidente de la República que determina las comunas, localidades o sectores geográficos de las mismas que hayan sido afectados por sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes.

[62] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 84.

Sin perjuicio de lo anterior, de lo que se dirá en el capítulo IV y de la posible derogación tácita de los preceptos legales contrarios a la Constitución, el régimen establecido por la ley 16.282 mantiene su aplicación integral, puesto que, como se ha señalado constituye la normativa básica en materia de protección civil al estructurar un sistema tendiente al desarrollo de planes preventivos de emergencia, además de dotar a la autoridad de una amplia gama de herramientas con el objetivo de ir en auxilio de los damnificados por sismos o catástrofes de cierta magnitud.

Es así como en esta aspiración legislativa de estructurar un marco general para el manejo de las emergencias derivadas de calamidades públicas, es posible encontrar en la ley disposiciones del más diverso contenido, como lo son normas de orden penal, de orden civil, de orden laboral y de seguridad social, disposiciones sobre subastas públicas, sobre materias presupuestarias, sobre la organización de un plan orgánico para el manejo de las emergencias, normas que de una u otra forma otorgan beneficios a los damnificados, etc.

Con el objeto de ilustrar lo señalado precedentemente, resulta útil la siguiente enumeración relativa a algunos de los contenidos del Título I de la ley 16.282:

(1) **Normas de orden laboral y de seguridad social.**

El artículo 4° dispone que 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. Además, señala que el trabajador afiliado a alguna institución de socorro o beneficencia, que fuere enviado en misión con motivo de sismo, catástrofe o calamidad por el Ministerio del Interior, conservará la propiedad de su empleo mientras dure su misión.

(2) **Normas de orden penal.**

El artículo 5° inciso 3° establece la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio respecto de quienes, habiéndose declarado como zona afectada una porción del territorio nacional, vendan dentro de sus límites, artículos alimenticios adulterados o en condiciones nocivas para la salud.

(3) **Normas sobre subastas públicas.**

El artículo 8° dispone que "los Tribunales podrán suspender las subastas públicas en las zona afectada, que se encuentren decretadas o que se decreten en el futuro, no pudiendo fijarse un plazo de suspensión superior a un año".

(4) **Normas presupuestarias.**

El artículo 10 autoriza al Presidente de la República para 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, debiendo la Contraloría General de la República tramitar con carácter de urgente los decretos de traspasos que se dicten en virtud de este artículo.

(5) **Normas sobre organización del trabajo de las entidades públicas encargadas de la atención de las emergencias derivadas de catástrofes.**

El artículo 22 establece la constitución de Comités Comunales de Emergencia y el artículo 23 señala las atribuciones y obligaciones que les corresponden.

(6) **Disposiciones tendientes a conceder beneficios directos o indirectos a los damnificados.**

a) Otorgamiento de préstamos especiales destinados a la construcción, reconstrucción o reparación de inmuebles, arts. 11 a 17 de la ley.

b) Afectación de inmuebles fiscales al uso público, mediante decreto supremo fundado del Presidente de la República, con la firma de los Ministros de Interior y de Bienes Nacionales, art. 28 de la ley.

c) Otorgamiento, por el Presidente de la República, de un subsidio mensual hasta por un monto de un sueldo vital de la provincia de Santiago[63], a la familia de las personas fallecidas a causa del sismo o catástrofe.

d) Concesión, por el Presidente de la República, de becas escolares 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

[63] En la actualidad la autoridad no fija el sueldo vital, por lo que para determinar su cuantía debe establecerse su equivalencia en ingresos mínimos, según lo dispuesto por el art. 8° de la ley 18.018.

favorable del Departamento de Bienestar del Ministerio de Educación Pública[64], art. 35 de la ley.

e) Prórroga de los subsidios de cesantía respecto de trabajadores del sector público o privado, que vivan en la comuna, localidad o sector geográfico declarado como "zona afectada", arts. 36 y 37.

f) Condonación por la Corporación de Reforma Agraria[65], previa autorización del Presidente de la República, de 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 o catástrofe, art. 39 de la ley.

g) Aprobación definitiva, por las Municipalidades respectivas, de 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, art. 43 de la ley.

h) Presunción de dominio de inmuebles, para efectos del otorgamiento de préstamos para reparación o reconstrucción de los mismos que hayan sido dañados por sismo o catástrofe y que no cuenten con títulos de dominio o posean títulos irregulares, cumpliendo para ello con ciertos requisitos que establece el artículo 44 de la ley 16.282.

Para concluir la reseña que se viene efectuando acerca de los contenidos de la ley 16.282, resulta fundamental señalar que su artículo 21 otorga competencia al Ministerio del Interior para llevar a cabo las labores que implique la aplicación y desenvolvimiento de las actividades que la ley establece, al disponer que:

"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 catástrofes.

En las provincias las labores de ayuda, ante sismos o catástrofes que ocurran en territorio extranjero y cuando Chile concurra en auxilio de ese país, serán organizadas

---

[64] Actual Servicio de Bienestar del Magisterio y de los funcionarios dependientes del Ministerio de Educación Pública, establecido por el artículo 47 de la ley N° 16.617.

[65] Actualmente la referencia debe entenderse hecha al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), quien asumió tales funciones en virtud del DFL 278 del año 1979.

por los Intendentes, a través de comités de emergencia, 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 si solo sus funciones cuando lo estime necesario".

Decreto ley N° 369, de 1974, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior.

El D.L. 369 fue promulgado el 18 de marzo de 1974 y publicado en el Diario Oficial N° 28.808, de 22 de marzo del mismo año, con el objeto de establecer un organismo técnico dependiente del Ministerio del Interior, denominado Oficina Nacional de Emergencia, señalar sus funciones y fijar las plantas de su personal.

De este modo, la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) nace por la necesidad de crear un organismo que planifique y coordine 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.

A este respecto, debe tenerse presente que la ley 16.282, en su art. 21, había dispuesto que el Ministerio del Interior tendría a su cargo la planificación y coordinación de las actividades que establece la propia ley y la atención de sismos y catástrofes. Pues bien, el art. 1° del D.L. 369, crea la Oficina Nacional de Emergencia como un organismo dependiente del Ministerio del Interior[66], señalando que en lo sucesivo será el Servicio encargado de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes, agregando el art. 2° que las funciones que competen al Ministerio del Interior en virtud de lo dispuesto en el Título I de la ley 16.282 y sus modificaciones, serán ejercidas por éste a través de la Oficina Nacional de Emergencia, con excepción de aquellas a que se refieren los artículos 5° y 6° [67].

---

[66] Esto significa que la ONEMI carece de personalidad jurídica y patrimonio propio.

[67] Los artículo 5° y 6° corresponden a los actuales arts. 6° y 7° del texto coordinado, refundido y sistematizado de la ley, fijado por decreto supremo N° 194, de 1977, de Interior y se refieren, respectivamente a donaciones o erogaciones que se efectúen al Ministerio del Interior para ir en ayuda de las zonas damnificadas y a donaciones que se efectúen a personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, con ocasión de una

A su vez, el artículo 3° de la ley dispone que durante las situaciones de emergencia, la mencionada Oficina coordinará las actividades de cualquier otro organismo público o privado que tenga relación con la solución de catástrofes públicas.

Por otro lado, la ley faculta al Supremo Gobierno, en su art. 4°, para declarar, por decreto supremo fundado, determinadas zonas en "estado preventivo de catástrofe" en caso de que informes técnicos evacuados por organismos o servicios competentes determinen que alguna zona del país esta amenazada por un riesgo inminente de sufrir una catástrofe, de modo que desde ese momento puedan aplicarse las disposiciones de la ley 16.282, importando ello una herramienta fundamental para el Estado, en su tarea de disminuir al mínimo los eventuales daños que pudieren sufrir las personas o sus bienes como consecuencia de la calamidad producida.

En cuanto a su estructura orgánica, la Oficina Nacional de Emergencia, estará a cargo de un Director designado por decreto supremo del Ministerio del Interior, quien será el Jefe Superior del Servicio, a quien corresponderá la dirección, administración y representación legal del mismo, pudiendo delegar una o más de sus atribuciones en el Subdirector o en el funcionario que el mismo Director designe[68].

Para llevar adelante su función, corresponderá especialmente al Director de ONEMI:

1.- Solicitar se envíe en comisión de servicio a cualquier funcionario remunerado con fondos fiscales, municipales o de empresas en que tenga aportes el Estado, sin ningún tipo de limitaciones de plazo.

2.- Disponer la creación de Centros Regionales de Emergencia destinados al almacenamiento de socorros.

3.- Promover convenios con determinados organismos a objeto de realizar investigaciones científicas que permitan pronosticar posibles catástrofes, prevenir sus consecuencias y especializar personal idóneo en protección civil.

4.- Durante situaciones de emergencia, además, se le faculta especialmente para por resolución fundada:

a) Contratar personal a honorarios.

b) Enviar funcionarios en comisión de servicio dentro del país.

---

catástrofe o calamidad pública, cuestión que será tratada con mayor detenimiento en el capítulo V del presente trabajo.

[68] Artículos 5°, 6° y 7° del D.L. 369.

c) Celebrar directamente actos y contratos para atender necesidades de abastecimiento y auxilio.

d) Efectuar giros globales con cargo a los ítems del Servicio, sin perjuicio de la obligación de rendir cuenta documentada de su inversión en la Contraloría.

Finalmente, señala el decreto ley que para los efectos de prevención y solución de situaciones de emergencia, la Oficina Nacional de Emergencia, coordinará los esfuerzos y colaboración que presten en dichas labores organismos tales como, Cuerpos de Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil, Red de Emergencia de Clubes de Radioaficionados, Cuerpo de Socorro Andino, Federación Aérea de Chile, Boys Scout y entidades voluntarias similares[69], como asimismo, dispone la creación, en el nivel local, de Comités Regionales de Emergencia, entendidos como órganos de trabajo permanente que representen y coordinen el empleo de los recursos existentes, con el objetivo de prevenir la ocurrencia de calamidades públicas o de atender las necesidades derivadas de ellas, cuando no han podido evitarse, y, de este modo, dar cumplimiento a los programas generales de protección civil que se elaboren a nivel gubernamental[70] .

Decreto supremo N° 509, de 1983, de Interior, Reglamento para la aplicación del decreto ley 369, ley orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior.

El artículo 12 del decreto ley 369, de 1974, había establecido que un reglamento dispondría las normas necesarias para la aplicación de las disposiciones de ese cuerpo legal. El respectivo reglamento fue publicado en el Diario Oficial N° 31.717, de 11 de noviembre de 1983, por medio del decreto supremo N° 509, de Interior, estableciendo que la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior tendría 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, siendo con ello la primera disposición legal en reconocer expresamente que el origen de las calamidades públicas podía encontrarse no sólo en fenómenos de la naturaleza sino

[69] Artículo 10 del D.L. 369.
[70] Artículo 11 del D.L. 369.

también en la actividad humana, cuestión que ya había entendido la doctrina desde la dictación de la ley 16.282.

El reglamento para la aplicación del decreto ley 369, confiere a la Oficina Nacional de Emergencia las labores de 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 cualquier 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 que deberá serle proporcionada dentro del plazo que fije el Director del Servicio[71].

En este mismo aspecto, dispone el D.L. que deberá velar por el cumplimiento del Plan Nacional de Emergencia, aprobado por decreto supremo N° 155, de Interior, y sus modificaciones, publicado en el Diario Oficial N° 29.735 de 16 de abril de 1977 [72]. Sin embargo, el mencionado decreto fue derogado por el D.S. N° 156, de Interior, de 12 de marzo de 2002, que aprobó el Plan Nacional de Protección Civil y que fue publicado en el Diario Oficial de 13 de junio del mismo año, por lo que la referencia debe entenderse hecha a este último cuerpo legal, correspondiendo a la Oficina Nacional de Emergencia dar cumplimiento a los siguientes objetivos:

1.- Disponer de un planificación multisectorial en materia de Protección Civil, de carácter indicativo, destinada al desarrollo de acciones permanentes para la prevención y atención de emergencias y/o desastres en el país, a partir de una visión integral de manejo de riesgos.

2.- Disponer de un marco nacional de gestión en protección civil que, bajo una perspectiva de administración descentralizada, sirva de base estructurada para las planificaciones regionales, provinciales y comunales, según las respectivas realidades de riesgos y de recursos.

3.- Establecer el ámbito general de las coordinaciones entre los distintos sectores y actores.

4.- Delimitar las responsabilidades tanto políticas, legales, científicas, técnicas, como operativas, del Sistema Nacional de Protección Civil, en cada una de las etapas del ciclo del manejo de riesgos.

5.- Establecer el marco de acción global para abordar sistematizadamente las distintas etapas de ciclo de manejo del riesgo.

---

[71] Artículo 1° inc. 2° del decreto supremo N° 509, de 1983, de Interior.
[72] Artículo 3° inc. 1° del decreto supremo N° 509, de 1983, de Interior.

6.- Normalizar los elementos básicos a considerar en un Plan de Respuesta ante situaciones de emergencia o desastre.

A su vez, el artículo 4° del reglamento establece que durante las situaciones de emergencia derivadas de sismos o catástrofes, la Oficina Nacional de Emergencia, coordinará a nivel nacional las actividades de cualquier otro organismo público o privado que cuente con recursos adecuados para la solución de los problemas derivados de dichas emergencias e igualmente apoyará a las regiones afectadas por éstas que, atendida su magnitud, adquieran la característica de catástrofe nacional o cuyo territorio haya sido declarado en "estado de catástrofe" por el Presidente de la República. Sin perjuicio de lo anterior, la Oficina podrá apoyar con recursos y acciones a las Intendencias Regionales, cuando la capacidad de ayuda a la población se haya visto sobrepasada, a juicio del Ministro o Subsecretario del Interior, previa petición calificada del Intendente Regional, o bien, conforme al propio criterio del Director General de ONEMI, cuando las circunstancias lo hagan necesario.

Seguidamente, el D.S. en su Título II se ocupa de reglamentar de modo preciso la estructura orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia disponiendo la existencia de una Dirección General, una Subdirección, un Departamento Administrativo, un Departamento de Coordinación y Difusión, un Departamento de Protección Civil, un Departamento de Abastecimientos, un Departamento de Transportes y un Departamento de Presupuestos. Los Títulos III a VIII, ambos inclusive, se ocupan de señalar detalladamente las atribuciones de cada una de estas unidades.

El Título IX, por su parte, establece medidas de coordinación destinadas a regular el trabajo de ONEMI en su vinculación con otros órganos públicos o privados que tengan alguna relación con la solución de los problemas derivados de catástrofes públicas, para lo cual deben observarse las siguientes pautas:

a) Cada Ministerio, con excepción del de Interior, designará un coordinador ante la Oficina Nacional de Emergencia, a quien le corresponderá servir de conducto regular en la planificación, coordinación y ejecución de las actividades que realicen los servicios, organismos y empresas de su dependencia o que a través de él se relacionen con al Gobierno, y

b) Cada uno de los organismos mencionados en el artículo 10 del D.L. 369, de 1974 [73], designará un delegado para la coordinación de sus esfuerzos en la prevención y atención en situaciones de sismos, catástrofes o calamidades públicas.

El Título X del decreto supremo, al igual como lo había hecho la ley 16.282 y el D.L. 369, dispuso la creación de Comités Regionales, Provinciales y Comunales de Emergencia, sin embargo, el decreto supremo N° 156, de 12 de marzo de 2002, publicado el 13 de junio del mismo año, derogó dicho título y consagró la creación en los distintos niveles de los Comités de Protección Civil.

Para concluir, el título XI del reglamento, contempla lo relativo a los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas a ONEMI, para lo cual dispone de:

a) Fondos asignados al Servicio por la Ley Anual de Presupuesto;

b) Producto de donaciones, herencias, legados o erogaciones que se hagan efectivas a su beneficio;

c) Fondos que leyes especiales destinen al Servicio.[74]

Ley N° 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por D.S. N° 291, de 1993, de Interior.

La presente ley establece funciones en materia de protección civil respecto de los Intendentes, los Gobernadores y los Gobiernos Regionales en los artículos 2°, 4° y 16, respectivamente.

El artículo 2° de la ley en sus letras b) y ñ) expresa:

"Corresponderá al **Intendente**, en su calidad de representante del Presidente de la República en la región:

b) Velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes;

ñ) Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe".

---

[73] Los organismos señalados en el artículo 10 del D.L. 369 son los siguientes: Cuerpos de Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil, Red de Emergencia de Clubes de Radioaficionados, Cuerpo de Socorro Andino, Federación Aérea de Chile, Boys Scout y entidades voluntarias similares.

[74] Artículo 30 del decreto supremo N° 509, de 1983, de Interior.

A su vez, el artículo 4° letras a) y e) dispone:

"El **Gobernador** ejercerá las atribuciones que menciona este artículo informando al Intendente de las acciones que ejecute en el ejercicio de ellas.

El gobernador tendrá todas las atribuciones que el Intendente le delegue y, además, las siguientes que este ley le confiere directamente;

a) Ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes;

e) Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.

Finalmente, la letra f) del articulo 16 de la ley N° 19.175 señala:

"Serán funciones generales del **Gobierno Regional**:

f) Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes".

Decreto con fuerza de ley N° 22, de 1959, Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República.

El mencionado decreto con fuerza de ley fue promulgado el 2 de octubre de 1959 y publicado en el Diario Oficial N° 24.497, el 19 de noviembre del mismo año.

Sus normas, en particular las referidas a funciones en el orden de la protección civil, serían perfectamente aplicables puesto que no se encontrarían derogadas tácitamente por la dictación de la ley orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, atendido que las disposiciones del decreto con fuerza de ley tratan materias no reguladas específicamente por la ley N° 19.175 [75].

En este sentido, el artículo 20 del D.F.L. dispone que "en caso de ataque exterior, conmoción interior, paralización colectiva de faenas, **terremotos, inundaciones u otras calamidades** o en otros casos graves y urgentes, los Intendentes y Gobernadores están facultados para requerir de los jefes de los servicios sujetos a su fiscalización, la atención inmediata para proveer a tales emergencias. El funcionario requerido podrá representar por

[75] Oficina Nacional de Emergencia, "Normativa Legal aplicable al Programa de Formación Profesional en Protección Civil", pág. 42.

escrito la ilegalidad o inconveniencia de la orden, y si el Intendente o Gobernador insistiere, también por escrito, deberá darle cumplimiento; tanto el Intendente o Gobernador como el funcionario requerido deberán dar cuenta a la Contraloría General de la República o al organismo fiscalizador que corresponda y a sus superiores jerárquicos respectivos".

A su vez, el artículo 26 letra b) de la ley orgánica del Servicio de Gobierno Interior, señala que corresponde a los Gobernadores "procurar socorros en circunstancias extraordinarias, graves o urgentes, como ataque exterior, conmoción interior, paralización colectiva de faenas, o en **casos de incendios, terremotos, inundaciones u otras calamidades**, en que no pueda retardase el auxilio sin grave daño".

Ley N° 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por D.F.L. N° 1-19.704.

La ley orgánica constitucional de Municipalidades confiere a estas corporaciones autónomas de derecho público, de un modo genérico, facultades en el ámbito de la protección civil, particularmente, en su artículo 4° letra i).

En efecto, el artículo 4° de la mencionada ley señala, "las Municipalidades podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:

...i) **La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofe**.

Por su parte, hasta la publicación en el Diario Oficial, con fecha 3 de mayo de 2002, del D.F.L. N° 1-19.704, de Interior, el artículo 20 letra f) de la ley confería a la unidad encargada de obras municipales, la proposición y ejecución de medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural, la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias y la prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia. Sin embargo, el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley, eliminó lo referente a la prestación de auxilios, al parecer con la intención de ampliar el campo de acción de los Comités Comunales de Emergencia.

CAPITULO III

ANALISIS PARTICULAR DE ALGUNOS TEXTOS LEGALES QUE CONFIEREN ATRIBUCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL.

Planteamiento del tema.

En el capítulo II se ha efectuado un análisis pormenorizado de aquellos cuerpos normativos que estructuran el sistema básico de la Protección Civil en nuestro país.

Decimos que aquellas disposiciones constituyen la estructura básica del sistema, en atención a que, junto a los preceptos señalados, existen un sinnúmero de textos de la más diversa naturaleza, origen y contenidos en los cuales constatamos la existencia de normas que, directa o indirectamente, inciden en el tema del manejo público de las catástrofes, tal como quedará establecido en el análisis que se efectuará en este capítulo.

Es por ello que a estas alturas resulta posible afirmar que la experiencia chilena en materia de Protección Civil se ha caracterizado por la ausencia de sistematicidad y organicidad en la dictación de normas, desde que tradicionalmente se ha enfrentado el fenómeno de la emergencia en forma separada, como si ésta, en la realidad, se presentara afectando sólo a un sector o materia, en circunstancias que normalmente, el desafío del desastre es multisectorial.

Ley 19.300. Ley de Bases Generales del Medio Ambiente.

Con fecha 9 de marzo de 1994 fue publicada en el Diario Oficial la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, con el objetivo de estructurar en nuestro país un proceso ordenador de la normativa ambiental, inexistente hasta ese momento. En esta intención legislativa, muchos de sus preceptos se relacionan, con mayor o menor injerencia, con el tema de la Protección Civil, particularmente en lo relativo a tres aspectos:

1.- El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que se presenta como una importante herramienta en el ámbito preventivo de la protección civil.

2.- Las normas de calidad ambiental, sobre todo las primarias, en cuanto definen los niveles en que una determinada situación constituye un riesgo para la vida o la salud de la población.

3.- La declaración de zonas latentes y saturadas y los planes de prevención y descontaminación.

Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental:

En relación al primero de estos aspectos, la ley dota al Estado de mecanismos para administrar y regular el uso de los componentes del medio ambiente, a través del establecimiento del denominado **Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental**, definido por el artículo 2° letra j) de la ley 19.300 como "el procedimiento a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) o de la Comisión Regional respectiva (Corema), en su caso, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes".

La ley se ocupa, asimismo, de enumerar en su artículo 10 los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental[76]. Tal enumeración resulta ser tan extensa a la vez que amplia en sus términos, que prácticamente cualquier actividad económica relevante se encuentra incluida.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta posible efectuar una clasificación de esas actividades o proyectos susceptibles de causar impacto ambiental en los siguientes términos[77]:

a) Aquellas actividades o proyectos que previamente a su ejecución o modificación requieren de la elaboración de un *Estudio de Impacto Ambiental*, esto es, de un documento que explique pormenorizadamente las características del proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo, que proporcione antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y que describa la o las acciones que se ejecutarán para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos[78], y

b) Aquellas actividades o proyectos que previamente a su ejecución o modificación sólo requieren la presentación de una *Declaración de Impacto Ambiental*, es

---

[76] Por impacto ambiental entiende la ley la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada. Art. 2° letra k) de la ley 19.300.
[77] Distinción hecha a partir de lo dispuesto en el artículo 9° de la ley 19.300.
[78] Artículo 2° letra i) de la ley 19.300.

decir, un documento descriptivo del proyecto o actividad, otorgado bajo juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes[79].

Para determinar que proyectos o actividades implican desarrollar un Estudio de Impacto Ambiental (E.I.A.) y en cuales basta la presentación de una Declaración de Impacto Ambiental (D.I.A.), la ley establece en su artículo 11 una serie de criterios que pretenden estimar el grado de riesgo ambiental implícito en dichas acciones. Si los proyectos o actividades generan o presentan, a lo menos, uno de los efectos indicados, deberán elaborar un E.I.A., en caso contrario, sólo deberán presentar una D.I.A.[80]. Estos criterios son los siguientes:

a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
d) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración del valor paisajístico o turístico de la zona, y
f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural[81].

El Estudio de Impacto Ambiental deberá incluir la descripción del proyecto o actividad, la línea de base del entorno afectado[82], y principalmente la descripción de las condiciones o criterios que dieron origen a la necesidad de efectuar un E.I.A., los efectos sobre los elementos contenidos en los criterios y las medidas que se llevarán a cabo para

---

[79] Artículo 2° letra f) de la ley 19.300.
[80] Del Fávero, Gabriel, "Ley de Bases Generales del Medio Ambiente", Revista de Estudios Públicos N° 54, 1994, págs. 20 y 21.
[81] Por su naturaleza, en cuanto implican un riesgo directo o indirecto para la población, cobran relevancia en el orden del manejo de las calamidades públicas en la etapa preventiva, los criterios establecidos en las letras a) y d) del artículo 11 de la ley 19.300.
[82] Por línea de base debe entenderse la descripción detallada del área de influencia de un proyecto o actividad, en forma previa a su ejecución. Art. 2° letra l) de la ley 19.300.

evitarlos o mitigarlos (art. 12). El Estudio de Impacto Ambiental debe ser aprobado por la Corema o Conama respectiva, si cumple con la normativa de carácter ambiental aplicable al proyecto y si se hace cargo de las condiciones o criterios que dieron origen a la necesidad de efectuarlo. En caso contrario será rechazado (art. 16).

A su vez, la Declaración de Impacto Ambiental se presenta bajo la forma de una declaración jurada, en la que se expresa, por parte del responsable (proponente), que el proyecto o actividad cumple con la legislación ambiental vigente (art. 18). Corresponderá pronunciarse positiva o desfavorablemente respecto de la D.I.A. a la Conama o Corema respectiva[83].

Normas de calidad ambiental:

Los instrumentos básicos mediante los cuales se define la calidad ambiental de un país, son precisamente las **normas de calidad ambiental,** las que pueden ser *primarias*, si se refieren a la salud humana, o *secundarias*, si se refieren a otros componentes del medio ambiente, como la flora, la fauna, etc.

En lo que respecta a su relación con el tema de la protección civil, interesan especialmente las normas primarias de calidad ambiental, pues son ellas las que establecen "los valores de las concentraciones y períodos máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población" (art. 2° letra n)[84].

La misión fundamental de las normas de calidad ambiental se encuentra en que a través de ellas el Estado define los objetivos ambientales que la sociedad chilena desea alcanzar, junto con fijar límites para la ejecución de determinadas acciones que señala la ley, cuestión que constituye un importante instrumento en la función preventiva de la protección civil, a lo menos en tres aspectos[85]:

1) Las normas primarias de calidad ambiental establecen las situaciones que pueden constituir un riesgo para la vida o la salud de la población (art. 2° letra n).

2) Por medio de las normas primarias se evalúa el riesgo para la salud de la

---

[83] Del Fávero, Gabriel, op. cit., pág. 24.

[84] Vale la pena señalar en este punto que, formalmente, las normas primarias de calidad ambiental se promulgan mediante decreto supremo, que deberá llevar las firmas del Ministro Secretario General de la Presidencia y del Ministro de Salud.

[85] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, "De Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", s.ed., 1996, pág. 218.

población de actividades o proyectos que causen impacto ambiental a efecto de exigir la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental (art. 11 inciso final en relación con la letra a) del mismo artículo).

3) Por su intermedio se definen los niveles en los cuales la gestión ambiental normal origina situaciones de emergencia (art. 32 inc. 1°).

Sobre este último punto, cabe preguntarse si además de la "definición de los niveles que originan situaciones de emergencia", las normas de calidad ambiental pueden contener medidas o procedimientos para enfrentar estas situaciones de emergencia.

La ley alude en este aspecto a las "regulaciones especiales para situaciones de emergencia", v. gr. en sus artículos 55, 56, 50 y 52, dando a entender que su finalidad sería, precisamente, la de enfrentar situaciones de emergencia. Sin embargo, no señala expresamente cual sería el origen de tales regulaciones, ni menos sus características y limitaciones, lo que tampoco se desprende nítidamente del contenido implícito de la ley, por lo que no resulta posible determinar a quien corresponde actuar frente a una emergencia ambiental.

Con todo, parecer ser la Comisión Nacional del Medio Ambiente o la respectiva Comisión Regional, según la extensión de la emergencia, la encargada de coordinar y ejecutar las medidas necesarias para enfrentarla. De este modo se configuraría un sistema de emergencia ambiental bastante completo, pues involucraría tanto aspectos preventivos como ejecutivos[86].

Zonas latentes y saturadas. Planes de prevención y descontaminación:

Los problemas de contaminación de las zonas declaradas "latentes" deben ser tratados mediante planes de "prevención", que, como su nombre lo indica, tienen por objeto *prevenir* que los índices de contaminación establecidos en las normas de calidad ambiental sean sobrepasados. En el caso de las zonas declaradas "saturadas", el mecanismo es el plan de "descontaminación", cuyo propósito es *descontaminar*, esto es, lograr el cumplimiento de los estándares establecidos en las normas de calidad ambiental cuando uno o más de tales estándares hayan sido vulnerados.

Una zona es declarada "latente" desde el punto de vista de la contaminación, si la medición de la concentración de contaminantes en el aire, agua o suelo, se sitúa entre el 80 y el 100 % del valor de la respectiva norma de calidad ambiental, y es declarada

[86] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 219.

"saturada" si una o más normas de calidad ambiental se encuentran sobrepasadas. Esta declaración se deberá hacer por decreto supremo del Ministro Secretario General de la Presidencia y deberá contener la determinación precisa del área geográfica que abarca y la firma del Ministro de Salud si se trata de la aplicación de una norma primaria.

La declaración de saturación o latencia tendrá como fundamento las mediciones realizadas o certificadas por los organismos públicos competentes. El procedimiento está a cargo de la Corema o de la Conama, en caso de que la zona en cuestión abarque más de una región[87].

Además, corresponderá a la Conama la elaboración de los planes de prevención o descontaminación de cumplimiento obligatorio, siguiendo para ello las mismas etapas existentes para la aprobación de normas de calidad ambiental[88]. Para la aplicación del plan se contemplan atribuciones tan amplias como la limitación de las actividades estimadas contaminantes, la reducción de niveles de emisión por parte de los responsables, etc.

El Sistema Energético y la Emergencia.

Fuentes normativas:

1.- D.L. 2.224 de 8 de junio de 1978. Crea Comisión Nacional de Energía.

2.- D.F.L. 1 de Minería, de 13 de septiembre de 1982. Ley General de Servicios Eléctricos.

3.- Ley 18.410 de 22 de mayo de 1985. Crea Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

4.- Ley 19.613 de 8 de junio de 1999. Introduce modificaciones en la ley 18.410 y en el D.F.L. N°1 de Minería.

Ley N° 18.410:

En relación al tema de la protección civil en el ámbito de la electricidad y los combustibles encontramos diversas normas en las cuatro fuentes enunciadas

[87] Del Fávero, Gabriel, op. cit., págs. 30 y 31.

[88] Esto significa el desarrollo de análisis técnicos y económicos, la realización de estudios científicos, la ejecución de consultas a organismos competentes, públicos y privados, el análisis de las observaciones formuladas y una publicidad adecuada.

precedentemente, pero en forma especial en la **ley N° 18.410** que creó la **Superintendencia de Electricidad y Combustibles.**

La Superintendencia está concebida como un órgano fiscalizador y normativo de la actividad. Es un órgano personificado que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Como función de la Superintendencia el artículo 2° de la ley indica "fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y las normas técnicas sobre generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas y electricidad, para verificar que la calidad de los servicios que se presenten a los usuarios sea la señalada en dichas disposiciones y normas técnicas y que las antes citadas operaciones y el uso de recursos energéticos **no constituyan peligro para las personas o cosas".**

De esta forma resulta claro que dentro de un esquema general de la protección civil que distinga con claridad una fase de prevención y una fase de emergencia propiamente tal, a la Superintendencia se le ha asignado una función eminentemente **preventiva.** Es así como se le encomiendan distintas funciones en materias de seguridad, control de calidad, verificación de requisitos, inspección de instalaciones, etc.[89]

El artículo 3° de la ley 18.410 en varios de sus numerales encarga a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles funciones de tipo preventivo, entre las que, a modo de ejemplo, pueden señalarse:

El artículo 3° N° 14, señala que corresponderá a la Superintendencia "autorizar a laboratorios o entidades de control de seguridad y calidad para que realicen o hagan realizar bajo su exclusiva responsabilidad las pruebas y ensayos que la Superintendencia estime necesarios con el objeto de otorgar un certificado de aprobación a las máquinas, instrumentos y materiales eléctricos, de gas y de combustibles líquidos que cumplan con las especificaciones normales y no constituyan peligro para las personas o cosas".

El artículo 3° N° 24, dispone que es función de la Superintendencia "fiscalizar el cumplimiento de los requisitos de seguridad para las personas y bienes, en las instalaciones destinadas al almacenamiento, refinación, transporte y expendio de recursos energéticos, cualquiera sea su origen y destino, conforme se establezca en los reglamentos respectivos y en las normas técnicas complementarias".

---

[89] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., págs. 221 y 222.

El artículo 3° N° 25, otorga a la Superintendencia la función de "verificar que las características de los recursos energéticos cumplan con las normas técnicas y no constituyan peligro para las personas o las cosas".

El artículo 3° N° 28, expresa que es función de la Superintendencia "comprobar o fiscalizar que tanto las obras iniciales y de ampliación de producción, almacenamiento de electricidad, gas y combustibles líquidos como la construcción y la explotación técnica de los mismos hechas por las empresas han sido o sean ejecutadas correctamente, estén dotadas de los elementos necesarios para su explotación en forma continua y en condiciones de seguridad, y cumplan con las normas de construcción y pruebas de ensayo vigentes respecto de las empresas".

El artículo 3° N° 32, confiere la facultad a la Superintendencia para "determinar la ubicación de las plantas generadoras de gas y gasómetros".

