

# El tratamiento constitucional de los desastres socio-naturales: antecedentes y desafíos ante el debate constituyente en Chile

## *Constitutional Regulation of Socio-Environmental Disasters: History and Challenges before the Chilean Constitutional Debate*

Francisco SOTO BARRIENTOS<sup>1</sup>  
Daniela EJSMENTEWICZ CÁCERES<sup>2</sup>  
Francisca RIVEROS WITTEW<sup>3</sup>

**Resumen:** Los crecientes fenómenos globales, las consecuencias derivadas del calentamiento global y otros eventos naturales, como las pandemias, generan tal impacto en nuestras sociedades que nos obliga a replantear profundamente nuestro sistema jurídico, particularmente ante el proceso constituyente que se desarrollará en Chile. Este trabajo pretende evidenciar el déficit normativo de los estados de excepción aplicados a situaciones de desastre, ya que estos mecanismos no fueron originalmente pensados para situaciones semejantes. Así, nuestra hipótesis sostiene que las deficiencias normativas respecto a los desastres socio-naturales son consecuencia de concepciones desactualizadas del “orden público”, “calamidad pública” y “seguridad nacional” a nivel constitucional. Esto hace necesario reorientar dichos conceptos, con el objetivo de optimizar los mecanismos de coordinación para dar respuesta a las emergencias y mejorar la gestión del riesgo de desastres. Para validar la hipótesis, el trabajo realiza un estudio de bibliografía especializada además de analizar decretos de declaración de estados de excepción constitucional en Chile desde el año 2010, revisando la legislación actual sobre la materia.

**Palabras clave:** Estados de excepción constitucional, Derecho del desastre, Desastres socio-naturales, Riesgos de desastres, Gestión de emergencias

---

<sup>1</sup> Francisco Soto Barrientos, director de Investigación de la Facultad de Derecho Universidad de Chile, donde se encuentra adscrito al Departamento de Derecho Público, en calidad de profesor asociado. Abogado, Magister por la Universidad Diego Portales y Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona. Santiago, Chile. Correo electrónico: [fsoto@derecho.uchile.cl](mailto:fsoto@derecho.uchile.cl)

Este artículo forma parte del proyecto de investigación Fondecyt Regular N°1220103: “Deliberación ciudadana en el proceso legislativo: modelos de “parlamento digital”.

<sup>2</sup> Daniela Ejsmentewicz Cáceres, Académica del Departamento de Enseñanza Clínica del Derecho de la Universidad de Chile, Investigadora del Programa de Reducción de Riesgos (CITRID) de la U. de Chile, Abogada, Magister por la Universidad de Heidelberg y candidata a Doctora por la Universidad de Chile, Santiago, Chile. Correo electrónico: [danielaec@uchile.cl](mailto:danielaec@uchile.cl)

<sup>3</sup> Francisca Riveros Wittwer, Abogada y Magister por la Universidad de Chile, Santiago, Chile. Correo electrónico: [francisca.riverosw@gmail.com](mailto:francisca.riverosw@gmail.com)

**Abstract:** Increasingly, worldwide phenomena such as global warming and other environmental issues as the current pandemic, demands to reassess our own legal systems before the ongoing constitutional debate in Chile. This article intends to show the legal gap among the state of exception applied under these extreme circumstances, since such constitutional mechanisms were not designed to address them. Our hypothesis suggests that this legal gap is tied to out-of-date conceptions regarding “public order”, “public calamity” and “national security” as constitutional concepts. Thus, it is necessary to redirect those concepts, to take advantage of coordination devices to confront emergencies and improve risk management. To prove our hypothesis, this article analyses specialized bibliography over the topic, the legal decrees by which constitutional state of exceptions are formally declared in Chile since 2010, and the corresponding legislation.

**Keywords:** Constitutional state of exception, Disaster law, Socio environmental disasters, Potential risks, Emergency management

## 1. El desarrollo en Chile de los estados de excepción constitucional: sobre su uso político y su vinculación con los desastres naturales

La manera de concebir el orden público y de vincularlo a una función preferente del presidente de la República, quién debería contar con un catálogo de “estados de excepción constitucional” para hacer frente a las alteraciones al orden público y seguridad interior, proviene de la constitución de 1833. Fue, de hecho, el principal fundamento para reformar el texto constitucional de 1828, al que se le consideraba como poco pragmático pues no ofrecía mecanismos eficientes para resguardar y proteger la seguridad interior, relegando al presidente de la República a un papel secundario y concentrado preferentemente en la función burocrática, gubernativa y administrativa de hacer cumplir la constitución y ley<sup>4</sup>.

Así, se incorpora el resguardo del orden público como una atribución general que asume el presidente de la República como una función característica del cargo: “Al Presidente de la República está confiada la administración y gobierno del Estado; y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la República, guardando y haciendo guardar la Constitución y las leyes.” (Artículo 81 de la Constitución de 1833). Esta descripción del órgano ejecutivo se mantendrá en los textos posteriores, no obstante, a lo largo del tiempo se han ido sucediendo nuevas atribuciones específicas.

A su vez, se crea la figura del “Estado de Sitio” (art. 82 N.º 20 de la constitución de 1833), que facultaba al primer mandatario a suspender, previo acuerdo del Congreso y si este no estuviese reunido,

---

<sup>4</sup>Jocelyn-Holt (1999) y Cid (2017).

con la autorización del Consejo de Estado, el imperio de la constitución en el territorio comprendido en la declaración frente a una “comoción interior”. Dicha declaración que establece el Estado de Sitio facultaba al presidente para legislar por decreto, juzgar, condenar, imponer penas y suspender el ejercicio de todas las libertades públicas (art. 161 de la constitución de 1833).

A esto se suma la ley dictada el 31 enero de 1837 que autorizó al Congreso Nacional declarar el Estado de Sitio de manera permanente en el contexto de un eventual conflicto con Perú, quedando el presidente “autorizado para usar de todo el poder público (...) sin otra limitación que la de no poder condenar por sí, ni aplicar penas, debiendo emanar estos actos de los tribunales establecidos, o que en adelante estableciere el mismo Presidente”.

De esta forma, se relaja sustancialmente el control que el Congreso ejercía bajo la carta de 1828 y se fueron sucediendo las autorizaciones por el Consejo de Estado en período de receso legislativo, estableciendo con esto, virtualmente, un sistema de gobierno alternativo. Esto significó en la práctica un uso indiscriminado y permanente de los estados de excepción constitucional, transformando lo excepcional en regla general durante buena parte del siglo diecinueve y conformando en una verdadera forma de gobierno que concentró todo el poder en el presidente de la República<sup>5</sup>.

Este fue el signo característico de lo que Pablo Ruiz-Tagle (2016) caracteriza como “la República Autoritaria” (1830 a 1870) y que solo tendrá fin con la emergencia de los partidos políticos, el fortalecimiento del Congreso y la reforma constitucional de octubre de 1874 que condicionó la autorización al Congreso para declarar el Estado de Sitio y por un período no superior a un año. A su vez, se crea un segundo estado de excepción para el caso de guerra externa: el Estado de Asamblea. El presidente de la República solo podrá arrestar a las personas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes. También podía trasladar a las personas de un departamento a otro de la República, dentro del continente y en un área comprendida entre el puerto de Caldera al norte y la provincia de Llanquihue al sur. De esta forma, solo se podría restringir determinados derechos como la libertad personal, la libertad de imprenta, y suspender o restringir el ejercicio de la libertad de reunión cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior.

Este será el modelo que replicará la constitución de 1925, agregándose una serie de leyes que surgen a partir de crisis severas y que pasaron a complementar la regulación de excepción dándole un giro

---

<sup>5</sup>Cristi y Ruiz-Tagle (2006).

interpretativo al concepto de “conmoción interior”, vinculándose con catástrofes naturales. Por ejemplo, producto del primer gran terremoto del siglo pasado, el de Valparaíso en el año 1906, dos años después se fundó el Servicio Sismológico de la Universidad de Chile, como la entidad estatal y nacional dedicada al estudio de los terremotos<sup>6</sup>. El terremoto del año 1928, dio lugar a la Ley de Urbanismo y Construcciones. Así también la ley 16.282, del año 1965, que establece disposiciones permanentes para casos de sismos y catástrofes tuvo como génesis el terremoto del 28 de marzo del mismo año, que tuvo una intensidad de 7,6 en la escala de Richter, y que dejó múltiples daños en la zona central. Como consecuencia de inundaciones, surgió la ley 16.289 de 1965 que modifica la ley 16.282 incorporando delitos con el objeto de sancionar a aquellos que se beneficiaban de las catástrofes subiendo los precios<sup>7</sup>.

La dictadura militar en 1973 significó una vuelta al modelo autoritario de los estados de excepción y la constitución de 1980 supuso una nueva regulación en la materia, que llevó aparejada una concepción de democracia protegida expresada a través de diversas instituciones, en particular “Seguridad Nacional” asociado con la “doctrina de Seguridad Nacional”, utilizado como justificación para la represión de sectores determinados de la sociedad calificados como subversivos y potencialmente riesgosos para la estabilidad institucional del Estado<sup>8</sup>.

