

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ESTADO DE EMERGENCIA. ESTUDIO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL

FERNANDO JIMÉNEZ LARRAÍN
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Católica de la Santísima Concepción

La estructura jurídica de los Estados de Derecho buscando permanentemente el perfeccionamiento y protección de los derechos individuales de las personas, no excluye la normativa destinada a enfrentar y regular las situaciones de carácter excepcional a que la comunidad política puede verse enfrentada, ya sea en el campo económico, tranquilidad social u otros y cuya solución puede significar restricción o suspensión en el accionar de los órganos del Estado o los derechos de las personas.

Lo anterior induce a que sea el propio Texto Político el que establezca los sistemas jurídicos para enfrentar los posibles quebrantos que pueda sufrir la organización del Estado y destinados a minimizar las consecuencias y procurar a la brevedad la normalidad.

1. Es así que las distintas legislaciones establecen normas denominadas de "excepción", o de "crisis", o de "emergencia", o de "necesidad" revistiendo todas ellas la común característica de su concepción restrictiva y de transitoriedad.

Estas situaciones excepcionales pueden tener su origen en la alteración o perturbación del orden público a causa de inquietudes o requerimientos políticos, laborales, gremiales u otros; así como derivadas de hechos de la naturaleza tales como terremotos, maremotos, epidemias, sequías, etc., o derivadas de amenazas o situaciones de guerra, todos casos en los cuales se suele afectar la normal actividad de la sociedad estatal.

No obstante lo anterior, cabe señalar que existen Estados en los cuales se denomina situaciones de emergencia a la delegación del poder legislativo al poder ejecutivo de su facultad de legislar a causa de la necesidad de acelerar el proceso legislativo en los cuales el ejecutivo legisla sobre determinadas materias y por períodos preestablecidos mediante los denominados Decretos con Fuerza de Ley o en algunas legislaciones, decretos leyes. Tal es el caso de España, Alemania y Dinamarca, entre otros.

No es posible encontrar criterios jurídicos para establecer las

circunstancias que constituyen una situación de crisis o de excepción y que justifiquen y expliquen la aplicación de las legislaciones excepcionales.

Al respecto la Constitución Política de EE.UU. de Norteamérica establece un criterio casuístico al disponer en su artículo 1 sección 9 cláusula 2 que el privilegio del orden jurídico del Habeas Corpus no será suspendido, salvo en los casos de Rebelión o Invasión en que así lo requiera la seguridad pública.

Un criterio amplio es adoptado por la Constitución de Francia al establecer en su artículo 16 el “régimen de crisis” disponiendo que cuando las instituciones de la República, la independencia de la acción, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata, y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional.

Dentro del sistema restrictivo, en las democracias constitucionales es concebido el estado de sitio que, en esencia, significa que el gobierno, en ciertas situaciones condicionadas por circunstancias externas tales como una grave convulsión interna o situación de guerra, el Jefe de Estado es autorizado por el Parlamento para ejercer, durante la duración de este estado de excepción, especiales poderes o facultades relacionados especialmente con el libre ejercicio de la libertad individual de las personas y que generalmente están unidos al sometimiento de la población civil al mando militar.

En Alemania, la Constitución de 1949 regula las situaciones de excepción bajo la concepción de “estado de necesidad” distinguiendo diversas circunstancias:

- a) En caso de catástrofes y otros accidentes especialmente graves, se faculta, en su artículo 35, que un Land pueda solicitar la ayuda de las fuerzas de policía de otros Lander así también como de las fuerzas armadas y políticas de la Federación, y el Gobierno Federal puede intervenir cuando estos hechos afectan al territorio de más de un Land.
- b) El estado de necesidad interna tiene aplicación por su artículo 87.a.4., en que el Gobierno Federal puede utilizar las fuerzas armadas en el interior del país para combatir un peligro que amenace la existencia o el régimen de libertad democrática de la Federación de un Land.
- c) El estado de tensión se encuentra establecido en el artículo 80.a.1., sin que exista una definición legal de este concepto, que permite la aplicación de una legislación restrictiva, y

d) El estado de defensa, establecido en el artículo 115, que tiene aplicación cuando el territorio federal es atacado por fuerzas armadas o cuando tal ataque aparece inminente entrando en vigor diversas normas especiales, y en que el poder de ordenar y mandar las fuerzas armadas se transfiere al Canciller Federal.

2. En Chile el estado de emergencia regulado en la Constitución Política del Estado se encuentra concebido para las situaciones de carácter excepcional que pueda enfrentar el país y presenta la particularidad de haber sido elevada a rango constitucional a diferencia de lo ocurrido con anterioridad a 1980.