Del mismo modo, otros numerales del citado artículo le atribuyen facultades en al ámbito preventivo de la protección civil a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, como lo son v.gr. los N° 22, 26 y 31 del art. 3° de la ley 18.410.

En lo que respecta a la función normativa de la Superintendencia, cabe señalar que ella también se inspira en un objetivo preventivo, pues tiene por finalidad regular sobre condiciones de seguridad tanto para las personas como para las cosas. Esta función normativa puede ser enfocada desde dos puntos de vista, tomando en consideración el carácter de las normas elaboradas, a saber, normas reglamentarias y normas técnicas[90].

En lo referente a las normas reglamentarias es posible afirmar que el papel de la Superintendencia es indirecto puesto que le corresponde proponer y participar en la elaboración de dichas normas, pero en definitiva, su dictación corresponde a la autoridad central, esto es, al Presidente de la República y al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Respecto a las normas técnicas que materialmente serían muy variadas y específicas para cada una de las materias, se aprecia la intervención de otro órgano, colocado por el ordenamiento en una posición superior a la Superintendencia, cual es, la **Comisión Nacional de Energía.** Este órgano se establece como un ente personificado que se relaciona directamente con el Presidente de la República, en atención a la calidad de sus integrantes - Ministros de Estado -[91].

---

[90] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 222.

[91] El artículo 5° inciso 1° del D.L. 2.224/78, señala que la Dirección Superior de la Comisión corresponderá a un Consejo Directivo integrado por el Presidente de la República, quien, con el título de Presidente de la Comisión Nacional de Energía, lo presidirá; por el Ministro de Minería, por el Ministro de Economía, Fomento

Lo señalado, esto es, la afirmación de que la Comisión Nacional de Energía se encuentra en una posición superior a la Superintendencia, se explica por cuanto corresponde a la Comisión "elaborar, coordinar y proponer al Gobierno las normas técnicas aplicables al sector energía que sea necesario dictar para el cumplimiento de los planes y políticas energéticas de carácter general *así como para la seguridad* y adecuado funcionamiento y desarrollo del sistema en su conjunto. Al efecto podrá requerir la colaboración de las instituciones y organismos que tengan competencia normativa, de fiscalización o ejecución en materias relacionadas con la energía", entre los cuales se encuentra, obviamente, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles[92].

Igualmente, le corresponde velar por el efectivo cumplimiento de esas normas técnicas, sin perjuicio de las atribuciones de otros organismos, por ejemplo la Superintendencia[93].

En todo caso, vale la pena señalar que no se ha establecido doctrinariamente cual sería el límite entre la potestad normativa técnica de la Comisión y la potestad normativa técnica de la propia Superintendencia, que ésta indudablemente tiene, según se desprende de varias normas de su ley orgánica[94].

Finalmente, y complementando todo lo anterior en relación a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, se dispone también la facultad de que ésta solicite por razones fundadas, directamente del Intendente que corresponda, el auxilio de la fuerza pública, con facultades de allanamiento y descerrajamiento si fuere necesario, en los casos en que se obstaculizare o impidiere el pleno ejercicio de las atribuciones otorgadas a la Superintendencia para **la protección y seguridad de las personas o para evitar un grave daño a la población**[95].

D.F.L. 1 de Minería, Ley General de Servicios Eléctricos:

Otra de las fuentes normativas del "Sistema Energético" en nuestro país lo constituye el **decreto con fuerza de ley N° 1**, de Minería, **Ley General de Servicios Eléctricos** o simplemente "ley eléctrica", publicada en el Diario Oficial con fecha 13 de septiembre de 1982, que regula principalmente aspectos relativos al otorgamiento de

---

y Reconstrucción, por el Ministro de Hacienda, por el Ministro de Defensa Nacional, Ministro General de la Presidencia y Ministro de Planificación y Cooperación.

[92] Artículo 4° letra d) del D.L. 2.224/78.

[93] Artículo 4° letra e) del D.L. 2.224/78.

[94] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 223.

[95] Artículo 3° inciso 2° de la ley 18.410, modificado por la ley 19.613, publicada en el Diario Oficial de 8 de junio de 1999.

concesiones eléctricas, regulación de tarifas, servidumbres eléctricas, etc. Sin embargo, contiene algunas disposiciones atingentes a este trabajo que deben ser consideradas. Por ejemplo, el artículo 82 de la ley, señala como deber de todo concesionario de servicio público eléctrico, de cualquier naturaleza, el mantener las instalaciones en buen estado y en condiciones de **evitar peligro para las personas o cosas** de acuerdo a las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Pero sin duda el aspecto más relevante, en el contexto de la protección civil, lo regula el art. 143, que contempla las hipótesis de guerra externa o **calamidad pública.** En estos casos, el Gobierno podrá tomar a su cargo el uso de los servicios eléctricos, abonando al concesionario una compensación que se determinará tomando por base el término medio de las utilidades que hubiera tenido la empresa en los últimos tres años.

Cabe por último considerar que el artículo 9° del D.F.L originalmente establecía que la aplicación de la ley correspondería al Ministerio del Interior a través de la Superintendencia de Servicios Eléctricos y Gas, que era un órgano relacionado con el Gobierno a través de dicho Ministerio. Sin embargo, dicho organismo fue sustituido por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles en virtud de la ley 18.410. Actualmente, el artículo 9° del D.F.L., modificado por el artículo 2° N° 1 de la ley 19.613, dispone:

"La aplicación de la presente ley corresponde a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, en adelante la Superintendencia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Comisión; a las Municipalidades y al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción".

Sistema de Seguridad y Protección Nuclear.

Fuentes normativas:

1.- Ley N° 16.319, de 23 de octubre de 1965. Crea la Comisión Chilena de Energía Nuclear.

2.- Ley N° 18.302, de 2 de mayo de 1984. Ley de Seguridad Nuclear.

Ley N° 16.319. Crea la Comisión Chilena de Energía Nuclear:

La Comisión Chilena de Energía Nuclear fue concebida como un organismo de la Administración Autónoma del Estado, dependiendo en sus orígenes directamente del Presidente de la República, con quien se relacionaría, según el texto primitivo de la ley, a

través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Sin embargo, con posterioridad, el artículo 37 del D.L. 1557 modificó el artículo 1° de la ley 16.319, señalando, actualmente, que la Comisión se relacionará con el Gobierno por intermedio del Ministerio de Minería.

El objeto de la Comisión, según el art. 3° de la ley, "será atender los problemas relacionados con la producción, adquisición, transferencia, transporte y uso pacífico de la energía atómica y de los materiales fértiles, fisionables y radioactivos". Dispone, asimismo, que es función de la Comisión asesorar al Supremo Gobierno, entre otras materias, en lo relativo a "los peligros de la energía nuclear". Por otra parte, deberá "colaborar con el Servicio Nacional de Salud en la prevención de los riesgos inherentes a la utilización de la energía atómica, especialmente en los aspectos de higiene ocupacional, medicina del trabajo, **contaminación ambiental, contaminación de los alimentos y del aire**". Deberá mantener un sistema efectivo de control de riesgos para la protección de su propio personal, y para prevenir y controlar posibles problemas de contaminación ambiental dentro y alrededor de sus instalaciones nucleares, controlando -en la forma que determine el reglamento respectivo- la producción, adquisición, transporte, importación y exportación, uso y manejo de materiales radioactivos.

Ley N° 18.302. Ley sobre Seguridad Nuclear.

El ámbito de aplicación del presente texto legal se encuentra establecido por su artículo 1° que señala: "Quedarán sometidas a esta ley, por exigirlo el interés nacional, todas las actividades relacionadas con los usos pacíficos de la energía nuclear y con las instalaciones y con las sustancias nucleares que se utilicen en ellas, con el objeto de proveer a la **protección de la salud, la seguridad y el resguardo de las personas, los bienes y el medio ambiente**, y a la justa indemnización o compensación por los daños que dichas actividades provocaren; de prevenir la apropiación indebida y el uso ilícito de la energía, sustancias e instalaciones nucleares; y de asegurar el cumplimiento de los acuerdos o convenios internacionales sobre la materia en que sea parte Chile".

La regulación, la supervisión, el control y la fiscalización de las actividades indicadas en el artículo 1° corresponderán a la Comisión Chilena de Energía Nuclear y al Ministerio de Minería, en su caso. Artículo 2° de la ley 18.302.

El artículo 3° de la ley contiene un importante número de definiciones, entre las cuales interesan en el aspecto central de este trabajo, las siguientes:

- Seguridad Nuclear, art. 3° N° 2: "el conjunto de normas, condiciones y prácticas que tienen por objeto *la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente*, contra riesgos radiológicos derivados del uso de la energía nuclear, de los materiales radioactivos y de otras fuentes de radiaciones ionizantes[96]".

- Accidente Nuclear, art. 3° N° 13: "cualquier hecho o sucesión de hechos que, teniendo un mismo origen, hayan causado daños nucleares".

- Daño Nuclear, art. 3° N° 14:

"a) La pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales, somáticas, genéticas y síquicas que afecten a las personas, y los daños y perjuicios que se produzcan en los bienes como resultado directo o indirecto de las propiedades radiactivas o de la combinación de estas con las propiedades tóxicas, explosivas u otras propiedades peligrosas de los combustibles nucleares o de los productos o desechos radioactivos que se encuentren en una instalación o de las sustancias nucleares que procedan o se originen en ella o se envíen a ella.

b) La pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales, somáticas, genéticas y síquicas que afecten a las personas, y los daños y perjuicios que se produzcan como resultado directo o indirecto de radiaciones ionizantes que emanen de cualquier otra fuente de radiaciones que se encuentren dentro de una instalación nuclear".

A su vez, de gran relevancia en el orden preventivo de la protección civil, resultan las normas sobre seguridad nuclear a las que se refiere el artículo 4° de la ley 18.302 en los siguientes términos: "Para el emplazamiento, construcción, puesta en servicio, operación, cierre y desmantelamiento, en su caso, de las instalaciones, plantas, centros, laboratorios, establecimientos y equipos nucleares se necesitará autorización de la Comisión, con las formalidades y en las condiciones que se determinan en esta ley y en sus reglamentos. Las centrales nucleares de potencias, las plantas de enriquecimiento, las plantas de reprocesamiento y los depósitos de almacenamiento permanente de desechos calientes de larga vida, deberán ser autorizados por decreto supremo, expedido por intermedio del Ministerio de Minería.

Para el otorgamiento de dichas autorizaciones deberán considerarse, en todo caso, las condiciones que permitan preservar un medio ambiente libre de contaminación".

Agrega la ley, en materia de Seguridad Nuclear, que en cada instalación, planta, centro o laboratorio nuclear deberá existir el número de personas con autorización

---

[96] Por radiaciones ionizantes entiende la ley en su art. 3° N°3, "la propagación de energía de naturaleza corpuscular o electromagnética que en su interacción con la materia produce ionización".

especial para trabajar en ellos que determine la Comisión, las cuales serán concedidas tomando en cuenta las aptitudes físicas, síquicas y profesionales que concurran en el interesado[97].

Prohibe, el legislador en el artículo 9°, almacenar, depositar, guardar o transportar sustancias nucleares junto con materiales combustibles, inflamables, corrosivos o explosivos, siendo responsabilidad del explotador proveer los medios necesarios para el tratamiento y almacenamiento definitivo de los desechos radiactivos. Asimismo, en cuanto al transporte de sustancias nucleares, dispone que éste se hará en la forma más segura, directa y rápida posible, según las condiciones que se establezcan en los reglamentos (Art. 10).

Directamente relacionado con lo anterior, de fundamental importancia resulta el artículo 11 de la ley que se refiere a la preparación y mantención de **planes de emergencia** por las instalaciones, plantas, centros y laboratorios, para los casos de accidentes nucleares que pudieren ocurrir, debiendo contemplar para ello la participación de todos los organismos que, directa o indirectamente, intervengan en tales emergencias.

Otra trascendental medida, en lo relativo a la seguridad nuclear, lo constituyen las disposiciones en materia de responsabilidad a que hace referencia el art. 16, que expresa que las autorizaciones que se otorguen para instalar y operar instalaciones, plantas, centros, laboratorios, establecimientos y equipos nucleares señalarán la persona o personas que en calidad de explotador asumen la responsabilidad por los daños nucleares que ellos produjeren.

La ley contempla la obligación para toda persona de informar de cualquier noticia de accidente o anormalidad en el funcionamiento de instalaciones, equipos o actividades relacionadas con el uso de la energía nuclear y de materiales nucleares, dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento de la circunstancia. Igual obligación se contempla para el caso de detectar abandono, pérdida o hurto de materiales de la naturaleza indicada (arts. 17 y 18).

Ahora bien, en conocimiento de estos hechos la Comisión debe adoptar, de inmediato, todas las medidas necesarias, pudiendo solicitar la cooperación y asistencia de cualquier otra autoridad o institución pública o privada (art. 19).

Es la propia Comisión Chilena de Energía Nuclear, la que a través de inspectores de su planta, ejerce las facultades de supervisión, control, fiscalización e

---

[97] Artículo 5° de le ley N° 18.302.

inspección de las actividades relacionadas con los usos de la energía nuclear. Deben comprobarse a través de las inspecciones, entre otros, los siguientes hechos: el correcto estado de instalación, operación y manejo de los equipos, materiales, locales y vehículos (art. 20 N° 4); la situación del personal en orden a su seguridad (art. 20 N° 5); la existencia y aplicación de las medidas de seguridad y de los planes de emergencia (art. 20 N° 6); la denuncia de toda infracción de las normas legales y reglamentarias, de las instrucciones y autorizaciones dadas por la Comisión y de las medidas de seguridad, prevención y reparación que ella adoptare (art. 20 N° 11); todo hecho, irregularidad o circunstancia que afecte la normalidad y seguridad de las personas, de los bienes, de los recursos naturales y del medio ambiente (art. 20 N° 13).

En el cumplimiento de sus funciones inspectivas, la Comisión "podrá colaborar con otras entidades públicas, especialmente con aquellas que desempeñan funciones en aspectos análogos; y, a la vez, solicitar la colaboración de esas entidades en el ejercicio de sus facultades propias" (art. 31).

Por último, en lo relativo a las facultades sancionatorias con que goza la Comisión, el artículo 33 de la ley 18. 302, dispone que "corresponde a la Comisión conocer y sancionar las infracciones de las normas legales y reglamentarias sobre seguridad y protección nuclear, y el incumplimiento de las condiciones y exigencias de las autorizaciones que otorga o de las instrucciones y medidas que adopta".

En todo caso, el Director Ejecutivo de la Comisión debe librar, "todas las providencias necesarias y oportunas para evitar que las sustancias nucleares, equipos e instalaciones puedan causar daño a las personas, a los bienes, a los recursos naturales o al medio ambiente" (art. 39 inc. 3°).

Servicios Sanitarios y la Emergencia.

Fuentes normativas:

1.- Ley 18.902, publicada en el Diario Oficial con fecha 27 de enero de 1990. Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

2.- D.F.L. 382 del Ministerio de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial con fecha 21 de junio de 1989. Ley General de Servicios Sanitarios.

En esta materia es posible observar un sensible vacío en cuanto a normas que regulen o se refieran a aspectos de seguridad, prevención, emergencia, etc.

Sólo indirectamente y en relación a otros aspectos existen algunas disposiciones que pueden vincularse al tema del presente trabajo, v. gr. el artículo 11 letra b) de la ley 18.902 que contempla la imposición de multas a beneficio fiscal, cuando se trate de infracciones que **pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población**, o que afecten a la generalidad de los usuarios de los servicios. Por otro lado, el artículo 19 de la ley contempla como facultad de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la de adoptar las "medidas necesarias para garantizar la **seguridad del público** y resguardar los derechos de los usuarios de servicios sanitarios, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones".

Dentro del contexto general de la ley se observa que junto a las atribuciones propias de la Superintendencia, éstas se complementan con las atribuciones que en la materia les corresponden a los Ministerios de Obras Públicas, Economía y Salud.

En lo relativo a la Ley General de Servicios Sanitarios, D.F.L. 382, es posible anotar algunas disposiciones que establecen obligaciones y prohibiciones a los prestadores y usuarios de servicios sanitarios, por ejemplo, su artículo 34 que obliga al prestador "a controlar permanentemente y a su cargo, la calidad del servicio suministrado, de acuerdo a las normas respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad normativa y del Ministerio de Salud". Por su parte, el artículo 45 prohibe a los usuarios de servicio de alcantarillado de aguas servidas descargar a las redes del prestador sustancias que puedan dañar los sistemas de recolección o interferir en el proceso de tratamiento de las aguas servidas. Asimismo, dispone el artículo 52, que "los prestadores, a solicitud de la Municipalidades y con cargo a éstas, deberán instalar y abastecer arranques públicos de carácter provisional, pilones, en **campamentos de emergencia**, debidamente calificados como tales por éstas".

Junto a lo anterior, el inciso 4° del artículo 35 del D.F.L. 382 de 1988, faculta a la Superintendencia de Servicios Sanitarios para ordenar a las concesionarias la suscripción de contratos, que aseguren la provisión de agua cruda, cuando su ausencia, por negligencia o imprevisión, afecte la continuidad del servicio.

Normas en materia de riego y su relación con la emergencia.

Fuentes normativas:

1.- D.L. 1.172 de 1975. Crea la Comisión Nacional de Riego.

2.- D.F.L. N° 7 de 1983, de Economía. Fija texto refundido del D.L. 1.172 de 1975.

3.- Ley N° 18.450, publicada en el Diario Oficial N° 32.309. de 30 de octubre de 1985. Aprueba normas para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje.

4.- Ley N° 19.061, de 31 de mayo de 1991. Establece normas sobre fomento a obras de riego en zonas afectadas por sismos o catástrofes.

Decreto con fuerza de ley N° 7 de 1983, de Economía, que fija texto refundido del D.L. 1.172/75.

La Comisión Nacional de Riego fue creada por medio del D.L. 1.172 de 1975. Su naturaleza jurídica se encuentra señalada por el art. 1° del D.F.L. N° 7, que conceptúa a la Comisión como una persona jurídica de derecho público que se relaciona con el Presidente de la República por medio del Ministerio de Economía.

La Comisión se compone por un Consejo y por una Secretaría Ejecutiva. A su vez, el Consejo se integra por el Ministro de Economía, como su presidente, y por los Ministros de Hacienda, de Obras Pública, de Agricultura y de Planificación Nacional. Es función del Consejo designar al Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Riego.

Serán funciones del Consejo, en lo que dice relación con el tema de la protección civil de la población, las siguientes:

a.- Planificar, estudiar y elaborar proyectos integrales de riego (art. 3° letra a);

b.- Supervigilar, coordinar y complementar la acción de los diversos organismos públicos y privados que intervienen en la construcción, destinación y explotación de obras de riego (art. 3° letra d);

c.- Proporcionar antecedentes a los organismos que corresponda para la asignación de recursos y gestionar su obtención (art.3° letra e);

d.- Implementar las funciones que estime convenientes por intermedio del Secretario Ejecutivo, de los servicios dependientes o de los que se relacionen con el

Gobierno a través del Ministerio de Economía, Obras Públicas y Agricultura (art. 3° letra h);

e.- Evaluar y aprobar obras de riego que se ejecuten con fondos fiscales (art. 5°);

f.- Fiscalizar la inversión de recursos que el presupuesto contempló para riego y los créditos otorgados para ese objeto (art. 6°).

A su vez, toca a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, requerir la información de todos los ministerios, servicios dependientes y descentralizados, que sea necesaria para cumplir sus funciones, quienes deberán proporcionársela.

Ley 18.450.

El mencionado texto legal aprobó las normas para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje, disponiendo en su artículo 1° la bonificación estatal, durante catorce años a partir de la vigencia de la ley (año 1985), hasta en un 75% del costo de estudios, construcción y **rehabilitación** de obras de riego y drenaje, respecto de proyectos que hayan sido seleccionados y aprobados en la forma que establece la propia ley.

El mecanismo para la obtención de la anterior bonificación, se manifiesta en el llamamiento a concurso público por la Comisión Nacional de Riego, realizándose la selección de las propuestas en base al puntaje otorgado por factores como el aporte estatal, la superficie implícita y el costo total del proyecto. Artículos 4° y 5° de la ley.

Todo lo relativo a la determinación de las bases, el llamado a concurso, la recepción y revisión de los antecedentes, la admisión de los proyectos a concurso, la selección de los mismos, la adjudicación de las bonificaciones a los proyectos aprobados y la inspección y recepción de las obras bonificadas, corresponde a la Comisión. Art. 6° de la ley.

Por último, cabe destacar que las funciones que por esta ley se encomiendan a la Comisión Nacional de Riego, podrán ser ejercidas por medio de servicios dependientes o que se relacionen con el Gobierno a través del Ministerio de Economía, Obras Públicas y Agricultura. Art. 8° de la ley en relación con el artículo 3° letra h) del D.F.L. N° 7, de 1983).

Ley 19.061.

De gran trascendencia en lo referente a la mitigación de las consecuencias derivadas de la ocurrencia de calamidades públicas resulta el artículo único de la ley 19.061, que establece normas sobre fomento a obras de riego en zonas afectadas por sismos o catástrofes, al disponer:

"*Artículo único.- **En las zonas, declaradas afectadas por sismos o catástrofe por el Presidente de la República conforme a la ley N° 16.282**, o en sectores territoriales que limiten directamente con ellas, regados en común, la Comisión Nacional de Riego podrá llamar a concursos especiales para obras de riego o relacionadas con éste, y sus respectivos proyectos, que se diseñen y se construyan para mitigar los efectos de sequías, o reponer y reparar obras destruidas total o parcialmente por sismos, avenidas u otros eventos naturales dañinos. Los interesados podrán optar a la bonificación establecida en la ley N° 18.450 por obras de un valor de hasta 50.000 unidades de fomento, si son obras que beneficien un predio individual, y hasta 150.000 unidades de fomento, las que beneficien a sistemas de riego sometidos a la jurisdicción de Comunidades de Agua, Asociaciones de Canalistas, Juntas de Vigilancia u otras organizaciones de usuarios.*

El porcentaje de bonificación será resuelto por el Consejo de la Comisión Nacional de Riego, si sólo hubiere una postulación en esta situación de excepción. Si hubiere más de una, se resolverá de acuerdo con las normas generales de concursos de la ley N° 18.450".

<u>Cruz Roja Chilena y su labor ante la emergencia.</u>

Fuentes normativas:

1.- Ley N° 3.924 de 14 de abril de 1923.

2.- D.S. N° 12 de la Subsecretaría de Guerra, de 6 de enero de 1956. Reglamento para la aplicación de la ley 3.924.

La naturaleza jurídica de la Cruz Roja ha sido discutida por la doctrina. Autores como Patricio Aylwin y Olga Morris han señalado que correspondería a una persona jurídica de derecho público; en cambio el profesor Silva Cimma estima que se

trata de una persona jurídica de derecho privado, puesto que la ley sólo se ha limitado a reconocer su existencia[98].

Serán funciones de la Cruz Roja:

a.- Auxiliar a las autoridades sanitarias respectivas, en tiempos de paz, al alivio de las calamidades públicas (art. 2° de la ley).

b.- Atenuar los sufrimientos humanos; proporcionar en caso de catástrofes o calamidades públicas los socorros de urgencia a los damnificados por medio de acción rápida y eficaz y; mantener estrechas relaciones con los Poderes Públicos así como también con instituciones que persiguen fines similares a la Cruz Roja (art. 2° del reglamento).

Por su parte, la función del Comité Central como máxima autoridad de la Cruz Roja será, entre otras, organizar el stock de emergencia y establecer un parque de ambulancias y elementos de transporte para atender las necesidades eventuales de paz y guerra (art. 11 del reglamento).

Territorialmente, la Cruz Roja puede constituir Comités Regionales, según lo resuelva el Comité Central, siendo una de las funciones de estos Comités Regionales, según el artículo 40 del reglamento, tomar resoluciones de carácter extraordinario frente a situaciones de emergencia debiendo solicitar de inmediato un pronunciamiento al Comité Central.

En cuanto a las relaciones que mantiene la Cruz Roja con la Administración del Estado, pueden efectuarse las siguientes afirmaciones:

1) El Comité Central tendrá las atribuciones que determinen los reglamentos que dicte el Presidente de la República (art. 3° inciso 3° de la ley).

2) Los reglamentos de Asociaciones y Comités de Cruz Roja deben ser sometidos a la aprobación del Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Defensa, previo informe del Comité Central (art. 4° de la ley).

3) El nombramiento de diez de los "miembros representantes" del Comité Central, de un total de veintidós, se efectúa del modo que indica el artículo 4° del reglamento, en los siguientes términos:

El Comité Central de la Cruz Roja se integrará por:

a) El Director del Servicio Nacional de Salud[99].

b) Tres Jefes de Servicios de Sanidad de las Fuerzas Armadas.

---

[98] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op., cit., pág. 237.

[99] La conformación del Comité en este punto no se encuentra resuelta desde que el artículo 17 del D.L. 2.763, reorganizó el Ministerio de Salud y creó los servicios de salud, asignando las funciones que la ley N° 10.383 confería al Servicio Nacional de Salud, a los servicios de salud respectivos.

c) Tres Jefes en retiro de las Fuerzas Armadas nombrados por el Ministerio de Defensa.

d) Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.

e) Un representante del Ministerio de Educación.

f) Un representante de Carabineros.

4) El control de los fondos utilizados por la Cruz Roja en el cumplimiento de sus funciones se efectúa por la Contraloría General de la República, a través del mecanismo de la rendición de cuentas (art. 11 letra o y 74 letra b del reglamento).

5) La Cruz Roja se relacionará con los servicios de salud conforme a los siguientes criterios:

a) La Cruz Roja es auxiliar de las autoridades sanitarias respectivamente en tiempo de paz y de guerra (art. 2° de la ley).

b) Es función de los Comités Regionales colaborar con el Servicio Nacional de Salud, hoy Servicios Regionales personificados (art. 40 letra h del reglamento).

La Defensa Civil y su función ante la emergencia.

Fuentes normativas:

1.- Ley N° 8.059 de 16 de febrero de 1945.

2.- D.S. N° 1.250 de Defensa, de fecha 4 de julio de 1947.

La Defensa Civil se organiza como una Corporación de Derecho Público creada por ley, siendo sus principales funciones, en lo relativo a la atención de emergencias derivadas de calamidades públicas, las siguientes:

a.- Prevenir, evitar, reducir y reparar los efectos de cualquier **catástrofe** sea que provenga de conflictos armados o de **fenómenos sísmicos, incendios, inundaciones, ruinas, epidemias u otros siniestros y calamidades públicas** (art. 1° de la ley y art. 1° del D.S.).

b.- En general, ocuparse de la prevención y reparación de **situaciones de emergencia o catástrofe**[100].

Las relaciones de la Defensa Civil con la Administración del Estado se llevan adelante conforme a las siguientes normas:

1.- El jefe superior de la Defensa Civil es el Ministerio de Defensa (art. 2° de la ley).

2.- Existe un órgano asesor llamado Consejo Nacional, cuyos integrantes son designados por el Presidente de la República, directamente o a proposición de algún órgano como v. gr. el Ministerio de Defensa, el de Interior, el de Educación, el de Salud, la Dirección General de Carabineros, etc. (art. 6° del D.S.)

3.- El Director General de la Defensa Civil (representante legal y órgano ejecutivo de la Defensa Civil) es miembro del Consejo y como tal, es designado por el Presidente de la República (art. 6° letra b del D.S.).

4.- Los Comités Locales (art. 44 a 60 del D.S.) son integrados por vocales constituidos por el Intendente, el Gobernador, el Alcalde, el Jefe de Carabineros y el o los Jefes de las Fuerzas Armadas de la Guarnición. Estos vocales designan o proponen el nombramiento de otros vocales.

El más alto jefe de las FF.AA. o Carabineros actúa como delegado del Consejo de la Defensa Civil ante el Comité Local. En el momento de la emergencia este jefe militar toma por derecho propio el mando de la Defensa Civil y la dirección del Comité Local (art. 51 del D.S.).

Los Comités Locales deben rendir cuenta de su actuar ante la Intendencia respectiva. A su vez, los Intendentes, Gobernadores y demás funcionarios con atribuciones extendidas a otras localidades, supervigilan a los Comités locales (art. 57 del D.S.).

5.- La Defensa Civil debe rendir cuenta anualmente de todos sus ingresos y egresos ante la Contraloría General de la República (art. 63 del D.S).

6.- El Presidente de la República designa a funcionarios administrativos de la Defensa Civil, tales como el Secretario General y el Jefe del Departamento de Instrucción.

Finalmente, será función del Director General de la Defensa Civil, correlacionar la labor de esta institución con la de otros organismos públicos que tengan a

---

[100] El artículo 5 del D.S. N° 1.250 de Defensa, de 1947, establece en cincuenta y seis numerales las materias en las cuales la Defensa Civil desarrollará su acción, de los cuales la mayoría se refiere a la prevención y reparación de situaciones de emergencia o catástrofe.

su cargo servicios vitales[101], a fin de preparar con ello las medidas que sea necesario adoptar en casos de emergencia para el pronto restablecimiento de dichos servicios.

Los Cuerpos de Bomberos y la atención de las emergencias.

Los Cuerpos de Bomberos están organizados como corporaciones de derecho privado. Como tales le son aplicables las disposiciones del Código Civil sobre personas jurídicas (Título XXXIII del Libro I). Para la obtención de personalidad jurídica por estas instituciones existe un Reglamento especial, cual es el D.S. 4.625, de 22 de diciembre de 1943 [102].

En virtud de lo dicho, cada Cuerpo de Bomberos se presenta como un persona jurídica distinta, sin perjuicio de haberse constituido una Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile, que también es una corporación, cuyos estatutos fueron aprobados por el D.S. 815 de 30 de junio de 1975.

La junta es el supraorganismo que agrupa a todos los Cuerpos de Bomberos del país que gozan de personalidad jurídica y ejerce respecto de ellos funciones de coordinación y supervigilancia[103].

La Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos está compuesta de tres órganos:

a) La Asamblea Nacional.

b) Los Consejos Regionales, que agrupan a todos los cuerpos de Bomberos de la región y que son los órganos por medio de los cuales la Junta ejerce sus funciones de coordinación y supervigilancia. Conforme al artículo 40 del Estatuto de la Junta Nacional, corresponde a los directores regionales de los Consejos Regionales establecer los vínculos y canales expeditos de comunicación con los Centros Regionales de Emergencia dependientes de la Oficina Nacional de Emergencia.

c) El Directorio, encargado de distribuir los recursos fiscales entre los Cuerpos de Bomberos del país y ejercer labores de supervigilancia.

---

[101] Por servicios vitales entiende la ley el agua potable, el alcantarillado, el gas, el alumbrado, la energía eléctrica, los postales telefónicos, telegráficos y radiotelefónicos y el transporte.
[102] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op., cit., pág. 245.
[103] Op. cit., pág 245.

Los Cuerpos de Bomberos se relacionan con el Gobierno, en primer término, por intermedio del Ministerio del Interior, tal como lo señala el D.F.L. 7912 de 30 de noviembre de 1927 [104]. Asimismo, se vinculan con el Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia, en lo relativo a la obtención de personalidad jurídica, y con el Ministerio de Hacienda por intermedio de la Superintendencia de Valores y Seguros, quien canaliza y entrega los fondos que les asigna la Ley de Presupuesto.

Es justamente en el aspecto presupuestario en el que se ve la relación más estrecha entre el Estado y los Cuerpos de Bomberos, dado que el principal ingreso de éstos lo constituye la asignación de fondos en la Ley de Presupuesto, atendida la calidad de servicio de utilidad pública que le reconoció la ley N° 17.328, de 1970. Dicha asignación, como se ha dicho, la realiza el Ministerio de Hacienda por intermedio de la Superintendencia de Valores y Seguros y se distribuye entre todos los Cuerpos del país según un porcentaje calculado por la Junta Nacional[105].

Otra fuente de ingresos lo constituye el aporte que efectúa la Polla Chilena de Beneficencia, uno de cuyos beneficiarios son los Cuerpos de Bomberos. Además, es preciso señalar que la ley N° 10.262 autorizó a esta institución para efectuar rifas anuales.

Por otra parte, la ley de Sociedades Anónimas, ley N° 18.046, de 1981, establece beneficios en favor de los bomberos, como ocurre con su artículo 18, que dispone:

"Las acciones inscritas a nombre de personas fallecidas cuyos herederos o legatarios no las registren a nombre de ellos dentro del plazo de cinco años, contado desde el fallecimiento del causante, serán vendidas por la sociedad en la forma, plazos y condiciones que determine el Reglamento.

...los dineros que se obtengan permanecerán a disposición de los herederos y legatarios de las respectivas sucesiones, por el término de cinco años contado desde la fecha de la venta correspondiente y durante este plazo devengarán reajustes e intereses... Vencido este plazo, los dineros pasarán a pertenecer a los **Cuerpos de Bomberos de Chile** y se pagarán y distribuirán en la forma que determine el Reglamento".

---

[104] No debe olvidarse que el artículo 10 del D.L. 369, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia, asigna como función de ONEMI la planificación y coordinación de los recursos económicos de determinados organismos, entre ellos, los Cuerpos de Bomberos. Además, se debe considerar el art. 40 de los Estatutos de la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile, que comete a los directorios de los Consejos Regionales el establecer vínculos expeditos con los Centros Regionales de Emergencia.