Con la reforma constitucional establecida en la ley 20.050/2005, del 26 de agosto, estableció cincuenta y ocho enmiendas a la Constitución, donde se llegó a la versión actual de los estados de excepción constitucional en democracia. Esta reforma entre otras medidas, resta protagonismo al Consejo de Seguridad Nacional, que ante participaba en la declaración de varios de los estados de excepción y de la idea de seguridad nacional. No obstante, este concepto permanece en varias partes del texto vigente, por ejemplo, como fundamento para que la autoridad restrinja ciertos derechos como el ejercicio de actividades económicas (art. 19 N.º 21 de la CPE) y el derecho de propiedad (19 N.º 24 incs. 2º y penúltimo de la CPE).

Lo distintivo del actual modelo de estado de excepción, que se regula entre los artículos 39 a 45, es la incorporación de dos nuevos estados que se agregan al Estado de Asamblea y Sitio, que vienen de la mano de la tendencia a la vincular la “conmoción interior” con las catástrofes naturales. Así, se establece el Estado de Emergencia que supone casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional (art. 42). Por último, se agrega el Estado de Catástrofe que se justifica

---

<sup>6</sup> Valderrama (2014).

<sup>7</sup> Prado (2012).

<sup>8</sup> Leal (2003), García y Montes (1994).

frente a una calamidad pública que se produzca en algún lugar del país. En ambos casos se debe afectar gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado (art. 39).

Con todo, se sigue sucediendo normativa referente a las calamidades. Así, producto del terremoto del 27 de febrero de 2010, se creó el Fondo Nacional de Reconstrucción por la ley 20.444, con fecha 28 de mayo de 2010. También, se envió a tramitación el proyecto que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil, con el objetivo de institucionalizar la gestión de la emergencia y reemplazar a la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio de Interior (ONEMI) mejorando en el diagnóstico de los daños, la formulación de acciones de mitigación, la coordinación de las instituciones para la respuesta y la articulación de cadenas de abastecimiento para la población.

La Carta Fundamental establece que los estados de excepción, su declaración, y las medidas legales y administrativas que pueden ser aplicadas debe regularse en una ley orgánica, la que en este caso es la ley 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción. En el estado de catástrofe el presidente de la República está facultado para restringir la libertad de tránsito y transporte de mercaderías, la libertad de expresión, de reunión, de trabajo y disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad. Este estado se debe dictar mediante un decreto supremo firmado por el Ministerio del Interior y el de Defensa Nacional y comenzarán a regir desde su publicación el Diario Oficial. El mando en las zonas de catástrofes, quedan bajo la dependencia de un jefe de la Defensa Nacional quien asume la dirección y supervigilancia de su jurisdicción<sup>9</sup>. Como se verá a lo largo de este texto, el mando de autoridad en la misma emergencia no se encuentra exento de problemas. El ordenamiento jurídico no ha establecido la duración del estado de catástrofe, sin embargo, se señala que el presidente de la República podrá declarar el estado de catástrofe por un periodo superior a un año solo con el acuerdo del Congreso Nacional.

En los próximos apartados realizaremos una revisión crítica de las normas de desarrollo de los estados de excepción. Dichas normas legales datan de hace 30 años y no han sido objeto de modificaciones relevantes, lo que genera una serie de problemas en su aplicación práctica que van desde la carencia de instrumentos legales apropiados para implementar medidas de gestión de la emergencia (como restricción de circulación por razones sanitarias, fijación de precios, entre otros) hasta problemas de coordinación entre los diferentes actores que la enfrentan (como los ministerios, las Fuerzas Armadas, los municipios y los gremios profesionales). Así, se revisarán las normas

constitucionales, legales y reglamentarias y se analizará la jurisprudencia paradigmática, junto con las declaraciones de zona de catástrofes y de estado de excepción constitucional con ocasión de las grandes emergencias ocurridas entre el año 2010 y el 2019. Luego, se avanzará en propuestas que permitirían enfrentar los crecientes desafíos que imponen los fenómenos globales en materia de desastres socio-naturales.

## 2. Análisis crítico de la ley marco aplicable a la gestión de riesgo de desastres y la gestión de la emergencia

La ley 16.282 es la ley marco en materia de gestión del riesgo en Chile, normando con claridad la respuesta y recuperación de las emergencias. Sin embargo, escasamente trata la prevención dejando de manifiesto que esta normativa es antigua y por tanto “*emergencista*” y solo enfocada a desastres naturales como terremotos, inundaciones, tsunamis, entre otros. Esta norma no contempló en su inicio la visión integral de los riesgos, desarrollada en la literatura internacional desde la década de los 90, toda vez que fue dictada el año 1965. Sin embargo, la ley de sismos y catástrofes ha sido modificada en innumerables ocasiones desde su entrada en vigencia, pero esas modificaciones dicen relación con acciones referentes a la respuesta de la emergencia y recuperación de esta<sup>10</sup> sin mencionar su relación con el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por lo que se requiere hacer un esfuerzo interpretativo para que ambos estatutos coexistan.

Para que las disposiciones que establece esta ley operen es necesario que se dicte un decreto supremo que establezca una zona como afectada por catástrofe. Dicho decreto podrá tener una

---

<sup>10</sup> El año 1965, se dictó la ley 16.282, producto de un terremoto que afectó la zona central. Ese mismo año, y con posterioridad a unos temporales que tuvieron lugar en gran parte de Chile, se publicó la ley 16.289, la cual incorporó a la ley 16.282 delitos que tuvieron como objeto castigar a aquellos que quisieran lucrar con artículos de primera necesidad en situación de catástrofe. La ley 17.564, dictada producto de un sismo del año 1971, modifica nuevamente la ley 16.282, creando los comités comunales de emergencia, otorgándole obligaciones al Ministerio de Vivienda y Urbanismo referentes a la dictación de requisitos extraordinarios para la construcción y reconstrucción de las comunas afectadas, así como la exención de requisitos para los proyectos de recepción definitiva y entregándole un plazo de 90 días para pronunciarse sobre las modificaciones de planos reguladores de las comunas afectadas. También incorpora la obligación de la Oficina de Planificación Nacional para que en el plazo de 180 días entregue los planes regionales de reconstrucción y desarrollo en las zonas afectadas por catástrofe. El año 1977 se publicó el Decreto N.º 104 del Ministerio del Interior, el cual tenía por objeto fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de dicha ley, el cual deja tácitamente en desuso el segundo título. En el año 1985, a través de la ley 18.522 se amplió el plazo de aplicación de esta ley de 6 meses desde la fecha del sismo o catástrofe a 12 meses. El año 1991, el mencionado cuerpo legal sufrió otra modificación con la ley 19.095, cuya dictación se originó producto de las graves sequías que se enfrentaron en la época la cual tenía dos objetos, el primero, modificar la declaración de zona de catástrofe, en el sentido de permitir que esta sea declarada en territorios jurisdiccionales menores a la comuna, denominados “sectores”; y la segunda, dice relación con la posibilidad de extender la duración de los efectos de la zona de catástrofe, entregándole la posibilidad al Ejecutivo de poder prorrogarla por 12 meses más. Producto del terremoto de 17 de febrero de 2010, y en ese mismo año se publicó la ley 20.444, que crea el Fondo Nacional de la Reconstrucción, que en lo que atañe a la ley 16.282 adecúa la donación por causa de sismo y catástrofe para que esta fuera destinadas a elementos asociados a las necesidades básicas de la población post emergencia, con el objeto de hacerla compatible nuevo sistema. Por último, y producto del mismo terremoto se publica en el año 2012, la ley 20.582, que entre otras materias, modifica la ley 16.282 facilitando la aprobación o modificación de los planes reguladores comunales, simplificando con mayor intensidad el procedimiento que debe ser utilizado para su aprobación.

vigencia de hasta 12 meses desde que ocurrió el hecho que la motiva, siendo su único requisito la ocurrencia de un sismo o catástrofe que provoque daños de consideración en las personas o sus bienes. También establece facultades exclusivas para el Presidente de la República con el objeto de facilitar la respuesta a la emergencia, pudiendo dictar normas de excepción al Estatuto Administrativo y leyes orgánicas de Servicios Públicos e instituciones autónomas o semifiscales, para las zonas afectadas por catástrofe respecto de las siguientes materias: designación de autoridades y determinación de sus atribuciones; exención de la licitación pública o privada en servicios públicos y posibilidad de ratificar las medidas que se hayan tomado antes del decreto de catástrofe; autorización para condonar total o parcialmente los impuestos que graven la propiedad, las personas o sus rentas, actos o contratos intereses penales, multas o sanciones, pudiendo fijar nuevas fechas para su pago o prórrogas, entre otros. Cabe relevar que esta norma otorga las funciones de la planificación y coordinación de las materias que establece al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ahora bien, esto fue modificado por el Decreto Ley N.º 369 de 1974, que crea la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI), dado que este señala que las funciones que competen al Ministerio del Interior en virtud de lo dispuesto en el Título I de la ley 16.282, serán ejercidas a través de la ONEMI.