El Reglamento Constitucional de 1812 en su artículo 26, la Constitución de 1822 en su artículo 121, la Constitución de 1823 en su artículo 18 N° 9 y la Constitución de 1828 en su artículo 83 N° 12, disponían atribuciones especiales para el Presidente de la República en caso de situaciones de emergencia nacional, señalando en esta última disposición que en caso de ataque exterior o conmoción interior graves e imprevistos, estaba facultado para tomar medidas de seguridad, dando cuenta inmediata al Congreso, o en su receso, a la Comisión Permanente de lo ejecutado y sus motivos.

La Constitución Política de 1833 contemplaba tres sistemas jurídicos para enfrentar las situaciones de emergencia que pudieran afectar la institucionalidad o el régimen político y social del país:

- a) El Estado de sitio regulado por el artículo 82 N° 20 cuyos efectos se encontraban precisados en los artículos 139 y 161.
- b) El Estado de asamblea incorporado al artículo 104 por la reforma Constitucional de 24 de octubre de 1874.
- c) Las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 36 N° 6 que establecía que era atribución exclusiva del Congreso la de autorizar al Presidente de la República para hacer uso de facultades extraordinarias debiendo señalarse expresamente las facultades que se le concedían y fijar un tiempo determinado a la duración de esa ley.

Esta última institución facultaba al Congreso para delegar sus funciones legislativas en el Presidente de la República, al cual investía de facultades extraordinarias, y de ello proviene su nombre.

Esta disposición, que fue obra de don Mariano Egaña, fue aplicada con mucha frecuencia bajo el gobierno de Manuel Montt y además en numerosas otras oportunidades, especialmente a causa de conflictos internacionales que afectaron la integridad territorial del país.

Su aplicación permitía suspender las garantías individuales, lo

que equivalía a suspender temporalmente la Constitución, por cuya razón esta institución fue duramente atacada por numerosos constitucionalistas. Por ley de 9 de noviembre de 1836 el Congreso Nacional autorizó al Presidente de la República para que hiciese uso hasta el 31 de mayo de 1837 de dichas facultades, lo cual le permitía arrestar o trasladar a personas a cualquier punto de la República; la de proceder sin las formas prevenidas en los artículos 139, 143 y 146 de la Constitución, esto es, omitir dar aviso al Juez competente y ponerlo a su disposición, improcedencia del recurso de amparo y de la inviolabilidad del hogar. Posteriormente ello fue modificado por la ley de 24 de octubre de 1974, que permitió dictar leyes excepcionales, de duración transitoria, que no podían exceder de un año, para restringir la libertad personal y la de imprenta y para suspender o restringir 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.

La Constitución Política del año 1925 reguló el estado de sitio y el estado de asamblea en el artículo 72 N° 17 y, además, contempló las denominadas facultades extraordinarias en el artículo 44 N° 12, las cuales tenían un similar contenido a las establecidas en la Constitución de 1833, con la salvedad que se limitó el tiempo de vigencia a un lapso de seis meses y que, en caso que dichas leyes señalaran penas, su aplicación debía hacerse siempre por los Tribunales de Justicia.

3. Durante la conflagración de la Segunda Guerra Mundial, en que Chile no fue ajeno a los peligros del conflicto especialmente por los riesgos marítimos en su primitiva condición de no beligerante, el Presidente de la República don Juan Antonio Ríos obtuvo del Congreso la aprobación de la Ley N° 7.200 por lo cual éste fue facultado para que, dentro del plazo de seis meses, declarara, previo informe del Consejo Superior de la Defensa Nacional, “zonas de emergencia” a partes determinadas del territorio en los casos de peligro de ataque exterior o de invasión, o de actos de sabotaje contra la seguridad nacional pudiendo aplicar al efecto, las disposiciones del artículo 44 N° 13 y artículo 72 N° 17 contra las personas u organizaciones que realizaran actividades de tal naturaleza.

Es decir, el Presidente de la República quedó facultado para restringir la libertad personal y la de imprenta o suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y para trasladar las personas de un departamento a otro y la de arrestarlas en sus propias casas y en los lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes, y, además, todas las medidas necesarias para mantener el secreto

sobre obras y noticias de carácter militar quedando la autoridad administrativa subordinada al Jefe Militar de la respectiva zona.

La Ley N° 7.200 fue reglamentada por el D.F.L. 34/2.245 de 17.11 de 1942 en el cual se estableció que por el hecho de declararse zonas de emergencia una o más subdelegaciones éstas quedaban bajo la dependencia inmediata del Jefe Militar o Naval de la División o Apostadero correspondiente, quien asumía el mando militar y administrativo, estableciendo las atribuciones específicas de dicha autoridad militar y disponiendo además que, cuando el Presidente de la República lo ordenare, los Jefes de Zona de Emergencia podían imponer todas o algunas de las restricciones establecidas en el N° 13 (12) del art. 44 y N° 12 art. 72 de la Constitución Política.