[105] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 246.

Asimismo, los bomberos gozan de variadas formas de exenciones tributarias contempladas en la Ley de Renta, de Impuesto Territorial, de Impuesto al Valor Agregado, de Rentas Municipales, etc.

Finalmente, la ley confiere a los Cuerpos de Bomberos una serie de franquicias en el uso liberado de servicios como el consumo de energía eléctrica, agua potable, teléfono, etc.

Funciones de Bomberos:

En el ejercicio de labores propias de la protección civil, los Cuerpos de Bomberos cumplen a lo menos dos funciones de suma importancia en el ámbito preventivo del manejo de las emergencias, como lo son:

1.- El control de normas de seguridad en edificios.

El art. 57 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, señala que los Cuerpos de Bomberos tienen la facultad de inspeccionar, con la autorización del propietario o administrador, las condiciones de seguridad contra incendios y el funcionamiento de instalaciones de emergencia de determinadas construcciones. Si se detectan anomalías deberán dar cuenta al Director de Obras Municipales, lo mismo que cuando se les negare el acceso al lugar.

2.- La fiscalización de medidas de seguridad en relación al control de armas y explosivos.

El D.S. N° 77, de 29 de abril de 1978, Reglamento Complementario de la Ley de Control de Armas, dispuso que los Cuerpos de Bomberos deberán comprobar que las instalaciones donde se elaboren especies de esta naturaleza, cumplan las normas mínimas de seguridad contra incendios y verificar el grado de peligrosidad de edificios vecinos y el servicio interno para atacar incendios. Sin el certificado de Bomberos los interesados no pueden requerir la inscripción de las autoridades respectivas para desarrollar la actividad indicada.

Carabineros y la atención de las emergencias.

En la ley N° 18.961, orgánica constitucional de Carabineros, publicada en el Diario Oficial el 7 de marzo de 1990, es posible advertir algunas normas vinculadas al tema

de la protección civil, si bien como ley orgánica su objeto es regular su sistema interno, esto es, su personal, las calificaciones, los ascensos, la previsión, etc.

Puede considerarse el artículo 1° de la ley que define a la institución y le señala como finalidad "garantizar y mantener el orden público y la **seguridad pública interior** en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomienden la Constitución y la ley".

Este es, en definitiva, el fundamento último de la intervención de Carabineros en el amplio ámbito de la protección civil y la emergencia.

Por otro lado, el art. 3° faculta a Carabineros para "establecer los servicios policiales que estime necesarios para el cumplimiento de sus finalidades específicas, siempre que no interfieran con servicios de otras instituciones dependientes del Ministerio de Defensa Nacional".

En cuanto a la relación con autoridades administrativas y las múltiples situaciones que se pueden dar en una situación de emergencia, el art. 4° dispone que Carabineros deberá prestar a dichas autoridades el auxilio de la fuerza pública que éstas soliciten en el ejercicio legítimo de sus atribuciones.

Disposiciones sobre protección civil en el Código Sanitario.

Contiene el Código Sanitario diversas disposiciones que en mayor o menor medida se relacionan con aspectos de la protección civil, como por ejemplo, aquella que confiere facultades al Servicio Nacional de Salud para velar porque se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la **seguridad** y el bienestar de los habitantes en conformidad a las disposiciones del Código Sanitario y sus reglamentos (art. 67).

Por su parte, el artículo 89 establece que el reglamento para la aplicación del Código Sanitario comprenderá normas relativas a los siguientes aspectos:

a) la conservación y pureza del aire y evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, **seguridad** o bienestar del hombre o que tengan influencia desfavorable sobre el uso y goce de los bienes.

b) la protección de la salud, **seguridad** y bienestar de los ocupantes de edificios o locales de cualquier naturaleza, del vecindario y de la población en general, así como la de los animales domésticos y de los bienes, contra los perjuicios, peligros e

inconvenientes de carácter mental o material que provengan de la producción de ruidos, vibraciones o trepidaciones molestos, cualquiera que sea su origen.

Finalmente, el artículo 178 del Código dispone como sanción, en casos de sumarios sanitarios, la clausura, prohibición de funcionamiento de casas, locales o establecimientos, paralización de faenas, decomiso, destrucción y desnaturalización de productos, lo que puede llegar a constituir una importante herramienta en cuanto a prevenir la ocurrencia de eventos catastróficos o potencialmente catastróficos.

Disposiciones sobre protección civil en el Código de Aguas.

Señala el Código de Aguas en el Título I del Libro Tercero, artículo 294, que la construcción de embalses y acueductos de cierta magnitud requieren de aprobación previa del Director General de Aguas. La Dirección General de Aguas otorgará la autorización una vez aprobado el proyecto definitivo y siempre que haya comprobado que la obra no afectará la **seguridad de terceros** ni producirá la contaminación de las aguas (art. 295 inciso 1° del Código).

Del mismo modo, la Dirección vigilará las obras de toma en causes naturales con el objeto de evitar perjuicios en las obras de defensa, inundaciones o el aumento del riesgo de futuras crecidas, pudiendo ordenar que se modifiquen o destruyan aquellas obras provisionales que no den seguridad ante las creces y, por otra parte, estará facultada para exigir a los propietarios de los canales la construcción de las obras necesarias para proteger caminos, poblaciones u otros terrenos de interés general (arts. 304 y 305).

Junto a lo anterior, el Presidente de la República, en épocas de extraordinaria sequía, a petición o con informe de la Dirección General de Aguas, podrá, declarar zonas de escasez por períodos máximos de seis meses, no prorrogables, para efectos de que la Dirección redistribuya las aguas existentes en las zonas respectivas (art. 314).

Otros ejemplos de normas de importancia relativas a la protección civil.

1) D.S. N° 294, de 1984, del Ministerio de Obras Públicas. Contiene el texto refundido de la ley orgánica del Ministerio de Obras Públicas. El art. 86 le otorga

facultades especiales para la contratación de obras en casos de emergencia calificados por decreto supremo.

2) D.S. N° 119, de 1984, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Reglamento del servicio de aficionados a las Radiocomunicaciones. Su Título X, arts. 70 y sgtes., contienen normas sobre Redes de Emergencia.

3) D.S. N° 298, de 1994, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Contiene el Reglamento del Transporte de Cargas Peligrosas por Calles y Caminos.

4) D.S. N° 733, de 1982, del Ministerio del Interior. Reglamento sobre prevención y combate de Incendios Forestales.

5) D.S. N° 26, de 1996, del Ministerio de Defensa Nacional. Designa al Instituto Hidrográfico de la Armada (denominado actualmente Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile, conforme a la ley N° 19.002) ante el Sistema Internacional de alarma Tsunami del Pacífico y crea un Sistema Nacional de Alarma de Maremotos.

6) D.S. N° 708, de 1989, del Ministerio de Defensa Nacional. Reorganiza el Servicio de Búsqueda y Salvamento Aéreo (SAR) que tiene por misión efectuar la búsqueda de aeronaves y salvamento de sus ocupantes, que se hallen en peligro o perdidos dentro de su área jurisdiccional. Además, en la medida que su función primaria y medios lo permitan, prestará ayuda en la búsqueda y salvamento de personas en otro tipo de emergencias.

7) D.S. N° 753, de 1975, del Ministerio de Defensa Nacional. Actualiza normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.) sobre búsqueda y salvamento[106].

[106] Decreto Supremo N° 156, de Interior, de 12 de marzo de 2002, aprueba Plan Nacional de Protección Civil, publicado en el Diario Oficial de 13 de junio del mismo año, anexo N°1.

CAPITULO IV

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA EMERGENCIA.

Planteamiento del tema.

En la actualidad en nuestro país es posible referirse a un "**sistema nacional de protección civil**", que emana y se consagra como deber del Estado al tenor del artículo 1° inciso 5° de la Constitución Política de la República, al disponer que es deber del Estado, dar protección a la población. Otra manifestación de este hecho subyace, tanto en el artículo 7° inciso 2° como en los artículos 39 y siguientes del texto constitucional, que en definitiva dan cuenta que, frente a determinadas circunstancias que precisa el constituyente, se pueden afectar los derechos individuales, afectación que debe ser reflejo de circunstancias extraordinarias.

Dicho sistema es único, conformado por herramientas de rango constitucional y legal y su aplicación depende del criterio exclusivo del Presidente de la República, que es quien sopesando las circunstancias materiales debe decidir como enfrenta la emergencia producida. Es así como la operatividad del sistema de protección civil se puede analizar desde el punto de la autoridad central, en cuanto a si es necesario, para su actuación y conformación ante la emergencia, afectar o no los derechos y garantías constitucionales, pudiendo distinguirse al respecto tres situaciones:

1) Si para superar la emergencia se requiere la afectación de los derechos y garantías constitucionales, se empleará la **normativa constitucional**, esto es, se aplicarán las **normas relativas al estado de excepción constitucional de catástrofe.**

2) Si para superar la emergencia no se requiere la afectación de los derechos y garantías constitucionales, se empleará la normativa legal, esto es, las **disposiciones de la ley N° 16.282**, que en su título I establece disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes, declarándose las comunas, localidades o sectores geográficos donde ha ocurrido la emergencia como **zona afectada por catástrofe**.

3) Por último, si es que las circunstancias lo requieren, podrán utilizarse ambos recursos mencionados[107].

Tomando en consideración las hipótesis descritas es posible efectuar un paralelo entre el **estado constitucional de catástrofe** y la declaración de **zona afectada por catástrofe**, en base a los siguientes criterios:

A.- Su fuente legal.

- Estado de excepción constitucional de catástrofe> Constitución Política de la República, artículos 39 y siguientes y ley N° 18.415 sobre Estados de Excepción Constitucional.
- Zona afectada por catástrofe> Ley N° 16.282. Título I, disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes.

B.- Su naturaleza jurídica.

- Estado de excepción constitucional de catástrofe> Estado de excepción constitucional. Faculta para afectar derechos y garantías constitucionales, en la forma señalada expresamente por la Constitución (Art. 39 y 40 N° 4 Constitución Política).
- Zona afectada por catástrofe> No constituye un estado de excepción constitucional, de modo que no pueden restringirse ni limitarse los derechos o garantías constitucionales (Art. 39 Constitución Política).

C.- El presupuesto para su declaración.

- Estado de excepción constitucional de catástrofe> Debe haberse producido una calamidad pública. Se requiere conformidad del Presidente de la República con acuerdo previo del Consejo de Seguridad Nacional (Art. 40 N° 4 Constitución Política).
- Zona afectada por catástrofe> Deben haberse producido en el país sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes (Art. 1° ley N° 16.282).

[107] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, "De Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", s. ed., pág. 158.

D.- Su forma de declaración.

- Estado de excepción constitucional de catástrofe> Mediante decreto supremo del Presidente de la República, firmado además por los Ministros de Interior y de Defensa Nacional (Art. 8° ley N° 18.415).
- Zona afectada por catástrofe> Por medio decreto supremo fundado del Presidente de la República (Art. 1° ley N° 16.282).

E.- La determinación de las zonas afectadas.

- Estado de excepción constitucional de catástrofe> Pueden declararse en estado de catástrofe la zona afectada o cualquiera otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida (Art. 40 N° 4 Constitución Política).
- Zona afectada por catástrofe> El decreto correspondiente señalará las comunas, localidades o sectores geográficos que hayan sido afectadas por la catástrofe (Art. 1° ley N° 16.282).

F.- Su duración.

- Estado de excepción constitucional de catástrofe> Rige desde la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial y puede declararse por un plazo máximo de 90 días. El Presidente podrá solicitar su prórroga o nueva declaración si subsisten las circunstancias que lo motivan (Art. 8° inc. 1° ley N° 18.415).
- Zona afectada por catástrofe> Las disposiciones de la ley 16.282 sólo pueden ser aplicadas a contar de la fecha del decreto que señala las zonas afectadas por la catástrofe. No tiene un plazo determinado, pero si un plazo máximo de 12 meses desde la fecha del sismo o catástrofe, renovables por una vez por igual período (Art. 1° y 19 ley N° 16.282).

G.- Sus consecuencias.

- Estado de excepción constitucional de catástrofe> Se restringen y limitan derechos y garantías constitucionales. Las zonas declaradas en estado de catástrofe quedan bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe (Art. 6° ley N° 18.415).

- Zona afectada por catástrofe> No se restringen los derechos y garantías constitucionales. Permite aplicar las normas especiales de la ley 16.282. El manejo de la situación corresponde al Ministerio del Interior e intervienen además los otros organismos integrantes del Sistema de Protección Civil (Art. 21 ley N° 16.282)[108].

Constitución Política de la República y ley N° 16.282.

Nuestra Constitución dispone en su capítulo I, artículo 1°, inciso 4°, que es fin del Estado la búsqueda del bien común. Sin embargo, la promoción del bien común, que es fin del Estado, ha de hacerse con pleno respeto a los derechos de las personas, ya que de lo contrario, si éstos son vulnerados, no se tratará de un bien sino de un "mal" común.

Ahora bien, la propia Constitución dispone en su artículo 1° inciso final que es deber del Estado **dar protección a la población** y a la familia. Al referirse a esa protección de la población, se está señalando precisamente el precaver daños que se produzcan, o si éstos se han producido, dada la no posibilidad de evitarlos, procurar las debidas reparaciones y ayudas a quienes han sufrido situaciones de daños o perjuicios ocasionados por catástrofes[109].

Sin perjuicio de lo anterior, resulta fundamental tener presente que la actuación de los órganos estatales encargados de la atención de las catástrofes, deberá sujetarse en todo caso a los principios que constituyen las bases fundamentales de la institucionalidad, esto es, a las disposiciones contenidas en el capítulo I de la Constitución, que en su artículo 6°, inciso 1°, señala "**los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella**", ordenamiento que obliga tanto a los titulares de esos órganos como a todos sus integrantes (inc.2°), y que complementa su artículo 7° al prescribir que esos órganos "**actúan válidamente**" en la medida que posean "**investidura regular**" y que actúen "**dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley**" (inc.1°), no teniendo "**ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan**

[108] Documento preparado por la sección de Asesoría Jurídica de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior.
[109] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 159.

conferido en virtud de la Constitución o las leyes" (inc.2°), por su parte, todo acto dictado "**en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale**"(inc.3°)[110].

En relación a los estados de excepción constitucional, la Constitución Política de la República los contempla en el capítulo IV, referido al "Gobierno", artículos 39 a 41, entendiéndolos como el derecho destinado a regir en situaciones de anormalidad, ya sea política, económica o social, nacional o internacional, y cuyo efecto incide principalmente en ampliar las facultades de la autoridad política y administrativa para restringir, limitar o suspender los derechos individuales o sociales[111].

Pues bien, uno de estos estados o situaciones de excepción que establece el constituyente es el de "**calamidad pública**", en cuyo caso el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, "podrá declarar la zona afectada o cualquiera otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida, en **estado de catástrofe**"[112]. Para estos efectos, se entiende por calamidad pública "aquellos fenómenos que por causas naturales o humanas produzcan o puedan producir grave daño a la población o a la seguridad nacional"[113].

La Constitución no señaló un plazo determinado de vigencia para este estado de excepción, puesto que, por lo general, se desconoce cuanto puede durar una calamidad pública. No obstante, la ley orgánica 18.415 sobre estados de excepción constitucional, estableció que podrá decretarse por un plazo máximo de 90 días, pero el Presidente de la República podrá solicitar su prórroga por el mismo plazo o su nueva declaración si subsisten las circunstancias que lo motivan (Art. 8° inc.1° L.O.C. sobre estados de excepción). El estado de catástrofe regirá desde que se publique en el Diario Oficial el decreto supremo que lo declare, el cual deberá ser firmado por los Ministros del Interior y de Defensa Nacional.

---

[110] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 160, expresa que las situaciones o circunstancias extraordinarias también se encuentran sujetas a la Constitución y, por ende, se encuentran "dentro" y no fuera del derecho, debiendo someterse a la supremacía constitucional y al principio de juridicidad, así como a la aplicación imperativa e ineludible de todas las disposiciones de las Bases de la Institucionalidad.

[111] Verdugo Marinkovic, Mario y Pfeffer Urquiaga, Emilio, "Derecho Constitucional", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994, pág. 345.

[112] Artículo 40 N° 4 de la Constitución Política de la República.

[113] Verdugo Marinkovic, Mario y Pfeffer Urquiaga, Emilio, op. cit., pág. 356 y 357, quienes expresan que atendiendo a esta idea de calamidad pública, no se limita su origen a causas únicamente naturales, pues es perfectamente posible la existencia de catástrofes derivadas de acciones humanas; como la provocación de una peste por obra de elementos químicos, biológicos o bacteriológicos; por efectos de un bloqueo económico; si se envenena el agua de una población o si se hace volar una represa.

Durante este régimen de excepción el Presidente de la República queda facultado para: a) restringir la circulación de las personas y el transporte de mercaderías; b) restringir las libertades de trabajo, de información, de opinión y de reunión; c) disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad[114] y d) adoptar las medidas extraordinarias de carácter administrativo que estime necesarias[115].

Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe, quien asumirá el mando con las atribuciones y deberes que le señala el artículo 7° de la ley N° 18.415, orgánica constitucional sobre estados de excepción.

Lo anterior es sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para delegar, total o parcialmente, las facultades que la Constitución le confiere, en los jefes de la Defensa Nacional que él designe (art.6° L.O.C.).

Finalmente, la ley orgánica constitucional estableció en su artículo 22 un precepto general destinado a derogar todas las normas que autoricen para suspender, restringir o limitar los derechos constitucionales en situaciones de excepción, lo que reafirma el principio de que el ejercicio de los derechos y garantías establecidos por la Constitución, sólo podrá suspenderse o restringirse en los casos, por las autoridades y con las formalidades que aquella establece[116].

Contempla también la Constitución, en su artículo 32 N° 22, los denominados "**decretos constitucionales de emergencia**", en cuya virtud se autoriza al Presidente de la República para "**decretar pagos no autorizados por la ley para atender necesidades impostergables** derivadas de **calamidades públicas**, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país", no pudiendo exceder anualmente el total de los giros que se hagan con este objeto del 2% del monto de los gastos que autorice la ley de presupuesto.

Los decretos constitucionales de emergencia pueden ser conceptuados como aquellos que puede dictar el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros

---

[114] Según se ha señalado por la Fundación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, en la obra "De Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", las requisiciones de bienes darán siempre lugar a la indemnización y las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad implicarán indemnización en cuanto signifiquen privación de algún atributo o facultad esencial y con ello se cause daño.

[115] Artículo 41 N° 5 de la Constitución Política de la República.

[116] Verdugo Marinkovic, Mario y Pfeffer Urquiaga, Emilio, op. cit., pág 359.

de Estado, en los casos y cumpliendo las condiciones establecidas en la propia Constitución, a saber:

a) Constatación de algunas de las situaciones específicas que contempla el numeral 22 del artículo 32 de la Constitución (calamidad pública, agresión exterior, conmoción interna, grave daño o peligro para la seguridad nacional y agotamiento de recursos destinados a mantener servicios que no pueden paralizarse sin serio perjuicio para el país);

b) Firma del Presidente de la República y de todos los Ministros de Estado;

c) Que el gasto no exceda, anualmente, del 2% del monto de los gastos autorizados por la Ley Anual de Presupuesto;

d) Que una vez cursado el decreto por la Contraloría, este organismo envíe copia íntegra de él y de sus antecedentes a la Cámara de Diputados, por exigirlo expresamente el art. 88 de la Constitución[117].

Con respecto a la causal calamidad pública, que es la que interesa en este punto, se ha resuelto que existe en el caso de un terremoto, por lo que ha sido posible girar fondos para atender a los damnificados, como asimismo para proveer al restablecimiento de las comunicaciones rotas entre dos o más localidades a raíz de la erupción de un volcán.

En relación a esta misma causal se ha permitido girar fondos para construir obras públicas, a fin de evitar la calamidad pública que significaría la cesantía proveniente de la paralización de la industria del cobre.

La sola mención de estos ejemplos nos demuestra que el sentido que el Poder Administrador ha dado al texto constitucional es amplio, entendiéndose que se produce calamidad pública cuando el hecho es general a una región, provincia, comuna, o a un sector de una ciudad, sin que sea necesario que su generalidad se extienda a todo el territorio de la República[118].

Por último, vale la pena destacar que el Presidente no está obligado a usar de este arbitrio extraordinario, ya que puede enfrentarse la calamidad pública que se presente con los fondos autorizados y previstos por la ley; sólo si no es posible encarar la situación con los fondos existentes se hará uso de esta atribución constitucional que, ciertamente, hace responsables a los Ministros de Estado y funcionarios por la contravención a lo

---

[117] Silva Cimma, Enrique, "Derecho Administrativo chileno y comparado: principios fundamentales de derecho público y Estado solidario", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996, pág. 255.
[118] Op. cit., pág. 257.

prescrito por el artículo 32 N° 22, solidaria y personalmente de su reintegro y, además, culpables del delito de malversación de caudales públicos[119].

Como se ha señalado, junto a este régimen constitucional para el manejo de las catástrofes, existe un régimen de origen legal, constituido por la ley N° 16.282, que en su título I establece disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes y cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por D.S. N° 104, de 1977, de Interior.

Para que las disposiciones de la ley 16.282 tengan aplicación, es requisito indispensable que el Presidente de la República haya dictado un decreto supremo fundado, señalando las comunas, localidades o sectores geográficos determinados de las mismas que hayan sido afectados por sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes, pasando éstas a considerarse como "zonas afectadas".

Una vez que una determinada porción del territorio nacional ha sido declarada como "zona afectada", cobran plena vigencia las disposiciones de la ley 16.282, las que analizadas en su contexto develan la variedad de contenido a que éstas se refieren. Es así como se contemplan materias tales como la afectación de los derechos de las personas, la regulación de competencias de los órganos públicos administrativos y los derechos y deberes de sus funcionarios, la contratación administrativa, los bienes del Estado, los fondos públicos, etc.

Teniendo presente la existencia de un régimen constitucional y de un régimen legal para el manejo de las calamidades públicas, cabe preguntarse si las disposiciones contenidas en la ley resultan ser compatibles con los preceptos constitucionales, ya que, como se dijo, la norma legal tiene aplicación en un estado de normalidad constitucional, en el que tienen plena aplicación los contenidos de la carta fundamental.

Para resolver el problema de la constitucionalidad de las disposiciones de la ley 16.282, la doctrina ha elaborado criterios en base a los cuales poder conformar la realidad constitucional de nuestro país con los preceptos legales que rigen la materia[120]:

---

[119] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 162.
[120] Op. cit., págs. 164 y 165.

1.- En primer término se debe tener presente, que la afectación de los derechos de las personas mantiene vigencia en cuanto las disposiciones de la ley no vulneren las disposiciones constitucionales que rigen en la normalidad, puesto que la aplicación de la ley 16.282, no supone ni requiere la declaración previa de estado de excepción constitucional de catástrofe.

Tomando en consideración lo señalado, vemos que existen normas en la ley que no se avienen con la carta fundamental, como ocurre v. gr. con el artículo 18 que faculta a Intendentes y Gobernadores para ordenar la clausura de establecimientos comerciales e industriales hasta por 15 días, cuando los productores o comerciantes se nieguen infundadamente a vender de contado al público para su consumo ordinario, determinados artículos; todo ello sin que exista ni siquiera un atisbo de debido procedimiento, exigencia imperativa mínima consagrada en los artículos 19 N° 3, incisos 4° y 5° y artículo 7°, inciso 1° de la Constitución Política de la República, que exigen para toda decisión de autoridad el respeto de las formalidades y de los procedimientos que la ley establece.

Por su parte, el artículo 23 letra h) permite a los Comités Comunales de Emergencia solicitar de la autoridad respectiva el estanco de materiales de construcción, herramientas, alimentos y vestuarios existentes en la comuna. A su vez, el artículo 46 otorga atribuciones al Presidente de la República para establecer por decreto supremo estanco sobre los mismos bienes, por un lapso no superior a treinta días. Ambas disposiciones resultan ser contrarias a la Constitución, tanto al artículo 19 N° 21, que establece el derecho de toda persona a desarrollar cualquier actividad económica lícita, como al artículo 19 N° 24, al vulnerar el derecho de propiedad y, finalmente, al artículo 19 N° 26, por cuanto afectan al derecho de propiedad en su esencia.

2.- En segundo lugar, todas 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, los incisos 1° y 2° de los artículos 6° y 7° de la Constitución, esto es, la exigencia de los órganos del Estado de actuar previa y expresa atribución legal y el principio de la reserva legal de la competencia y del procedimiento. De allí la inconstitucionalidad flagrante de normas como el artículo 3° inciso 1°, que faculta al Presidente de la República, por medio de decreto supremo fundado, para dictar normas de excepción al Estatuto Administrativo, a las leyes orgánicas de los servicios públicos, de instituciones autónomas o semifiscales, con el fin de resolver los problemas de

las zonas afectadas o hacer más expedita la ayuda a los países afectados por un sismo o catástrofe[121].

Asimismo, resultaría inconstitucional la disposición que permite al Presidente de la República, por medio de un decreto supremo, dictar normas de excepción, facultando a los servicios públicos para que efectúen donaciones a los países afectados por un sismo o catástrofe (artículo 3° inciso 2° letra i) de la ley 16.282); como también, la letra c) del artículo 3°, que faculta al Presidente para dictar normas excepcionales tendientes a reglamentar las condiciones por las cuales las instituciones semifiscales, de administración autónoma, las empresas en que el Estado haya aportado capitales o tenga representación y las Municipalidades, procedan a vender, entregar, dar en uso, arrendamiento o concesión, o en cualquier forma o condición jurídica, casas, sitios, locales o parcelas con prescindencia de las exigencias legales o reglamentarias vigentes.

3.- En tercer lugar, las disposiciones que afectan las situaciones jurídicas de los funcionarios deben conformarse a la Constitución y no pueden, por lo tanto, desconocer sus principios. En este sentido, aparecen contrarias al artículo 7° de la carta fundamental, preceptos como el artículo 3° inciso 2° letra a) de la ley 16.282, que faculta al Presidente de la República para dictar, mediante decreto supremo, normas de excepción tendientes a la designación de autoridades y determinación de sus atribuciones o facultades.

En efecto, si la Constitución Política de la República dispone que los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley, agregando que ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes; aparece a todas luces inconstitucional la disposición legal antes señalada, que permite al Presidente por medio de decreto supremo designar autoridades y, más aun, señalarle sus atribuciones o facultades.

Igualmente contraria a la Constitución resultará la norma del artículo 3° inciso 2° letra g) de la ley, que permite al Presidente disponer las comisiones de servicio al

[121] Cabe tener presente en este punto, que no existe delegación de facultades legislativas en la persona del Presidente de la República, del modo que lo establece el artículo 61 de la Constitución Política de la República, dado que ello sería enteramente improcedente, puesto que la facultad presidencial de dictar disposiciones con fuerza de ley es esencialmente temporal, en cambio, la hipótesis legal se refiere a disposiciones permanentes dictadas para casos de sismos o catástrofes.

extranjero de empleados públicos, de instituciones autónomas o semifiscales, de las Fuerzas Armadas o del Cuerpo de Carabineros.

4.- En cuarto término, en lo relativo a la contratación administrativa, no debe olvidarse que algunas disposiciones de la ley 16.282 pueden vulnerar la igualdad ante la ley (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[122]. Esta vulneración se produce en el artículo 3° inciso 2° letra b) frase primera, que permite al Presidente de la República dictar normas de excepción con el objeto de decretar la 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.

Vale la pena destacar en este punto que las remisiones normativas que pudiera hacer la ley 16.282 a la potestad reglamentaria presidencial son directamente inconstitucionales, puesto que si se trata de materias que en la actualidad son de reserva legal, como v. gr. las que inciden en el ejercicio de derechos fundamentales de las personas, no pueden ser reguladas por actos administrativos, ya que infringe ello de modo directo el artículo 60 N° 2. Más aun, si se afirmara que se trata de delegaciones legislativas, con el objeto de que el Presidente dicte decretos con fuerza de ley, resultaría ser ello doblemente inconstitucional, ya que, además de vulnerarse el principio de reserva legal, se atentaría en contra de la norma contenida en el artículo 61 inciso 2° que dispone que la autorización para dictar disposiciones con fuerza de ley no puede extenderse a materias comprendidas en las garantías constitucionales, cuestión que evidentemente abarcan los preceptos de la ley 16.282, como por ejemplo su artículo 5° inciso final que faculta al Presidente de la República para fijar normas excepcionales relativas a protestos de letras de cambio y plazos de validez de los cheques, o su artículo 3° inciso 2° letra f) que lo autoriza para rebajar las presunciones de renta de la propiedad raíz contenidas en la Ley de

[122] Artículos 19 N° 22 y N° 20 de la Constitución Política de la República.

Impuesto a la Renta, respecto de los inmuebles agrícolas o no agrícolas situados dentro del área del sismo o catástrofe[123].

A modo de conclusión, resulta necesario señalar que en nuestro país existe un régimen constitucional y uno legal para enfrentar la emergencia; el constitucional determina que derechos y garantías pueden afectarse y hasta que grado pueden restringirse; por su parte, el legal no puede afectar los derechos y garantías constitucionales, por lo que no existe impedimento alguno para que los mismos se dicten coetáneamente o uno en pos de otro, según las necesidades lo ameriten.

[123] Conclusión a la que llega el estudio elaborado por la Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, denominado "De Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", pág. 165.

CAPITULO V

SISTEMA LEGAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL.

De la Oficina Nacional de Emergencia.

La Oficina Nacional de Emergencia fue creada por medio del decreto ley N° 369, de 18 de marzo de 1974, publicado en el Diario Oficial el 22 de marzo de 1974, con la finalidad de satisfacer la "*necesidad de crear 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*"[124].

En efecto, el citado decreto ley N° 369, que crea la Oficina Nacional de Emergencia dependiente del Ministerio del Interior, establece en su artículo 1°:

"Créase la Oficina Nacional de Emergencia, dependiente del Ministerio del Interior, que será el Servicio encargado de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes".

Se consagra de este modo un organismo que, en principio, se encargará de ejercer las funciones de prevención o solución de problemas derivados de calamidades públicas, que competen al Ministerio del Interior conforme a lo establecido en el Título I de la ley 16.282, con excepción de aquellas a que se refieren los artículos 5° y 6° de la citada ley[125] [126], conforme se estableció mediante decreto ley N° 1.080, de 1975.

De este modo, la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, también conocida por su sigla "ONEMI", es concebida como un servicio público dependiente del Ministerio del Interior, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, lo que significa que su patrimonio será de origen fiscal y que, como todo servicio público de

---

[124] Mensaje del decreto ley N° 369.

[125] Artículo 2° del decreto ley N° 369.

[126] La referencia a los artículos 5° y 6° de la ley N° 16.282, debe entenderse efectuada a los artículos 6° y 7° del texto refundido, coordinado y sistematizado del título I de la misma ley, que se refieren respectivamente a la autorización al Ministerio del Interior para recibir donaciones o erogaciones que se hagan para ayudar a la zonas damnificadas y a la exención de pago o gravamen respecto de donaciones que se hagan con ocasión de una catástrofe o calamidad pública, al Estado, a personas naturales o jurídicas de derecho público, a fundaciones o corporaciones de derecho privado y a las Universidades reconocidas por el Estado o a las que Chile realice con ocasión de ellas.

la Administración Central del Estado, deberá comparecer en juicio representada por el Consejo de Defensa del Estado[127].

Por su parte, en lo relativo a las funciones asignadas a ONEMI, si bien se encuentran establecidas fundamentalmente en el mencionado decreto ley N° 369 de 1974, no es menos cierto que, con posterioridad, este cuerpo legal ha sido objeto de variadas modificaciones y complementaciones que han fijado su contenido actual, entre las cuales es posible citar:

a.- Decreto ley N° 519, de 10 de junio de 1974, publicado en el Diario Oficial de 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 2° y 3°, 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. A su vez, el Decreto Ley N° 1.088, publicado en el Diario Oficial de 7 de julio de 1975, y luego, el Decreto Ley N° 2.552, publicado en el Diario Oficial de 23 de febrero de 1979, precisaron cuales eran las atribuciones de la Oficina Nacional de Emergencia en estas materias.

b.- Decreto ley N° 546, publicado en el Diario Oficial de 29 de junio de 1974, que fijó la ubicación en la Escala Única a los trabajadores de la Oficina Nacional de Emergencia.

c.- Decreto ley N° 1.080, de 1975, por el cual las funciones asignadas al Ministerio del Interior por los artículos 5 y 6 de la ley 16.282 (actual 6 y 7, relativos a donaciones), no pueden ser ejercidas por la ONEMI.

d.- Decreto ley N° 1.135, publicado en el Diario Oficial de 11 de agosto de 1975, que en su artículo único, agrega tres nuevos incisos al artículo 7° del decreto ley N° 369, referente a las funciones que corresponden al Director de la Oficina Nacional de Emergencia de manera especial.

e.- Decreto ley N° 1.143, publicado en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1975, que asignó nuevos recursos a la ONEMI, de modo que le permitieran cumplir cabalmente las funciones asignadas.

f.- Decreto con fuerza de ley N° 3.551, publicado en el Diario Oficial de 15 de junio de 1981, del Ministerio del Interior, a través del cual se suprimió los cargos de

[127] Artículo 3° N°1, del D.F.L. N° 1, de 28 de julio de 1993, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado.

inspector visitador de almacenes y técnico mecánico en la planta de la Oficina Nacional de Emergencia.

g.- Decreto supremo N° 509, de Interior, publicado en el Diario Oficial de 11 de noviembre de 1983, el que contiene el reglamento para la aplicación del decreto ley N° 369 [128].