En relación con la preparación y prevención ante un evento destructivo, la ley 16.282 obliga a los Ministerios del Interior y de Defensa a confeccionar un plan de coordinación ante catástrofe lo que supone que las Fuerzas Armadas y Carabineros desarrollen un programa. Dicho programa debe tener el siguiente contenido: un plan orgánico para las emergencias que se produzcan a consecuencia de sismos o catástrofes; la coordinación de los recursos humanos y materiales de los servicios públicos y de las instituciones asistenciales, públicas y privadas, para los casos referidos en la ley y la información a las autoridades competentes de los problemas críticos que deben ser objeto de medidas preventivas. Desde la entrada de vigencia de esta ley en el año 1965, a la fecha se han dictado el Plan Nacional de Emergencia, del año 1977, y el Plan Nacional de Protección Civil del año 2002 (en adelante PNPC), aún vigente, el cual crea el Sistema de Protección Civil y el Plan Nacional de Emergencia. El PNPC es la norma jurídica nacional que hace referencia a la Gestión del Riesgo, normando desde la etapa de prevención hasta la de recuperación de los territorios afectados. Respecto al proceso de reconstrucción post catástrofe, la ley 16.282 establece que es obligación del Ministerio de Desarrollo Social, en un plazo de 180 días desde la publicación del decreto de catástrofe, la elaboración planes regionales de

reconstrucción y desarrollo<sup>11</sup>. Lamentablemente, el último plan que se ha dictado con esas características ha sido el Plan de Reconstrucción del Terremoto y Maremoto del 27 de febrero de 2010.

La ley 16.282, en definitiva, entrega ciertas competencias excepcionales al Presidente de la República y a diferentes sectores para que actúen de forma eficiente en la atención de catástrofes y, pese a que se la considera como la ley marco en la gestión del riesgo de desastres, esta no da cuenta de la creación de un sistema multisectorial integrado el cual debe prevenir y enfrentar las situaciones de emergencias, propendiendo a reducir el riesgo de desastres. Por el contrario, entrega facultades a diversos órganos como si la emergencia se enfrentara de forma separada<sup>12</sup>, estableciendo de forma exigua la obligación de planificar la gestión del riesgo de desastres a través de un plan elaborado por los ministerios del Interior y Defensa, el cual difícilmente puede dar cuenta de la complejidad y exigibilidad normativa que requieren estas materias. A mayor abundamiento, solo establece la obligación de informar a las autoridades de los problemas existentes para tomar medidas preventivas, lo cual es una mención vaga en atención a los desafíos que impone actualmente el cambio climático, la diversa geografía del país y el amplio centralismo que implica una distribución inequitativa de los recursos humanos y materiales que permite identificar amenazas.

Lo anterior nos lleva a pensar que no existe una norma legal que mandate con claridad los órganos responsables y sus obligaciones, dejando estas exigencias al arbitrio del Poder Ejecutivo a través de un plan orgánico de coordinación de catástrofe. Esto ha resultado insuficiente para lograr que diferentes órganos, de jurisdicción territorial como sectorial, sean efectivamente responsables en la gestión integral del riesgo de desastres<sup>13</sup> y den una respuesta a la emergencia oportuna y eficaz. En la actualidad contamos con un sistema que carece de elaboración dogmática y coherencia, el cual se encuentra dirigido hacia la respuesta a hechos acaecidos, lo que conlleva a que se enfrente la emergencia de forma separada como si solo afectara a un sector o materia, cuando el desafío de la gestión del riesgo de desastres es evidentemente multisectorial<sup>14</sup>, como se ha establecido desde la potestad reglamentaria.

<sup>11</sup> La norma original señala que es la Oficina de Planificación Nacional y los órganos de Planificación Nacional, cuyo continuador legal es el Ministerio de Desarrollo Social, de conformidad al artículo 17 de la ley 20.530 que crea dicho Ministerio.

<sup>12</sup> Universidad de Chile y Programa de las Naciones Unidas (1996), p. 17.

<sup>13</sup> La forma en que Chile enfrenta sus emergencias se encuentra descrita en el Plan Nacional de Protección Civil, el cual señala que existen tres tipos de mandos: autoridad (Ministro del Interior, Intendente, Gobernador, Alcalde), de coordinación (ONEMI) y técnico. En definitiva, lo que el Plan vigente establece que Chile es un país que responde a ellas a través de la organización del Estado en tiempos de normalidad, y que la ley 16.282 les otorga ciertas facultades excepcionales a los sectores para atender una emergencia.

<sup>14</sup> Universidad de Chile y Programa de las Naciones Unidas (1996), p. 18.



### **3. Gestión de emergencias y estados de excepcionalidad, los problemas de la aplicación conjunta del Estado de Excepción Constitucional y el Estado de catástrofe de la ley 16.282**

Como se ha dicho anteriormente, la regulación de las catástrofes en Chile es un conjunto de normas de diversas jerarquías dictadas en distintos periodos históricos y con escasa coherencia dogmática entre sí. Así, el aplicar de manera conjunta disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias requiere de un importante esfuerzo interpretativo que, de todas formas, no siempre logra superar lagunas o falencias ni cumplir con estándares de claridad de funciones permitidas, propia del Derecho Público. Esta problemática será analizada a continuación.

La calamidad pública es una situación extraordinaria que da lugar a un estado de excepción constitucional y que se ha definido como “toda desgracia e infortunio que alcanza o afecta a muchas personas y además debe tener la calidad de catástrofe, esto es de sucesos infaustos que alteran gravemente el orden regular y normal en el cual se desenvuelven las actividades tanto públicas como privadas del país”<sup>15</sup>. La amplitud de esta definición se gestó desde sus inicios, dado que la misma Comisión redactora (en adelante Comisión Ortúzar en referencia al apellido de su presidente) concluye que “hay o puede haber calamidad pública cuando, por efecto de acciones humanas, de la naturaleza o de desequilibrios económicos o ecológicos, se producen daños a la economía nacional” (sesión N.º 218 de 2 de junio de 1976)<sup>16</sup>. De esta forma, la calamidad pública no se limita a causas únicamente naturales, pues se reconoce la existencia de eventos adversos derivados de acciones humanas (como la contaminación química, entre otros).

Los estados de excepción constitucional son una anomalía jurídica cuya justificación es la afectación grave del normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado (Artículo 39 de la CPR). Ahora, si bien existe una amplitud en los presupuestos fácticos que pueden dar procedencia a una “calamidad pública”, ello no quiere decir que necesariamente toda emergencia debe ser manejada a través de un estado de excepción constitucional, cuyo resultado indefectiblemente es la afectación del ejercicio de derechos fundamentales y/o ampliar facultades de las autoridades administrativas sin que los Tribunales de Justicia puedan calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocados por la autoridad para decretar los estados de excepción (artículo 45 CPR). Al respecto, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 27 del Pacto de San José de Costa Rica,

---

<sup>15</sup> Vivanco (2014), p. 86.

<sup>16</sup> Pfeffer (2002); Urquiaga (2002), pp.223-250.

establecen el principio de necesidad, el que sostiene que los estados de excepción constitucional solo deben ser decretados en tanto exista una incapacidad para resolver la situación de crisis por los medios legales normales que se disponen en el ordenamiento jurídico.

En Chile, ante una emergencia, pueden proceder dos estados de excepcionalidad normativa: a) el estado de excepción constitucional de catástrofe que se encuentra regulado en la Constitución Política; b) el decreto de zona de catástrofe regulado por la ley que establece disposiciones permanentes para sismos y catástrofes. Cada uno de estos estados establece diferentes mandos de autoridad para atender la misma emergencia, una de carácter civil y otra militar.

En la práctica, cabe preguntarse si ambos estatutos coexisten o su aplicación depende de los diferentes niveles de emergencia. Ya en el año 1989, la Contraloría General se pronunció sobre la materia (dictamen N.º 32786 de 1989) resolviendo que ambos estatutos son complementarios. Así, señala que la declaración de la Ley 16.282 es diversa e independiente al estado de catástrofe regulada en la carta política, de la cual difiere no solo por sus requisitos sí no también por sus consecuencias. Al respecto, la Corte Suprema ha resuelto en diferentes ocasiones<sup>17</sup> que, una vez decretado el estado de excepción constitucional, la autoridad civil se somete al jefe de la Defensa Nacional. En sus sentencias, la Corte Suprema no profundiza sobre los alcances prácticos de las necesidades de acción, coordinación y liderazgo en la respuesta a la emergencia.

De lo expuesto, se concluye que ambos estatutos no son incompatibles, pero no existe una graduación para su aplicación, siendo necesario analizar su interacción práctica. Para ello, en el siguiente cuadro se resumen las declaraciones de zona de catástrofes y de estado de excepción constitucional con ocasión de las grandes emergencias ocurridas entre el año 2010 y el 2019:

<b>Evento</b>	<b>Zona de Catástrofe</b>	<b>Estado de Excepción</b>
Terremoto 27 F Región del Maule, Biobío, O'Higgins, Valparaíso, Araucanía, y Metropolitana.	D.S. 150 27/2/2010	-D.S.152 28/2/2010 Región Maule. -D.S. 153 28/2/2010 Región Biobío. -D.S. 173 de 11/3/2010 Región de O'Higgins.

<sup>17</sup> Corte Suprema. Rol N.º 2839-2014, Rol N.º 4029-2013, Rol N.º 6143-2014.