Cabe señalar que la disposición reglamentaria establecía que declarada la zona de emergencia y nombrado el Jefe Militar, cuando debiera operarse en contra del enemigo extranjero o contra fuerzas rebeldes organizadas comenzarían a funcionar los tribunales militares establecidos para tiempo de guerra.

La Ley N° 7.200, y su decreto reglamentario dieron origen a interpretaciones confusas de diversa naturaleza especialmente por aparecer dando lugar a la instauración permanente de un sistema restrictivo de los derechos individuales no contemplados en la Constitución. Por ello, se entendió, en una primera instancia, que esta facultad del ejecutivo de establecer zonas de emergencia debía ser consecuencia de una ley de facultades especiales, lo que realmente ocurrió, pero posteriormente y a partir de la dictación de la Ley N° 9.261 de 15 de noviembre de 1948 que reconoció la continuación de las zonas de emergencia decretadas antes de su vigencia y posteriores a la caducidad de la ley que la había establecido, la zona de emergencia se concibe como una institución permanente y conforme a ello se legisla posteriormente.

Con motivo de la dictación de la Ley N° 12.927 de 6 de agosto de 1958 sobre Seguridad Interior del Estado, en su Título VII, se crea la situación jurídica de la zona de emergencia, también denominada en el mismo texto como estado de emergencia. Conforme al art. 31 en caso de guerra, de ataque exterior o de invasión el Presidente de la República quedaba facultado para declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia sea que el ataque o invasión se hubiere producido o existieren motivos graves para pensar que se produciría.

Es decir, la Ley N° 12.927 cambia la concepción del estado de emergencia al establecer como causa de la misma una razón de defensa externa del Estado y no causas de origen interno como los actos de sabotaje contra la seguridad nacional que establecía la Ley N° 7.200, creando un

régimen autónomo e independiente del estado de asamblea, del estado de sitio y de las facultades extraordinarias.

La Ley N° 13.959 de 4 de julio de 1960 agregó un inciso segundo al artículo 31 de la Ley N° 12.927, señalando como nueva causal para la declaración del estado de emergencia, el caso de calamidad pública por una sola vez y por un plazo de seis meses. Sin embargo, por Decreto Ley N° 1.281 de 11 de diciembre de 1975 se eliminó dicha restricción presidencial.

La regulación del estado de emergencia efectuado por la Ley N° 12.927 tiene un contenido muy similar al señalado por la Ley N° 7.200 y muy especialmente por el D.F.L. 34/2.245 de 17 de noviembre de 1942.

4. Con motivo de los acontecimientos de ruptura del sistema constitucional del año 1973, la Junta Militar al asumir el Gobierno, mediante Decreto Ley N° 4 de 11 de septiembre de 1973 declaró en estado de emergencia las provincias y departamentos del territorio nacional designando los Jefes Militares de las zonas respectivas, por un plazo de seis meses fundamentando la resolución en lo establecido en el artículo 31 inciso 2° de la Ley N° 12.927.

Mediante Decreto Ley N° 640 de 10 de septiembre de 1974, se sistematizaron las disposiciones de carácter excepcional en nuestro ordenamiento constitucional, denominándoselas en forma genérica como “régimenes de emergencia” y distinguiendo las siguiente situaciones:

- a) Estado de Guerra Externa o Interna, entendiéndose que hay un estado de guerra o que es tiempo de guerra en las situaciones previstas por el artículo 418 del Código de Justicia Militar.
- b) Estado de Asamblea en casos de una o más provincias invadidas o amenazadas en caso de guerra extranjera.
- c) Estado de Sitio en caso de peligro de ataque exterior o de invasión de uno o varios puntos de la República, tanto si la amenaza proviene de extranjeros como si es de obra de chilenos y, además, en caso de conmoción interior, cualquiera que sea su naturaleza.
- d) Facultades Extraordinarias, conforme a lo establecido en el artículo 44 N° 12 de la Constitución Política del Estado.
- e) Zonas y Estados de Emergencia, conforme la Ley N° 12.927.
- f) Jefaturas de Plaza, regidas por el D.S. N° 1.085 de 12 de julio de 1940 del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra, que dispone que el Gobierno podrá, cuando lo estime conveniente, poner transitoriamente todas las fuerzas de la guarnición o de varias guarniciones próximas unas a otras, bajo el mando de un Jefe de Ejército, Marina o Aviación que se denominará Jefe de Plaza.