Conforme a lo señalado hasta el momento, es posible establecer que las funciones que se encargan a la Oficina Nacional de Emergencia, se encuentran especificadas en el decreto ley N° 369, que crea la Oficina Nacional de Emergencia dependiente del Ministerio del Interior, en el decreto supremo N° 509, que contiene el reglamento para la aplicación del decreto ley N° 369, en la ley N° 16.282, que contiene disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes y, finalmente, en el decreto ley N° 519, que reglamentó las "disposiciones sobre poblaciones de emergencia" y sus posteriores modificaciones.

Funciones asignadas a la Oficina Nacional de Emergencia, en virtud del decreto ley N° 369, de 1974 y del decreto supremo N° 509, de 1983.

Las funciones de ONEMI se encuentran especificadas en el título I del D.S. N° 509, artículos 1° al 4°, complementando de este modo, el D.L. 369, orgánico de la Oficina Nacional de Emergencia, que igualmente las había señalado en sus cuatro primeros artículos.

En efecto, dispone el artículo 1° del D.S. 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 cualquier variable de catástrofe o calamidad pública, a fin de evitar o aminorar los daños derivados de dichos eventos,

[128] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, "De apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", s.ed, 1996, pág. 86 y 87.

pudiendo al efecto requerir de esos servicios o entidades la información necesaria, la que deberá serle proporcionada dentro del plazo que fije el Director del Servicio".

A su vez, el decreto ley 369 comienza su articulado disponiendo la creación de la Oficina Nacional de Emergencia, dependiente del Ministerio del Interior, concibiéndola como el servicio encargado de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes.

Por su parte, el artículo 2° del reglamento establece que "las funciones que competen al Ministerio del Interior, de acuerdo con lo previsto en el Título I de la Ley 16.282 y sus modificaciones, serán ejercidas por éste a través de la Oficina Nacional de Emergencia". En igual sentido se había pronunciado el artículo 2° del decreto ley N° 369, haciendo este último referencia, además, a las limitaciones de ONEMI para ejercer las funciones establecidas en los artículos 6° y 7° de la ley 16.282, relativos a donaciones, las que, por ende, seguirían siendo ejercidas por el Ministerio del Interior de manera directa.

A continuación, el artículo 3° del D.S. 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 N° 155, de Interior, y sus modificaciones"[129].

El D.L. 369, en su artículo 3°, se había referido a las actividades de coordinación entre los diversos organismos, fueren éstos públicos o privados, de un modo genérico al establecer lo que sigue: "Sin perjuicio de la planificación previa que le corresponde a este organismo en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 bis de la ley N° 16.282[130], corresponderá a la Oficina Nacional de Emergencia 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".

Posteriormente, el artículo 4° del decreto supremo 509, que aprueba el reglamento para la aplicación del decreto ley 369, que crea la Oficina Nacional de Emergencia, estipula: "Durante las situaciones de catástrofes o calamidades públicas, corresponderá a este Servicio la coordinación, a nivel nacional, de las actividades de

---

[129] Debe recordarse que el D.S. N° 156, de 12 de marzo de 2002, de Interior, aprobó el Plan Nacional de Protección Civil y derogó el Plan Nacional de Emergencia, de 1977, por lo que en la actualidad la Oficina Nacional de Emergencia debe velar por el cumplimiento de los objetivos previstos en el actual Plan de Protección Civil.

[130] Actual artículo 20 del mismo cuerpo legal, que se refiere a la participación del Ministerio del Interior y de la Defensa Nacional en la elaboración de un plan tendiente a obtener de las Fuerzas Armadas y de Carabineros el desarrollo de un programa para el manejo orgánico de las emergencias.

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 catástrofes que, por su magnitud, adquieran la característica 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".

Finalmente, para concluir con esta reseña, es necesario señalar que dentro del cuadro de funciones de la ONEMI dadas por el D.L. 369, se encuentra la norma contenida en su artículo 4°, de gran importancia, dado que regula el denominado "*estado preventivo de catástrofe*", al establecer: "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".

En cuanto a la declaración de **zona en estado preventivo de catástrofe**, se encuentra cuestionada su constitucionalidad desde que la Constitución Política reconoce y establece, en su artículo 40 N° 4, el estado de catástrofe, como un estado de excepción constitucional y como tal, con su dictación, se pueden ver afectados los derechos y garantías constitucionales. La Constitución no prevee, ni reconoce, un estado de excepción constitucional en el grado preventivo, por lo que muchos han visto en ello la imposibilidad de declarar a una zona determinada, en estado preventivo de catástrofe; sin embargo, parece no ser esa la conclusión acertada, dado que 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 en una zona determinada del territorio nacional se puedan aplicar las disposiciones de la ley 16.282.

Por lo anterior, se estima 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 [131].

Funciones asignadas a Oficina Nacional de Emergencia, en virtud de la ley N° 16.282, de 1965.

Como ya se dijo, el artículo 2° del D.L. 369 y el artículo 2° del D.S. 509, establecen que las funciones que según el Título I de la ley 16.282 competen al Ministerio del Interior, serán ejercidas por éste a través de la Oficina Nacional de Emergencia.

En primer término, debe tenerse presente que en principio la Oficina Nacional de Emergencia ejerce todas las facultades que el Título I de la ley 16.282 confiere al Ministerio del Interior, según se estableció en el texto original del D.L. 369. Sin embargo, el decreto ley 1.080 de 1975, en su artículo 7°, vino a complementar al decreto ley 369, en el sentido de agregar en el artículo 2° la siguiente frase: "*con excepción de aquellas a que se refieren los artículos 5° y 6° de la citada ley*". Como se señaló, la referencia hecha a los artículos 5° y 6° de la ley 16.282, debe entenderse efectuada a los artículos 6° y 7° del texto coordinado, refundido y sistematizado del Título I de la citada ley, aprobado por D.S. N° 104, de Interior, publicado en el Diario Oficial de 25 de junio de 1977.

En efecto, corresponde al Ministerio del Interior directamente y no a través de la Oficina Nacional de Emergencia, la recepción de donaciones o erogaciones que se hagan para ayudar a las zonas damnificadas. Estas erogaciones o donaciones cualquiera que sea su condición, podrán ser puestas por el Ministerio a disposición de cualquier 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.

---

[131] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, "De apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", s.ed, 1996, pág. 90 y 91.

Se autoriza, además, 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. Sin embargo, para cambiar de destino de una donación condicionada será preciso que el donante consienta en ello.

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

En todo caso, el Ministerio del Interior deberá dar cuenta a la Contraloría General de la República de la inversión de los dineros que haya recibido como donaciones[132].

Por otra parte, se establece que las donaciones que se efectúen con ocasión de una 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 las que Chile haga a un país extranjero, estarán exentas de todo pago o gravamen que las afecten.

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 puertos, aeropuertos o estaciones de ferrocarriles, y se entenderán también eximidas de las prohibiciones, limitaciones y depósitos aplicables al régimen general de importaciones o exportaciones.

Para estos efectos, el Ministerio del Interior acreditará y calificará el carácter de la donación y su destino, emitiendo un certificado en que consten tales hechos, el que deberá ser exigido por la Aduana[133].

Ahora bien, en cuanto a otras funciones atribuidas al Ministerio del Interior por el título I de la ley 16.282 y, que en virtud de lo dispuesto en el D.L. 369 y en el D.S. 509, son ejercidas por éste a través de la Oficina Nacional de Emergencia, se encuentran disposiciones como el artículo 20, el cual establece que corresponde al Ministerio del Interior, en conjunto con el Ministro de Defensa, la elaboración de un plan tendiente a

---

[132] Artículo 6° de la ley N° 16.282, título I, que establece disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes.

[133] Artículo 7° de la ley N° 16.282, título I, que establece disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes.

obtener que las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros desarrollen un programa destinado a: 1) la preparación de un plan orgánico para la atención de las emergencias; 2) la coordinación de los recursos humanos y materiales de los servicios públicos y de las instituciones asistenciales públicas y privadas para la atención de las catástrofes y; 3) la elaboración de informes dirigidos a las autoridades competentes relativos a los problemas críticos que deban ser objeto de medidas preventivas.

Por su parte, el artículo 21 dispone: "*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 catástrofes.*

En las provincias las labores de ayuda, ante sismos o catástrofes que ocurran en territorio extranjero y cuando Chile concurra 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 si solo sus funciones cuando lo estime necesario".

La disposición transcrita precedentemente constituye una norma orgánica de vital importancia al establecer tres principios fundamentales en relación al manejo de las emergencias, a saber:

1° La planificación y coordinación de actividades destinadas a la prevención y mitigación de las calamidades públicas y en general, la atención de las emergencias derivadas de sismos y catástrofes, corresponde al Ministerio del Interior, quien ejerece estas funciones por medio de la Oficina Nacional de Emergencia[134].

2° Las labores de ayuda ante sismos o catástrofes que ocurran en el extranjero y en las que Chile concurra en auxilio, serán organizadas por los Intendentes Regionales, a través de los "comités de emergencia", de acuerdo a las instrucciones que imparta la Oficina Nacional de Emergencia[135].

---

[134] Debe tenerse presente en este punto, lo dispuesto por el artículo 3° del DL 369 que señala que 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.

[135] La organización y atribuciones de los mencionados "comités de emergencia", fueron reguladas inicialmente por los artículos 27, 28 y 29 del decreto supremo 509, sin embargo, tales disposiciones han sido derogadas por el D.S. N° 156, de Interior, de 12 de marzo de 2002, que aprueba el Plan Nacional de Protección Civil, por lo

3° Un funcionario civil o de las Fuerzas Armadas tendrá a su cargo los recursos humanos y materiales que se envíen como ayuda chilena para enfrentar sismos o catástrofes en país extranjero, debiendo para ello, ponerse en contacto con el Gobierno en cuestión, a través del Embajador respectivo.

En otro aspecto, de acuerdo al artículo 4° de la ley 16.282, es función del Ministerio del Interior el adoptar todas las medidas necesarias para que las personas enviadas al exterior con motivo de un sismo o catástrofe y que sufrieren algún tipo de accidente, sean trasladadas al lugar de su domicilio.

Sin perjuicio de lo señalado, no existen en el título I de la ley 16.282 otras disposiciones que de un modo específico y directo asignen funciones al Ministerio del Interior en materia de emergencias, debido a que la presente ley más que establecer deberes y atribuciones, tuvo por objetivos fundamentales:

a) 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 y;

b) Fijar normas para la reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo de 28 de marzo de 1965, modificando con ello la ley N° 16.250 [136].

Funciones asignadas a la Oficina Nacional de Emergencia, en virtud del decreto ley N° 519, de 1974.

El decreto ley 519 fue publicado en el Diario Oficial de 15 de junio de 1974, estableciendo "disposiciones sobre poblaciones de emergencia", y en su Título II bajo el epígrafe "De la Oficina Nacional de Emergencia", artículos 2° y 3°, entregaba a este organismo un cúmulo de atribuciones a objeto de remediar el problema de las denominadas "poblaciones de emergencia".

Posteriormente, dicho decreto ley fue objeto de dos importantes modificaciones que restringieron casi totalmente las primitivas funciones de ONEMI en esta materia. En efecto, en primer término, el decreto ley 1.088, publicado en el Diario Oficial de 7 de julio de 1975, suprimió las facultades que tenía la Oficina Nacional de

---

que tal referencia debe entenderse hecha a los "Comités Regionales de Protección Civil", a que se refiere el D.S. en cuestión.

[136] Conviene tener presente que el decreto supremo N° 104, del 28 de enero de 1977, fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del título I de la ley 16.282, hoy en vigencia.

Emergencia del Ministerio del Interior para adquirir y expropiar terrenos con el objeto de dar cumplimiento a sus funciones; y, luego, el decreto ley N° 2.552, publicado en el Diario Oficial de 23 de febrero de 1979, refundió toda la normativa sobre la materia, derogando el D.L. 1.088 y transfiriendo al Ministerio de Vivienda y Urbanismo los programas de "viviendas sociales", con lo que quedó definida la competencia de la ONEMI en estos asuntos[137].

Como se ha señalado, el decreto ley 2.552 de 1979 radicó en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo la tarea de dar solución al problema de la marginalidad habitacional en nuestro país, confiriéndole a ONEMI la misión de la construcción de las viviendas de emergencia que se especifican por el propio texto del decreto ley.

Es por lo dicho que resultaría más exacto hablar de las facultades que el decreto ley 2.552 confiere a la Oficina Nacional de Emergencia; sin embargo, no puede olvidarse que el cuerpo legal que originalmente trataba esta materia era el decreto ley 519, de 1974, por lo que no constituye un despropósito el enunciar a este último texto legal como fuente de las funciones que ejerce ONEMI en materia de viviendas sociales[138].

A modo ilustrativo, es posible señalar que el artículo 2° del D.L. 519 disponía: "La Oficina Nacional de Emergencia deberá elaborar un plan de acción destinado a dar solución transitoria, de emergencia, a nivel nacional, al problema de las poblaciones de emergencia, para lo cual le corresponderán las siguientes funciones..."

Como se ha señalado, actualmente la normativa vigente se encuentra establecida por el decreto ley 2.552, de 1979, que en su artículo 2° señala que a partir de la derogación del decreto ley 1.088, de 1975, las funciones de erradicación de campamentos y poblaciones marginales, la construcción de viviendas sociales y la adquisición o expropiación y urbanización de terrenos para levantar tales viviendas, corresponderán al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el que ejecutará sus planes y programas por intermedio de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), los cuales aplicarán al respecto la legislación y reglamentación que les es propia; la función de determinar las necesidades de viviendas sociales corresponderá a las Municipalidades.

Por su parte, el artículo 3° del decreto ley en comento clarifica qué debe entenderse por viviendas sociales, al establecer: "Para todos los efectos legales se entenderá por vivienda social la vivienda económica de carácter definitivo, destinada a

---

[137] Compendio legal elaborado por el Departamento de Asesoría Jurídica de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior.

[138] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit, pág. 93.

resolver los problemas de la marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cualesquiera sean sus modalidades de construcción o adquisición, y cuyo valor de tasación no sea superior a cuatrocientas Unidades de Fomento".

Ahora bien, en lo concerniente a las funciones asignadas a la Oficina Nacional de Emergencia por el decreto ley 2.552, el artículo 5° dispone:

"*La Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior no podrá construir o encomendar la construcción de otro tipo de viviendas que no sean las* ***viviendas de emergencia*** *a que se refiere el inciso siguiente.*

Serán viviendas de emergencia aquellas cuyo valor no exceda del equivalente en pesos a treinta Unidades de Fomento, puestas en bodega de la Oficina Nacional de Emergencia.

Cuando el grupo familiar a que esté destinada la referida vivienda sea más de cinco personas, se podrán agregar cinco Unidades de Fomento al valor de ella por cada persona que exceda de dicho número.

Por decretos supremos expedidos a través del Ministerio del Interior, se reglamentará la forma de asignar, dar en comodato o arrendar las construcciones hechas para soluciones habitacionales de emergencia.

Corresponderá a la Oficina Nacional de Emergencia*, en coordinación con la Municipalidad respectiva,* ***atender los casos de emergencia habitacional****, derivados de hechos tales como* ***terremotos, inundaciones u otras calamidades semejantes****; y los casos de urgente necesidad social, tales como incendios, lanzamientos, demoliciones, expropiaciones, insalubridad, hacinamiento, etc. Sin embargo, corresponderá a los SERVIU atender las necesidades sociales ocasionadas por expropiación o remodelación que efectúen estos mismos servicios.*

La Oficina Nacional de Emergencia no podrá expropiar inmuebles ni adquirir terrenos para el cumplimiento de las funciones que le encomienden".

Estructura orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia.

El D.S. N° 509, de 1983, de Interior, reglamento para la aplicación del decreto ley 369, ley orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia, establece en su Título II, artículo 5°, lo siguiente:

"*La estructura de la Oficina Nacional de Emergencia es la siguiente:*

a) ***Dirección General****:*

1.- El Director General

2.- Secretaría de la Dirección

3.- Asesoría Jurídica

b) ***Subdirección****:*

1.- El Sudirector

2.- Secretaría de la Dirección

3.- La Unidad de Control

4.- La Unidad de Telecomunicaciones

c) ***Departamento Administrativo****:*

1.- Sección Oficina del Personal y Adiestramiento

2.- Sección Inventario Físico

3.- Sección Oficina de Partes y Archivo

d) ***Departamento de Coordinación y Difusión****:*

1.- Sección Coordinación

2.- Sección Difusión

e) ***Departamento de Protección Civil****:*

1.- Sección Planeamiento y Evaluación de Daños

2.- Sección Estudios

3.- Sección Capacitación

f) ***Departamento de Abastecimientos****:*

1.- Sección Adquisiciones

2.- Sección Bodega General

g) ***Departamento de Transportes****:*

1.- Sección Operaciones

2.- Sección Mantención

3.- Sección Control de Vehículos e Informes

h) ***Departamento de Presupuestos:***

1.- Sección Administración Presupuestaria

2.- Sección Remuneraciones".

Los Jefes de Departamentos, de Unidades y de Secciones son los encargados de dirigir, coordinar, evaluar y controlar la labor de sus respectivos equipos de trabajo[139].

A su vez, el Título III del reglamento para la aplicación del decreto ley N° 369, en sus artículos 7° y 8°, se ocupa de asignar funciones al Director General de ONEMI, distinguiendo entre atribuciones generales y aquellas que le corresponde ejercer de modo especial. Asimismo, el artículo 9° lo faculta para disponer la adquisición directa de todos aquellos artículos que no pueda proporcionar la Dirección de Aprovisionamiento del Estado o entregarlos en el lugar en que se requieran. Los artículos siguientes establecen las atribuciones del Director General en relación con el cumplimiento del Plan Nacional de Emergencia[140] y el modo de subrogarlo en caso de ausencia, inhabilitación o impedimento para el desempeño de su cargo[141].

El Título IV se refiere al Asesor Jurídico de la Oficina Nacional de Emergencia, señalando el artículo 12 del decreto supremo en cuestión, las funciones que le corresponde ejercer, entre las que pueden mencionarse: la de informar al Director General y a los Jefes de Departamentos que lo requieran sobre las materias de carácter jurídico que se sometan a su consulta; la de mantener al día la legislación y reglamentación aplicable al Servicio; la de redactar proyectos de leyes y decretos supremos; la de redactar escrituras y contratos que correspondan a las actividades propias del Servicio; etc.

Seguidamente, los artículos 13, 14 y 15, correspondientes a los títulos V,VI y VII del decreto supremo, asignan atribuciones al Subdirector, al Jefe de la Unidad de Control y a la Unidad de Telecomunicaciones, respectivamente.

Por último, el Título VIII, bajo el epígrafe "De los Departamentos", regula las atribuciones que corresponde ejecutar a éstos dentro de la Oficina Nacional de Emergencia, subdividiéndose en seis párrafos referidos sucesivamente al Departamento Administrativo, al Departamento de Coordinación y Difusión, al Departamento de Protección Civil, al Departamento de Abastecimientos, al Departamento de Transportes y al Departamento de Presupuestos.

---

[139] Artículo 6° del decreto supremo N° 509, de 1983, del Ministerio del Interior, que además señala las funciones específicas que corresponden a los Jefes de Departamentos, de Unidades y de Secciones.

[140] Entiéndase Plan Nacional de Protección Civil de 12 de marzo de 2002.

[141] Artículos 10 y 11 del decreto supremo N° 509, respectivamente.

Medidas de Coordinación entre la Oficina Nacional de Emergencia y los otros organismos responsables de la atención de las emergencias.

Con el objeto de facilitar la coordinación de las actividades de ONEMI con las de cualquier otro organismo, sea éste público o privado, que tenga relación con la solución de los problemas derivados de catástrofes, sismos o calamidades públicas, el Título IX del decreto supremo 509, de 1983, de Interior, establece los siguientes principios:

1° Cada Ministerio, con excepción del de Interior, designará un coordinador ante la Oficina Nacional de Emergencia, a quien le corresponderá servir de conducto regular en la planificación, coordinación y ejecución de las actividades que realicen los servicios, organismos y empresas de su dependencia, o que a través de él se relacionen con el Gobierno, y que tengan por objeto el cumplimiento de los fines perseguidos por el decreto ley 369, de 1974, incluida, asimismo, la planificación y coordinación de los recursos humanos y materiales que para ello dispongan;

2° A fin de dar cumplimiento a lo previsto en el "Plan Nacional de Emergencia"[142], respecto de los organismos e instituciones voluntarias nombradas en el artículo 10 del decreto ley 369, de 1974 [143], cada uno de ellos designará ante la Oficina Nacional de Emergencia un delegado para la coordinación de sus esfuerzos en la prevención y atención de situaciones de sismos, catástrofes o calamidades públicas. En caso que estas organizaciones voluntarias estén agrupadas en entidades representativas de nivel superior, la coordinación se hará con estas últimas;

3° El Director General del Servicio, por resolución fundada, podrá disponer el funcionamiento de Comités Científico-Técnicos Asesores, integrados por especialistas de los sectores público o privado que, por la naturaleza de sus funciones y recursos humanos o materiales disponibles, tengan relación con la prevención o solución de los problemas derivados de catástrofes. En la misma resolución se establecerá la composición y forma de funcionamiento de los Comités aludidos[144].

---

[142] Entiéndase Plan Nacional de Protección Civil.
[143] La citada disposición hace referencia a los siguientes organismos o instituciones: Cuerpo de Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil, Red de Emergencia de Clubes de Radioaficionados, Cuerpo de Socorro Andino, Federación Aérea de Chile, Boys Scout y entidades voluntarias similares.
[144] Artículos 25 y 26 del decreto supremo 509, de 1983, de Interior.

De los Comités de Protección Civil y de los Comités de Emergencia.

El Título X del reglamento para la aplicación del D.L. 369 estableció que en cada Región del país se constituirían Comités Regionales, Provinciales y Comunales de Emergencia, con asiento en la ciudad capital o cabecera de región o de provincia, y en las comunas respectivas.

Sin embargo, el decreto supremo N° 156 de Interior, de 12 de marzo de 2002, publicado en el Diario Oficial de 13 de junio del mismo año, derogó el Título X del D.S. 509, modernizando la normativa sobre la materia al disponer para cada nivel jurisdiccional - comuna, provincia, región o país - la constitución de Comités de Protección Civil en dos instancias diferentes, el Comité de Emergencia, con una misión esencialmente preventiva, y el Comité de Operaciones de Emergencia, tendiente a coordinar las labores de respuesta y rehabilitación.

Patrimonio de la Oficina Nacional de Emergencia.

Este aspecto se ha contemplado en el Título XI, del D.S. N° 509, del año 1983, artículos 30 y 31, bajo el epígrafe "De los Recursos".

La primera de las disposiciones señaladas establece:

"*La Oficina Nacional de Emergencia, para el cumplimiento de sus funciones, dispondrá de los siguientes recursos:*

a) De los fondos asignados al Servicio en la Ley Anual de Presupuestos;

b) Del producto de las donaciones, herencias, legados o erogaciones que se hagan efectivas en su beneficio, sean de origen nacional, extranjero o internacional, y

c) De los fondos que leyes especiales destinen al Servicio".

Con respecto a lo dispuesto a propósito de las donaciones en la letra b) de la disposición transcrita, es necesario precisar que ONEMI no está autorizada para recibir donaciones o erogaciones que se hagan para ayudar a zonas damnificadas, en razón de lo dispuesto por el decreto ley 1.080, que modificó el artículo 2° del D.L. 369, en concordancia con los actuales artículos 6° y 7° de la ley N° 16.282. Será, en consecuencia, el Ministerio del Interior el organismo habilitado para recibir tales donaciones, todo ello delegado en la actualidad en los Intendentes Regionales a excepción de la Región Metropolitana, según se estableció por decreto supremo N° 1471, de 1975, de Interior.

Ahora bien, si las donaciones se efectuaren a ONEMI, fuera de situaciones de emergencia, ellas pasan a su consideración[145].

Por su parte, el artículo 31 del precitado texto reglamentario, dispone:

"*Cuando el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales, decrete pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables de un área declarada en estado de catástrofe, y siempre que esos recursos no hubieren sido asignados específicamente a otros Servicios Públicos en el decreto supremo respectivo, corresponderá al Ministerio del Interior, a través de la Oficina Nacional de Emergencia, resolver su distribución o asignarlos a los Intendentes de la región o regiones afectadas, en proporción a los daños sufridos por éstas*".[146]

De los Intendentes, de los Gobernadores, de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades ante la emergencia.

El artículo 3° de la Constitución Política de la República se refiere a la forma jurídica del Estado, señalando: "El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones...", dejando con ello establecido que la base de la estructura político administrativa del Estado lo constituyen las regiones.

A su vez, el artículo 99 de nuestra Constitución, prescribe: "Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas".

Posteriormente, el capítulo XIII del texto constitucional, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, regula sucesivamente lo relativo al Gobierno y Administración Regional, al Gobierno y Administración Provincial y a la Administración Comunal.

En consecuencia, nuestro texto constitucional organiza la estructura política administrativa del Estado chileno en base a regiones, las que se dividen en provincias y éstas, a su vez, en comunas, disponiendo el constituyente, que en cada región y provincia

---

[145] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, "De apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", s.ed, 1996, pág. 117 y 118.

[146] El tema de los recursos con que cuenta la Oficina Nacional de Emergencia para el cumplimiento de sus funciones, será tratado con mayor detenimiento en el capítulo "Recursos económicos destinados al manejo de la Emergencia".

existirán funciones separadas de gobierno y administración, y que, al interior de cada comuna, la administración residirá en una Municipalidad, que estará constituida por el Alcalde, que será su máxima autoridad y por el Concejo[147].

La función de gobierno al interior de cada región, según el inciso 1° del articulo 100 de la Constitución, corresponde al Intendente, quien es un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Esta función se mantiene centralizada y jerarquizada en la perspectiva clásica del estado unitario[148]. En este sentido, el Intendente ejercerá sus funciones de gobierno "con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, de quién es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción"[149].

Por su parte, la administración superior de la región es asumida por un órgano denominado "Gobierno Regional", que se concibe como un ente de naturaleza constitucional, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, constituido por el Intendente y por el Consejo Regional. Dicho Gobierno Regional tiene como objetivos el desarrollo social, cultural y económico de la región, tal como se señala en los incisos 2° y 3° del artículo 100 de la Constitución Política y en el artículo 13 de la ley orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, ley N° 19.175.

Como puede apreciarse, dentro del sistema de gobierno y administración interior del Estado en nuestro país, la figura del Intendente asume un doble rol o función; por una parte, el de gobierno en la región en cuanto agente del Presidente de la República en su territorio jurisdiccional, y, por otra, el de órgano ejecutivo del Gobierno Regional[150].

En cuanto al Consejo Regional, el artículo 102 de la Constitución establece que es un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional le encomienda[151]. El Consejo Regional desarrolla competencias normativas, resolutivas y fiscalizadoras, dentro del ámbito de competencias del Gobierno Regional.

Por otro lado, dentro de esta estructura, el gobierno y la administración provincial, es ejercida por la Gobernación como órgano administrativo y por el Gobernador como agente encargado de dicho órgano administrativo[152].

---

[147] Artículos 100,105 y 107 de la Constitución Política de la República.
[148] Nogueira Alcalá, Humberto, "El Gobierno Regional en Chile y la experiencia comparativa", Cuadernos Universitarios, Universidad Nacional Andrés Bello, Serie Debates N° 2, 1993, pág. 36.
[149] Artículo 100 inciso 1° de la Constitución Política de la República.
[150] Nogueira Alcalá, Humberto, op. cit., pág 66.
[151] Artículo 36 de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
[152] Nogueira Alcalá, Humberto, op. cit., pág. 159.

La Gobernación, al tenor del artículo 105 de la Constitución Política, será un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente que estará a cargo de un Gobernador, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República[153]. Las Gobernaciones son así entes desconcentrados del Intendente, dependiendo jerárquicamente de este último, aun cuando su nombramiento y remoción corresponde al Presidente de la República, respecto del cual son funcionarios de su exclusiva confianza.

Finalmente, dentro de este régimen político administrativo que se viene describiendo, encontramos a las Municipalidades, que se constituyen como "corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas". Las Municipalidades se constituyen por el Alcalde, que es su autoridad máxima, y por el Concejo[154].

Ahora bien, en relación a las atribuciones y facultades con que cuentan los Intendentes, los Gobernadores, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, ante una situación de emergencia, éstas deben ser analizadas conforme a las disposiciones legales que los rigen. Así, las competencias de Intendentes y Gobernadores se regulan en la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y en el D.F.L. 22 del año 1959, Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior y sus modificaciones[155]. Por su parte, las atribuciones de los Gobiernos Regionales se encuentran establecidas en la mencionada ley N° 19.175 y, finalmente, los Municipios son regidos por la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades[156].

Por último, previo a analizar la función que corresponde a cada uno de los organismos descritos dentro del sistema de protección civil, vale la pena destacar que, particularmente en el caso de las Municipalidades y de los Gobiernos Regionales, ha existido una tendencia del legislador en atribuirles un cúmulo de funciones, tanto en cuanto a su tipo (autorizatorias, fiscalizadoras, normativas, preventivas, etc), como en cuanto a su materia (urbanismo, salud, educación, inversión, etc) que, en la mayoría de los casos, no

---

[153] En el mismo sentido se pronuncia el artículo 3° de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

[154] Artículos 1° y 2° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

[155] Atendido que la ley N° 19.175, no derogó expresamente el D.F.L. 22. Pese a ello, debe tenerse presente que la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional prima en su contenido respecto del D.F.L. 22.

[156] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., págs. 169 y 170.

están en condiciones de cumplir[157], tal como quedará establecido al tratar de las competencias que corresponden a cada uno de los órganos señalados.

De los Intendentes ante la emergencia en la ley N° 19.175.

De conformidad a lo preceptuado por el artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, el gobierno interior de cada región reside en el Intendente, quien es el representante natural e inmediato del Presidente de la República. En dicha calidad, corresponde al Intendente, entre otras materias, adoptar las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de catástrofe. La función mencionada, emana de lo prescrito en el artículo 2° letra ñ) que dispone:

"Corresponderá al Intendente, en su calidad de representante del Presidente de la República en la región: ñ) **Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe".**

De los Gobernadores ante la emergencia en la ley N° 19.175.

El artículo 3° de la ley orgánica, reiterando lo dispuesto en el artículo 105 inciso 1° de la Constitución Política de la República, establece que "en cada provincia existirá una Gobernación, que será un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente. Estará a cargo de un Gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República".

Las funciones asignadas al Gobernador, se encuentran establecidas por el artículo 4° de la citada ley, que en su letra e) dispone:

"El Gobernador ejercerá las atribuciones que menciona este artículo informando al Intendente de las acciones que ejecute en el ejercicio de ellas.

El Gobernador tendrá todas las atribuciones que el Intendente le delegue y, además, las siguientes que esta ley le confiere directamente: e) **Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe".**

[157] Op. cit., pág. 169.

Del Gobierno Regional ante la emergencia en la ley N° 19.175.

Como ya se señaló, el Gobierno Regional cuenta con personalidad jurídica de derecho público, con patrimonio propio y está constituido por el Intendente y por el Consejo Regional[158].

La ley otorga al Gobierno Regional variadas funciones, entre las que se encuentra la regulada en el artículo 16 letra f) de la ley orgánica, que dispone:

"Serán funciones generales del Gobierno Regional: f) **Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes".**

Con respecto a este punto, debemos considerar que el Intendente es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional y preside el Consejo Regional, por lo que en definitiva el Intendente actúa, ya sea en virtud de las facultades que le otorga el Título primero de la ley orgánica o en virtud del ser el órgano ejecutivo del Gobierno Regional, lo que se manifestará en la motivación del acto respectivo[159].

Si bien, según se ha señalado, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, encarga a Intendentes, Gobernadores y Gobierno Regional el adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia, no establece claramente las potestades para ejercer dichas atribuciones, por lo que, para determinar como éstas se ejercen, podemos remitirnos, primeramente, al decreto supremo N° 156, de Interior, de 12 de marzo de 2002, que establece los denominados "Comités de Protección Civil"[160], y, asimismo, a las demás disposiciones de la ley orgánica constitucional, en especial, a las normas sobre el "Fondo Nacional de Desarrollo Regional", establecido en los artículos 69 a 80 de la mencionada ley.

Es así como el decreto supremo N° 156, del Ministerio del Interior, de 12 de marzo de 2002 [161], publicado en el Diario Oficial de 13 de junio del mismo año, establece la constitución de Comités de Protección Civil, como órganos de trabajo permanente

---

[158] Artículos 13 inciso 2° y 22 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
[159] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 171.
[160] Artículo 11 del Decreto Ley N° 369, que crea la Oficina Nacional de Emergencia dependiente del Ministerio del Interior, de 18 de marzo de 1974, publicado en el Diario Oficial N° 28.808, de 22 de marzo de 1974.
[161] Decreto supremo mediante el cual se aprueba el Plan Nacional de Protección Civil.

destinados a prevenir la ocurrencia de catástrofes, atender sus consecuencias y dar cumplimiento a los programas de protección civil, integrados, a su vez, en dos instancias diversas, el Comité de Emergencia y el Comité de Operaciones de Emergencia.