Derrumbe zona de yacimiento minero “San José”, Atacama.	D.S. 718 24/08/2010	
Frente de Mal Tiempo y “terremoto blanco” de 15/07/2011 comunas de Alto Biobío, Lonquimay, Curacautín, Curarrehue; Melipeuco, Pucón, Cunco, Villarica y Vilcún.	D.S. 585 20/07/2011	
Incendio Forestal de Torres del Paine iniciado el 27 de febrero de 2011.	D.S. 1551 de 30/12/2011	
Incendio Forestales comunas de San Rosendo, Florida, Quillón y Ranquil.	D.S. 4 de 2/01/2012	
Sequía en las comunas de La ligua, Petorca y Cabildo.	D.S. 234 de 28/02/2012	
Temporales y Lluvias que provocó derrumbes y aluviones en la comuna de Camiña y Tarapacá	D.S. 289 14/03/2012	
Inundación por desborde Río Las Minas en ciudad de Punta Arenas	D.S. 303 20/03/2012	
Sequía en la Provincia de Limarí y las comunas de Salamanca, Illapel; Canela; Andacollo y la Higuera.	D.S. 856 de 6/08/2012	
Sequia comuna de Los Vilos, Paihuano, Vicuña, Coquimbo y La Serena	D.S. 105 de 28/01/2013	
Extiende por 12 meses sequía comunas La Ligua, Petorca y Cabildo	D.S. 133 de 1/02/2013	
Sequía comuna de La Ligua, Cabildo y Petorca	D.S. 599 de 3/03/2014	
Extiende por 12 meses Sequía en Provincia de Limarí, y comunas de salamanca, Illapel, Canela Andacollo, La Higuera, Los Vilos, Paihuano, Vicuña, Coquimbo y La Serena	D.S. 675 de 25/06/2013	
Terremoto 8.2. Región de Arica 1/02/2014	D.S. 918 de 2/04/2014	D.S. 910 de 2/04/2014
Terremoto 8.2. Región de Tarapacá 1/02/2014	D.S. 918 de 2/04/2014	D.S. 909 de 2/04/2014
Incendio de 12/04/2014 camino la pólvora, Valparaíso	D.S: 947 de 14/04/2014	D.S. 946 de12/04/2014
Frente de mal tiempo provincia de Chiloé, Llanquihue y Osorno	D.S. 1198 de 8/06/2014	

Sequía la Ligua, cabildo y Petorca y amplia vigencia de decretos 675/2012	D.S. 1422 de 29/07/2014	
Incendio Forestal el sector La curva el Parque, de las comunas de Viña y Valparaíso	D.S. 397 de 13/03/2015	D.S. 328 de 13/03/2015
Incendio comuna de Melipeuco, Curacautín y Lonquimay	D.S. 348 de 24/03/2015	
Aluviones, avalanchas e inundaciones en comuna de Antofagasta	D.S. 355 de 25/03/2015	D.S. 353 de 25/03/2015
Aluviones, avalanchas e inundaciones en comuna de Atacama	D.S. 354 de 25/03/2015	D.S. 352 de 25/03/2015
Aluviones, avalanchas e inundaciones en comuna de Taltal	D.S. 357 de 26/03/2015	D.S.356 de 25/03/2015
Erupción Volcán Calbuco de 22/04/2015		D.S. 505 de 22/04/2015
Frente de mal tiempo en la comuna de Tocopilla		D.S. 1034 de 9/08/2015
Extiende Decretos por Sequía y declara zona de catástrofe a comunas de Limache, San Felipe, Catemu, Quillota, Los Nades, San Esteban, Panquehue, Calle Larga y Llay Llay	D.S. 815 de 23/06/2015	
Sismo 8.4. de fecha 16/09/2015, Provincia de Choapa y Comuna de Coquimbo	D.S. 1227 de 16/09/2015	D.S. 1238 de 17/09/2015 (Región Coquimbo)
Sismo 8.4. de fecha 16/09/2015, Provincia de Limarí	D.S. 1240 de 21/09/2015	D.S. 1238 de 17/09/2015 (Región Coquimbo)
Sismo 8.4. de fecha 16/09/2015, Provincia de Elqui	D.S. 1254 de 25/09/2015	D.S. 1238 de 17/09/2015 (Región Coquimbo)
Fenómeno de marea roja en la zona costera de la región de Los Lagos	D.S. 499 de 29/04/2016	
Incendio Parcela Regimiento Maipo comuna de Valparaíso	D.S. 40 de 11/01/2017	D.S. 51 de 12/01/2017

Incendio forestal en la provincia de Colchagua y Cardenal Caro, y comunas de Vichuquén u Cauquenes.	D.S. 83 de 20/01/2017	D.S. 84 de 20/01/2017
Amplía catástrofe por Incendio Forestal a toda la Región del Maule	D.S. 96 de 23/01/2017	-D.S 88 de 22/01/2017 en la comuna de Hualañé y Licantén (Maule) y Bulnes (Biobío). -D.S. 97 de 23/01/2017, toda la Región del Maule.
Incendios forestales Región de Biobío	D.S. 128 de 26/1/2017	D.S. 129 de 26/1/2017
Incendios Forestales Región Araucanía	D.S. 141 de 27/01/2017	D.S. 142 de 26/1/2017
Evento hidrometeorológico descrito como baja segregada que produjo abundantes lluvias regiones Atacama y Coquimbo	D.S. 716 de 13/05/2017	
Derrumbe yacimiento Minero Delia II en comuna de Chile Chico de 9/06/2017	D.S. 875 de 15/06/2017	D.S. 874 de 15/06/2017
Sequía Región de Coquimbo y comunas de La Ligua, Petorca, Cabildo, Zapallar, Papudo, Limache, San Felipe, Catemu, Quillota, Los Andes, San Esteban; Panquehue, Calle Larga y Llay Llay de la región de Valparaíso	D.S. 1280 de 25/09/2017	
Remoción en masa de la localidad en Santa Lucía en la comuna de Chaitén.	D.S. 1873 de 16/12/2017	
Incendios forestales comunas de Mariquina y Panguipulli		D.S. 69 de 5/2/2019
Incendio forestales en la región de Biobío con excepción a las comunas de Concepción y Talcahuano		D.S. 68 de 5/2/2019
Incendios Forestales en la región de la Araucanía		D.S. 67 de 5/2/2019
Derrumbes y aluviones en la Provincia del Loa		D.S. 82 de 8/2/2019
Sequía en Comunas de Coquimbo y Valparaíso	D.S. 298 de 15/09/2019	

Al analizar los decretos incluidos en la tabla, se constata que siempre al declarar una zona de catástrofe se nombra al Intendente respectivo como la autoridad responsable de la coordinación y

ejecución de los programas de recuperación que el Gobierno determine. Así, del tenor literal de los decretos de declaración de zona de catástrofe, se desprende que se le otorgan a la autoridad regional las máximas atribuciones para atender la emergencia, usando las facultades establecidas en la ley 16.282.

Adicionalmente, se constató que en diecisiete emergencias se dictaron tanto estado de excepción constitucional como declaraciones de zona de catástrofe por el mismo evento destructivo. No existe patrón alguno, relacionado al tiempo del evento, que justifique esta simultaneidad dado que algunas veces se requirió primero el estatuto constitucional, otras el legal y en otras, la declaración fue simultánea si bien los eventos destructivos eran de intensidad similar. Los principales problemas prácticos en la aplicación de ambos estatutos ocurren cuando estos son declarados simultáneamente ya que la normativa no permite dilucidar fácilmente cual es la autoridad que se encuentra a cargo de la atención de la emergencia. Así, no se sabe si la persona encargada es el jefe de la Defensa Nacional o el Intendente de la zona afectada.

Cabe recordar que el artículo 3 a) de la ley que establece disposiciones permanentes para el caso de sismos y catástrofes, permite al presidente de la República la “designación de autoridades y la determinación de sus atribuciones y facultades” y en base a lo a ese artículo se designa al Intendente Regional como el funcionario a cargo de la emergencia. Esto se encuentra en absoluta concordancia con el mando de autoridad que le otorga el Plan Nacional de Protección Civil (PNPC). Además, según la ley orgánica de Gobierno y Administración Regional, es función del gobierno regional de adoptar las medidas necesarias para enfrentar la catástrofe (Artículo 16). Sin perjuicio de ello, el jefe de la Defensa Nacional tiene similares atribuciones de conformidad al artículo 7 N.º 5 de la ley 18.415, pues dicha normativa le concede la facultad de impartir instrucciones a todos los funcionarios de la Administración Pública con el propósito de subsanar la calamidad pública.

Se analizaron todos los decretos de excepción constitucional de la tabla verificando si el mismo acto administrativo determinada cuál funcionario del Estado tenía el mando de autoridad en la atención de la emergencia. Sin embargo, los decretos previos al 13 de marzo de 2015<sup>18</sup>, nada establecían al respecto pero, a partir de dicha fecha, siempre se agregó la siguiente fórmula:

En el ejercicio de sus funciones, el Jefe de la Defensa Nacional tendrá todas las facultades previstas en el artículo 7 de la Ley N° 18.415, y específicamente la prevista en el número 1, del artículo 5° de la misma ley, esto es, asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que

<sup>18</sup> Coincide con el temporal de la zona norte de Chile que provocó importantes inundaciones dejando fallecidos y desaparecidos.

se encuentren en la zona declarada, para los efectos de velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad en la zona, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción, especialmente, la del Intendente de la Región, quien será la autoridad coordinadora de la ejecución de las acciones, planes y programas de recuperación, tanto de los bienes como de personas afectadas por la emergencia<sup>19</sup>.