Por Decreto Ley N° 1.553 de 11 de septiembre de 1976 denominado Acta Constitucional N° 4, sobre Regímenes de Emergencia se derogaron las disposiciones de la Constitución Política de 1925 relativas a las facultades extraordinarias, estado de sitio y estado de Asamblea, y se estableció que los casos de emergencia estaban constituidos por el estado de asamblea en situaciones de guerra externa; el estado de sitio en caso de guerra interna o conmoción interior; el estado de defensa contra la subversión en caso de subversión latente y el estado de catástrofe, en el caso de calamidad pública.

El D.L. N° 1.553 no contempló el estado o zona de emergencia regulado en la Ley N° 12.927 dentro de los regímenes de emergencia.

5. La regulación señalada sufrió una importante modificación con motivo de la vigencia de la Constitución Política de 1980 al establecer y regular como estado de excepción constitucional los estados de asamblea, de sitio, de emergencia y el de catástrofe, señalando sus causales, procedimientos y efectos, todo lo cual debe complementarse con las disposiciones de la Ley N° 18.415 de 14 de junio de 1985 Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción.

Por consiguiente, por primera vez, aparece elevado a rango constitucional el régimen de excepción denominado como estado o zona de emergencia por la legislación existente hasta esa fecha, constituyéndose por consiguiente en una legislación de carácter excepcional factible de afectar el ejercicio de determinados derechos individuales garantizados por el texto constitucional.

Durante el estudio y discusión de la Constitución Política de 1980 esta materia fue ampliamente debatida por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución en las Sesiones 278 - 219 - 363 - 369 - 370 - 39 y muy especialmente en la Sesión 368 celebrada el día 9 de mayo de 1978 en que la comisionada Sra. Luz Bulnes Aldunate precisó la necesidad de dar un tratamiento constitucional al estado de emergencia.

6. Conforme a la legislación vigente el estado de emergencia sólo puede generarse con motivo de una grave alteración del orden público o daño o peligro para la seguridad nacional, sea que provenga de origen interno o externo.

La naturaleza de las causales indicadas ha variado en relación a sus concepciones primitivas, pues bajo la aplicación de la Ley N° 7.200 se atendía a casos de peligro por ataques exteriores o invasión y en caso de actos

de sabotajes contra la seguridad nacional, y bajo la Ley N° 12.927 por causas de guerra por ataque exterior, por invasión o calamidad pública.

La calificación de los hechos constitutivos de las causales señaladas corresponde al Presidente de la República toda vez que como Jefe del Estado a cargo del gobierno y administración del país, puede evaluar las situaciones y realidades y perspectivas generadoras de los hechos que afecten en forma grave el orden público o daño o peligro para la seguridad nacional.

El orden público dice relación con el respeto y acatamiento a la institucionalidad establecida y vigente. La seguridad nacional se encuentra enraizada en los deberes que tanto a la Autoridad Política como a cada uno de los integrantes de la comunidad les corresponde en su cotidiana convivencia para precaver los peligros que puedan afectar al desarrollo de los factores y elementos constitutivos de desarrollo nacional para el logro del bien común.

7. La declaración del estado de emergencia constituye una facultad privativa del Presidente de República, según lo establecido en el artículo 40 N° 3 de la Constitución en relación con el artículo 32 N° 7 del mismo cuerpo constitucional. Sin embargo, el Presidente de la República requiere del consentimiento previo del Consejo de Seguridad Nacional.

Esta facultad presidencial presenta caracteres más restrictivos en su proceso declarativo, toda vez que la normativa de la Ley N° 7.200 establecía como exigencia previa sólo un informe del Consejo Superior de Defensa Nacional. El estado de emergencia regulado en la Ley N° 12.927, en cambio, liberaba al Presidente de la República de requerir informe o autorización previa de órgano alguno.

La actual exigencia constitucional requiere de la existencia de su acuerdo por parte de un órgano de rango constitucional, como es el Consejo de Seguridad Nacional, cuya composición es del más alto rango de las autoridades del Estado, y cuyo acuerdo debe ser adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, por mandato del artículo 40 del Reglamento que rige dicho Consejo de fecha 10 de mayo de 1988 publicado en el Diario Oficial de 11 de mayo de 1988.

La declaratoria de estado de emergencia se efectúa mediante Decreto Supremo que debe ser firmado por el Presidente de la República y los Ministros del Interior y de Defensa Nacional y comienza a regir desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial. Esta formalidad corresponde al mismo procedimiento establecido por las leyes N°s 7.200 y 12.927.