El Comité de Emergencia representa los recursos del Sistema de Protección Civil para la prevención, mitigación, preparación y cumplimiento de planes y programas.

Su convocatoria es amplia, por lo tanto, deben participar en él, de acuerdo a la realidad local, los representantes de los organismos e instituciones que sean necesarios para desarrollar y ejecutar programas que privilegien las actividades de prevención, mitigación y preparación y que respondan a una gestión integral de Protección Civil, incorporados al proceso de desarrollo de su área jurisdiccional.

A nivel nacional, regional, provincial y comunal, en el Comité deben estar representadas las instancias sectoriales, técnicas, científicas, de servicios y comunitarias, bajo la dirección de la autoridad respectiva.

A su vez, el Comité de Operaciones de Emergencia representa a las entidades, organismos y servicios del Sistema de Protección Civil, cuyos recursos humanos, técnicos y materiales sean necesarios de coordinar para la respuesta y la rehabilitación ante la ocurrencia de un evento adverso o destructivo.

Este Comité se estructura en torno al Centro de Operaciones de Emergencia (C.O.E.), que corresponde al lugar físico de su funcionamiento, el cual debe contar con las facilidades necesarias para centralizar la recopilación, análisis y evaluación de la información de modo que permita, de acuerdo al tipo de evento destructivo, tomar decisiones oportunas y precisas, diseminar la información procesada a los servicios técnicos ejecutores, a las autoridades superiores y a los medios de comunicación social.

En este Centro de Operaciones deben reunirse los representantes operativos de los organismos e instituciones integrantes del Comité de Operaciones de Emergencia que tengan directa relación con las actividades a desarrollar para la atención y recuperación de la población ante la ocurrencia de una emergencia o desastre.

En las reuniones de trabajo y actividades que se desarrollen como Comités de Protección Civil, la presidencia la asume el Ministro del Interior, Intendente, Gobernador o Alcalde, en sus correspondientes niveles, cada uno asesorado técnicamente por el Director de Protección Civil o Emergencia respectivo, como coordinador ejecutivo de todo el proceso.

Las organizaciones e instituciones convocadas por el Comité de Protección Civil, en las instancias de Comité de Emergencia o Comité de Operaciones de Emergencia,

mantienen su propia estructura y tienen plena libertad para adecuar su organización, con el objetivo de lograr máxima eficiencia en el cumplimiento de sus tareas.

En conclusión, la atribución de Intendentes y Gobernadores ante las catástrofes públicas, puede entenderse referida a la calidad de presidente del respectivo Comité Regional de Protección Civil que tiene el Intendente, y del Comité Provincial que tiene el Gobernador, y a sus obligaciones de establecer los señalados Centros de Operaciones de Emergencia (C.O.E.) en la forma indicada[162].

Este actuar de las autoridades regionales y provinciales, a través de los respectivos Comités, permite estructurar un sistema de protección civil que de respuesta efectiva a la ocurrencia de una emergencia-catástrofe, manteniéndose el principio de unidad de acción, dado que la normativa de ONEMI, a través del Decreto Ley N° 369 en relación con el D. S. N° 156, de Interior, permitiría la concreción de las facultades de los Intendentes y Gobernadores, reguladas por la Ley N° 19.175, puesto que es la Oficina Nacional de Emergencia el órgano encargado de planificar, coordinar y ejecutar las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, correspondiéndole también la planificación y coordinación del empleo de los recursos y materiales de las entidades y servicios públicos[163].

Por su parte, la implementación de los señalados comités regionales, provinciales y comunales de protección civil, requiere de la existencia, en los distintos niveles, de recursos económicos destinados al manejo de las catástrofes, constituidos fundamentalmente por un porcentaje del denominado "Fondo Nacional de Desarrollo Regional", concebido como un programa de inversiones públicas, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de la infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo armónico y equitativo. En efecto, señala el artículo 76 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que un 5% de este fondo, se utilizará para gastos de emergencia[164].

---

[162] Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, "Manual de Gestión Regional", Ediciones Universitarias de Valparaíso, 1994, pág. 107.
[163] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág 173.
[164] Aspecto que se analizará con mayor detalle en el capítulo sobre el manejo económico de la emergencia.

Sin perjuicio de lo anterior, el sistema presupuestario regional en Chile, se integra del modo que disponen los artículos 104 de la Constitución Política de la República y 67 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Finalmente, resulta fundamental para el manejo de las catástrofes públicas, el actuar que los Intendentes, Gobernadores y Gobierno Regional puedan llevar a cabo en la etapa previa, a través del desarrollo de proyectos de inversión que tengan por objeto prevenir situaciones de emergencia o mejorar la infraestructura regional para que la misma ofrezca mayor seguridad, como una forma de precaver la ocurrencia de tales catástrofes. En este sentido, el artículo 16 de la ley N° 19.175 establece como funciones del Gobierno Regional entre otras: a) elaborar políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su presupuesto; b) resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; c) decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional. Por su parte, el artículo 17 dispone otro serie de funciones que se pueden emplear para los efectos de la prevención de las emergencias, como: establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos; participar coordinadamente con las autoridades nacionales y comunales en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento; fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente; fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas de la región[165].

Asimismo, cobra relevancia la atribución de los Gobiernos Regionales de aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales y de emitir opinión respecto de los planes reguladores regionales[166], instrumento de planificación que bien empleado, puede tener un rol de previsión fundamental, siempre y cuando los mismos se realicen tomando en consideración las variantes preventivas y una vez dictados, las autoridades respectivas los respeten y los hagan respetar[167].

---

[165] En los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, también se establecen funciones que pueden ser aplicadas para los efectos de la prevención de las emergencias.
[166] Artículo 20 letra f) de la ley N° 19.175.
[167] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, ob. cit., pág. 173 y 174.

De los Intendentes y Gobernadores ante la emergencia en el D.F.L. N° 22 de 1959.

La ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, no derogó expresamente las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 22 del año 1959, "Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior", por lo que sus disposiciones, incluyendo sus modificaciones posteriores, se encuentran vigentes[168] .

La Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior, en su artículo 20, otorga a los Intendentes y Gobernadores la facultad de requerir a los jefes de servicios sujetos a su fiscalización, la atención inmediata para proveer a las emergencias derivadas de: ataque exterior, conmoción interior, paralización colectiva de faenas, terremotos, inundaciones u otras calamidades o en otros casos graves y urgentes.

Esta atribución que otorga el D.F.L. citado, debe entenderse referida sólo al Intendente, pues la ley orgánica respectiva dejó bajo su fiscalización a estos servicios y no bajo la fiscalización del Gobernador[169].

En consecuencia, la facultad señalada permite al Intendente actuar directamente ante el evento de una emergencia-catástrofe, actuación que se dirigirá a ordenar a los servicios públicos sujetos a su fiscalización, la atención de la emergencia.

Por otro lado, el referido artículo 20 del D.F.L. 22, debe entenderse aplicable sólo a los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, ya que son los únicos que quedaron bajo la fiscalización o supervigilancia del Intendente[170].

Finalmente, con respecto a este punto, se ha mencionado la necesidad de concordar las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior, con la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que en su artículo 5° inciso 2° dispone: "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 ", de modo que la atribución asignada a los

---

[168] No obstante, primar la Ley Orgánica por sobre el D.F.L. 22.

[169] Lo dicho deriva del artículo 2° letra j) de la ley N° 19.175, que dispone que corresponde al Intendente ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región. Por su parte, el Gobernador no tiene dicha facultad directamente, sino que la ejerce de acuerdo a las instrucciones del Intendente, conforme a lo señalado en el artículo 3° inciso 2° de la mencionada ley.

[170] Artículo 27 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (18.575).

Intendentes por el D.F.L. 22, deberá ser ejercida de acuerdo a la normativa de ONEMI y a través de los Comités Regionales o Provinciales de Protección Civil y de los respectivos Comités de Emergencia y de Operaciones de Emergencia. De este modo, se explica que si los Intendentes pudieren atender las emergencias en forma directa, con prescindencia de la normativa de la Oficina Nacional de Emergencia, se vulneraría la exigencia de coordinación y de unidad de acción que la Ley de Bases exige, produciéndose en la práctica la toma de decisiones equívocas, dándose con toda seguridad, una duplicidad de funciones[171].

De las Municipalidades ante la emergencia.

Las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas[172].

Su normativa se encuentra establecida en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695, que dispone en su artículo 4° letra i) que **las Municipalidades podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofe.** De lo anterior se desprende que lo relativo al manejo de las emergencias-catástrofes en este nivel no es una función privativa de las Municipalidades, dado que puede ser ejercida directamente por éstas, o en comunión con otros órganos de la Administración Pública.

Por otra parte, tal como se ha indicado, el Plan Nacional de Protección Civil, decreto supremo N° 156, publicado en el Diario Oficial de 13 de junio de 2002, contempla la constitución de Comités Comunales de Protección Civil, como órganos de trabajo permanente que representen y coordinen el empleo de todos los recursos locales, cuya finalidad sea la prevención o atención de catástrofes y el cumplimiento de programas de protección civil. Igualmente, se establece la creación de Comités de Emergencia y de Comités de Operaciones de Emergencia, como las entidades encargadas, en las diversas

[171] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 175.
[172] Artículo 1° inciso 2° de la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido fijado por D.F.L. N° 1-19.704, de Interior, publicado en el Diario Oficial N° 37.249, de 3 de mayo de 2002.

etapas del ciclo del manejo del riesgo, de mantener un grado razonable de seguridad ante la inevitable ocurrencia de catástrofes públicas.

En consecuencia, las Municipalidades tienen funciones relacionadas con la prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofe, función que, como se señaló, no es privativa de la Municipalidad, en cuanto puede desarrollarla directamente o con otros órganos de la Administración del Estado. Esta función, relacionada con la prevención de riesgos y la prestación de auxilio, puede ser ejercida y ejecutada directamente por el municipio o a través del respectivo Comité Comunal de Protección Civil[173], siendo esta última la forma más adecuada de enfrentar las situaciones de emergencia, con el fin de evitar la duplicidad de funciones y poder actuar coordinadamente con los demás órganos que la ley dispone, en especial ONEMI[174]. Lo anterior, siempre que la Municipalidad pueda por sí cubrir sus necesidades en la materia, ya que cuando se ve sobrepasada por la magnitud de los recursos requeridos, deberá recurrir a los mecanismos provinciales, regionales y nacionales, según sea el caso[175].

Finalmente, conviene destacar que el ejercicio de las facultades de las Municipalidades en el orden de la prevención de situaciones de emergencia, se ejercerá a través del manejo de la inversión municipal, de la elaboración del proyecto de plan regulador comunal, de velar por que este último efectivamente se cumpla y, en general, por las facultades que le confiere su propia ley orgánica, así como otros cuerpos legales que le confieren atribuciones fiscalizadoras, autorizatorias, normativas, etc[176].

Recursos económicos destinados al manejo de las calamidades públicas[177].

La órganos de la Administración Pública encargados de ejercer la labor de protección civil de la población, requieren para el cumplimiento de sus funciones de la

---

[173] Artículo 22 de la Ley N° 16.282, que establece disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes, en concordancia con los artículos 11 del decreto ley N° 369, que crea la Oficina Nacional de Emergencia y del Decreto Supremo N° 156, de Interior, que aprueba el Plan Nacional de Protección Civil.

[174] Manteniéndose con ello el principio de unidad da acción establecido en el artículo 5° inciso 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

[175] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 177.

[176] Como por ejemplo, los artículos 11 y siguientes del Código Sanitario que confieren atribuciones y establecen obligaciones sanitarias respecto de las Municipalidades.

[177] Calamidad pública debe entenderse aquí en un sentido amplio, abarcando desde situaciones de emergencia hasta catástrofes y calamidades.

facultad de disponer y destinar fondos con el objeto de atender las necesidades derivadas de las calamidades públicas.

Para estos efectos, es posible distinguir entre los que podríamos denominar "recursos ordinarios", constituidos por los fondos destinados por la ley a través de ciertos presupuestos de la Administración para atender las necesidades públicas y los "recursos extraordinarios", denominados así en la medida que no se encuentran fijados por la Ley de Presupuestos, pero que se destinan a la atención de las calamidades mencionadas[178].

Es así como la autoridad pública, para la atención de las emergencias, dispone, por una parte, de fondos que deben ser presupuestados anualmente para tales fines, como ocurre con la situación regulada en el artículo 76 de la ley 19.175 (Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional) y, por otro lado, de fondos utilizables ante la ocurrencia de una calamidad pública, entre los que destacan el llamado 2% Constitucional establecido en el articulo 32 N° 22 de la Constitución Política de la República y la situación regulada en el artículo 10 de la ley 16.282. Todo lo anterior, sin perjuicio de considerar el manejo presupuestario que adicionalmente pueden llevar a cabo otros organismos del Estado, con competencias en área de la protección civil, a saber, la Corporación Nacional Forestal, el Servicio Agrícola y Ganadero, el Ministerio de Obras Públicas, etc.

Previamente a analizar cada uno de estos aspectos, conviene destacar que la doctrina ha señalado que en esta materia entran en juego dos principios que armonizan y orientan el manejo presupuestario en nuestro país, como lo son el principio de legalidad y el principio de flexibilidad presupuestaria[179].

El gran principio que rige en este aspecto es el de legalidad o juridicidad, establecido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República que deviene en el principio de *legalidad presupuestaria,* cuyo objetivo fundamental es resguardar el correcto destino de los fondos públicos y el equilibrio de las finanzas del Estado[180]. La expresión más clara de este principio lo constituye la dictación anual de la ley de presupuesto, que fija el marco estimativo de ingresos y gastos públicos en el período señalado.

---

[178] Denominación utilizada en el trabajo "De apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", de la Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, año 1996, pág. 180.

[179] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit, pág. 181.

[180] Al respecto debe tenerse presente lo prescrito por el artículo 89 de la Constitución Política de la República que señala: "Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto".

Sin embargo, no puede desconocerse el antecedente de la realidad que nos indica que la autoridad se encuentra en muchas oportunidades con situaciones no previstas por ley - que constituyen en esencia a las catástrofes públicas -, de modo que el presupuesto sancionado no puede ser estático o inmodificable, permitiéndose a los organismos públicos cubrir las mencionadas situaciones de emergencia por la vía de los traspasos de fondos, sin recurrir al 2% Constitucional. Es en esta última hipótesis, en que nos encontramos frente al principio de la *flexibilidad presupuestaria*[181].

Recursos ordinarios.

Los recursos económicos ordinarios destinados al manejo de las calamidades públicas pueden ser conceptuados como "*aquellos fondos que deben ser presupuestados anualmente por la autoridad para satisfacer las necesidades derivadas de catástrofes públicas*"[182].

Dentro de estos fondos de que puede disponer anualmente la autoridad pública para la atención de las necesidades derivadas de catástrofes, es posible distinguir:

1.- La situación regulada en el **artículo 76 letra b) de la ley 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional,** que establece:

"La Ley de Presupuesto incluirá el 10% restante del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el que se distribuirá entre las regiones en conformidad a los siguientes criterios:

a) Un 5% como estímulo a la eficiencia, considerando, al menos, el porcentaje de desembolsos efectivos en relación con el marco presupuestario del año anterior y con el monto de la cartera de proyectos de inversión elegibles para ser financiados mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

b) **Un 5% para gastos de emergencia.** La parte no utilizada de este último porcentaje, se distribuirá de acuerdo con la modalidad señalada en el artículo 75, en el ejercicio presupuestario siguiente".

La disposición anotada se explica teniendo presente que dentro del total de gastos de inversión pública que establece anualmente la Ley de Presupuesto, se incluye lo

[181] Artículo 26 del Decreto Ley N° 1263, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.
[182] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit, pág. 185.

que se denomina el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, definido por la propia ley 19.175 en su artículo 73, del modo siguiente: "El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo".

Este Fondo Nacional de Desarrollo Regional se distribuye a través de cuotas regionales del modo que señalan los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. En efecto, el artículo 75 de la mencionada ley expresa que la Ley de Presupuesto deberá expresar la distribución del 90% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional entre las regiones, para lo cual se debe considerar las condiciones socioeconómicas y territoriales de cada región en relación al contexto nacional. El 10% restante del Fondo debe ser incluido por al Ley de Presupuesto, asignando un 5% como estímulo a la eficiencia regional y el otro 5%, como ya se señaló, asignándolo para gastos de emergencia.

Por último, la parte final de la letra b) del artículo 76 de la ley 19.175, dispone que la parte no utilizada del 5% destinado al manejo de gastos de emergencia, se distribuirá entre las regiones en el ejercicio presupuestario siguiente, conforme a la modalidad establecida para el 90% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, esto es, tomando en consideración las condiciones socioeconómicas y territoriales de cada región.

2.- Aporte al manejo de la emergencia que puedan considerar ordinaria y autónomamente las Municipalidades[183].

Constituye otra manifestación de aquellos fondos presupuestados regularmente por la autoridad (en el presente caso por la autoridad municipal) para la satisfacción de las necesidades derivadas de situaciones de catástrofe.

La ley regula indirectamente el punto en comento en diversas disposiciones de la ley N° 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, como ocurre, por ejemplo, con el artículo 4 letra i).

En efecto, el artículo 4 de la ley 18.695, establece: "Las Municipalidades podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado,

[183] A este respecto conviene tener presente lo dispuesto en el artículo 107 inciso 4° de la Constitución Política de la República que establece que "las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y **patrimonio propio**, cuya finalidad es satisfacer las **necesidades de la comunidad local** y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna".

funciones relacionadas con: i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofe", de donde se deriva que para el establecimiento de planes para la prevención de riesgos y la atención de las necesidades derivadas de una situación de emergencia, se requiere disponer de fondos para el cumplimiento de las mencionadas tareas, a través de los respectivos presupuestos municipales.

Conviene por último destacar, que como expresión del principio de legalidad presupuestaria, cualquiera que sea el origen de los recursos provenientes del sector público adscritos a una Tesorería, requieren decreto de pago[184] [185].

Recursos extraordinarios.

Los recursos extraordinarios destinados al manejo de las emergencias, reciben su denominación en atención a que no se encuentran fijados en la Ley de Presupuestos, de modo que la autoridad podrá recurrir a ellos ante la ocurrencia de calamidades públicas, no obstante no haberse regulado presupuestariamente con anterioridad.

Entre estos recursos no presupuestados de que puede disponer la Administración para enfrentar una emergencia, se encuentran:

1.- El decreto de emergencia económica o "2% Constitucional", regulado en el artículo 32 N° 22 de la Constitución Política de la República.

El decreto de emergencia económica o "2% Constitucional" puede conceptuarse como la "*facultad que tiene el Presidente de la República, para decretar pagos no autorizados por ley para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas*".

Esta facultad presidencial tiene rango constitucional y está establecida en el numeral 22 del artículo 32 de la Constitución Política de la República, en los siguientes términos:

"...El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por la ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción

[184] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit, pág. 186.
[185] Artículo 89 de la Constitución Política de la República.

interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos. Se podrá contratar empleados con cargo a esta misma Ley, pero sin que el ítem respectivo pueda ser incrementado ni disminuido mediante traspasos. Los Ministros de Estado o funcionarios que autoricen o den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en este número serán responsables solidaria y personalmente de su reintegro, y culpables del delito de malversación de caudales públicos".

Para la adecuada inteligencia de la norma en comento, resulta necesario referirse a las razones que tuvo el constituyente para incorporarla con rango constitucional en nuestro ordenamiento. El decreto de emergencia económica solo fue reconocido constitucionalmente a través de la Ley de Reforma Constitucional N° 7.727 de 1943, que tuvo por objeto poner fin a una práctica que había sido empleada indistintamente por todos los gobiernos, consistente en recurrir a la institución de los decretos de insistencia, para efectuar gastos no autorizados por ley. Se creaba así, como se dijo en esa oportunidad en la discusión parlamentaria, un verdadero "presupuesto clandestino", desnaturalizando de esta forma la finalidad del "decreto de insistencia", cual es poner término a criterios de apreciación distintos entre el Contralor y el Ejecutivo[186].

El que a través de los decretos de insistencia se realizaran gastos no autorizados por la ley de presupuestos, traía aparejado déficit presupuestarios, emisión inorgánica y, como consecuencia de ello, un proceso inflacionario, lo que sumado al atentado explícito que se venía efectuando al principio de legalidad del gasto público, hacía imperiosa la necesidad de establecer los llamados decretos de emergencia económica, con dos objetivos fundamentales:

1) Radicar en el Ejecutivo la iniciativa de leyes que signifiquen nuevos gastos, evitando que el Legislativo pudiere hacerlo[187].

2) Detener los abusos cometidos por el Ejecutivo con los decretos de insistencia en materia de gastos no autorizados por ley, fijando las causales en que procede aceptar dichos gastos y fijando un tope máximo para los mismos[188].

---

[186] Verdugo Marinkovic, Mario, Pfeffer Urquiaga, Emilio y Nogueira Alcalá, Humberto, "Derecho Constitucional", Editorial Jurídica de Chile, 1994, 1° ed. , tomo II, pág. 90 y 91.
[187] Artículo 62 inciso 3° de la Constitución Política de la República.
[188] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit, pág. 183.

Ahora bien, desde el punto de vista formal los decretos de emergencia económica son una facultad del Presidente de la República, ejercida a través de un Decreto Supremo que requiere:[189]

1.- Que concurra alguna de las circunstancias que señala el artículo 32 N° 22, a saber: **calamidad pública,** agresión exterior, conmoción interna, grave daño o peligro para la seguridad nacional y/o agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país. En el caso de las calamidades públicas, que son las que interesan en este trabajo, la doctrina ha señalado que al tenor del texto constitucional, no se requiere declaración de estado de catástrofe para hacer uso del "2% Constitucional", sino que basta que exista una necesidad impostergable derivada de una calamidad pública[190].

2.- Que como consecuencia de las circunstancias anotadas, se haga necesario atender necesidades impostergables, esto es, que no puedan consultarse en el presupuesto del año venidero.

3.- Que el decreto sea firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros de Estado. En caso de que se autoricen gastos que contravengan lo dispuesto en el numeral 22 del artículo 32 de la Constitución, la sanción consiste en que son responsables solidaria y personalmente de su reintegro, y culpables del delito de malversación de caudales públicos.

4.- Que el gasto no exceda, anualmente, del 2% del monto de los gastos autorizados por la Ley de Presupuestos. Se fija de este modo un límite prudente a esta clase de egresos que, por ser imprevistos, no pudo contemplarlos el legislador.

5.- Que se curse el decreto por la Contraloría, quien deberá enviar copia íntegra de él y de sus antecedentes a la Cámara de Diputados[191]. Esta exigencia tiene por finalidad hacer posible la función fiscalizadora de la Cámara sobre los actos de Gobierno. En este sentido, la apreciación de las situaciones que permiten dictar estos decretos de emergencia, es una facultad privativa, aunque no discrecional, del Ejecutivo.

Por último y a modo de síntesis, es posible señalar que el decreto de emergencia económica no es un fondo o cantidad de dinero que el presupuesto anual destine para la atención de calamidades públicas, sino que es una facultad Presidencial para

---

[189] Mario Verdugo Marinkovic, Emilio Pfeffer Urquiaga, Humberto Nogueira Alcalá, op. cit., pág. 91, 92 y 93.
[190] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chil, op. cit., pág. 183.
[191] Artículo 88 de la Constitución política de la República.

autorizar gastos no presupuestados o autorizados por ley, y que se cuantifica en un porcentaje del gasto autorizado por la respectiva Ley de Presupuesto[192].

2.- Artículo 10 de la ley 16.282, que en su título I fija las disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes.

La norma citada dispone:

"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".

Como puede advertirse, el artículo 10 de la ley N° 16.282 establece como forma de obtener recursos o fondos extraordinarios para la atención de las calamidades públicas, los denominados "decretos de traspaso", que se entienden como aquellos decretos emanados del Presidente de la República que permiten 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, cuando acontezcan situaciones constitutivas de catástrofes.

Señala, además, el artículo 10 de la ley 16.282 que los decretos de traspaso se tramitan ante la Contraloría General de la República, con carácter de urgente.

Por último, es de gran importancia señalar que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los decretos de emergencia económica, en que se señaló que para su dictación bastaba la existencia de una necesidad con carácter de impostergable derivada de una calamidad pública, en este evento es necesario que, previamente a dictarse un decreto de traspaso por el Presidente de la República, se haya declarado a una parte del territorio, a una comuna o a una agrupación de comunas como zona afectada de catástrofe, según lo señalado por el artículo 1° de la mencionada ley 16.282, que dispone:

"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"... Sólo a contar de la fecha del decreto señalado podrán hacerse efectivas las

[192] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 184.

disposiciones de esta ley en cuanto fueren compatibles".

Las mencionadas formas de disponer de recursos extraordinarios para afrontar necesidades derivadas de calamidades públicas, en especial lo referente a los decretos de emergencia económica, tienen en el último tiempo el carácter de extraordinarias. Lo anterior producto que las normas que regulan la Administración Financiera del Estado tienen la suficiente flexibilidad como para emplearlas ante una situación de emergencia, tal como dispone el artículo 26 del decreto ley 1263:

"Las normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias serán establecidas por decreto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia. Estas normas podrán ser modificadas por decreto fundado durante el ejercicio presupuestario.

No obstante lo dispuesto en el inciso precedente, sólo por ley podrá autorizarse el traspaso de fondos en diferentes Ministerios".

La disposición consagra el principio de flexibilidad presupuestaria, en el sentido que el presupuesto sancionado como ley, no es estático o inmodificable, permitiendo a la autoridad manejar las situaciones que se le presenten por la vía de los traspasos, sin necesidad de recurrir al "2% constitucional"[193].

[193] Op. cit., pág. 185.

CAPITULO VI

ANÁLISIS DEL ACTUAL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL. NECESIDAD DE MODERNIZAR Y ARMONIZAR LA LEGISLACIÓN.

Visión crítica del actual Sistema de Protección Civil.

Ideas Generales:

1) Nuestro actual Sistema de Protección Civil refleja la inquietud que desde hace algunas décadas ha manifestado el legislador en orden a generar un adecuado manejo de las situaciones de emergencia, particularmente en lo relativo a la actividad telúrica, por desgracia, tan frecuente en nuestro país.

Dicha inquietud legislativa no ha estado exenta de críticas, fundamentalmente en lo relativo a la constitucionalidad de algunos preceptos, en especial de la ley N° 16.282, la cual, no obstante su espíritu general, se origina en un fenómeno telúrico particular, lo que se refleja en lo anacrónico de su sistematización y de su propio contenido pese a las sucesivas reformas que ha experimentado[194].

Sin perjuicio de lo anterior, al menos parte de su articulado ha sido capaz de demostrar su utilidad en un ámbito distinto al simplemente telúrico[195].

2) La ley 16.282, de 1965, no refleja, por su parte, la evolución que en esta materia ha experimentado la Administración del Estado, sobre todo a partir de la dictación de la ley N° 18.175, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y el consecuente reconocimiento de principios básicos en la materia como la especialidad, la juridicidad, la competencia, la subsidiariedad, la eficiencia, la eficacia, la servicialidad, etc.[196]. Por lo demás, esta ruptura se hace evidente en aquellos casos en que la ley hace mención a organismos que en la actualidad ni siquiera existen como v. gr., la

---

[194] No debe olvidarse en este punto que la ley N° 16.282 fue dictada con ocasión de la ocurrencia en nuestro país del sismo del año 1965.
[195] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, "De Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", s. ed., 1996, pág. 196.
[196] Op. cit., pág. 197.

Dirección de Asistencia Social, la Dirección de la Industria y el Comercio, la Oficina de Planificación Nacional, etc.

3) Por otro lado, como es sabido, la Constitución Política de la República estableció, en su artículo 3°, que la Administración "será funcional y territorialmente descentralizada...", principio que además fue recogido en la ley de reforma constitucional N° 19.097 de 12 de noviembre de 1991, a través de la instauración de los Gobiernos Regionales y, particularmente, por medio de la dictación de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que, en definitiva, consagraron importantes funciones en el plano de la atención de las emergencias derivadas de catástrofes públicas respecto de los mencionados organismos.

Esta tendencia a la descentralización administrativa, impuesta por la Constitución, no fue recogida, sin embargo, por la legislación sobre protección civil, particularmente por la ley 16.282, la cual se ajusta al marco jurídico administrativo vigente en el país al momento de su dictación, esto es, presenta una clara orientación hacia una gestión centralizada de las emergencias, lo que conlleva a abordar sólo el desastre al no consultar acciones para los niveles administrativos locales que es donde, efectivamente, éstas se generan.

Un moderno Sistema de Protección Civil debiera, en consecuencia, ajustarse a la realidad constitucional actual, proveyendo metodologías y herramientas desde el nivel local de modo de permitir su aplicación de acuerdo a realidades específicas de riesgos y de recursos, logrando así la eficiencia y la eficacia en la gestión tanto en prevención como en respuesta a emergencias y desastres.

4) Junto con lo anterior, la legislación vigente se ha basado, tradicionalmente, en el ejercicio de acciones a partir de la ocurrencia del desastre, asumiéndolo como un evento inevitable, por lo que, pese a propiciar la prevención, privilegia y determina acciones de respuesta.

Se advierte, por tanto, la ausencia de una gestión integral que a partir del concepto de riesgo, asumido como una realidad dinámica y controlable, aborde acciones de prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación, orientadas a robustecer el

proceso de desarrollo sustentable por medio del fortalecimiento de las condiciones de seguridad como factor de mejoramiento de la calidad de vida[197].

5) Por todo lo anterior, resulta evidente la necesidad de poner al día la ley N° 16.282, mediante la dictación de un texto refundido que, reconociendo el ámbito de normas aún vigentes en razón de su constitucionalidad, armonice sus disposiciones con el resto del ordenamiento.

6) Por último, un desafío aún mayor lo constituye, no sólo la actualización de la ley N° 16.282, sino que una readecuación sistémica, en la que reconociendo la diversidad de organismos y funciones que se entrecruzan en el sector, entre a regular íntegramente la plenitud del sistema, dando paso a una estructura que defina claramente las competencias en los distintos niveles de cada uno de los órganos que participen de la atención de las emergencias, todo ello bajo el mando técnico y coordinador de un organismo central.

Propuesta de estructura para un nuevo Sistema de Protección Civil a partir de la legislación existente.

Ámbito General.

Desde un perspectiva global, el ordenamiento jurídico nacional sobre protección civil presenta marcados caracteres a partir de los cuales resulta posible proponer las modificaciones necesarias para lograr actualizar y modernizar el sistema vigente:

1.- Gran cantidad de normas jurídicas.

Ha quedado claro en el curso de este trabajo el gran volumen de disposiciones que, en mayor o menor medida, inciden en el ámbito de la protección civil, en atención, principalmente, a que la emergencia se presenta como un fenómeno multisectorial y que, por ende, requiere necesariamente de la regulación normativa en los diversos ámbitos de la actividad nacional, lo que, sin embargo, no ha significado enfrentar

[197] Oficina Nacional de Emergencia, "Anteproyecto de Plan Nacional de Protección Civil", s. ed., 1999, pág. 1.

el tema de manera conjunta, genérica y con un criterio sistemático, sino que a través de la dictación aislada de disposiciones destinadas a dar solución a necesidades inmediatas derivadas de catástrofes públicas, apareciendo, por tanto, sus distintas partes sin una necesaria relación.

Esta visión global o de conjunto, ausente hasta ahora en nuestra legislación, no implica, como es obvio, el postular 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 3° [198]. Al contrario, el esquema sectorial o por materias que divide funcionalmente la tarea, parece ser el modelo más adecuado y con mayores garantías de eficiencia[199].

2.- Gran diversificación en relación a los sectores y a la actividad de los órganos que intervienen en la emergencia.

El ejercicio de las variadas competencias normativas sectoriales de los entes autónomos en el ámbito de las catástrofes públicas, no reconoce normalmente mecanismos de control que permitan al Presidente de la República, a través de la Oficina Nacional de Emergencia, ejercer su rol coordinador, existiendo una evidente falencia del sistema en este aspecto al carecer de medios jurídicos que expresen una suerte de sugerencia en relación al ejercicio de sus actividades o que, al menos, sean fuente habilitante de su actuación.

Por su parte, el incumplimiento de las normas y la ausencia de mecanismos adecuados de control, conlleva a una suerte de impunidad de la ineficiencia sectorial que pueda, eventualmente, llegar a producirse. El problema en este sentido no es la ausencia de regulación, la cual se ha dicho existe y es muy variada, sino la falta de medios sancionatorios frente al incumplimiento de las potestades sectoriales, lo que en la práctica conduce a que, por ejemplo, el Presidente de la República carezca de medios de control frente a una deficiente fiscalización municipal de los permisos de edificación que la propia Municipalidad otorga; o el que resulte imposible la aplicación de sanciones en casos como

---

[198] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 206.

[199] Aylwin Azócar, Arturo, "Principios de la Ley Orgánica de la Administración del Estado y pautas para el análisis de su Título I", Revista Chilena de Derecho, vol. 16, 1989, pág. 398, quien considera a la eficiencia y a la eficacia como principios básicos de la ciencia de la Administración y que, como tales, han sido consagrados

el acaecido en la comuna de La Florida, cuando la Municipalidad no impidió el asentamiento de la población en la cuenca de la Quebrada de Macul, en clara contravención a normas urbanísticas fundamentales[200].