De lo expuesto, podemos concluir que tanto los decretos de estado de excepción constitucional como los de zonas de catástrofes establecen que es el Intendente la autoridad coordinadora de las acciones, planes y programas de recuperación. En este sentido, entonces interpretamos que se ha buscado delimitar las facultades de ambos funcionarios públicos en atención a las diferentes etapas del ciclo del riesgo expuestas en el Plan Nacional de Protección Civil, esto es, que el jefe de la Defensa Nacional se encuentra a cargo de la etapa de la respuesta<sup>20</sup>, y el Intendente de la etapa de recuperación, que comprende las fases de rehabilitación y reconstrucción. Si bien lo expuesto pareciera lógico, a nivel legal es casi imposible llevarlo a la práctica pues las etapas del ciclo del riesgo no son lineales y muchas veces se superponen entre sí<sup>21</sup>.

En la práctica, esta situación se complejiza toda vez que durante las primeras horas las decisiones se toman por un Comité de Operaciones de Emergencias que es presidido por el Intendente, quien no tiene las facultades para tomar medidas de respuesta como, por ejemplo, la entrega de agua potable a la población. Cabe recordar que los mismos decretos de Estado de Excepción Constitucional establecen que se debe observar las facultades administrativas de las autoridades bajo su jurisdicción, dentro de las cuales se encuentra la obligación de la autoridad regional de presidir dicho Comité. Comúnmente las emergencias son manejadas con las atribuciones ordinarias de las autoridades y no requieren la dictación de ningún estatuto de excepcionalidad. Sin embargo, en casos más graves se llega al absurdo que las grandes emergencias son lideradas por la autoridad militar mientras que los funcionarios civiles, que también tienen mandato legal para atenderla y que constantemente se ejercitan en el funcionamiento del Sistema de Protección Civil, son privados de sus facultades. Así, en la práctica, la normativa constitucional permite que un mando militar, que durante la mayor parte del tiempo opera como un organismo de apoyo, en momentos de mayor gravedad queda a cargo de la gestión de

<sup>19</sup> El D.S. N.º 946 de 12 de abril de 2014, por el incendio “La Pólvara”, es el único decreto que establece solo: “En el ejercicio de sus funciones, el Jefe de la Defensa Nacional tendrá todas las facultades previstas en el artículo 7 de la Ley N.º 18.415, y específicamente la prevista en el número 1, del artículo 5º de la misma ley, esto es, asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada, para los efectos de velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad en la zona, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción”.

<sup>20</sup> La respuesta a la emergencia dice relación con las acciones propias que se realizan inmediatamente después de una emergencia, como lo es la entrega de ayuda humanitaria, cajas de alimentos, apagar un incendio, recatar a las personas sepultadas, evacuar áreas, entre otras.

<sup>21</sup> La etapa de recuperación incluye la rehabilitación – actividades tendientes a la recuperación de servicios básicos e inicio de la reparación del daño físico, social y económico como, por ejemplo, despeje de caminos- cuya ejecución se inicia primordialmente luego de la emergencia, haciendo que la diferencia conceptual sea más bien metodológica.

emergencia excluyendo a un mando civil con mayor práctica en terreno. Esta interpretación de la normativa de emergencia ha sido validada por la Corte Suprema que ha establecido que la autoridad civil se debe subordinar al jefe de Defensa Nacional<sup>22</sup> durante la vigencia del decreto de excepción constitucional.

Finalmente, es menester señalar que, en estado de excepción constitucional, es extremadamente difícil congeniar las obligaciones en la emergencia de las autoridades civiles y en la práctica es casi imposible delimitar quien es la autoridad responsable de ejercer las múltiples y variadas acciones en la atención de la emergencia, lo que atenta directamente con la certeza que debe entregar el ordenamiento jurídico, especialmente en estas materias.

Por otro lado, además de las faltas de coherencia normativa respecto de las atribuciones de los encargados de emergencia, no existen lineamientos claros sobre las causales que justifiquen una limitación de los derechos fundamentales en contexto de catástrofe. En efecto, los lineamientos que se señalan por el decreto del Plan Nacional de Protección Civil no se encuentran recogidos a nivel legal o constitucional, de tal manera que la limitación de garantías fundamentales se hace de manera errática sin consideración a los principios generales de la gestión de riesgo de desastre.

#### **4. Limitación justificada de los derechos fundamentales en la gestión de una emergencia y un uso asertivo de los estados de excepción constitucional**

En términos generales, más allá del uso que se haga en Chile de los Estados de Excepción Constitucional, lo cierto es que estos son una de las herramientas para gestionar el riesgo de desastres, comúnmente utilizadas en un momento en particular (la emergencia y momentos inmediatamente posteriores). Sobre el riesgo, como elemento de hecho, es necesario entender que es un fenómeno dinámico<sup>23</sup> que cambia determinado por el contexto. Así, situaciones que no eran riesgosas en un momento pasan a serlo y viceversa por lo que las estrategias y medidas para gestionar el riesgo deben ser también dinámicas.

En dicho sentido, la doctrina comparada ha identificado ciertos principios aplicables al llamado “derecho de los desastres”. Dichos principios son los de prevención, precaución, información,

<sup>22</sup> Corte Suprema. Rol N.º 2839-2014, Rol N.º 4029-2013 y Rol N.º 6143-2014.

<sup>23</sup> Chaparro Ávila, Renard Reese y United Nations (2005), p. 12.



fundamentación y temporalidad de la decisión o de adaptabilidad<sup>24</sup>. Así, en lo que respecta al uso de los estados de excepción constitucional para gestionar emergencias, son de especial importancia los principios de necesidad, proporcionalidad, información, fundamentación y temporalidad. En efecto, la medida de gestión de riesgo implementada debe ser proporcional a la amenaza que se enfrenta; debe ser justificada por razones fundadas y concordantes con los planes de gestión realizados por la autoridad competente. A su vez, dichos planes deben basarse en el conocimiento científico actualizado que se tenga de la situación. Adicionalmente, dichas medidas deben ser claramente comunicadas a la población afectada y deben ser susceptibles de adaptación ante un cambio de circunstancias. De esta forma, la restricción de los derechos fundamentales durante la gestión de una emergencia debe tributar a un plan de gestión previamente elaborado. Dicho plan no solo debe considerar la gestión de la emergencia sino también la implementación de acciones preventivas y de posterior recuperación y reconstrucción.

Los anteriores principios elaborados desde el “derecho de los desastres” para la gestión del riesgo de desastre, son plenamente compatibles con los lineamientos de los “Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP)”. En efecto, la necesidad jurídica de contar con planes de gestión de riesgo de desastre, lo cual incluye planes de gestión de emergencias considerando diferentes escenarios de daño a la población y sus bienes, da contenido concreto y situado a las cláusulas relativas a la limitación de la aplicación del PIDCyP ya sea por motivos de orden público, seguridad nacional, seguridad pública o por la dictación de estado de excepción. Así, la necesidad de planificación previa, propia del derecho de los desastres, permite definir cuando las medidas de restricción de derecho se ajustan a “las exigencias de la situación”<sup>25</sup> tal como lo requieren los Principios de Siracusa.

En Chile, la obligación de elaborar un plan de gestión de riesgo de desastres integral que considere las etapas de prevención, preparación, emergencia y reconstrucción se desprende de una interpretación integrada del artículo 1 inciso 4 y 5 de la Constitución Política de la República; el decreto 156 del 2002 del Ministerio del Interior que Aprueba el Plan Nacional de Protección Civil; el decreto supremo número 1512 del 2017 del mismo Ministerio que aprueba la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y su respectivo Plan Estratégico Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastres. En lo concerniente a la gestión particular de la emergencia, momento donde suelen

<sup>24</sup> Winter, Délton y Dalla (2013), p. 36.

<sup>25</sup> «Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos» [sin fecha], p. 7 Sección C).

restringirse los derechos fundamentales de libertad de desplazamiento y reunión con el objeto de resguardar la seguridad física de la población y permitir el pronto restablecimiento de la normalidad, la función de planificación se encuentra consagrada en el artículo 20 del decreto 104 del Ministerio de Interior que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 16.282, que se manifiesta en el Decreto Supremo N.º 156 de 2002 del Ministerio del Interior, que aprueba el Plan Nacional de Protección Civil y en el decreto 1434 del 2017 del Ministerio del Interior que Aprueba el Plan Nacional de Emergencia. Así, si bien el artículo 20 del Decreto 104 está orientado al actuar del Ministerio del Interior, de las Fuerzas Armadas y Carabineros, lo cierto es que el articulado tiene una redacción amplia que permite incluir acciones generales de gestión de la emergencia, lo cual se manifiesta en el actual Plan Nacional de Protección Civil. Por su parte, el decreto 1434 del 2017 establece las acciones generales de respuesta ante emergencias, desastres y catástrofes por parte del Sistema Nacional de Protección Civil, fijando roles, funciones, capacidades y competencias de los organismos que integran dicho sistema.