La Ley N° 18.415 no ha señalado un plazo dentro del cual deba publicarse el Decreto Supremo declaratorio del estado de emergencia, como

ocurre respecto del estado de sitio, en que el art. 8 de la indicada ley establece en forma perentoria que ello debe efectuarse dentro de tercero día.

Cabe señalar que la facultad concedida al Presidente de la República para declarar el estado de emergencia debe entenderse sin perjuicio del derecho para decretar simultáneamente dos o más estados de excepción, si concurren las causales que permiten su declaración.

Atendidas las distintas causales por las cuales el Presidente de la República puede decretar el estado de emergencia, éste puede afectar todo o parte del territorio nacional, en iguales términos a lo establecido en la Ley N° 12.927 y a diferencia de la Ley N° 7.200, que establecía que ello podía afectar partes determinadas del territorio nacional respecto de los cuales existiere el peligro de ataques exteriores, invasiones o actos de sabotaje a la seguridad nacional.

Declarado el estado de emergencia, las zonas respectivas quedan bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe, quien debe asumir el mando con las atribuciones y deberes establecidos en la Ley N° 18.415.

Esta intervención de la autoridad militar estaba entregada bajo la Ley N° 7.200 al Jefe Militar o Naval de la División o Apostadero correspondiente, esto es, a quien orgánica y administrativamente cumplía las funciones militares en la zona declarada como zona de estado de emergencia, privando al ejecutivo discernir sobre la elección del Jefe Militar a designar.

Declarado el estado de emergencia, se generan efectos que se encuentran establecidos tanto en el texto constitucional, como en la Ley N° 18.415. Los efectos dicen relación con el ejercicio mismo de determinados derechos individuales expresamente señalados por el constituyente. El texto primitivo del artículo 39 de la Constitución, que hacía expresa referencia a las restricciones de los derechos y garantías constitucionales, fue modificado por Ley N° 18.825 de 17 de agosto de 1989 en los términos antes señalados.

8. Respecto de los efectos establecidos en la Constitución, se establece en el artículo 41 N° 4 que por la declaración del estado de emergencia se podrá restringir el ejercicio de la libertad de locomoción y del derecho de reunión.

A diferencia de lo normado en la Constitución respecto del estado de asamblea, de sitio y de catástrofe, en que expresamente se señala como titular de las facultades al Presidente de la República, en lo referente al estado de emergencia, el artículo 41 N° 4 de la Constitución, señala en forma genérica que se podrá restringir el ejercicio de la libertad de locomoción y del

derecho de reunión, omitiéndose la directa referencia al Presidente de la República. Sin embargo, le corresponde a éste su ejercicio por aplicación del artículo 4º de la Ley Nº 18.415 que dispone que declarado el estado de emergencia, las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los Jefes de la Defensa Nacional que él designe.

El texto primitivo del artículo 41 Nº 4 de la Constitución era de un contenido más amplio al actualmente vigente pues se establecía que se podían adoptar todas las medidas propias del estado de sitio con excepción del arresto de las personas, de su traslado de un punto a otro del territorio, de la expulsión del país y de la restricción del ejercicio de los derechos de asociación y de sindicación, por lo cual era factible restringir la libertad de locomoción y prohibir a determinadas personas la entrada y salida del territorio e imponer censura a la correspondencia y restringir la libertad de información y de opinión.

Esta norma constitucional fue modificada por el artículo único en su Nº 21 de la Ley Nº 18.825 limitando los efectos del estado de emergencia a los derechos de locomoción y de reunión.

Los efectos del estado de emergencia señalados en la Ley Nº 7.200 afectaban a un conjunto de derechos constitucionales, en cuanto se permitía restringir la libertad personal y de imprenta, suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión, por aplicación del artículo 44 Nº 12 de la Constitución Política de 1925, y la libertad personal al facultarse al Presidente de la República trasladar a las personas de un departamento a otro y la de arrestarlas en sus propias casas y en lugares que no fueren cárceles ni otros que estuvieren destinados a la detención o prisión de reos comunes.

La Ley Nº 12.927 estableció un régimen más restrictivo en cuanto a las facultades del Presidente de la República pues ellas no alcanzaban a afectar a los derechos individuales consagrados en la Constitución, sino que en el artículo 34 de dicho cuerpo legal se establecieron solamente las atribuciones para el jefe militar a cargo de la zona de emergencia.

Sin embargo, por el D.L. Nº 1.281 de 1975 se ampliaron los efectos al permitir imponer la suspensión de impresión de revista hasta por seis ediciones y, posteriormente por D.L. Nº 1.877 de 1977, se facultó al Presidente de la República para arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles, la expulsión o abandono del país de determinadas personas, extranjeros o nacionales, y restricción del derecho de reunión.