3.- La existencia de competencias coordinadoras no lleva aparejado el reconocimiento de potestades sancionatorias que materialicen esas competencias.

En nuestro actual Sistema de Protección Civil el rol coordinador en las labores relacionadas con prevención y atención de las emergencias, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejerce por intermedio de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior[201]. Sin embargo, esta función coordinadora de carácter centralizada recibe pocas referencias en la regulación legal vigente, lo que determina una pérdida paulatina de sus atribuciones en la materia. A ello se suma la ausencia efectiva de potestades sancionatorias que materialicen las facultades coordinadoras, lo que hace que en la práctica se estructure un "sistema de protección descentralizado" para enfrentar y superar la emergencia[202], con lo que desaparece cualquier atisbo de coordinación a nivel central.

4.- Carencia de coordinación en aspectos medio ambientales.

Nuestro legislador ha asumido su obligación constitucional de dar protección a la población, mediante la definición de un marco regulatorio tendiente a establecer mecanismos de ayuda directa a las personas afectadas por una catástrofe pública y, en menor medida, de fomento a la restauración y reconstrucción de los bienes efectivamente dañados por su ocurrencia. Fruto de tal intención se dicta, el año 1965, la ley 16.282, que en su Título I fija disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes respecto de quienes hubieren sufrido, en sus personas o en sus bienes, daños de consideración provocados directamente por el sismo o catástrofe y a los familiares de éstos que vivan a sus expensas; considerándose también como damnificados, a aquellos que por

---

por el artículo 5° de la ley N° 18.575, así como también por los artículos 10 inciso 2° y 11 del mismo cuerpo legal.

[200] Ejemplos señalados en la obra "De Apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", pág. 207.

[201] Los artículos 3° del D.L. 369, de 1974 y 4° del D.S. 509, de 1983, de Interior, confieren a la Oficina Nacional de Emergencia, durante las situaciones de catástrofes o calamidades públicas, la coordinación, a nivel nacional, de las actividades de cualquier otro organismo, público o privado, que tenga relación con la solución de los problemas derivados de estas emergencias.

[202] La investigación realizada por la Fundación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile ha destacado, además, que ello trae aparejado el incumplimiento de la disposición del artículo 5° inciso 2° de la ley 18.575, que exige que los órganos de la Administración del Estado, cumplan sus cometidos coordinadamente y propendan a la unidad de acción evitando la duplicación o interferencia de funciones.

la misma causa hubieren 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.

Extraña, desde luego, la ausencia de disposiciones que incidan en el aspecto ambiental de la protección civil, más aún desde que la doctrina ha manifestado reiteradamente la necesidad de tener una concepción amplia de este fenómeno, entendiéndolo como el resguardo de las personas, de sus bienes y de su medio ambiente, ante una situación de riesgo colectivo, sea éste de origen natural o generado por la actividad humana[203].

Tal carencia pretendió ser suplida mediante la dictación de la ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que dispuso fundamentales herramientas en el ámbito de la protección civil, tales como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el establecimiento de normas de calidad ambiental y el desarrollo de planes de prevención y descontaminación respecto de zonas latentes y saturadas. Sin embargo, tal esfuerzo no ha significado un tratamiento coordinado de la materia, particularmente en lo que respecta al rol previsto para la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), organismo que pese a tener trascendentes atribuciones preventivas y ejecutivas, carece de vínculos adecuados de coordinación con el Presidente de la República que permitan el desenvolvimiento de un plan global sobre la materia.

Ámbitos de mayor especialidad.

6.- Se advierte, además, la ausencia de un estatuto jurídico general que permita concebir orgánicamente aquellas instituciones que intervienen de manera significativa en el desarrollo de labores asociadas a la emergencia, a fin de clarificar el concreto ámbito de potestades que respecto de éstas le cabe al Presidente de la República, v.gr., en relación a la Cruz Roja o a los Cuerpos de Bomberos, a propósito de quienes el D.L. 369, en su artículo 10, establece como función de ONEMI, la planificación y coordinación de los recursos humanos que, para los efectos de la prevención y solución de las situaciones de emergencia, presten los antedichos organismos, todo ello sin perjuicio de la concepción de éstos como "servicios de utilidad pública" para efectos de su financiamiento[204]. Este sistema que implica la no asignación directa de recursos por el

[203] Concepto dado por el D.S. N° 156, de Interior, de 12 de marzo de 2002, que aprueba el Plan Nacional de Protección Civil, apartado N° IV, "Marco Conceptual".
[204] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 209.

Estado respecto de las mencionadas instituciones, lleva a su posicionamiento como verdaderos "grupos de presión" a fin de obtener los diversos beneficios a través de los cuales el Estado contribuye indirectamente a su financiamiento, desencadenando una constante dificultad material para el desarrollo de sus funciones.

7.- Tampoco presenta el sistema un decidido fomento económico a las actividades propias de la protección civil, lo que se demuestra, por ejemplo, en el artículo 76 letra b) de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, relativo a la conformación del patrimonio y sistema presupuestario a nivel regional, al señalar que la parte no utilizada del 5% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, establecido por la ley como gastos de emergencia, se redestina entre las diversas regiones, sin poder acumularse. Un decidido potenciamiento de la actividad debiera mantener la parte no utilizada de ese 5% como un "fondo de emergencia" destinado a fomentar otras actividades de la malla orgánica de la protección civil, tales como el desarrollo de programas de prevención para la población y la capacitación de los diversos entes que intervienen en su aplacamiento.

8.- En materias específicas como por ejemplo, en lo relativo a los servicios sanitarios, sin perjuicio de las potestades sancionatorias que le corresponden a la autoridad sanitaria (Superintendencia de Servicios Sanitarios), hay un enorme vacío en cuanto a la existencia de normas de seguridad, tanto en el ámbito de la prevención como en el de la emergencia propiamente tal.

9.- El artículo 2° de la ley 8.059 de 1945, por su parte, establece que el jefe superior de la Defensa Civil será el Ministerio de Defensa, a la vez que el artículo 10 del D.L. 369, dispone que para los efectos de la prevención y la solución de situaciones de emergencia, la Oficina Nacional de Emergencia, coordinará los esfuerzos que presten, entre otros organismos, la Defensa Civil, con lo cual no queda claro el verdadero rol de ONEMI frente al Ministerio de Defensa.

10.- No aparecen claras, tampoco, las atribuciones de las autoridades de emergencia dentro del sistema eléctrico, desde que la ley 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, establece que ésta se relacionará con el Gobierno por medio del Ministerio de Economía.

11.- Del mismo modo, en materia de energía nuclear, la ley 16.319 de 1965, entrega importantes atribuciones, en materias propias de protección civil, a la Comisión Chilena de Energía Nuclear y a los Servicios de Salud, sin señalar las facultades que en estos ámbitos corresponden a los organismos de emergencia propiamente tales, lo que provoca zonas de regulación difusa.

12.- Finalmente, el D.S. 77 de 1978, reglamento complementario de la ley de control de armas, establece que sin el certificado del Cuerpo de Bomberos correspondiente, los interesados en desarrollar actividades relacionadas con la elaboración de armas y explosivos, no podrán requerir la inscripción de las autoridades respectivas. Pese a lo prescriptivo de la disposición, no se explicita una sanción para el caso de incumplimiento, lo que hace ilusoria su aplicación.

Acerca de la ley 16.282.

13.- Generalidades. En relación a la ley 16.282 deben hacerse una serie de adecuaciones para que ella sirva realmente como instrumento legal tendiente a hacer frente a la emergencia, adecuación necesaria para que en ella se imponga nuestra realidad constitucional, como también para que se actualice el actuar de los organismos partícipes y se incorporen nuevos elementos y conceptos sobre la materia.

Lo anterior, porque parece fundamental contar con un ordenamiento adecuado para el manejo de las catástrofes a nivel legal, toda vez que la atención de las emergencias no siempre importará la afectación de derechos y garantías constitucionales para enfrentarla y superarla, siendo en este último caso cuando se requiere una eficaz herramienta legal[205].

14.- Idealmente, sería necesario generar un cuerpo legal único en la materia, en atención a que la multiplicidad normativa dificulta la aplicación coherente y eficaz de las disposiciones, como ocurre claramente con la ley 19.061 que establece normas sobre fomento a obras de riego en zonas afectadas por sismos o catástrofes.

---

[205] Op. cit., pág. 212.

15.- La dictación de una nueva ley implicaría contener en ella los aspectos generales del tema como, asimismo, las normativas especiales y de excepción para los organismos intervinientes tales como Intendentes, Gobernadores, Gobiernos Regionales, Municipios, Ministerios y demás órganos relevantes, con el objeto de evitar la dictación de resoluciones de excepción y asegurar que las autoridades tengan conocimiento anticipado de las facultades y atribuciones con que cuentan, una vez decretada la emergencia. Con ello, se lograría que las respectivas autoridades no tengan que esperar que se le confieran atribuciones o facultades directas para poder actuar o, que bien, deban sujetarse a la ratificación posterior de sus actuaciones[206].

16.- Por lo anterior, sería imprescindible la modificación y adecuación a nuestra realidad constitucional del artículo 3° de la ley, que faculta al Presidente de la República para dictar, por medio de decreto supremo fundado, normas de excepción al Estatuto Administrativo, a las leyes orgánicas de los servicios públicos, de las instituciones autónomas o semifiscales, con el objeto de resolver los problemas de las zonas afectadas. En este sentido, debe considerarse la importante evolución que en nuestro país ha tenido la organización administrativa a partir de la dictación de la Constitución de 1980, principalmente en lo relativo a las competencias de los Intendentes, los Gobernadores, los Gobiernos Regionales, los Municipios, los Ministerios y otros organismos públicos.

17.- Debiesen, por su parte, modificarse todos aquellos artículos de la ley que hacen referencia a órganos hoy inexistentes, o que han sido sustituidos por otros, de modo de clarificar sus competencias.

18.- Con el objeto de facilitar el manejo del texto legal, sería aconsejable iniciar su articulado con un listado de definiciones o conceptos atingentes a la materia, tales como protección civil, riesgo, emergencia, desastre, zona de desastre, damnificados, agentes destructivos, etc.

19.- Gran utilidad prestaría la adecuación de todo lo relativo a las donaciones efectuadas con ocasión de un sismo o catástrofe, de modo de permitir que se

---

[206] Oficina Nacional de Emergencia, op. cit., pág. 2.

constituyan como un real mecanismo de financiamiento para las entidades encargadas de la atención de las necesidades derivadas de calamidades públicas.

20.- También parece necesario replantearse lo referente a la suspensión de las subastas públicas (art. 8°) y a la dictación de normas de excepción relativas a protestos y plazos de validez de los cheques (art. 5° inciso final), toda vez que inciden en materias garantizadas por la Constitución, las que no pueden ser modificadas por medio del ejercicio de la potestad reglamentaria presidencial.

21.- Debiera concordarse, además, la norma del artículo 9° de la ley, que faculta a las Municipalidades para solicitar la modificación de sus presupuestos en consideración a los gastos que implique la atención de un sismo o catástrofe, con las disposiciones sobre el régimen presupuestario de los municipios contenidas en la ley orgánica constitucional de Municipalidades.

22.- Parece útil, por otra parte, recapitular en un título especial todos los beneficios que pueden ser conferidos a quienes se hayan visto damnificados por la ocurrencia de una catástrofe.

23.- En relación al artículo 19 de la ley -que dispone la aplicación por un plazo de doce meses, contados desde la fecha del sismo o catástrofe, de las disposiciones contenidas en los "artículo anteriores"- debiera aclararse de que artículos particulares se trata, puesto que no parece claro que se refiera a todos las disposiciones precedentes.

24.- Debiese recapitularse orgánicamente en la ley, lo relativo a los órganos partícipes de la emergencia, particularmente en lo que se refiere a los "Comités Comunales de Emergencia", de manera que éstos se comporten efectivamente como entes ejecutivos frente a la emergencia en el nivel local, en atención a que en el presente ejercen sus atribuciones "actuando subordinados al Jefe de la Zona de Emergencia" y, en todo caso, ajustándose al plan establecido[207], lo que le resta toda operatividad al sistema y no deja claro el papel que, en este esquema, les cabe a los Municipios.

---

[207] Artículo 23 de la ley 16.282.

25.- Todo lo que dice relación con el saneamiento de loteos a que se refiere el artículo 43 de la ley, podría ser excluido, toda vez que no se divisa la razón legal para amparar y sanear la ilegalidad de aquellos predios que no cuenten con la urbanización y demás requisitos exigidos por la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización o las Ordenanzas Municipales respectivas[208].

26.- El artículo final del Título I de la ley - que faculta al Presidente de la República para establecer por un lapso no superior a treinta días, mediante decreto supremo fundado, el estanco de materiales de construcción, herramientas, alimentos y vestuarios existentes en la zona afectada - debiere ser eliminado, ya que, como se indicó, resulta una norma abiertamente inconstitucional por afectarse el derecho de toda persona a desarrollar una actividad económica lícita y, además, por vulnerar el derecho de dominio en su esencia.

En definitiva, para conseguir una herramienta legal útil en materia de protección civil, debiera producirse en el país un profundo proceso de modernización tendiente a conferir a las autoridades públicas con competencias en la materia - tales como Intendencias, Gobernaciones, Gobiernos Regionales, Municipios, Ministerios y otros - mayores y más claras atribuciones, siendo útil, para estos fines, la información que pudieren entregar las propias autoridades respecto de las dificultades que han debido sortear al aplicar la ley, de modo que ilustren detalladamente sus falencias y propongan adecuados mecanismos de solución[209].

Sistemas de Protección Civil en el derecho comparado.

Generalidades:

El estudio del derecho comparado, particularmente a nivel hispanoamericano, demuestra una constante preocupación por establecer mecanismos, cada vez más idóneos, de fomento y desarrollo de labores preventivas de protección civil, así como de estructuración de medios y programas destinados al resguardo de la población,

[208] Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, op. cit., pág. 214.
[209] Op.cit., pág. 215.

de sus bienes y del medio ambiente frente a la ocurrencia de catástrofes provocadas por la naturaleza o por el ejercicio de actividades humanas riesgosas, como fin último del sistema.

Es así como las modernas tendencias doctrinarias en la materia han sido paulatinamente acogidas por los ordenamientos estatales, reflejando un fuerte énfasis en la administración y manejo de los riesgos, como estrategia efectiva de prevención, con un claro enfoque participativo, abordando instancias sectoriales, científico-técnicas, estatales, regionales, municipales, del voluntariado y de la comunidad organizada.

En este sentido, en el presente trabajo se ha llegado a la conclusión que para poder hablar de un sistema adecuado y eficiente de protección civil, que tienda al resguardo de la población, de sus bienes y de su medio ambiente ante una situación de grave riesgo colectivo, deben consultarse en la legislación al menos cuatro aspectos fundamentales:

1° La idea de que la protección civil, como actividad, no se limita sólo a la atención de las necesidades provocadas a la población una vez desatada la catástrofe, sino que, muy por el contrario, implica la ejecución en los distintos niveles de las tareas de prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación, las que deberán ser fomentadas, tanto por la legislación, como por los planes específicos en la materia.

2° El reconocimiento de que la multiplicidad de organismos que, tanto en el aspecto territorial como en el sectorial, participan en las actividades de protección civil, implica el establecimiento de un órgano central que sea capaz de ejercer funciones fiscalizadoras y sancionatorias, de modo que el sistema opere en su conjunto coordinadamente.

3° El desarrollo de programas tendientes a la educación para la autoprotección, pues como se ha venido señalando en los últimos años por la doctrina, la utilización adecuada de esta herramienta implica, no sólo la reducción en la ocurrencia de desastres, sino, además, la atenuación de sus consecuencias cuando éstos resultan inevitables.

4° La implementación de un sistema que no sólo se ocupe de la protección de las personas y de sus bienes materiales ante la emergencia, sino que también del resguardo medio ambiental, teniendo siempre presente que los factores ambientales

repercuten más temprano que tarde, directa o indirectamente, en el bienestar de la población.

Tomando en consideración lo señalado y la necesidad de establecer en nuestro país una legislación eficiente sobre la materia, se ha estimado conveniente concluir este trabajo realizando un breve análisis respecto de dos sistemas de protección civil que se han considerado pioneros en el tema y que pueden llegar a ilustrar a nuestro legislador al momento de elaborar un nuevo régimen nacional.

En primer término, se efectuará una revisión al Sistema de Protección Civil de España, el cual consagra una estructura bien definida, tanto en los aspectos ejecutivos como coordinadores, y que tiende, ante todo, al fomento de la autoprotección como principio regulador básico en la materia, pero que, sin embargo, a más de quince años de su estructuración, no ha sido capaz de demostrar la necesaria dinamicidad que se requiere en una doctrina de tan reciente data y que, por lo mismo, se encuentra en constante evolución.

Seguidamente, se realizará una mención al Sistema mexicano de protección civil, el cual ha sido capaz de configurar una estructura moderna acorde con las nuevas tendencias en la materia, promoviendo la participación y colaboración de toda la comunidad, impulsando métodos de aprendizaje de autocuidado y autoprotección y reconociendo que en las labores de protección civil deben sumarse los esfuerzos de todos los entes sectoriales y territoriales que en ellas participan, bajo el mando técnico y coordinador del Supremo Gobierno.

Sistema Nacional de Protección Civil de España.

I) Normativa básica reguladora.

a) Ley 2, de 21 de enero de 1985, sobre protección civil.

b) Real decreto N° 1378, de 1 de agosto de 1985, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

c) Real decreto N° 888, de 21 de marzo de 1986, sobre composición, organización y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de

Protección Civil, modificado por el real decreto N° 573, de 18 de abril de 1997 y por el real decreto N° 206, de 30 de diciembre de 1999.

d) Real decreto N° 407, de 24 de abril de 1992, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

e) Real decreto N° 1123, de 16 de junio de 2000, por el que se regula la creación e implantación de unidades de apoyo ante desastres.

II) Ámbito de aplicación y fundamentos.

Identificada doctrinalmente como protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad publica o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente, la protección civil constituye, para el sistema español, la afirmación de una amplia política de seguridad, que encuentra su fundamento jurídico dentro de la Constitución, en la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física (como primero y mas importante de todos los derechos fundamentales), en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa[210].

Por su parte, la magnitud y trascendencia de los valores que están en juego en las situaciones de emergencia, exige la contribución de los recursos humanos y materiales pertenecientes a la Administración Pública, a todas las organizaciones y empresas, sean públicas o privadas, e incluso a los particulares, a quienes, por medio de la ley, pueden imponérseles deberes con el fin de hacer frente a los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad publica, auténticos presupuestos de hecho de la protección civil, todo ello con escrupuloso respeto del principio de legalidad, constitucionalmente previsto.

III) Organización.

La ley española indica que la extraordinaria heterogeneidad y amplitud de las solicitudes de emergencia, así como de las necesidades que generan y de los recursos humanos y naturales que han de ser movilizados para hacerles frente, convierten a la

[210] Esto significa que para el régimen español, la protección civil abarca no sólo la atención de aquellas emergencias derivadas de catástrofes públicas, sino también las situaciones de grave riesgo colectivo y catástrofe extraordinaria, por lo que su campo de acción es mucho más amplio.

protección civil, en primer lugar y esencialmente, en un problema de organización. Dicha organización corresponde al Estado principalmente, por cuanto constituye una competencia de protección de personas y bienes integrada en el área de la seguridad publica y cuyos mecanismos de actuación son, básicamente, técnicas de planificación y de coordinación a nivel superior.

IV) Actuación práctica del sistema.

Dispone el mensaje de la ley de protección civil de España, que seria equivocado pensar que la organización de la protección civil pretendiese crear servicios específicos, suplantar o ejercer directamente los servicios públicos que con ella puedan tener relación o, incluso, disponer directamente de los medios a tal fin necesarios. La protección civil, por el contrario, debe actuar a través del procedimiento de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar. Ello significa que no cabe circunscribir este planteamiento a los aspectos de la simple coordinación administrativa, lo que representaría asumir una estructura organizativa extremadamente débil, cuando lo cierto es que se requiere, tal y como es frecuente en los sistemas de derecho comparado, el establecimiento de una estructura operativa, con mando único a diseñar en los diferentes planos, sin perjuicio de las decisiones que al gobierno competen como órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil[211].

V) Autoprotección.

La tarea fundamental del sistema de protección civil en España consiste en establecer el óptimo aprovechamiento de las medidas de protección con que cuenta la población ante la posible ocurrencia de una catástrofe pública. Consecuentemente con ello, el sistema no sólo se plantea la forma que los ciudadanos tienen para requerir la protección del Estado y de los otros poderes públicos en la eventualidad de un desastre, sino que su finalidad primordial es procurar que ellos estén preparados para alcanzar, por sí mismos, tal protección.

El sistema español insiste, por ello, en los aspectos relacionados con la

[211] Mensaje de la Ley 2 de 1985, sobre Protección Civil.

autoprotección ciudadana, lo que significa que en los supuestos de emergencia que requieran la actuación de la protección civil, una parte muy importante de la población depende, al menos inicialmente, de sus propias fuerzas. De ahí que, como primera fórmula de actuación, haya de establecer un complejo sistema de acciones preventivas e informativas, al que contribuye en buena medida el cumplimiento de los deberes que se imponen a los propios ciudadanos, con objeto de que la población adquiera conciencia sobre los riesgos que puede sufrir y se familiarice con las medidas de protección que, en su caso, debe utilizar.

Se trata, en definitiva, de lograr la comprensión y la participación de toda la población en las tareas propias de la protección civil, de las que los ciudadanos son, al mismo tiempo, sujetos activos y beneficiarios, tal como se demuestra en las siguientes disposiciones de la ley:

"Los poderes públicos promoverán actividades que sensibilicen a la población acerca de las responsabilidades públicas en materia de protección civil. Asimismo, los centros de enseñanza desarrollarán, entre los alumnos, actividades que se encaminen al logro de los fines propios de la protección civil" (artículo 4 N° 3).

Por su parte, "los titulares de centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades de todo orden que puedan dar origen a una situación de emergencia, están obligados a establecer las medidas de seguridad y prevención que reglamentariamente determinen. Asimismo, dispondrán de un sistema de autoprotección, dotado con sus propios recursos, y del correspondiente plan de emergencia para acciones de prevención de riesgos, alarma, evacuación y socorro" (artículo 5 N° 2).

VI) Objetivos.

La acción permanente de los poderes públicos, en materia de protección civil, se orienta, dentro del régimen en estudio, al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la protección y socorro de personas y bienes, en los casos en que dichas situaciones se produzcan.

La protección civil se entiende, de esta forma, como un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan los diferentes órganos de la Administración Pública, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria.

VII) Competencia.

La competencia dentro del sistema hispano de protección civil, corresponde a la administración civil del Estado, como asimismo, a las fuerzas y cuerpos de seguridad, siempre que las circunstancias lo hicieren necesario.

De igual modo, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaboran en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen (art. 2° de la ley).

VIII) De los deberes y obligaciones en materia de protección civil.

Según la Ley 2, de 1985, son colaboradores en el ejercicio de las labores relacionadas con la protección civil, entre otros:

1.- Todos los ciudadanos, a partir de la mayoría de edad, en caso de requerimiento por las autoridades competentes.

2.- Las personas en situación legal de desempleo y que están recibiendo la correspondiente prestación económica por esta causa.

3.- Quienes estén sometidos al régimen de prestación social sustitutoria del servicio militar y los excedentes del contingente anual de éste.

4.- Todos los residentes en el territorio nacional, mediante el ejercicio de prestaciones personales, sin derecho a indemnización por esta causa.

5.- Los servicios de vigilancia, protección y lucha contra incendios de las empresas públicas y privadas.

6.- Los medios de comunicación social, respecto a la divulgación de informaciones dirigidas a la población y relacionadas con situaciones de emergencia.

IX) De la actuación en caso de emergencia y de los planes de protección civil.

Para determinar las líneas de actuación en la materia, se aprueba, con fecha 24 de abril de 1992, el Real Decreto N° 407, que contiene la "Norma Básica de Protección Civil", el cual señala las directrices esenciales para la elaboración de planes territoriales y especiales, por sectores de actividad, tipos de emergencia o actividades concretas a

ejecutar, disponiendo, además, que para la validez de los planes territoriales, éstos deberán ser previamente homologados, de modo que sean compatibles con el Plan Nacional y se logre así la necesaria coordinación del sistema.

X) Acciones preventivas.

Sin perjuicio de las funciones y competencias que en materia de riesgos específicos otorgan las leyes españolas a los diferentes órganos de la Administración, les corresponderán, en términos genéricos, las siguientes actuaciones:

a) La realización de pruebas o simulacros.

b) La promoción y control de la autoprotección colectiva y ciudadana.

c) Asegurar la instalación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.

d) Asegurar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de prevención de riesgos, mediante el ejercicio de las correspondientes facultades de inspección y sanción, en el ámbito de sus competencias.

XI) Organización básica en materia de dirección y coordinación.

En principio el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Protección Civil, ostenta la superior autoridad en la materia y, como tal, ejerce la dirección y coordinación de las actividades específicas de protección civil, pudiendo, cuando la naturaleza de la emergencia lo hiciere necesario, delegar todo o parte de sus funciones[212].

Como órgano directivo y coordinador, corresponde a la Dirección General de Protección Civil:

1.- Elaborar la Norma Básica y los planes especiales de protección civil.

2.- Elaborar el catálogo nacional de recursos movilizables de emergencia.

3.- Desarrollar las normas de actuación que en materia de protección civil apruebe el Gobierno.

---

[212] La Dirección General de Protección Civil de España, es un organismo encuadrado dentro del Ministerio del Interior, que tiene como misiones la protección física de las personas y de los bienes en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas puedan peligrar o sucumbir masivamente.

4.- Ejercer la superior dirección, coordinación e inspección de las acciones y medios de ejecución de los planes de actuación civil.

5.- Requerir a los organismos de la Administración, organizaciones privadas y ciudadanos la colaboración necesaria para la realización de simulacros o ejercicios prácticos de control de emergencias.

6.- Disponer, con carácter general, la intervención de las fuerzas y cuerpos de seguridad y solicitar del Ministerio de Defensa la colaboración de las Fuerzas Armadas.

7.- Requerir de las autoridades locales la intervención de sus cuerpos de policía y demás servicios relacionados con la protección civil.

Por otra parte, el organismo técnico en la materia se denomina Comisión Nacional de Protección Civil y está integrada por los representantes de la Administración del Estado que reglamentariamente se determinen, así como por un representante designado por los órganos de gobierno de cada una de las comunidades autónomas del país. En el ejercicio de sus funciones le corresponde la elaboración de normas técnicas, la participación en la coordinación de las acciones de los órganos relacionados con la protección civil, la elaboración de los criterios necesarios para establecer el catálogo de recursos movilizables en caso de emergencia, la homologación de los planes regionales de protección civil, etc.

XII) Infracciones y sanciones.

Constituyen infracciones a la ley:

a) El incumplimiento de las obligaciones de colaboración personal y material con la protección civil y de las obligaciones derivadas de las órdenes que dicten las autoridades respectivas.

b) El incumplimiento por los órganos correspondientes de las obligaciones derivadas de los planes de autoprotección y emergencia.

c) La negativa a suministrar la información necesaria para la elaboración de las normas, listas, catálogos y planes de protección civil.

La potestad sancionatoria de las infracciones a la ley corresponde a las autoridades que, en cada caso y según lo dispuesto en la ley y en las normas que la desarrollen y ejecuten, sean competentes en materia de protección civil.

XIII) Caracteres del Sistema de Protección Civil español.

1.- Multiplicidad normativa. Tal como se señaló con respecto al sistema chileno, el régimen español se estructura en base a un sinnúmero de textos legales, lo que dificulta su manejo y aplicación, tanto por las autoridades ejecutivas como por los organismos voluntarios y particulares que participan de la atención de las emergencias.

2.- La ley sobre protección civil de 1985 no presenta una claridad conceptual en la materia y, junto a ello, parece ser más una declaración de principios que un instrumento legal adecuado para el manejo de situaciones concretas.

3.- Derivado de lo anterior, no contiene la ley medidas específicas tendientes a ir en auxilio de los damnificados por una catástrofe, tales como beneficios tributarios, salariales, laborales, crediticios, etc.

4.- La ley no reconoce el deber de resguardo medio ambiental que le corresponde a las entidades que participan de la atención de las emergencias, lo que se refleja en su concepción de la protección civil como el "socorro físico de las personas y de los bienes, en situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente"[213].

5.- Existen disposiciones que parecen contrariar, abiertamente, derechos fundamentales, como el artículo 4 N° 7 de la Ley 2 que faculta a las autoridades competentes, cuando la naturaleza de la emergencia lo haga necesario, para proceder a la requisa temporal de todo tipo de bienes, así como a la intervención y ocupación transitoria de los que sean necesarios, afectándose con ello el derecho de dominio en su esencia.

6.- Prescribe y fomenta la participación de toda la población en las labores de protección civil.

7.- Incentiva la autoprotección como principio regulador del sistema.

8.- Reconoce la importancia del ejercicio de labores preventivas como simulacros, formación profesional y ciudadana, así como el apoyo voluntario y desinteresado de los ciudadanos a las actividades estatales.

---

[213] Mensaje de la Ley 2, de 21 de enero de 1985, sobre protección civil.

9.- Contiene un adecuado régimen de sanciones, lo que facilita el funcionamiento del sistema y tiende a la ejecución de las actividades en forma eficiente y coordinada.

Sistema Nacional de Protección Civil de México.

I) Antecedentes.

El Sistema Nacional de Protección Civil de México pretende estructurar un régimen legal destinado a que las entidades encargadas de materializar las actuaciones propias de la protección civil puedan realizar sus funciones dentro de un marco de derecho, de modo que las buenas intenciones que caracterizan los esfuerzos de planeación se traduzcan en acciones concretas, a través de la asignación de recursos materiales y humanos suficientes para el logro de sus objetivos.

Este moderna concepción se traduce materialmente en la dictación, con fecha 8 de mayo de dos mil, tanto de la Ley General de Protección Civil, como del denominado "Reglamento del Fondo de Desastres Naturales", referido a materias como reglas de operación para desastres particulares, normas sobre presupuestación de este fondo, sistemas de control y verificación de cuentas de las entidades que, por el ejercicio de sus actividades, pudieren llegar a provocar algún tipo de emergencia, etc.

II) Conceptualización.

El capítulo I de la Ley General de Protección Civil de México, bajo el epígrafe "Disposiciones Generales", señala que el Sistema Nacional se integra con las normas, instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la protección civil[214], conteniendo para estos efectos, en su artículo 3°, una serie de definiciones que tienden a facilitar su manejo y aplicación, entre las que por su importancia conviene destacar:

- Protección Civil: "Conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre".

[214] Artículo 2° de la Ley General de Protección Civil de México.

- Prevención: "Acciones dirigidas a controlar riesgos, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre la vida y bienes de la población, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente".

- Auxilio: "Acciones destinadas primordialmente a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y la planta productiva y a preservar los servicios públicos y el medio ambiente, ante la presencia de un agente destructivo".

- Recuperación : "Proceso orientado a la reconstrucción y mejoramiento del sistema afectado (población y entorno), así como a la reducción del riesgo de ocurrencia y la magnitud de los desastres futuros".

- Apoyo: "Conjunto de actividades administrativas para el sustento de la prevención, auxilio y recuperación de la población ante situaciones de desastre".

El mismo artículo señala, además, los conceptos de agentes destructivos, grupos voluntarios, fenómeno geológico, fenómeno hidrometereológico, fenómeno químico tecnológico, fenómeno sanitario ecológico, fenómeno socio-organizativo, riesgo, emergencia, desastre, zona de desastre, damnificado, evacuado, albergado, etc.

III) Alcances.

La Ley General de Protección Civil es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases de la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios[215].

Dentro de este sistema, la mencionada labor coordinadora corresponde al Poder Ejecutivo Federal, quien en el ejercicio de sus funciones está facultado para:

a.- Dictar los lineamientos generales para inducir y conducir las labores de protección civil, a fin de lograr la participación de los diversos sectores y grupos de la sociedad;

b.- Incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los montos necesarios para la aplicación del sistema;

c.- Emitir declaratorias de emergencia o desastre y;

d.- Disponer la utilización y destino de los recursos necesarios para la atención de los desastres, con arreglo a la regulación que al respecto se emita[216].

---

[215] Artículo 1° de la Ley General de Protección Civil de México. Resalta la importancia de las labores de coordinación que corresponden al Gobierno Federal, lo que resulta de particular importancia en un sistema de gobierno federal como el mexicano.

[216] Artículo 4° de la Ley General de Protección Civil de México.

A su vez, establece la ley, en su artículo 5°, que los poderes legislativo y judicial, los gobiernos de los estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como la población que colabora con las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, se podrán sumar a estas actividades para que las acciones de protección civil se realicen en forma coordinada y eficaz.

IV) Objetivo.

El Sistema Nacional de Protección Civil de México se presenta como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y relaciones de las entidades del sector público con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados, las autoridades de los estados, del Distrito Federal y de los Municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas destinadas a la protección de la población contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre (art. 9 de la ley).

El objetivo del Sistema Nacional es proteger a la persona y a la sociedad ante la posible ocurrencia de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la planta productiva, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad (art. 10 de la ley).

V) Infraestructura organizativa.