En términos concretos, la mecánica de los procesos que permiten la restricción de derechos fundamentales en contexto de emergencia se encuentra descrita a nivel reglamentario, en especial en la sección V y siguientes del Plan Nacional de Protección Civil y en la sección 6 del decreto 1434 del 2017, dedicada a la “Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil”. El punto 6.6 sobre “Coordinación en estado de excepción constitucional” es de especial interés para este trabajo junto con el punto 7 sobre “Sistema de evaluación”. Así, en términos generales, el Plan Nacional de Protección Civil y el Decreto 1434 del 2017 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, describen la forma de gestión de una emergencia en los niveles comunales, provinciales, regionales y nacionales, identificando objetivos, actores, roles de dichos actores, procesos e instrumentos de coordinación. En ese sentido, las acciones que deben realizar los Comités de Operaciones de Emergencia (COE)<sup>26</sup>, son:

- Realizar un levantamiento de la información y evaluación de daños según la información enviada por los Centros de Alerta Temprana (CAT) y organismos técnicos especializados (por ejemplo, Centro Sismológico Nacional en caso de un terremoto).
- Priorizar acciones de respuesta ante emergencias según su evaluación de los daños, de los requerimientos necesarios para gestionar la emergencia y de las capacidades o recursos disponibles.

---

<sup>26</sup> Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Decreto 1434/2017.

- Tomar decisiones para la atención de la emergencia y realizar una reevaluación de las decisiones adoptadas para mejorar la intervención.
- Entregar información a la comunidad y medio de información, buscando, entre otros fines, el disminuir los niveles de incertidumbre en la población.

Por su parte, también a nivel reglamentario se establecen Mesas Técnicas<sup>27</sup> y el Sistema de Evaluación de Daños y Necesidades. Las Mesas Técnicas son mesas de trabajo compuestas por expertos cuya conformación se determina de acuerdo con la naturaleza del evento o incidente y la variable del riesgo involucrada. Así, dichas mesas se constituyen ante una situación de emergencia a solicitud de la Oficina Nacional de Emergencia operando como un órgano de apoyo a los Comités de Operaciones de Emergencia a nivel provincial, regional o nacional. Las Mesas Técnicas deben analizar las emergencias potenciales, en curso o ya ocurridas, estableciendo o asistiendo a coordinar las acciones de mitigación. Por su parte, el Sistema de Evaluación de Daños y Necesidades<sup>28</sup> es un proceso permanente de recolección de datos y análisis de la información sobre el evento. Dicha recolección se hace por medio de instrumentos normalizados y en la escala que corresponda a la emergencia. Finalmente, el decreto supremo 1434 establece que, para lograr una mejor coordinación entre los diversos actores involucrados en una emergencia, es necesario considerar los respectivos planes de emergencia regional, provincial y comunal; los planes de emergencia sectoriales a nivel nacional y regional; los planes de emergencia por variable de riesgo a nivel nacional, regional, provincial y comunal; los planes de contingencia nacional, regional, provinciales y comunal; los protocolos y procedimientos de emergencia institucionales e interinstitucionales y cualquier otra planificación existente, orientado a tener una repuesta eficaz.

De esta manera, el Plan Nacional de Protección Civil y el Plan Nacional de Emergencia son consistentes en establecer que las medidas para gestionar una emergencia deberán ser determinadas según las características del evento y tributar a planes previamente establecidos; que la información considerada para la toma de decisiones debe levantarse según instrumentos previamente normalizados o estandarizados; que las medidas adoptadas deben ser reevaluadas a medida que se levantan nuevos antecedentes y que la población debe ser permanentemente informada. Estos lineamientos de acción son coherentes con los principios de proporcionalidad, información, fundamentación y temporalidad,

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*

<sup>28</sup> *Ibíd.*

identificados en la doctrina jurídica del derecho de los desastres<sup>29</sup>. Sin embargo, todos estos lineamientos se encuentran establecidos a nivel reglamentario y prácticamente no son reconocidos a nivel legal ni menos constitucional. De esta manera, normativamente no se encuentra garantizado que todas las emergencias sean gestionadas siguiendo las indicaciones del Plan Nacional de Protección Civil ni el Plan Nacional de Emergencia.

A modo de ejemplo de lo anterior, en el caso particular del COVID-19 en Chile, no se activó el Sistema Nacional de Protección Civil ni se aplicaron los lineamientos del Plan Nacional de Protección Civil ni del Plan Nacional de Emergencia. Por el contrario, se decidió enfrentar la emergencia según la normativa sectorial del Ministerio de Salud<sup>30</sup>, dando un enfoque meramente salubrista a una emergencia que rápidamente se convirtió en una crisis económica y social. Técnicamente, el COVID-19 es una amenaza biológica la cual, dado el particular y previo escenario de vulnerabilidad en Chile<sup>31</sup>, desencadenó un desastre donde los medios locales y regionales de afrontamiento a la emergencia se vieron rápidamente sobrepasados requiriendo de una coordinación a nivel nacional. A su vez, a diferencia de un tsunami o un terremoto, el COVID-19 es una amenaza de manifestación lenta, de tal manera que el estado de emergencia puede durar meses, afectando amplias extensiones del territorio nacional. ¿Por qué el Estado chileno utiliza diversos sistemas de gestión de la emergencia, pero aplica medidas similares para lidiar con la crisis, como los estados de excepción constitucional y la restricción de derechos fundamentales? ¿Hay una justificación para tratar de manera diferente las amenazas geológicas, como un terremoto, a las amenazas biológicas como el COVID-19, o solo se actúa según costumbre administrativa? ¿Hay alguna razón que justifique las deficiencias, lagunas y descoordinaciones de las normas que regulan la gestión de riesgo de desastre en Chile?

La vulnerabilidad institucional de Chile en materia de desastres no se debe a una mera desidia o desinterés político, sino que es la consecuencia de una discusión de fondo no resuelta sobre una de las funciones esenciales y más antigua del Estado como lo es el resguardo de la seguridad nacional. En efecto, el contenido que Chile le desea dar a este concepto es un tema no resuelto que se arrastra desde la redacción de la Constitución Política de 1980 y que en gran parte explica el tratamiento institucionalmente errático de la gestión de riesgo de desastres en general y de las emergencias en particular. El redefinir que es “la protección de la seguridad nacional” en el Chile del siglo XXI es esencial para darle una nueva orientación a la acción pública ante emergencias y desastres. Por ello,

---

<sup>29</sup> Winter, Délton y Dalla (2013), p. 36.

<sup>30</sup> Al respecto puede consultarse el Decreto 4 del Ministerio de Salud de fecha 08 de febrero del 2020, que declara Alerta Sanitaria sin hacer referencia al Sistema Nacional de Protección Civil.

<sup>31</sup> UNISDR (2010).

esta temática debe ser incluida en el actual proceso de redacción de una nueva Constitución Política retomando entonces la discusión pendiente sobre lo que en Chile se va a entender por “seguridad nacional”.

## **5. Necesidad de replantearse el concepto de “seguridad nacional” en el marco de la discusión constitucional y una redefinición de las causales justificantes de un estado de excepción constitucional**

La seguridad nacional es un concepto cuyo contenido ha variado a lo largo del tiempo. Tradicionalmente relacionada con la protección física del territorio y de la población, posteriores evoluciones de la conceptualización de la seguridad nacional han llegado a incluir elementos de carácter político contingente y también se ha considerado que es función casi exclusiva de las Fuerzas Armadas y de Orden el garantizar la seguridad nacional<sup>32</sup>. A su vez, suele existir una confusión entre los conceptos de “orden público” y “seguridad nacional” a un punto que ambas son utilizadas como sinónimos. Sin embargo, la seguridad nacional no es una función meramente militar exclusiva de las Fuerzas Armadas y tampoco es un sinónimo de orden público<sup>33</sup>. Por el contrario, la protección de la seguridad nacional es un deber de toda la comunidad de un país, en particular de sus máximas autoridades civiles. Respecto al contenido de la “seguridad nacional”, actualmente este ya no se relaciona tanto con la protección de las fronteras y falta de desórdenes internos, sino con la garantía de condiciones de desarrollo y bienestar de la población asentada en un territorio determinado.<sup>34</sup> Así, si consideramos la “seguridad nacional” como un concepto dinámico, es natural que su contenido varíe según el contexto histórico, político, económico, social y cultural de la población que identifica la necesidad de garantizar su seguridad. Dicho de otro modo, aquello que nos hace sentir inseguros varía a lo largo del tiempo junto con nuestras propias circunstancias. En efecto, cada momento y lugar tendrán su amenaza o peligro, sean estos reales o solo percibidos.

En el caso chileno, la última vez que se discutió sobre el concepto de seguridad nacional con consecuencias políticas concretas, fue con ocasión de la redacción de la Constitución Política de 1980. En particular las sesiones de la comisión Ortúzar a partir del mes de julio de 1974 (sesiones 52 y siguientes). A lo largo de dichas sesiones se discutieron diversos conceptos y elementos de la seguridad

---

<sup>32</sup> Griffiths (2011), p. 19.

<sup>33</sup> *Ibid.* 386.