Las actuales atribuciones del Presidente de la República pue-

den ejercerse mediante Decreto Supremo, exento del trámite de toma de razón, firmado por el Ministro del Interior bajo la fórmula "Por Orden del Presidente de la República" según lo dispone el artículo 9º de la Ley N° 18.415, y por esta vía puede, por consiguiente, restringir el ejercicio de la libertad de locomoción y del derecho de reunión.

La libertad de locomoción incide en un aspecto de la libertad personal y consiste en el derecho de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley salvo siempre el perjuicio de terceros.

El derecho de reunión es la manifestación de la libertad que tienen las personas de congregarse en forma transitoria o accidental, para debatir cualquier asunto o materia o manifestar algún sentimiento u opinión, y encuentra su consagración en el artículo 19 N° 13 de la Constitución.

9. La libertad de locomoción y el derecho de reunión constituyen libertades consagradas en los artículos 13 y 20 de la Declaración Universal de las Naciones Unidas de 1948, así como en los artículos 12 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y artículos 22 y 15, respectivamente, del Pacto de San José de Costa Rica, convenciones aplicables en nuestro sistema constitucional por disposición del artículo 5 del Texto Político. Por tales circunstancias, el constituyente sólo ha restringido su ejercicio entendiéndose por tal cuando se limita su ejercicio en la forma o en el fondo, según lo establece el artículo 12 de la Ley N° 18.415 y cuya precisión y alcance dieron motivo a profundas consideraciones en la sentencia de 7 de junio de 1985 por parte del Tribunal Constitucional.

Las restricciones establecidas se encuadran dentro de los términos señalados en el artículo 27 del Pacto de San José de Costa Rica que dispone que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, éste podrá adoptar disposiciones, que en la medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas por los respectivos estados en dicha Convención y siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Estas medidas restrictivas no pueden adoptarse en contra de los parlamentarios, de los jueces, de los miembros del Tribunal Constitucio-

nal, del Contralor General de la República y de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones.

Por mandato constitucional, el Presidente de la República se encuentra obligado a informar al Congreso de las medidas adoptadas en el estado de emergencia.

10. En cuanto a las atribuciones que la ley entrega al Jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe con motivo del estado de emergencia, cabe señalar que tanto la Ley N° 12.927 como la Ley N° 18.415, han mantenido una relativa similitud. En cambio, la Ley N° 7.200 no especificaba atribución alguna y solamente el D.F.L. N° 34/2.245 de 1942, establecía las atribuciones.

La Ley N° 18.415 establece las siguientes atribuciones del Jefe Militar.

a) En primer lugar corresponde al Jefe Militar asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada en estado de emergencia, para los efectos de velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción.

Esta facultad se ejerce sobre miembros del Ejército, Marina y Aviación cuando cumplen funciones como fuerza armada, esto es, cuando se encuentran reunidos de acuerdo con los reglamentos para el desempeño de cualquier acto del servicio o para la ejecución de cualquier función táctica. Asimismo, es aplicable a Carabineros e Investigaciones.

Se trata de una dependencia esencialmente militar y en relación con los hechos causantes de la declaratoria del estado de emergencia, por cuanto administrativamente los cuerpos, unidades, reparticiones o fuerzas, continúan sin alteración en su dependencia jerárquica y funcional con sus respectivos mandos.

b) Dictar normas tendientes a evitar la divulgación de antecedentes de carácter militar.

Se trata de una facultad de gran amplitud pues se le faculta para prohibir la publicación de cualquier elemento, hecho o circunstancia que pueda constituir un antecedente de carácter militar, es decir, tanto relativo a las fuerzas armadas como a la milicia o la guerra, por lo cual puede afectarse la libertad de información regulada en el artículo 19 N° 12 del texto constitucional.

Cabe señalar que bajo la aplicación de las normas de la Ley N° 7.200 y Ley 12.927, esta facultad se refería a medidas dictadas para mantener el secreto sobre existencia o construcciones militares. Sin embargo, dichas normativas permitían la dictación de normas restrictivas del derecho de información, al establecer la facultad del Jefe Militar para prohibir la divulgación de noticias de carácter militar, estableciendo la censura de prensa, telegráfica y radiotelegráfica que estimare necesario, y, asimismo, reprimir la propaganda antipatriótica ya sea que se hiciera por medio de la prensa, radios, cines, teatros o de cualquier otro medio.

c) Autorizar la celebración de reuniones en lugares de uso público, cuando corresponda, y velar por que tales reuniones no alteren el orden interno.

Conforme al art. 2° del D.S. N° 1.086 de 16 de septiembre de 1983 y artículo 48 del D.F.L. N° 22 de 1959, Ley de Régimen Interior, corresponde a los Intendentes y Gobernadores autorizar las reuniones en lugares de uso público, facultad que, en estado de emergencia, corresponde al Jefe Militar respectivo.