Los recursos organizativos básicos del Sistema Nacional de Protección Civil incluyen al Presidente de la República, al Congreso Nacional, a las dependencias, organismos e instituciones de la Administración Pública, al Centro Nacional de Prevención de Desastres, a los grupos voluntarios, vecinales y no gubernamentales y a los sistemas de protección civil de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los Municipios.

La coordinación ejecutiva de las actividades de todos estos organismos corresponde al Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación[217], respecto de la cual la ley señala facultades concretas para el ejercicio de sus atribuciones entre las que destacan, la proposición de políticas y estrategias de desarrollo, la creación de mecanismos e instrumentos que permitan prevenir y atender la eventualidad de un desastre, la difusión de las labores que en el ejercicio de sus actividades realizare, el asesoramiento y

[217] Equivalente a nuestro Ministerio del Interior.

apoyo a otras entidades que desempeñan funciones relacionadas con la protección civil, la suscripción de convenios en la materia, la emisión de normas oficiales, etc.

A su vez, el Consejo Nacional funciona como un órgano consultivo en materia de planeación de la protección civil que busca convocar, concertar, inducir e integrar las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia, a fin de garantizar la consecución del objetivo del Sistema Nacional. Asimismo, busca fomentar la participación de todos los sectores de la sociedad, de los diversos grupos locales organizados, fijar los criterios de cumplimiento de los acuerdos internacionales, promover el estudio, la investigación y la capacitación, etc.

El Consejo Nacional es presidido por el Presidente de la República e integrado, además, por los titulares de las diversas carteras del Ejecutivo, por los Gobernadores de los Estados y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El Secretario de la Gobernación actúa como Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional.

VI) De los grupos voluntarios.

La Ley General de Protección Civil reconoce como grupos voluntarios a las instituciones, organizaciones y asociaciones municipales, estatales, regionales y nacionales que obtengan su registro ante la instancia correspondiente, las que una vez registradas como tales, se integran al Sistema Nacional, asumiendo derechos y obligaciones.

Para estos efectos, las personas u organismos que deseen desempeñar labores de rescate y auxilio, deberán constituirse, preferentemente, en grupos voluntarios.

VII) Del Programa Nacional.

El Programa Nacional es un conjunto de objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas para cumplir con el objetivo del Sistema Nacional.

Los programas estatales y municipales de protección civil deberán elaborarse de conformidad con las líneas generales que establezca el Programa Nacional.

VIII) De las declaratorias de emergencia y desastre.

Ante la inminencia o alta probabilidad de ocurrencia de un desastre que ponga en riesgo la vida humana y cuando la rapidez de la actuación del Sistema Nacional de Protección Civil fuere esencial, la Secretaría de Gobernación podrá emitir una "declaratoria de emergencia", la cual se divulgará a través de los medios masivos de comunicación. Una vez decretada la emergencia, la Secretaria de la Gobernación podrá

erogar los montos que considere necesarios para atenuar los efectos del posible desastre, así como para responder en forma inmediata a las necesidades urgentes generadas por su ocurrencia.

Por su parte, la Secretaría de Gobernación se encuentra facultada, además, para dictar las denominadas "declaratorias de desastre", por medio de la cual se reconoce que uno o varios fenómenos perturbadores han causado daños severos y que su atención requiere de recursos especiales al haber sido sobrepasadas las capacidades locales.

IX) Medidas de seguridad.

Finalmente, la Ley General de Protección Civil de México, dispone que en caso de riesgo inminente, sin perjuicio de la emisión de la declaratoria de emergencia y de lo que establezcan otras disposiciones, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal ejecutarán las medidas de seguridad que les competan, a fin de proteger la vida de la población y sus bienes, la planta productiva y el medio ambiente, con la finalidad de garantizar los servicios esenciales de la comunidad.

X) Méritos de la Ley General de Protección Civil de México.

1.- Contiene un extenso catálogo de definiciones que facilitan el manejo de la ley y tienden a evitar problemas de interpretación.

2.- Regula sólo los principios fundamentales en la materia, dejando la normativa particular para ser tratada mediante un reglamento.

3.- Incentiva la participación no sólo de los organismos propiamente relacionados con la materia, sino también de los poderes legislativo y judicial, de los gobiernos de los estados, de los municipios, de los grupos voluntarios, sociales y privados e incluso de los particulares.

4.- Establece claramente que el fomento de las acciones de prevención, de atención y de recuperación, así como la labor coordinadora del sistema, corresponde a la Secretaría de la Gobernación, respecto de la cual la ley establece facultades específicas[218].

5.- Promueve como fin primordial de la protección civil, la educación para la autoprotección de modo que convoque y sume el interés de la población en general, así como su participación individual y colectiva.

---

[218] La función coordinadora cobra aún mayor relevancia en un sistema de gobierno federal como el existente en el Estado mexicano.

6.- Relacionado con lo anterior, incentiva la realización de eventos tendientes al aprendizaje de autoprotección y autocuidado, la ejecución de simulacros, la formulación y promoción de campañas de difusión masiva y comunicación social, el desarrollo de información técnica y científica sobre fenómenos perturbadores que afecten o puedan afectar a la población, el establecimiento de programas educativos y de difusión, etc.

7.- Establece un ordenado sistema de financiamiento en los distintos niveles.

8.- Regula temporalmente dos situaciones diferentes:

a) La declaratoria de emergencia, que es aquella que emite la Secretaría de la Gobernación y que tiene lugar ante la inminencia o alta probabilidad de que ocurra un desastre, teniendo por objeto atenuar los efectos del posible evento catastrófico, así como responder en forma inmediata a las necesidades urgentes que se produzcan.

b) La declaratoria de desastre, que es aquella que emite la Secretaría de la Gobernación y que tiene lugar una vez ocurrido el evento destructivo con el objeto de ir en auxilio de los damnificados.

9.- Contiene una moderna concepción en la materia que integra a los diversos organismos que componen la Administración del Estado, reconociendo que las labores primordiales destinadas a la atención de las emergencias deben ser desarrolladas en el nivel local, que es donde ellas se producen, dejando a la autoridad central un objetivo predominantemente coordinador.

CONCLUSIONES.

1.- Sistema Nacional de Protección Civil.

Considerando el volumen de disposiciones que inciden en los diversos ámbitos de la protección civil, tanto en el aspecto preventivo como en el de respuesta, es posible afirmar la existencia en nuestro país de un Sistema Nacional constituido por un conjunto de mecanismos específicos para el manejo de los riesgos mayores, desastres y otras situaciones de emergencia que, integrando todas las herramientas que la ley entrega a los entes administrativos que inciden en su atención, 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 la crisis, cuando ésta se presenta.

2.- Finalidad del Sistema.

La existencia de este sistema de protección civil implica para la comunidad reconocer la existencia de "riesgos", entendidos como la "probabilidad de exceder un valor específico de daños sociales, ambientales y económicos en un lugar dado y durante un tiempo de exposición determinado"[219] y, por tanto, como un fenómeno inevitable que debe llevar a los diversos sectores de la sociedad a realizar el máximo esfuerzo de detección y dimensionamiento de los mismos, de manera de prevenir su degeneración en eventos destructivos (emergencias o desastres), o bien, frente a aquellos que han resultado inevitables, responder minimizando las pérdidas y acrecentando las capacidades de recuperación ante sus efectos.

En este sentido, el Sistema Nacional de Protección Civil responde a la necesidad de contar con un ordenamiento que tienda a la protección de la población, de sus bienes y del medio ambiente ante situaciones de riesgo colectivo derivadas de fenómenos de la naturaleza o del ejercicio de actividades productivas peligrosas, que permite al Estado, a los organismos públicos que lo constituyen, a las entidades privadas, a aquellas de carácter voluntario e incluso a los particulares estar preparados para hacer frente a eventos destructivos o potencialmente destructivos de manera de conseguir el mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la sociedad.

---

[219] Decreto Supremo de Interior N° 156, de 12 de marzo de 2002, publicado en el Diario Oficial de 13 de junio del mismo año, que aprueba Plan Nacional de Protección Civil.

3.- Estructura normativa del Sistema.-

La estructura normativa de este sistema se encuentra tanto en preceptos de orden constitucional como legal, los cuales se complementan a través de un sinnúmero de disposiciones de la más diversa naturaleza, origen y contenidos que, no obstante tener como objetivo primordial atender necesidades en sus específicos campos de acción, inciden, en mayor o menor medida, en materias propias de la protección civil, fijando herramientas de gran utilidad para los órganos que participan de la emergencia.

4.- Carencia de una política nacional de protección civil. Necesidad de modernizar y actualizar el sistema.

Este ordenamiento normativo - con sanción constitucional y legal - ha permitido a la sociedad chilena, desde su establecimiento, mantener un grado razonable de seguridad ante la irremediable ocurrencia de fenómenos destructivos, lo que, sin embargo, no ha significado el desarrollo de una política nacional sobre la materia que coordine y oriente las actividades ejecutadas en este ámbito por los diversos organismos partícipes, fundamentalmente debido a que las múltiples disposiciones que inciden en la protección civil han sido dictadas en diferentes épocas y respondiendo a diversas necesidades, concepciones y urgencias, lo que implica la existencia de una muy débil coordinación e integración entre ellas, no obstante el enorme esfuerzo que en este aspecto ha llevado adelante la Oficina Nacional de Emergencia.

La carencia de una política global sobre la materia que signifique el establecimiento de un sistema público de gestión y tratamiento de la protección civil tendiente a definir competencias al menos desde una perspectiva global, conlleva a que la actividad de los diversos organismos se desarrolle de acuerdo a criterios específicos de actuación, incidiendo en la práctica en que su participación en la emergencia sea inconexa, repetitiva y hasta, en algunos casos, contradictoria.

Debido a lo anterior, desde hace algún tiempo, se ha hecho notar la necesidad imperiosa de armonizar la normativa aplicable y de insertar en nuestro ordenamiento las modernas concepciones sobre la materia, con el fin último de asegurar de la mejor forma el mejoramiento de la calidad de vida de la población, para lo cual la doctrina ha propuesto dos posibles vías de solución: la fijación del texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 16.282 o la dictación de una ley orgánica de protección civil que defina criterios generales sobre la materia.

Sin embargo, considerando las carencias del sistema, parece no ser suficiente con modificar la ley N° 16.282, puesto que, como se ha expresado, el verdadero problema se produce por la falta de armonización que presenta el ordenamiento en su integridad, por ello se propone como la solución más acertada el iniciar un proceso de adecuación sistémica con participación de la totalidad de entidades que intervengan en algunas de las instancias de la atención de las emergencias, de modo de generar un debate nacional que concluya con la dictación de una ley general que siente las bases del Sistema Nacional, partiendo por definir a la protección civil como un "conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población, de los bienes materiales y del medio ambiente, ante la eventualidad de ocurrir un desastre, sea proveniente de un fenómeno de la naturaleza o del ejercicio de actividades humanas riesgosas", de modo que a partir de ello se delimiten las competencias de los órganos intervinientes.

5.- Armonización de preceptos legales a nuestro régimen constitucional.

Como punto de partida para la actualización y modernización del sistema, resulta imprescindible armonizar la normativa legal vigente con la Constitución Política de la República, al menos en tres aspectos:

a) La eliminación de disposiciones de la ley que, considerando su aplicación en un régimen de normalidad constitucional, resultan abiertamente inconstitucionales, como por ejemplo aquella que faculta al Presidente de la República para por medio de decreto supremo dictar normas de excepción al estatuto administrativo; aquella que lo faculta para fijar normas excepcionales relativas a protestos de letras de cambio o plazo de validez de los cheques; aquella que faculta a los Intendentes y Gobernadores, sin necesidad de procedimiento previo, para ordenar la clausura de los establecimientos comerciales e industriales hasta por treinta días, etc.

b) El precisar claramente que frente a la ocurrencia de una emergencia y en atención a su magnitud, el Presidente de la República se encuentra facultado para adoptar dos posibles vías de solución: la declaración de zona afectada por catástrofe, caso en el cual entran a regir las disposiciones de la ley, o bien, la declaración del correspondiente estado de excepción constitucional de catástrofe, para hacer aplicables los preceptos constitucionales de los artículos 39 y siguientes de la Carta Fundamental. Sin perjuicio de

ello, debiese disponerse directamente que el Presidente, en uso de sus atribuciones, se encuentra facultado para efectuar conjuntamente ambas declaraciones.

c) El reconocimiento en la legislación sobre protección civil del proceso de descentralización del Estado que se ha llevado a efecto en nuestro país a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de la República de 1980 y, particularmente, producto de la dictación de la ley 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional y de la ley 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, lo cual debiera conducir al establecimiento y desarrollo en los diversos niveles - comunal, provincial, regional y nacional - de los denominados Comités de Protección Civil, con el objeto de que la atención de las emergencias se lleve a cabo, en primer término, con la utilización de los medios humanos y materiales del nivel local, de manera que la gestión en la materia responda a la realidad de un área jurisdiccional determinada interrelacionando amenazas, vulnerabilidades y recursos como base de orientación de la acción en prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación, permitiendo que tales labores se transformen en un proceso participativo y continuo en el tiempo, de revisión y perfeccionamiento permanente. Ello se conseguiría por medio de la constitución de Comités de Protección Civil en dos instancias diferentes:

- Los comités de emergencia, como entidades que representan los recursos del sistema para la prevención, mitigación, preparación y cumplimento de planes y programas, en los cuales participen, de acuerdo a la realidad local, los representantes de los organismos e instituciones que sean necesarios para desarrollar y ejecutar los programas que privilegien tales actividades y que respondan a una gestión integral de protección civil.

- Los comités de operaciones de emergencia, como órganos de trabajo que representan a las entidades, organismos y servicios del sistema de protección civil, cuyos recursos humanos, técnicos y materiales sean necesarios de coordinar para la respuesta y rehabilitación ante la ocurrencia de un evento adverso o destructivo, estructurados en torno a un centro de operaciones de emergencia (C.O.E.), que corresponde al lugar físico de su funcionamiento[220].

En este sentido el verdadero potenciamiento de los Comités de Protección Civil se daría a partir de su reconocimiento como las entidades encargadas de la atención de las emergencias en los diversos niveles, desligando su funcionamiento práctico del

[220] La estructuración de los Comités de Protección Civil ha sido establecida por el nuevo Plan Nacional, de 12 de marzo de 2002, publicado en el Diario Oficial de 13 de junio del mismo año.

Ministro del Interior, Intendente, Gobernador y Alcalde, a quienes sólo correspondería su presidencia, quedando bajo la responsabilidad del director de protección civil o de emergencia la coordinación ejecutiva de los comités, mediante la utilización de criterios de carácter técnico que permitan el pleno respeto de los principios básicos que rigen la materia y que, como tales, han sido contemplados por el nuevo Plan Nacional de Protección Civil, a saber, la ayuda mutua y el uso escalonado de recursos.

El principio de la ayuda mutua pretende conseguir que las personas e instituciones trabajen en equipos multidisciplinarios e interinstitucionales en el diseño y establecimiento de programas conjuntos de seguridad y protección civil.

A su vez, el empleo escalonado de recursos implica la utilización eficiente de los medios disponibles, es decir, la movilización gradual de recursos humanos, técnicos y materiales, desde el nivel individual hasta el estatal, de modo de satisfacer de la mejor forma las necesidades que demande un plan o programa en particular.

6.- Actuación de la Oficina Nacional de Emergencia.

Por otra parte, la dictación de una ley orgánica de protección civil debiese redefinir el rol previsto para la Oficina Nacional de Emergencia, desde que se ha considerado inadecuado su actual funcionamiento. En efecto, tal como se concluyó entre los participantes del seminario de consultores que organizara la propia ONEMI, la mayoría de ellos se inclinó por concebir a este organismo como un ente descentralizado, con personalidad jurídica propia, de carácter permanente, técnico, pequeño, de gran eficiencia en la coordinación y manejo de la información relevante de la emergencia y que se relacione con el Presidente a través de expresiones directas de supervigilancia de éste a aquel, sin perjuicio de su integración uni o pluripersonal o del rango que se le otorgue.

Así también, sería necesario reconocer que en períodos de normalidad y en el plano preventivo, los órganos intervinientes sectorial y territorialmente en la emergencia a través del ejercicio de sus competencias específicas, deben actuar bajo el mando coordinador de la Oficina Nacional de Emergencia y fundamentar su actuación cuando adopten decisiones en contrario a las que ésta proponga y que demuestren técnicamente la mejor opción.

Por el contrario, durante los estados de anormalidad o emergencia - atendido que las necesidades en estas circunstancias requieren de atención inmediata - la catástrofe debe ser responsabilidad, en primer término, del órgano con competencia sectorial o

territorial en búsqueda de la eficiencia y de la mejor protección de la comunidad, de sus bienes materiales y del medio ambiente.

7.- Competencias de los organismos partícipes.

Como consecuencia de lo anterior, de gran importancia sería delimitar, al menos de un modo genérico, las atribuciones de los diversos organismos partícipes de la emergencia, para lo cual resultaría trascendente la participación activa de sus representantes en los respectivos Comités de Protección Civil, de modo de generar planes comunes de trabajo que, tanto en el ámbito preventivo como en el de respuesta, tiendan al desarrollo coordinado y eficiente de las labores de protección civil, reconociendo, en todo caso, que desde un perspectiva práctica resulta virtualmente imposible la perfecta delimitación de sus competencias.

La integración de los respectivos Comités de Protección Civil por representantes de las diversas instancias sectoriales aparece como fundamental a propósito de aquellos organismos que en la actualidad carecen de todo tipo de coordinación con la Oficina Nacional de Emergencia, como es el caso de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, entidad que, como es sabido, se relaciona con el Supremo Gobierno a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, lo cual conduce a la inexistencia de una política general para el tratamiento de la denominada "emergencia sanitaria".

De igual modo, facilitaría la coherencia interna del sistema jurídico a nivel nacional, particularmente en la etapa de respuesta, la consagración de funciones especificas de coordinación respecto de la Oficina Nacional de Emergencia.

8.- Régimen presupuestario del Sistema.

No debiese olvidar el legislador, además, establecer un adecuado manejo presupuestario de la emergencia, particularmente en el ámbito preventivo. Un camino para ello podría constituirlo la asignación directa, por la Ley de Presupuesto, de fondos para la constitución y funcionamiento de los Comités de Protección Civil, de modo de permitir la actuación permanente y adecuada de dichas entidades.

A su vez, en este mismo orden de ideas, el fomento de las actividades de protección civil se obtendría a través de la modificación del artículo 76 letra b) de la ley 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, de modo de permitir que las sumas no utilizadas del 5% del Fondo de Desarrollo Regional, destinado a

gastos de emergencia, pueda acumularse y ser utilizado en el ejercicio presupuestario siguiente, según las circunstancias lo requieran.

9.- Planes y mecanismos de autoprotección.

Asimismo, en el aspecto preventivo, la legislación debiese fomentar decididamente el aprovechamiento optimo de las medidas de protección existentes. En este sentido, el sistema no sólo se debería limitar a establecer los mecanismos de actuación del Estado frente a la ocurrencia de catástrofes, sino procurar que la población, al menos inicialmente, se encuentre preparada para por si misma hacer frente a su ocurrencia.

Para ello resulta necesaria la creación de planes de autoprotección, que permitan el desarrollo de programas de prevención de riesgos, alarma, evacuación y socorro, destinados a lograr la comprensión y participación de toda la población en las tareas de protección civil, de modo que paulatinamente se adquiera una conciencia nacional acerca de su importancia y se identifiquen las medidas que, en cada caso, deben ser adoptadas.

10.- Desarrollo normativo a nivel internacional.

A su vez, la actualización del sistema de protección civil debiese concluir a largo plazo con el desarrollo de normas de colaboración, apoyo y prevención de desastres a nivel internacional, de modo de acopiar experiencias y recursos para hacer frente a su ocurrencia, tal como se ha producido, por ejemplo con el Convenio de Basilea en materia de transporte de sustancias peligrosas por calles y caminos.

11.- Plan Nacional de Protección Civil.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse que el primer paso hacia la modernización del sistema en nuestro país, se ha producido con la promulgación del Plan Nacional de Protección Civil, publicado en el Diario Oficial de 13 de junio de 2002, el cual ha consagrado principios fundamentales en la materia, cuyo desarrollo requiere imperiosamente la actualización de la normativa legal, de modo de implementar un régimen acorde con los enfoques establecidos por este nuevo Plan Nacional, cuales son, fundamentalmente, los siguientes:

a.- El concebir al riesgo como una realidad dinámica y controlable, propiciando una gestión integral que aborde acciones de prevención, mitigación,

preparación, respuesta y rehabilitación, orientadas a fomentar el proceso de desarrollo sustentable por medio del fortalecimiento de las condiciones de seguridad como factor del mejoramiento de la calidad de vida.

b.- El proveer metodologías y herramientas desde el nivel local, permitiendo su aplicación de acuerdo a realidades específicas de riesgos y recursos, con el fin de hacer más eficaz y eficiente la gestión tanto en prevención como en respuesta a la ocurrencia de emergencias o catástrofes.

c.- El establecer mecanismos de participación de todas las instancias involucradas en los distintos niveles administrativos, tendientes a efectuar un diseño estratégico de gestión permanente en protección civil, proporcionando elementos indicativos que faciliten los procesos destinados a incorporar el factor riesgo en la planificación del desarrollo local, provincial, regional y nacional.

d.- El dotar al sistema, en cada uno de sus niveles, de herramientas específicas para el acceso a consensos sobre objetivos y medios que permitan, coordinadamente y en forma integrada, asumir una gestión global y permanente en protección civil.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA.-

1.- Aylwin Azócar, Arturo, "Principios de la Ley Orgánica de la Administración del Estado y pautas para el análisis de su Título I", Revista Chilena de Derecho, volumen 16, 1989.

2.- Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, "Manual de Gestión Regional", 1994.

3.- Del Fávero, Gabriel, "Ley de Bases Generales del Medio Ambiente", Revista de Estudios Públicos N° 54, 1994.

4.- Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, "De apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil", s. ed., 1996.

5.- Nogueira Alcalá, Humberto, "El Gobierno Regional en Chile y en la experiencia comparativa", cuadernos universitarios, Universidad Nacional Andrés Bello, serie Debates N° 2, 1993.

6.- Oficina Nacional de Emergencia, "Anteproyecto de Plan Nacional de Protección Civil, s. ed., 1999.

7.- Oficina Nacional de Emergencia, Compendio legal preparado por la sección de asesoría jurídica para el manejo de la legislación aplicable en protección civil.

8.- Oficina Nacional de Emergencia, "Hacia una cultura de la prevención", s. ed., 2000.

9.- Silva Cimma, Enrique, "Derecho Administrativo chileno y comparado: principios fundamentales de derecho público y Estado solidario", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994.

10.- Verdugo Marinkovic, Mario y Pfeffer Urquiaga, Emilio, "Derecho Constitucional", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994.

11.- Verdugo Marinkovic, Mario, Pfeffer Urquiaga, Emilio y Nogueira Alcalá, Humberto, "Derecho Constitucional", Editorial Jurídica de Chile, 1° edición, tomo II, 1994.

LEGISLACIÓN.-

1.- Código de Aguas.

2.- Código Civil.

3.- Código Sanitario.

4.- Constitución Política de la República de 1980.

5.- D.F.L. N° 1 del Ministerio de Hacienda, de 28 de julio de 1993, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley orgánica del Consejo de Defensa del Estado.

6.- D.F.L. N° 1 del Ministerio de Minería, de 13 de septiembre de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos.

7.-D.F.L. N° 7 del Ministerio de Economía, de 1983, que fija el texto refundido del D.L. 1172 de 1975, que crea la Comisión Nacional de Riego.

8.- D.F.L. N° 22 del Ministerio del Interior, de 19 de noviembre de 1959, ley orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República.

9.- D.F.L. N° 383 del Ministerio de Obras Públicas, de 21 de junio de 1989, Ley General de Servicios Sanitarios.

10.- D.L. N° 369, de 18 de marzo de 1974, crea la Oficina Nacional de Emergencia dependiente del Ministerio del Interior; señala sus funciones y fija las plantas de su personal.

11.- D.L. N° 519, de 15 de junio de 1974, establece disposiciones sobre poblaciones de emergencia.

12.- D.L. N° 1088, de 7 de julio de 1975, suprime el título II del D.L. 519 sobre poblaciones de emergencia.

13.- D.L. N° 1172, de 1975, crea la Comisión Nacional de Riego.

14.- D.L. N° 1263, Ley Orgánica Constitucional de Administración Financiera del Estado.

15.- D.L. N° 2224, de 8 de junio de 1978, que crea la Comisión Nacional de Energía.

16.- D.L. N° 2252, de 23 de febrero de 1979, sobre viviendas sociales.

17.- D.S. N° 12, de la Subsecretaría de Guerra, de 6 de enero de 1956, reglamento para la aplicación de la ley N° 3.924, que crea la Cruz Roja Chilena.

18.- D.S. N° 26, del Ministerio de Defensa, de 1996, designa al Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile como representante ante el Sistema Internacional de Alarma de Tsunami del Pacífico y crea el Servicio de Búsqueda y Salvamento Aéreo (S.A.R.).

19.- D.S. N° 77, del Ministerio de Defensa, de 29 de abril de 1978, reglamento complementario de la ley de control de armas.

20.- D.S. N° 119 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de 1984, reglamento del servicio de aficionados a las radiocomunicaciones.

21.- D. S. N° 155 del Ministerio del Interior, de 16 de abril de 1977, aprueba Plan Nacional de Emergencia.

22.- D.S. N° 156 del Ministerio del Interior, de 12 de marzo de 2002, aprueba el Plan Nacional de Protección Civil y deroga el D.S. N° 155 de 1977 y el Título X del D.S. N° 509 de 1983, de Interior.

23.- D.S. N° 294 del Ministerio de Obras Públicas, de 1984, fija el texto refundido de la ley orgánica del Ministerio de Obras Públicas.

24.- D.S. N° 298 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de 1994, fija el reglamento para el transporte de cargas peligrosas por calles y caminos.

25.- D.S. N° 509 del Ministerio del Interior, de 28 de abril de1983, aprueba reglamento para la aplicación del D.L. N° 369 de 1974, ley orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior.

26.- D.S. N° 708 del Ministerio de Defensa, de 1989, reorganiza el Servicio de Búsqueda y Salvamento (S.A.R.).

27.- D.S. N° 753 del Ministerio de Defensa, de 1975, actualiza normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.) sobre búsqueda y salvamento.

28.- D.S. N° 1.250 del Ministerio de Defensa, de 4 de julio de 1947, reglamento para la aplicación de la ley N° 8.059 sobre Defensa Civil.

29.- D.S. N° 4.625 del Ministerio del Interior, de 22 de diciembre de 1943, sobre obtención de personalidad jurídica por los Cuerpos de Bomberos.

30.- Ley N° 3.924, de 14 de abril de 1923, crea la Cruz Roja Chilena.

31.- Ley N° 8.059, de 16 de febrero de 1945, sobre Defensa Civil.

32.- Ley N° 16.282, de 28 de julio de 1965 y cuyo texto refundido fue fijado por D.S. N° 104 del Ministerio del Interior, de 28 de enero de 1977, en su Título I establece disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes.

33.- Ley 16.319, de 23 de octubre de 1965, crea la Comisión Chilena de Energía Nuclear.

34.- Ley N° 18.046, de 22 de octubre de 1981, Ley sobre Sociedades Anónimas.

35.- Ley N° 18.302, de 2 de mayo de 1984, Ley de Seguridad Nuclear.

36.- Ley N° 18.410, de 22 de mayo de 1985, crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

37.- Ley N° 18.415, de 14 de junio de 1985, Ley Orgánica Constitucional sobre Estados de Excepción.

38.- Ley N° 18.450, de 30 de octubre de 1985, aprueba normas para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje.

39.- Ley N° 18.575, de 29 de diciembre de 1989, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

40.- Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto coordinado, refundido y sistematizado fue fijado mediante D.F.L. N° 1-19.704, de Interior, de 27 de diciembre de 2001 y publicada en el Diario Oficial de 3 de mayo de 2002.

41.- Ley N° 18.902, de 27 de enero de 1990, crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

42.- Ley N° 18.961, de 7 de marzo de 1990, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros.

43.- Ley N° 19.061, de 31 de mayo de 1991, establece normas sobre fomento a obras de riego en zonas afectadas por sismos o catástrofes.

44.- Ley N° 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido fue fijado por D.S. N° 291 de 1993, de Interior.

45.- Ley N° 19.300, de 9 de marzo de 1994, Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

46.- Ley N° 19.613, de 8 de junio de 1999, introduce modificaciones en la ley N° 18.410 y en el D.F.L. N° 1 de Minería.

LEGISLACIÓN COMPARADA.-

ESPAÑA:

1.- Ley 2, de 21 de enero de 1985, sobre protección civil.

2.- Real Decreto N° 1.378, de 1 de agosto de 1985, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

3.- Real Decreto N° 888, de 21 de marzo de 1986, sobre composición, organización y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil, modificado por el Real Decreto N° 573, de 18 de abril de 1997 y por Real Decreto N° 206, de 30 de diciembre de 1999.

4.- Real Decreto N° 1.123, de 16 de junio de 2000, por el que se regula la creación e implantación de unidades de apoyo a desastres.

MEXICO:

Ley General de Protección Civil de México, de 8 de mayo de 2000.

PÁGINAS DE INTERNET.-

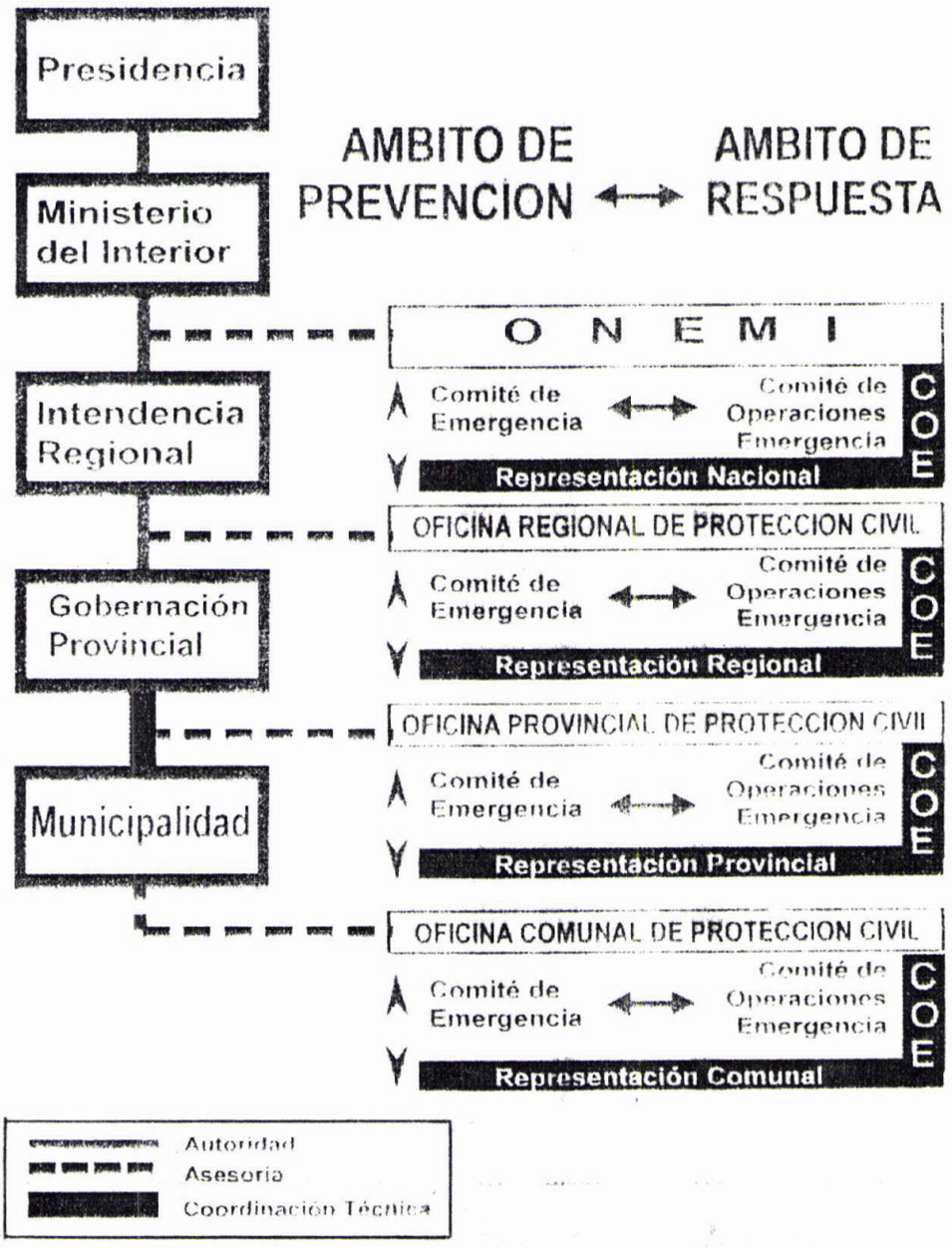
1.- www.onemi.cl.

2.- www.proteccioncivil.org.