<sup>34</sup> Babu (2016).

nacional, los cuales fueron sistematizados durante la sesión 59 del 01 de agosto de 1974. Dicha síntesis considera que la seguridad nacional es un concepto que:

- Involucra todas las actividades que componen el quehacer de la comunidad.
- Define el grado de protección que una sociedad debe prestar a los valores existentes a los que están en proceso de obtención y aquellos probablemente se lograrán en el futuro.
- Requiere determinar los fenómenos que pueden afectar la realidad nacional y su proceso de desarrollo, señalando como ejemplo la guerra, la conmoción interior y las catástrofes naturales.
- Es posible de delimitar según los planes, organizaciones y acciones que intervienen cuando ocurre alguno de los fenómenos anteriormente señalados.
- Según lo anterior, es posible definir con exactitud objetivos, responsabilidades y atribuciones por los organismos encargados de la seguridad nacional. Dicha estructura permite hacer coincidir los estados de excepción constitucional con el ámbito de acción de la seguridad nacional<sup>35</sup>.

En John Griffiths Spielman (2011) analiza de manera crítica las discusiones de la Comisión Ortúzar sobre el concepto de seguridad nacional. Al respecto, señala la Comisión confunde la seguridad nacional con la defensa nacional, sin entender que la seguridad nacional se encuentra en un nivel político siendo una responsabilidad del gobierno, mientras que la defensa nacional se refiere a la función específica de protección de las fronteras ante una amenaza militar externa. Al respecto, sostiene que la relación entre seguridad nacional y defensa nacional es de género y especie, siendo la segunda una de las muchas funciones específicas que comprende la seguridad nacional y que, por su naturaleza particular, es delegada a las Fuerzas Armadas. En esa misma línea, critica también la confusión entre Fuerzas Armadas y Fuerza Pública, al usar los términos como si fueran sinónimos, sin entender que los primeros son los cuerpos dedicados a la defensa nacional y los segundos los cuerpos encargados del orden y la seguridad pública. Finalmente, Griffiths critica la importancia que se le da a las Fuerzas Armadas como garantes del orden institucional. Al respecto, el autor sostiene que las Fuerzas Armadas son solo uno de los instrumentos de la defensa nacional, que es, a su vez, tan solo

---

<sup>35</sup> Griffiths (2011), p. 19 y p.391.

uno de los elementos que componen la seguridad nacional. Por su parte, la seguridad nacional tiene un carácter político, siendo responsabilidad del gobierno y de toda la comunidad nacional. Así, Griffiths considera que es problemático hacer de las Fuerzas Armadas un elemento central de la seguridad nacional ya que desdibuja los límites de la acción militar y tiende a militarizar la solución de todos los conflictos sociales<sup>36</sup>.

A juicio del autor, esto demuestra que la Comisión optó por una noción de seguridad nacional relacionada a la defensa de la soberanía, la protección de la integralidad territorial de amenazas externas al desarrollo, siendo este último un elemento de carácter interno, mientras que los dos primeros se refieren a elementos externos. Dicho desarrollo se vería afectado cuando existan impedimentos para el logro de los objetivos nacionales o cuando se enfrentan situaciones de emergencia. Sobre esto, las catástrofes naturales son consistentemente consideradas por la Comisión Ortúzar como un elemento que compromete la seguridad nacional, considerándolas como un peligro para la seguridad del Estado y de sus instituciones. Al respecto, Griffiths considera que las catástrofes naturales que afectan la seguridad pueden justificar la intervención de las Fuerzas Armadas por medio de un estado de excepción constitucional, sin llegar a indagar sobre la relación de los desastres con el desarrollo<sup>37</sup>.

Considerando lo señalado a lo largo de este texto sobre el riesgo de desastres y las discusiones de la Comisión Ortúzar sobre el concepto de seguridad nacional, podríamos decir lo siguiente: si las catástrofes naturales pueden comprometer la seguridad nacional y si las catástrofes son el resultado de un riesgo previo y socialmente construido, entonces, los riesgos de desastres son una amenaza para la seguridad nacional. Extrañamente, la relación que ya en el año 1978 hacía la Comisión Ortúzar entre seguridad nacional y desarrollo integral, de alguna forma se adelantó a los acuerdos internacionales que consideran el riesgo de desastre como una amenaza al desarrollo de los países. Sin embargo, el concepto de “desarrollo integral” utilizado por la comisión carece de contenido en comparación al concepto de “seguridad nacional” que utiliza. En efecto, aun cuando a juicio de Griffiths el tema nunca fue precisado, la Comisión Ortúzar militariza la seguridad nacional centrándola en la protección de la soberanía y otorgando a las Fuerzas Armadas un rol político excesivo como garante del orden interno. Esta noción de la seguridad nacional, conceptualmente errada según Griffiths, impide entender los

---

<sup>36</sup> Ibid. pp. 378-390.

<sup>37</sup> Ibid. pp. 390-394.

riesgos de desastres socio-naturales como un tema de seguridad nacional y en parte puede explicar el tratamiento errático de los mismos por parte de la institucionalidad chilena<sup>38</sup>.

En efecto, un entendimiento amplio de la seguridad, que supere las visiones militarizadas centradas en la defensa nacional y el control del orden público interno, propias de la década del 70 en América Latina, perfectamente permite incluir dentro de su ámbito de acción el tratamiento de los riesgos de desastres. Si se entiende la seguridad como una función política orientada a la protección de los individuos y no solo del Estado, la consideración de los riesgos de desastres es casi natural y la relación riesgos-catástrofes-seguridad-desarrollo se vuelve más clara e integral. Por otra parte, es necesario tener presente que, actualmente y a nivel internacional, el concepto de desarrollo ha logrado mucho más contenido y definición teórica a partir de diversos documentos internacionales suscritos por Chile, en particular los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el nuevo milenio promovidos por la Organización de Naciones Unidas (2015).

La actualización o evolución del concepto de seguridad nacional no es algo nuevo y tampoco nuestro país ha sido completamente ajeno a ella. Un ejemplo de ello es el desarrollo del concepto de “seguridad humana” y la participación del Estado de Chile en la “Human Security Network” de Naciones Unidas<sup>39</sup>. Dicho concepto comienza a gestarse a partir del informe sobre desarrollo humano realizado por la Organización de Naciones Unidas el año 1994, llamado “Transition from nuclear security to human security”<sup>40</sup>. Este documento señalaba que era necesario garantizar una “condición de seguridad de amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y represión (...) protección de eventos disruptivos y dañinos que afecten la vida diaria en el hogar, en el trabajo y/o en las comunidades”<sup>41</sup>. Luego, el concepto siguió siendo desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) adoptando una visión inclusiva de la seguridad que abarcaba la seguridad comunitaria, económica, ambiental, alimentaria, de salud, personal y política. Según este nuevo concepto, los derechos individuales serían tan importantes como el resguardo de la integridad territorial y soberanía del Estado de tal manera que las funciones estatales relativas a la seguridad se complejizarían<sup>42</sup>. En efecto, según este enfoque, si bien la seguridad del Estado es esencial, ya no sería suficiente para garantizar la seguridad, el bienestar y dignidad de los habitantes de dichos territorios<sup>43</sup>. Así, un “Estado seguro”, en el sentido de Estado protegido de amenazas externas, aún podría tener

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> Desde el 1999 Chile forma parte de la Red de Seguridad Humana y presidió dicha red entre mayo del 2001 y julio del 2002.

<sup>40</sup> Kraft (2007), p. 11.

<sup>41</sup> Griffiths (2011), p. 290.

<sup>42</sup> Babu (2016).

<sup>43</sup> *Ibíd.* p.38.



ciudadanos inseguros mientras no estén protegidos de amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad, la represión o las disrupciones abruptas de la vida diaria de la gente<sup>44</sup>.

En un principio, el concepto de “seguridad humana” fue ampliamente promovido por la Organización de Naciones Unidas, creándose el año 2001 la “Comisión on Human Security” y la “Human Security Network” de la cual Chile es parte<sup>45</sup>. Sin embargo, se ha señalado que dicha promoción, en un principio tan entusiasta, se ha diluido por la excesiva vaguedad y amplitud del concepto de seguridad humana. Junto con ello, se ha criticado que dicha vaguedad promueve soluciones militares a problemas no militares y soluciones no militares a problemas militares, generando una inconveniente confusión al momento de abordar problemáticas concretas. De todas formas, se le reconoce al concepto de seguridad humana el mérito de haber generado un cambio en el enfoque tradicional de seguridad, pasando a una mirada más amplia, que considera un espectro mayor de amenazas, centrándose en las personas y no solo en los Estados<sup>46</sup>.