Esta atribución no se contemplaba en los estados de emergencia que regulaban la Ley N° 7.200 y Ley N° 12.927.

d) Controlar la entrada y salida de la zona declarada en estado de emergencia y el tránsito en ella.

Esta facultad implica una restricción del ejercicio de la libertad de locomoción, pues la autoridad militar puede inspeccionar, fiscalizar, comprobar los desplazamientos que puedan efectuar las personas dentro de la zona de emergencia, así como medios de transporte.

Esta atribución tenía un ámbito de aplicación de mayor amplitud en las normas legales anteriores a la Ley N° 18.415, pues además de ello el Jefe Militar podía someter a la vigilancia de la autoridad a las personas que se considerasen peligrosas, con lo cual la libertad personal resultaba afectada.

e) Dictar medidas para la protección de las obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros.

Esta atribución era asimismo de mayor amplitud en la legislación anterior pues comprendía la facultad para establecer especial vigilancia sobre los armamentos fuertes, elementos bélicos, instalaciones y fábricas, e impedir que se divulgaran noticias verdaderas o falsas que pudieren producir pánico en la población civil o desmoralización en las Fuerzas Armadas.

f) Impartir todas las instrucciones para el mantenimiento del orden interno dentro de la zona.

En el ejercicio de esta atribución, el Jefe Militar puede dictar

todas las resoluciones, órdenes e instrucciones que estimare convenientes, y dentro de las modalidades que de ellas el legislador expresamente ha señalado en el artículo 10 de la Ley N° 18.415 se encuentra la facultad para emitir bandos, que son órdenes escritas emanadas del Jefe Militar de la zona declarada en estado de emergencia, debidamente publicitadas, y cuyos antecedentes se encuentran en los artículos 3° del D.F.L. N° 34/2.245 y N° 34 letra ll) de la Ley N° 12.927.

Ha sido de uso frecuente que la autoridad militar en el ejercicio de estas atribuciones y muy especialmente con motivo de la dictación de bandos, haya establecido, al mismo tiempo, un sistema punitivo para el caso de infracción de los mismos, como han sido las penas de naturaleza pecuniaria, importando ello una infracción al principio del establecimiento legal de la pena.

Al respecto, el D.L. N° 1.266 de 2 de diciembre de 1975 dispone que los dineros que se recauden por concepto de multas aplicadas por infracción a los Bandos que dicten los Jefes de la Defensa Nacional a cargo de zonas de estado de emergencia, ingresarán al Fondo de Solidaridad Nacional creado por D.L. N° 1.267.

g) Las demás que le otorguen las leyes en su calidad de tal.

Dentro de estas atribuciones deben señalarse las facultades que emanan de la reglamentación interna de la respectiva institución militar a la que pertenece el Jefe Militar de la zona en estado de emergencia y, además, las que establecen el Código de Justicia Militar, en relación con el personal militar que se subordina a dicha autoridad.

Las atribuciones precedentemente indicadas del Jefe Militar, tenía una mayor amplitud en las Leyes N°s 7.200 y 12.927, pues además de las referidas se establecían las siguientes facultades:

a) Reglamentar el porte, uso y existencia de armas y explosivos en poder de la población civil.

b) Disponer la evacuación total o parcial de los barrios, poblaciones o zonas que se estime necesario para la defensa de la población civil y para el mejor éxito de las operaciones militares, dentro de su jurisdicción.

c) Hacer uso de los locales fiscales o particulares que sean necesarios para la defensa de la zona de emergencia.

d) Dictar las órdenes necesarias para la requisición, almacenaje y distribución de aquellos artículos necesarios para el auxilio de la población civil o de utilidad militar.

e) Controlar la entrada o salida de la zona de emergencia de elementos de subsistencia, combustible y material de guerra.

f) Disponer la declaración de stock de elementos de utilidad militar existente en la zona.

g) Suspender la impresión, distribución y venta, hasta por seis ediciones de diarios, revistas e impresos en general, y las transmisiones hasta por seis días, de las radiodifusoras, canales de televisión o de cualquier otro medio análogo de información que emitan opiniones, noticias, o comunicaciones tendientes a crear alarmas en la población, desfiguren la verdadera dimensión de los hechos, sean manifiestamente falsas o contravengan las instrucciones que se les impartieren por razones de orden interno. En caso de reiteración, podrá disponer la intervención y censura de los respectivos medios de comunicaciones, de sus talleres e instalaciones.

h) La facultad de arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días en sus propias casas o lugares que no sean cárceles.