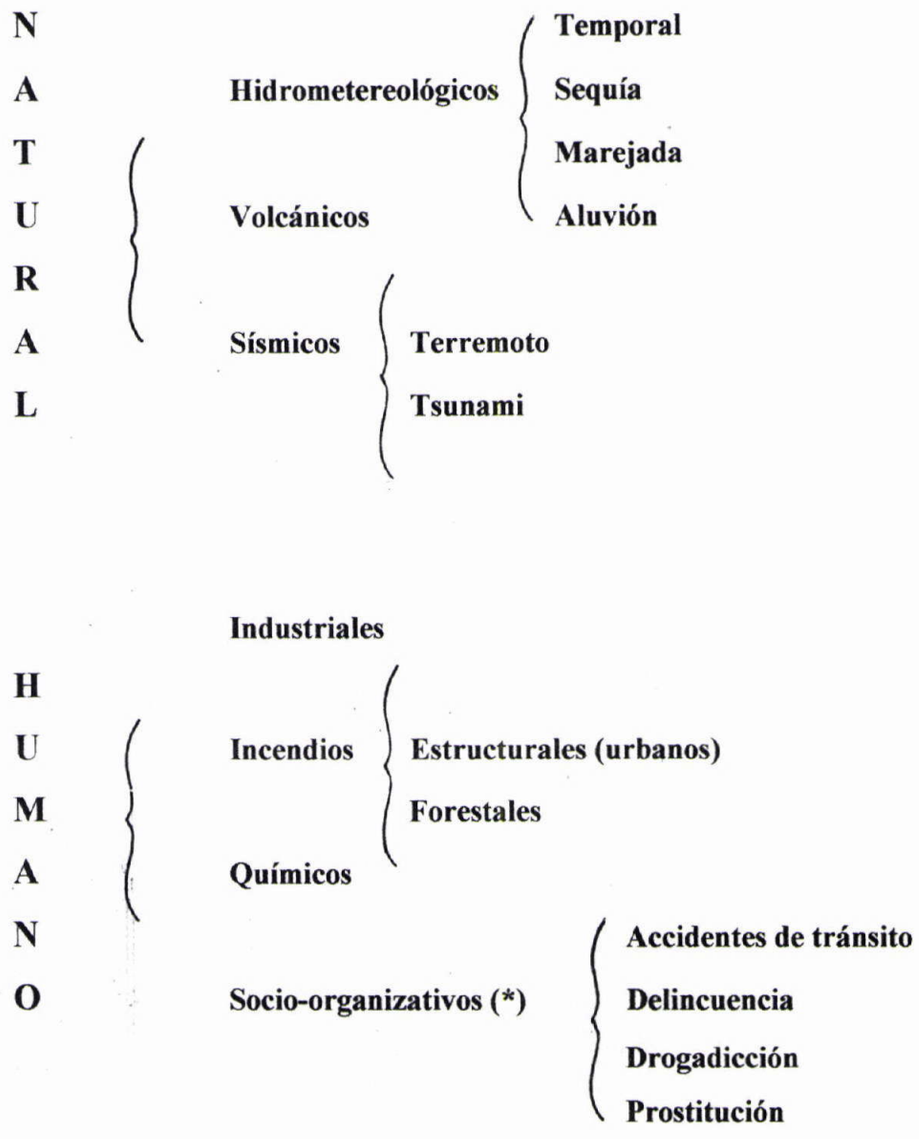
3.- www.proteccioncivil.es.

4.- www.proteccioncivil.gob.mx.

Organigrama del Sistema Nacional de Protección Civil



CLASIFICACIÓN DE LOS RIESGOS ATENDIDO SU ORIGEN.



(*) El Ministerio del Interior aborda estos riesgos específicos a través de su división de seguridad ciudadana y de CONACE, desarrollando programas multisectoriales de carácter permanente.

INDICE GENERAL.

	Pág.
Abreviaturas	1
Indice	2
Introducción	3
CAPÍTULO I	
NOCIONES BÁSICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL	
1.- Conceptualización	9
2.- Operación fáctica del Sistema de Protección Civil en nuestro país	12
3.-Características Generales de la Protección Civil en nuestro país	14
CAPÍTULO II	
ESTRUCTURA BÁSICA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	
1.- Generalidades	20
2.- Constitución Política de la República	23
2.1.- El Decreto Constitucional de Emergencia	24
2.2.- Estados de Excepción Constitucional	26
3.- Ley N° 16.282	28
4.- Decreto ley N° 369, de 1974	37
5.- Decreto supremo N° 509, de 1983, de Interior	39
6.- Ley N° 19.175	42
7.- Decreto con fuerza de ley N° 22, de 1959	43
8.- Ley N° 18.695	44
CAPÍTULO III	
ANÁLISIS PARTICULAR DE ALGUNOS TEXTOS LEGALES QUE CONFIEREN ATRIBUCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL	
1.- Planteamiento del tema	45
2.- Ley 19.300	45

2.1.- Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental..... 46
2.2.- Normas de calidad ambiental..... 48
2.3.- Zonas latentes y saturadas. Planes de prevención y descontaminación..... 49
3.- El Sistema Energético y la Emergencia..... 50
3.1.- Ley N° 18.410..... 50
3.2.- D.F.L. N° 1 de Minería..... 53
4.- Sistema de Seguridad y Protección Nuclear..... 54
4.1.- Ley N° 16.319..... 54
4.2.- Ley N° 18.302..... 55
5.- Servicios Sanitarios y la Emergencia..... 58
6.- Normas en materia de riego y su relación con la emergencia..... 60
6.1.- D.F.L. N° 7 de 1983, de Economía..... 60
6.2.- Ley N° 18.450..... 61
6.3.- Ley N° 19.061..... 62
7.- Cruz Roja Chilena y su labor ante la Emergencia..... 62
8.- La Defensa Civil y su función ante la emergencia..... 64
9.- Los Cuerpos de Bomberos y la atención de las emergencias..... 66
10.- Carabineros y la atención de las emergencias..... 68
11.- Disposiciones sobre protección civil en el Código Sanitario..... 69
12.- Disposiciones sobre protección civil en el Código de Aguas..... 70
13.- Otros ejemplos de normas de importancia relativas a la protección civil..... 70

CAPÍTULO IV

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA EMERGENCIA

1.- Planteamiento del tema..... 72
2.- Constitución Política de la República y ley N° 16.282..... 75

CAPÍTULO V

SISTEMA LEGAL DE LA PROTECCIÓN CIVIL

1.- De la Oficina Nacional de Emergencia..... 84
1.1.- Funciones asignadas a la Oficina Nacional de Emergencia, en virtud del decreto ley N° 369, de 1974 y del decreto supremo N° 509, de 1983..... 86
1.2.- Funciones asignadas a la Oficina Nacional de Emergencia, en virtud de la

ley N° 16.282, de 1965..... 89
1.3.- Funciones asignadas a la Oficina Nacional de Emergencia, en virtud del decreto ley N° 519, de 1974..... 92
1.4.- Estructura orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia..... 94
1.5.- Medidas de coordinación entre la Oficina Nacional de Emergencia y los otros organismos responsables de la atención de las emergencias..... 97
1.6.- De los Comités de Protección Civil y de los Comités de Emergencia..... 98
1.7.- Patrimonio de la Oficina Nacional de Emergencia..... 98
2.- De los Intendentes, de los Gobernadores, de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades ante la emergencia..... 99
2.1.- De los Intendentes ante la emergencia en la ley N° 19.175..... 102
2.2.- De los Gobernadores ante la emergencia en la ley N° 19.175..... 102
2.3.- Del Gobierno Regional ante la emergencia en la ley N° 19.175..... 103
2.4.- De los Intendentes y Gobernadores ante la emergencia en el D.F.L. 22 de 1959..... 107
2.5.- De las Municipalidades ante la emergencia..... 108
3.- Recursos económicos destinados al manejo de las calamidades públicas..... 109
3.1.- Recursos ordinarios..... 111
3.2.- Recursos extraordinarios..... 113

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS DEL ACTUAL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL. NECESIDAD DE MODERNIZAR Y ACTUALIZAR LA LEGISLACIÓN

1.- Visión crítica del actual Sistema de Protección Civil..... 118
1.1.- Ideas generales..... 118
2.- Propuesta de estructura para un nuevo Sistema de Protección Civil a partir de la legislación existente..... 120
2.1.- Ámbito general..... 120
2.2.- Ámbitos de mayor especialidad..... 123
2.3.- Acerca de la ley N° 16.282..... 125
3.- Sistemas de Protección Civil en el derecho comparado..... 128
3.1.- Generalidades..... 128
3.2.- Sistema Nacional de Protección Civil de España..... 130

3.2.1.- Normativa básica reguladora..... 130
3.2.2.- Ámbito de aplicación y fundamentos..... 131
3.2.3.- Organización..... 131
3.2.4.- Actuación práctica del Sistema..... 132
3.2.5.- Autoprotección..... 132
3.2.6.- Objetivos..... 133
3.2.7.- Competencia..... 134
3.2.8.- De los deberes y obligaciones en materia de protección civil..... 134
3.2.9.- De la actuación en caso de emergencia y de los planes de protección civil..... 134
3.2.10.- Acciones preventivas..... 135
3.2.11.- Organización básica en materia de dirección y coordinación..... 135
3.2.12.- Infracciones y sanciones..... 136
3.2.13.- Caracteres del Sistema de Protección Civil español..... 137
3.3.- Sistema Nacional de Protección Civil de México..... 138
3.3.1.- Antecedentes..... 138
3.3.2.- Conceptualización..... 138
3.3.3.- Alcances..... 139
3.3.4.- Objetivo..... 140
3.3.5.- Infraestructura organizativa..... 140
3.3.6.- De los grupos voluntarios..... 141
3.3.7.- Del Programa Nacional..... 141
3.3.8.- De las declaratorias de emergencia y desastre..... 141
3.3.9.- Medidas de seguridad..... 142
3.3.10.- Méritos de la Ley General de Protección Civil de México..... 142

Conclusiones..... 144
Bibliografía..... 152
Anexos..... 157
Indice General..... 160

MAT : Informa Memoria
D. Fernando Hood Grosser, sobre " El sistema nacional de protección civil "

VALPARAISO, 17 de julio del 2002.

SEÑOR
ANTONIO PEDRALS GARCIA DE CORTAZAR
DECANO FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS
UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
PRESENTE

De mi consideración:

Tengo el agrado de informar la Memoria presentada por D. Fernando Alberto Hood Grosser sobre el tema "El sistema nacional de protección civil".

Esta Memoria, se incorpora a trabajos de egresados de esta Escuela relacionados con temas ambientales. Expone, analiza, sintetiza y formula sugerencias, acerca de una materia de suyo importante en nuestro país, tradicionalmente afectado por catástrofes y desastres, como ocurre con la actividad sísmica y volcánica, las inundaciones o las sequías, por lo cual, como indica el autor, se ha debido establecer un sistema de "resguardo a las personas, sus bienes y de su medio ambiente antes una situación de riesgo colectivo, sea éste de origen natural o generado por la actividad humana", a partir de la Ley N° 16.282 de 1965.

La Memoria se desarrolla con una Introducción, seis Capítulos, Conclusiones, una completa bibliografía y un anexo.

Sus dos primeros Capítulos contienen nociones básicas y la estructura del sistema, conformado por organismos, "servicios e instituciones públicas y privadas, incluyendo a las entidades de

carácter voluntario y a la comunidad organizada, bajo la coordinación de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI".

Asimismo queda en claro que actualmente el sistema no se reduce al mero socorro de los damnificados, sino que debe propender a la "ejecución de acciones tendientes a la prevención, la mitigación, la preparación, la ejercitación y la información a la población acerca de los programas de protección...", buscando evitar al desastre, reducir el impacto y adoptar planes y ejecutarlos eficientemente.

Estos Capítulos contienen un completo desarrollo sobre la actuación del sistema frente a la ocurrencia de sismos y catástrofes, destacando cuatro de sus principios más importantes como resultan su dinamicidad, difusión, especialidad y subsidiariedad. Pasa revista a las competencias normativas, fiscalizadoras o de control y de coordinación de los organismos y servicios del sistema de protección civil, y a las etapas que componen su actuación, tales como, la prevención, mitigación, preparación, alerta y recuperación, destacando que esta última comprende la rehabilitación y la reconstrucción.

Además la Memoria se incluye una exposición detallada de los estados de excepción constitucionales, que en su art. 32 N° 7 estableció que el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, puede declarar el estado de catástrofe como consecuencia de una calamidad pública, exponiendo el caso de diversas disposiciones que vulneran principios constitucionales, como el debido procedimiento, una norma penal y el derecho de dominio, como ocurre con el art. N° 5 incisos 1° y 2°, el art. 18 inciso 1° y el art. 46 de la Ley N° 16.282, materias que son extensamente tratadas en el Capítulo Cuarto.

El Capítulo Tercero, contiene un análisis particularizado de algunos textos que confieren atribuciones en materia de protección civil, comenzando

con la Ley N° 19.300 sobre Bases de Generales del Medio Ambiente, continua pasando revista al sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA), que para el autor es una importante herramienta en el ámbito de la protección civil, a las normas de calidad primarias, que definen los niveles en que una determinada situación constituye un riesgo para la vida o la salud de la población, la declaración de zonas saturadas y los planes de prevención y descontaminación, materias que sin dudas entroncan al sistema de protección civil con la gestión ambiental en su conjunto. También este Capitulo analiza al sistema energético y la emergencia, especialmente en relación con la Ley N° 18.410 que estableció la Superintendencia de Electricidad y Combustibles; el sistema de Seguridad y Protección Nuclear, materias reguladas por la Ley N° 18.302; los Servicios Sanitarios, las normas sobre riego de la Ley N° 19.061; el papel de la Cruz Roja; la Defensa Civil, los Cuerpos de Bomberos, Carabineros; diversas disposiciones de protección civil del Código Sanitario y sus Reglamentos; del Código de Aguas y siete casos más, entre los cuales cabe destacar el DS N° 298 sobre el Transporte de Cargas Peligrosas por Calles y Caminos.

El Capítulo Quinto, ofrece un panorama completo del sistema legal de protección civil, comenzando por la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), creada en 1974 como un organismo llamado a planificar y coordinar el empleo de los recursos humanos y materiales de las entidades y servicios públicos y privados para evitar o aminorar los daños derivados de sismos, catástrofes o calamidades públicas", de donde el autor obtiene sus principios, esto es, un organismo coordinador, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, por lo que debe comparecer en juicio representada por el Consejo de Defensa del Estado, además depende del Ministerio del Interior. Asimismo, le corresponderá apoyar a las regiones afectadas por catástrofes que "por su magnitud adquieran

características de una catástrofe nacional, o cuyo territorio haya sido declarado en "estado de catástrofe" por el Supremo Gobierno". Pone de manifiesto que por mandato del DL N° 369, ONEMI puede pedir el "estado de catástrofe preventivo", cuando informes técnicos determinen que alguna zona del país esta amenazado de riesgo inminente por alguna catástrofe natural o causada por el hombre. Expone que también contempla la ayuda chilena a calamidades o catástrofes ocurridas en otros países.

El Capítulo contiene, además, una detallada descripción de la estructura orgánica y funcional de la ONEMI, de los Comités de Protección Civil y de Emergencia, así como de su patrimonio y los recursos destinados al manejo de las calamidades; el papel de Intendentes, Gobernadores, Gobiernos Regionales y Municipios ante la emergencia.

Su Capítulo sexto proporciona una visión crítica del sistema de protección civil, destacando que "ha sido capaz de demostrar su utilidad en un ámbito distinto al simplemente telúrico", sin embargo propone modificaciones para actualizarla y modernizarla, pues las normas que constituyen al sistema de protección civil han surgido, en forma casuista para dar solución a necesidades inmediatas, sin una necesaria sistematización, por lo cual un "esquema sectorial o por materias que divide funcionalmente la tarea, parece ser el modelo más adecuado y con mayores garantías de eficiencia".

Según el autor, al pasar revista a las falencias del sistema acota entre otras materias que; no existen mecanismos de control que permitan al Presidente, a través de ONEMI, ejercer su rol coordinador, lo que puede llevar a "una suerte de impunidad de la ineficiencia sectorial que pueda, eventualmente, llegar a producirse...", también destaca que la calidad de ente coordinador de ONEMI, no lleva aparejada potestades sancionatorias que materialicen

sus propias competencias; además carece de coordinación en materias medioambientales y se advierte la ausencia de un estatuto jurídico general que permita concebir orgánicamente las instituciones significativas asociadas a la emergencia.

Tampoco fomenta económicamente a las actividades de protección civil, pues no es posible acumular los saldos del 5 % del Fondo Nacional de Desarrollo destinado a gastos de emergencia. El autor señala que ocurre un vacío en cuanto a normas de seguridad en materia sanitaria, igual cosa ocurre respecto del papel de ONEMI, frente a la Defensa Civil y a las autoridades del sistema eléctrico, ocurre similar situación en materia de Seguridad Nuclear y Servicios de Salud, lo que provoca "zonas de regulación difusa". En cuanto a la Ley N° 16.282, señala que deben introducirse diversas adecuaciones, en cuanto a su constitucionalidad. El autor revista otras situaciones, que demuestra un acabado dominio sobre el tema.

El Capítulo finaliza con un análisis de la protección civil en España y México.

Las Conclusiones, contienen un resumen muy detallado y sistemático de las sugerencias del autor, en 11 puntos, destacándose los que señalan que se carece de una Política Nacional sobre la Protección Civil, carencia que es una constante en muchos ámbitos nacionales, como ocurre por ejemplo respecto de las cuestiones ambientales, constatación que refuerza la necesidad de modernizar y actualizar al sistema, por lo cual propone "iniciar un proceso de adecuación sistémica con participación de la totalidad de los organismos que intervengan en las emergencias; además es necesario armonizar diversos preceptos legales al ordenamiento constitucional, entre otras es necesario reformular la estructura y funciones de ONEMI, para constituirla como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica propia, dotarla con un carácter permanente, técnico, de tamaño pequeño y eficiente en

la coordinación y manejo de la información relevante de la emergencia y relacionada directamente con el Presidente de la República, sin perjuicio de su integración uni o pluripersonal o del rango que se le otorgue".

Esta Memoria cumple con todos y cada uno de los requisitos y condiciones de esta clase de trabajos, constituyendo, a juicio del suscrito, un verdadero aporte sobre una materia de importancia nacional, al presentar un panorama sistemático y ordenado tanto de la situación y estado del sistema de protección civil, además presenta diversas sugerencias y propuestas y contiene un análisis pormenorizado de las normas constitucionales, legales y reglamentarias más importantes del sistema tratado.

Su estilo y lenguaje no solo es claro y sencillo, sino elegante y de gran claridad conceptual, su nivel técnico-jurídico es excelente, emplea adecuadamente la escasa bibliografía existente en nuestro medio y posee un excelente régimen de citas y notas.

No caben dudas sobre la calidad de los esfuerzos desplegados por el autor, los que se reflejan adecuadamente en su texto definitivo, el que a pesar de tratarse de un primer esfuerzo sobre el tema, constituye un verdadero aporte para el conocimiento y difusión del tema, pues nuestras recurrentes catástrofes y calamidades, muestran la necesidad imperiosa de mejorar aún más, la actual estructura-funcional de la ONEMI, por lo cual se la califica, para todos los efectos a que haya lugar con nota siete (7.0).

Saluda atentamente al señor Decano.

PEDRO NEIRA MOLINA
PROFESOR GUIA

ABRG & CIA.
Abogados & Consultores

SUSANA BONTA MEDINA
EDGARDO REINOSO LUNDSTEDT
JAIME GATICA ILLANES
ALEJANDRO MARUSIC KUSANOVIC
MARIO OPAZO GONZALEZ
SEBASTIAN GUERRA ESPINOZA
ALVARO DIEZ SCHWERTER

VALPARAISO, Agosto 05 del 2002.

Señor
ANTONIO PEDRALS GARCIA DE CORTAZAR
Decano de la Facultad de Derecho
Universidad de Valparaíso
Presente

Señor Decano:

Por medio de la presente me permito informar la memoria de prueba presentada por don **FERNANDO ALBERTO HOOD GROSSER**, titulada **"EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL"**, en que a la suscrita se le designó profesor informante.

I ASPECTOS GENERALES

Chile es una de las zonas de mayor actividad sísmica y volcánica del planeta, con estas palabras el memorista se introduce en el desarrollo de su trabajo. Esta problemática, junto a otras, se asocia al impacto inmediato que conlleva la ocurrencia de un evento destructivo, sea en pérdidas humanas como materiales. Desde hace unas décadas, se ha dejado sentir la necesidad de contar con un sistema adecuado en el ámbito de lo que se conoce como **"protección civil"**, es decir un ordenamiento que a nivel nacional, tienda al resguardo de las personas, de sus bienes y del medio ambiente ante una situación de riesgo colectivo, sea que éste se genere con ocasión de un fenómeno natural o producto de la actividad humana.

A raíz del terremoto del año 1965, se dictó en nuestro país, la Ley N° 16.282, cuerpo legal que dispuso medidas especiales para ir en auxilio de las zonas afectadas y además, otorgó facultades para la adopción, en caso de sismos o catástrofes, de una serie de medidas especiales por un lapso no superior a 12 meses.

SUSANA BONTA MEDINA
EDGARDO REINOSO LUNDSTEDT
JAIME GATICA ILLANES
ALEJANDRO MARUSIC KUSANOVIC
MARIO OPAZO GONZALEZ
SEBASTIAN GUERRA ESPINOZA
ALVARO DIEZ SCHWERTER

La citada ley, permitió dar solución a los problemas de ese momento, pero no significó el desarrollo de una política general y permanente sobre la materia. Sólo en el año 1974, con la dictación del D. L. N° 369, se creó en Chile por primera vez un organismo especializado, con la tarea de fijar los lineamientos generales de actuación de las diversas entidades que ante una situación de emergencia, deben actuar.

Si bien es cierto, que este cuerpo legal es de importancia en esta materia, el verdadero impulso a las actividades de protección civil, sólo tuvo lugar con la dictación del Decreto Supremo N° 509 de 1983, que tuvo por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Emergencia, creada por el D.L. N° 369.

A partir de estos textos legales, diversas normas se han dictado en relación con el tema de la "protección civil". Un buen ejemplo lo constituye la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente.

El examen de estos cuerpos legales, en orden a conocer el sistema de protección civil que existe en nuestro país, para enfrentar las situaciones de emergencias, es lo que constituye el objeto de esta memoria y sin duda lo más importante, es lo relativo a lo que debe hacerse a futuro, para contar con un eficiente sistema de protección civil. Tema por cierto de gran importancia práctica en nuestro país.

II ESTRUCTURA

La memoria cuenta con 163 páginas, de las cuales 151 están dedicadas al tema, incluyendo "conclusiones" y el resto a bibliografía.

El trabajo está dividido en seis capítulos, hay una introducción general y conclusiones. El primero titulado: **"NOCIONES BASICAS EN MATERIA DE PROTECCION CIVIL".** El segundo titulado: **"ESTRUCTURA BASICA DEL SISTEMA DE PROTECCION CIVIL"**. El tercero titulado: **"ANALISIS PARTICULAR DE ALGUNOS TEXTOS LEGALES QUE CONFIEREN ATRIBUCIONES EN MATERIA DE PROTECCION CIVIL".** El cuarto

SUSANA BONTA MEDINA
EDGARDO REINOSO LUNDSTEDT
JAIME GATICA ILLANES
ALEJANDRO MARUSIC KUSANOVIC
MARIO OPAZO GONZALEZ
SEBASTIAN GUERRA ESPINOZA
ALVARO DIEZ SCHWERTER

titulado: **"ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA EMERGENCIA".** El quinto titulado: **"SISTEMA LEGAL DE LA PROTECCION CIVIL"** y el sexto titulado: **"ANALISIS DEL ACTUAL SISTEMA DE PROTECCION CIVIL. NECESIDAD DE MODERNIZAR Y ACTUALIZAR LA LEGISLACION".**

III CONTENIDO

CAPITULO PRIMERO: NOCIONES BASICAS EN MATERIA DE PROTECCION CIVIL.

En este capítulo el autor examina las notas características de la protección civil en nuestro país, destacando entre éstas: La existencia de un considerable número de normas jurídicas que directa o indirectamente inciden en la materia; la diversidad de órganos que aparecen con facultades para actuar en lo relativo a esta protección, etc.

CAPITULO SEGUNDO: ESTRUCTURA BASICA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.

En esta parte el memorista, entrega ordenadamente los textos legales que específicamente abordan el tema: Ley N° 16.282, D.L. N° 369 de 1974: Decreto Supremo N° 509 de 1983 del Ministerio del Interior; Ley N° 19.175; Decreto con Fuerza de Ley N° 22 de 1959; Ley N° 18.695, sin perjuicio de las normas constitucionales.

A partir de estos cuerpos legales, se estructura el sistema nacional de protección civil que opera en nuestro país.

CAPITULO TERCERO: ANALISIS PARTICULAR DE ALGUNOS TEXTOS LEGALES QUE CONFIEREN ATRIBUCIONES EN MATERIA DE PROTECCION CIVIL.

SUSANA BONTA MEDINA
EDGARDO REINOSO LUNDSTEDT
JAIME GATICA ILLANES
ALEJANDRO MARUSIC KUSANOVIC
MARIO OPAZO GONZALEZ
SEBASTIAN GUERRA ESPINOZA
ALVARO DIEZ SCHWERTER

Esta es una parte interesante del trabajo, toda vez que a partir de determinadas leyes que se han ido dictando en nuestro país, para actividades y materias concretas, aparece la noción de riesgo, concretamente aquello que se estima de riesgo para la vida o la salud de la población.

Es el caso de la Ley N° 19.300 sobre bases generales del medio ambiente. Para nadie es un misterio que la administración pública sufre un profundo cambio estructural desde su perspectiva orgánica cuanto funcional, derivada precisamente de la instauración de la temática ambiental como elemento básico de la gestión administrativa de los años 90.

La preocupación por el medio ambiente nació en la década del 70, como una necesidad de regulación frente a la subsistencia, se desarrolla en los años 80, basado en la seguridad colectiva y se consagra en los 90 como expresión necesaria de la calidad de vida del ser humano. Ello llevó a una regulación sistemática del medio ambiente, ya sea como principio rector de la planificación nacional o como garantía fundamental, llegando así a la consagración de un nuevo tipo de derecho fundamental, los que se conocen con la denominación de "La tercera generación" o "Solidaristas", es decir, aquellos que superan la visión individualista y establecen una garantía colectiva que impacta directamente los derechos individuales.

El derecho chileno, heredero de esta preocupación internacional, consagró en la Constitución Política de 1980, la garantía de "vivir en un medio ambiente libre de contaminación", artículo 19 N° 8 y según ya es sabido, lo hizo con timidez al garantizar sólo la no contaminación y obviar un elemento fundamental como es la calidad de vida de los ciudadanos.

Se estudia también en este capítulo, el sistema energético y la emergencia, en relación con la Ley N° 18.410 que estableció la Superintendencia de Electricidad y Combustibles; el sistema de seguridad y protección nuclear, a partir de la Ley N° 19.061.

De interés también resulta la mención que se hace al transporte de cargas peligrosas por calles y caminos.

SUSANA BONTA MEDINA
EDGARDO REINOSO LUNDSTEDT
JAIME GATICA ILLANES
ALEJANDRO MARUSIC KUSANOVIC
MARIO OPAZO GONZALEZ
SEBASTIAN GUERRA ESPINOZA
ALVARO DIEZ SCHWERTER

Conocidos son los casos de volcamientos de carga peligrosa, especialmente en el norte del país, con ocasión de transbordos a las empresas mineras de la II y III Región.

No hace mucho tiempo, con ocasión de la movilización de un camión transportando cianuro en la ciudad de Antofagasta, la Dirección Regional de Aduanas de esa localidad, junto con el Seremi de Transporte y la Dirección de Vialidad, expresamente hicieron presente que el ingreso y salida de los camiones desde un recinto llamado Portezuelo, reviste un peligro latente, por la cantidad de curvas existentes en la carretera y el continuo tráfico de vehículos de todo tipo procedente de otras zonas del país, lo cual llevó a la habilitación de nuevos recintos que ofrezcan mayor seguridad, justamente por el gran peligro que presenta este transporte para la población y se requirió urgentes medidas para enfrentar esta materia.

CAPITULO CUARTO: ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA EMERGENCIA.

La emergencia no sólo se enfrenta con normas de carácter legal, sino que también existe el plano constitucional para ésta. En efecto, el régimen constitucional determinará qué derechos y garantías pueden verse afectados, a través de los mecanismos que la misma considera.

CAPITULO QUINTO: SISTEMA LEGAL DE LA PROTECCION CIVIL.

En esta parte, el memorista se ocupa de examinar en detalle la Oficina Nacional de Emergencia; los llamados comités de protección civil y de emergencia, así como su patrimonio y los recursos destinados al manejo de las calamidades. También se expone el rol de los Intendentes, Gobernadores Regionales y Municipios, ante la emergencia.

SUSANA BONTA MEDINA
EDGARDO REINOSO LUNDSTEDT
JAIME GATICA ILLANES
ALEJANDRO MARUSIC KUSANOVIC
MARIO OPAZO GONZALEZ
SEBASTIAN GUERRA ESPINOZA
ALVARO DIEZ SCHWERTER

CAPITULO SEXTO: ANALISIS DEL ACTUAL SISTEMA DE PROTECCION CIVIL.

Destaca en forma especial el autor, el hecho que nuestro sistema actual, no contempla la existencia de mecanismos de control que permitan al Presidente de la República a través de ONEMI, ejercer su rol coordinador, lo que podría llevar a una suerte de impunidad de la ineficiencia sectorial que pudiese llegar a producirse.

Del mismo modo se advierte la ausencia de un estatuto jurídico general, que permita concebir orgánicamente las instituciones que actúan en la emergencia.

Hay mención aparte a la Ley N° 16.282, en lo referente a las modificaciones que son necesarias introducir, en cuanto al tema de su constitucionalidad.

Este capítulo termina con un análisis de la protección civil en España y México.

COMENTARIOS Y CALIFICACION

Este trabajo está muy bien concebido y se trata de un importante aporte, en una materia no muy difundida, no obstante su gran importancia, especialmente en nuestro país. No cabe duda que el memorista ha elegido un tema que es de interés para todos los chilenos. El esfuerzo efectuado por el autor, es serio. La poca bibliografía existente sobre la materia. no ha sido un obstáculo para que el memorista examine en profundidad cada una de las disposiciones y aspectos vinculados al tema, con bastante rigor. El lenguaje es técnico, claro y preciso y el texto se lee con facilidad e interés.

Tal como ya señalé, este trabajo será de gran utilidad, no sólo a estudiantes sino que a abogados en general y muy especialmente para aquellos que en razón de sus funciones, manejan este tipo de herramientas legales.

Considerando que es mucho lo que queda por hacer en esta materia, pienso

ABRG & CIA.
Abogados & Consultores

SUSANA BONTA MEDINA
EDGARDO REINOSO LUNDSTEDT
JAIME GATICA ILLANES
ALEJANDRO MARUSIC KUSANOVIC
MARIO OPAZO GONZALEZ
SEBASTIAN GUERRA ESPINOZA
ALVARO DIEZ SCHWERTER

que sería de interés hacer llegar un ejemplar de esta memoria al Congreso Nacional, toda vez que la sistematización que ha hecho el memorista está bien concebida y se ha empleado rigor en el análisis de las materias, en forma tal, que cualquier trabajo que se emprenda en ésta, el poder contar con este texto será de gran utilidad.

El profesor informante califica la memoria en referencia con nota 7.0 (siete)

Saluda muy atentamente a Ud.,

SUSANA BONTA

VALPARAISO: PRAT N° 827 - OF. 802 -TELEFONOS : 255050 - 228157 - FAX (32) 212471
SANTIAGO: COMPAÑIA N°1390, OFICINA N°2106, TELEFONO - FAX (02) 4419020
PUNTA ARENAS: ROCA N°817, OFICINA 47, TELEFONOS: (61) 204373 - FAX: (61) 204290

Universidad de Valparaíso
CHILE

CERTIFICADO

Certifico que D. **FERNANDO ALBERTO HOOD GROSSER**, elaboró su Memoria de Grado intitulada "**EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL**", siendo calificada con nota 7.0.

Un ejemplar de esta Memoria se encuentra en la Biblioteca de la Escuela de Derecho.

(Escala de Notas de 1.0 a 7. Nota mínima de aprobación : 4.0)

Otorgado a petición del interesado, para ser presentado en la Excelentísima Corte Suprema de Justicia.

VALPARAISO, agosto 7 del 2002.

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
SECRETARIA DE ESTUDIOS
UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

JULIA HENRIQUEZ NEGRON
SECRETARIA DE ESTUDIOS



CERTIFICO QUE LA PRESENTE FOTOCOPIA ES FIEL DEL DOCUMENTO ORIGINAL

VIÑA DEL MAR 1 AGO 2002
ELIANA GERVASIO ZAMUDIO
NOTARIO PUBLICO

ELIANA GERVASIO ZAMUDIO
NOTARIO PUBLICO
VIÑA DEL MAR

Imp. GUERRA Valpso

REPUBLICA DE CHILE - MINISTERIO DEL INTERIOR
ONEMI NACIONAL DE EMERGENCIA
BIBLIOTECA
CENTRO NACIONAL DE DOCUMENTACION
PROTECCION CIVIL

Alerta Nº13 - A-0152
El Sistema
Nacional de Protección
Tesis - Fernando Hood S
V Valparaíso - Boudo

DATE	ISSUED TO
10/09/02	Rodrigo 16 DEVUELT

Alerta Nº 13
A-0152

GAYLORD S