El desarrollo del concepto de seguridad humana es un ejemplo de los intentos que se han llevado a cabo para actualizar la idea de seguridad, superando concepciones propias de la Guerra Fría. Tal como se ha señalado anteriormente, la seguridad es un concepto dinámico y es esperable que evolucione considerando nuevos riesgos propios de la época contemporánea. En ese sentido, no es de extrañar que las nuevas conceptualizaciones de seguridad estén fuertemente relacionadas con el concepto de desarrollo, sobre todo considerando los desafíos de sustentabilidad que enfrenta la humanidad a causa de la grave degradación ambiental de la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI. En lo que a Chile respecta, el anacronismo y falta de precisión del concepto de seguridad nacional puede ser el factor subyacente que explique el tratamiento institucional errático de los riesgos en general y de las emergencias en particular. Por ello, el considerar reformulaciones de la seguridad nacional a partir de reflexiones teóricas más recientes, como lo es la seguridad humana, podría nutrir esta discusión en el contexto de la creación de nuestra nueva Constitución Política. En efecto, el concepto de seguridad nacional, que debe ser abordado en el texto constitucional, debería tener como efecto derivado el orientar la acción estatal para una intervención más asertiva de los riesgos de desastre y de las emergencias.

Adicionalmente, como consecuencia de esta nueva conceptualización de “seguridad nacional” sería apropiado superar la noción de “calamidad pública” reemplazándola por una definición

---

<sup>44</sup> Kraft (2007), p. 11.

<sup>45</sup> Martín y Owen (2010), p. 211

<sup>46</sup> *Ibíd.*

contemporánea de emergencia, desastre y catástrofe. Esto perfilaría los escenarios en los cuales el ejecutivo estaría legitimado para limitar derechos fundamentales evitando que el legislativo dicte normas ad hoc que extiendan las restricciones a dichos derechos. En términos concretos, esto implicaría elevar a nivel constitucional definiciones que ya se encuentran presentes a nivel reglamentario en los decretos fundamentales del Sistema Nacional de Protección Civil, lo que permitiría evaluar la necesidad de estos estados en atención a los lineamientos técnicos de la gestión del riesgo de desastres, los documentos internacionales y los principios del llamado derecho de los desastres. Esto otorgaría nociones precisas al texto constitucional lo que satisface los principios de necesidad y proporcionalidad que requiere la dictación del estado de excepción constitucional de catástrofe y la ejecución de sus medidas, asegurando entonces que los medios legales normales de los que dispone el ordenamiento jurídico no sean tergiversados al momento de hacer frente a una emergencia.

## 6. Conclusiones

Llama la atención como las diversas disciplinas científicas, desde hace un buen tiempo, incorporan la necesidad de anticiparse a los desastres que, de manera cada vez más frecuente, afectan a nuestra sociedad. No obstante, desde el derecho, las instituciones son “reactivas” y operan desde la lógica de los “estados de excepción”, priorizando el orden público y cuando la catástrofe golpea en la puerta. Por esto consideramos que la normativa constitucional referida a los estados de excepción se torna obsoleta a la luz de los conocimientos y compromisos actuales, nacionales e internacionales, sobre la reducción del riesgo socio-natural.

El modelo de los estados de excepción, como explicamos en detalle, no permite administrar una respuesta coordinada desde la autoridad. Así, el protagonismo de las Fuerzas Orden y Seguridad, subordina a las autoridades civiles para enfrentar las emergencias. Aquello genera una dificultad práctica para determinar los límites en el debido cumplimiento de las obligaciones jurídicas que permiten una adecuada respuesta a la emergencia. Esta situación parece curiosa, porque se carece de herramientas legales que permitan la debida coordinación entre los diferentes estatutos jurídicos que norman la emergencia. A su vez, pese a los múltiples desastres que ha enfrentado nuestro país durante la última década, se han mantenido en el tiempo problemas en el diseño de financiamiento para la adquisición de bienes y servicios destinados a la respuesta ante emergencias, que redundan en una reacción poco eficiente y en una puerta abierta para casos de corrupción.

Por otro lado, y a la luz de proceso constituyente, pensamos que el sistema de “responsabilidad” de las autoridades y de los particulares (en especial de aquellos sectores claves) en las diferentes etapas del ciclo de reducción de riesgo tampoco es abordado de manera explícita por nuestra Constitución. La adopción de un estado de excepción, al inicio de una catástrofe, puede definir drásticamente la vida y el bienestar de muchas de las personas afectadas. De ahí que su retardo no puede estar sujeto a una mera “responsabilidad política” como lo sentenció la Corte Suprema en los casos de 27/F. De esta forma, tampoco parece razonable la imposibilidad de los tribunales de calificar los presupuestos que dan lugar a la dictación de los estados de excepción constitucional, teniendo presente los efectos que estos tienen en materia de derechos fundamentales. Así las cosas, se requiere construir un nuevo “modelo de responsabilidad” que opere de manera distinta a la acusación constitucional, que sea un incentivo real para reducir los riesgos de desastres socio-naturales al no centrarse exclusivamente en la gestión de la emergencia sino en la implementación de medidas preventivas concretas y efectivas.

Cabe establecer también que generar planes de gestión del riesgo previos a la situación de la emergencia, tributa a la observancia de los principios del derecho de los desastres, cautela el cumplimiento de los principios de Siracusa y el artículo 4 del PIDCyP, toda vez que permite ponderar previamente, si las medidas que se requieren tomar ante la existencia de un estado de excepción constitucional a causa de una emergencia y que limitan derechos fundamentales se encuentra justificada y son proporcionales a la amenaza.

Por otra parte, en las bases de nuestra institucionalidad el concepto de “Seguridad Nacional” tradicionalmente se ha asociado con la “doctrina de Seguridad Nacional” y se ha utilizado como justificación para la represión de ciertos comportamientos que algunos sectores determinados de la sociedad califican como subversivos y potencialmente riesgosos para la estabilidad institucional del Estado. Sin embargo, el contenido de este concepto orienta la acción pública de protección a la población de tal forma que, si el contenido es restringido y excesivamente militarizado como en el caso chileno, fenómenos potencialmente peligrosos no serán apropiadamente considerados por el Estado. En este contexto, las insuficiencias normativas para la gestión de desastres, en parte, son consecuencia del contenido que la Constitución vigente otorga al concepto de “seguridad nacional”, exclusivamente orientado a la protección de fronteras y al resguardo político interno. Sin embargo, este cuestionado concepto ofrece una oportunidad de ser reinterpretado bajo la perspectiva de la reducción de riesgo de desastres socio-naturales justificando y legitimando, entre otras acciones, limitaciones a las actividades económicas (art. 19 N.º 21 de la CPE) y al ejercicio del derecho de propiedad (19 N.º 24 incs. 2º y

penúltimo de la CPE), no solo en estado de excepción constitucional sino de manera preventiva y anticipatoria. También se hace necesario superar el concepto de “calamidad pública”, utilizando definiciones contemporáneas y técnicas de los conceptos de emergencia, catástrofe y desastre que permitan limitar tanto al poder legislativo como el ejecutivo, al generar caracterizaciones constitucionales precisas de las situaciones de hecho que justificarían estado de excepción constitucional y su consecuente limitación de garantías fundamentales. En definitiva, como vemos, el debate constitucional está lejos de ser un tema ajeno a las necesidades cotidianas como algunos quieren hacernos ver, sino responde a una demanda cada vez más sentida por que la decisiones públicas —que involucran el interés público— ya no sean definidas entre cuatro paredes sino de cara y con participación de la ciudadanía.

### **Bibliografía citada**

Babu, B.R. (2016): “From National Security to Human Security: A Paradigm Shift in The Making”, en *World Affairs: The Journal of International Issues*, (Vol. 20, N.º 1), pp. 30-41.

Chaparro Avila, E., Renard Reese, M. y United Nations (2005): *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas socionaturales*. (Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, GTZ), *Cuadernos de la CEPAL*, 91.

García, Gonzalo y Montes, Juan Esteban (1994): “La subordinación democrática de los militares” (Atena, Centro de Estudios del Desarrollo).

Griffiths Spielman, J. (2011): *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile* [en línea] (Santiago de Chile, R1editores). Bibliodiversidad Teorâia de la segâuridad y defensa en el continente Americano. [Disponible en: <https://bit.ly/3MKVOQu>].

Kraft, H. (2007): “The Human Security Imperatives”, en *New Zealand International Review*, (Vol. 32, N.º5), pp. 10-14.

Martin, M. y Owen, T. (2010): “The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience”, en *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, (vol. 86, N.º 1), pp. 211-224.

Prado, Arturo (2012). “Recuento de la legislación sobre terremotos en Chile”, en “*Seminario de Derecho y Catástrofe: lecciones del terremoto*” (Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago).

Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [en línea], [sin fecha]. S.l.: s.n. [Disponible en: <https://bit.ly/3MRFspn>]. [Fecha de consulta: 31 mayo 2021].

Universidad de Chile y Programa de las Naciones Unidas (1996): Proyecto CHI/92/009/A/13/99 “De apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil”, Subcontrato jurídico. Director Eduardo Soto Kloss y Coordinador Ramiro Mendoza Zúñiga (Santiago, Chile).

Urquiaga, Emilio (2002). “Estados de excepción constitucional y reforma constitucional”, en *Ius et Praxis*, (Vol. 8, N.º 1), pp. 223-250. [Disponible en: <https://bit.ly/3kCjgn2>]. [Fecha de consulta: 20 junio 2019].

Valderrama, Lorena (2014): La historia de la Sismología en Chile a inicios del siglo XX. Una mirada desde los actores, en *Socializar Conocimientos II: Observando a Chile desde la distancia*. [Disponible en: <https://bit.ly/38JzIPB>]. [Fecha de consulta: 30 junio de 2019].