i) Con autorización del Presidente de la República, imponer todas o algunas de las restricciones establecidas en el N° 12 del artículo 44 de la Constitución Política vigente a esa época, esto es, restringir la libertad personal y la de imprenta, suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión.

j) Sin perjuicio de lo expuesto, tanto la Ley N° 7.200 en su artículo 4° como la Ley 12.927 en su artículo 35, disponían que declarado el estado de emergencia y nombrado el Jefe respectivo, cuando haya de operarse en contra del enemigo extranjero o contra fuerzas rebeldes organizadas, que actúen en apoyo de la agresión exterior, se constituirán inmediatamente los Tribunales Militares en Tiempo de Guerra, establecidos en el Título III del Libro I del Código de Justicia Militar.

Cabe consignar que la Ley N° 7.200 además facultaba a la autoridad militar para solicitar al Presidente de la República la dictación del decreto correspondiente para trasladar personas de un departamento a otro y para arrestarlas en sus propias casas y en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes.

11. Conforme a lo establecido en el artículo 40 N° 3 de la Constitución Política, el estado de emergencia no podrá exceder de noventa días, pudiendo declararse nuevamente si se mantienen las circunstancias, y sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para decretar simultáneamente dos o más estados de excepción si concurren las causales que permitan su declaración.

Del mismo modo, es una facultad del Presidente de la República poner término al Estado de Emergencia, en cualquier tiempo, toda vez

que incidiendo las causales en hechos o circunstancias de exclusiva ponderación política, corresponderá al Jefe del Estado dicha evaluación y consecuen- cialmente, concluir sobre la necesidad de la mantención o término del estado de excepción constitucional.

Las mayores atribuciones otorgadas al Jefe Militar a cargo de la zona declarada en estado de emergencia por parte de las Leyes N^{os} 7.200 y 12.927 corresponden a las causas por las cuales fue concebido e impartido el sistema de restricciones a los derechos individuales, pues como ya se ha señalado, la circunstancia del conflicto bélico de la segunda guerra mundial colocó a nuestro país en una situación de riesgo y amenaza para su seguridad derivado, especialmente, de su condición de país oceánico frente a cuyas costas incluso hubo confrontaciones directas entre los beligerantes. Por tal razón, se explica que el reglamento de la Ley N^o 7.200 haya centrado las atribuciones del Jefe Militar esencialmente en aquellas relacionadas con actividades o situaciones u operaciones militares, incluso admitiendo el funcionamiento de los Tribunales en Tiempo de Guerra en los casos que hubiere que operar en contra de enemigo extranjero o contra fuerzas organizadas.

Por su parte, la Ley N^o 12.927 por tratarse de un cuerpo legal destinado a resguardar la soberanía nacional y la seguridad exterior del Estado, contempló asimismo en su Título VII normas destinadas a la prevención de los delitos que pudieren afectar dichos bienes jurídicos y que pudieren tener lugar en caso de guerra, de ataque exterior o de invasión, y por tal razón, las atribuciones del Jefe Militar están destinadas, principalmente, a satisfacer necesidades militares que pudieren presentarse.

Las normas antes señaladas han permitido que durante el tiempo de vigencia de la zona o estado de emergencia, hayan debido limitarse, en su ejercicio, algunos de los derechos constitucionales que regulaban la Constitución Política de 1925, y por lo cual, con justa razón, muchos fueron los cuestionamientos que se formularon a dichos cuerpos legales, atendido a que el artículo 44 N^o 12 del Texto Político disponía que fuera de los casos prescritos en dicho artículo y número, ninguna ley podría dictarse para suspender o restringir las libertades o derechos que la Constitución confería.

El rango constitucional del Estado de Emergencia surge con la Constitución Política de 1980 en que las causales que pueden dar origen a su existencia dicen relación únicamente con las alteraciones del orden público o daño o peligro para la seguridad nacional y, por tal razón, los derechos individuales que pudieren afectarse se encuentran limitados a dichas causales, e incluso, de conformidad a la reforma constitucional contenida en la Ley

Nº 18.825 de 17 de agosto de 1989, limitado exclusivamente a la restricción del ejercicio de la libertad de locomoción y derecho de reunión.

Lo anterior permite explicar que la Ley Orgánica Constitucional 18.415 sobre Estado de Excepción, establece un campo más restringido de las atribuciones para el Jefe Militar con competencia en el territorio declarado en Estado de Emergencia, las cuales están destinadas a proporcionarles medios jurídicos para enfrentar el mantenimiento del orden público, minimizando las de exclusivo carácter militar, lo cual explica, incluso, que no se contemple el funcionamiento de Tribunales Militares en Tiempo de Guerra, como lo permitía la legislación anterior.