



Base de Dictámenes

Estado de catástrofe, competencias Presidente de la República, afectación derechos fundamentales, facultades alcaldes, colaboración, coordinación, principio de unidad de acción, participación en medios de comunicación

NÚMERO DICTAMEN

006785N20

NUEVO:

SI

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

FECHA DOCUMENTO

24-03-2020

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO

PARCIAL:

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 35220/99, 11421/2000, 1150/2013, 3000/2017

Acción	Dictamen	Año
Aplica	035220	1999
Aplica	011421	2000
Aplica	001150	2013
Aplica	003000	2017

FUENTES LEGALES

POL art/5 inc/2 POL art/6 POL art/7 POL art/39 POL art/41 inc/1 POL art/41 inc/3 POL art/43 inc/3 ley 18415 art/6 ley 18415 art/7 POL art/44 POL art/118 inc/1 POL art/118 inc/4 ley 18695 art/4 lt/b ley 18695 art/4 lt/h ley 18695 art/4 lt/i ley 18575 art/2 ley 18575 art/3 ley 18575 art/5 ley 18695 art/5 lt/c ley 18695 art/36 ley 18695 art/63 lt/f ley 18695 art/65 lt/p

Compete a las autoridades expresamente habilitadas por la carta fundamental adoptar medidas que afecten derechos constitucionales en el estado de excepción de catástrofe. Participación de alcaldes en medios de comunicación debe limitarse a la entrega de información necesaria para el cumplimiento de las funciones municipales.

DOCUMENTO COMPLETO

N° 6.785 Fecha: 24-III-2020

En relación con diversas denuncias vinculadas con medidas que habrían adoptado diferentes alcaldes a propósito de la situación de emergencia sanitaria que afecta al país por el brote del coronavirus 2019 (COVID-19), algunas de las cuales implicarían el cierre de los correspondientes límites comunales, declaraciones de emergencia comunal, cuarentena en los respectivos territorios, restricción del tránsito local y el cierre o fijación de horarios de funcionamiento de determinados establecimientos, entre otras originalidades, se ha estimado necesario precisar y recordar a las autoridades edilicias el marco normativo al que deben sujetar su accionar.

Además, se ha recibido una denuncia cuestionando la participación de alcaldes en programas de televisión, transformándose “en rostros permanentes de espacios televisivos” y entregando información ajena a las funciones municipales.

Como cuestión previa, es dable destacar que mediante el decreto N° 4, de 2020, del Ministerio de Salud, se declaró alerta sanitaria para enfrentar la amenaza a la salud pública producida por la propagación a nivel mundial del Coronavirus 2019, en cumplimiento del Reglamento Sanitario Internacional, aprobado por la Organización Mundial de la Salud, de la que Chile es miembro.

Asimismo, y en el referido contexto, el Presidente de la República declaró el estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en todo el territorio nacional por un plazo de 90 días, a través del decreto supremo N° 104, de 18 de marzo de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Además, por el decreto N° 107, de 2020, de esa secretaría de Estado, se declararon como zonas afectadas por catástrofe a las 346 comunas del país, por un plazo de doce meses.

Precisado lo anterior, cabe indicar que, conforme lo dispone el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, los órganos del Estado deben respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, garantizados por la Carta Fundamental y por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Al efecto, resulta necesario apuntar que, con arreglo a los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, los órganos del Estado deben actuar dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley, sin que puedan atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

A su vez, el artículo 39 de la Constitución Política, establece que “El ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser

afectado bajo las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado”.

Enseguida, los incisos primero y tercero del artículo 41 de la Carta Fundamental establecen que el estado de catástrofe será declarado por el Presidente de la República, quedando las zonas respectivas bajo la dependencia inmediata del jefe de la Defensa Nacional, quien asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale.

Luego, el inciso tercero del artículo 43 del mismo texto normativo dispone que “Por la declaración del estado de catástrofe, el Presidente de la República podrá restringir las libertades de locomoción y de reunión. Podrá, asimismo, disponer requisiciones de bienes, establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada”.

Por su parte, en conformidad con el artículo 6° de la ley N° 18.415, Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, “Declarado el estado de catástrofe, las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los jefes de la Defensa Nacional que él designe”. Su artículo 7°, en tanto, establece las atribuciones del jefe de la Defensa Nacional, entre ellas, la de impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, incluidas las municipalidades, con el exclusivo propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública.

En este orden normativo, se advierte que el ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser restringido bajo los indicados estados de excepción y, aun en estas circunstancias, con estricto apego a la regulación correspondiente a cada uno de éstos. De este modo, compete a las autoridades expresamente habilitadas adoptar las decisiones que puedan implicar tal afectación, la que debe circunscribirse a los límites previstos por el ordenamiento jurídico, como asimismo disponer las medidas que, conforme a la citada Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, se requieran para el restablecimiento de la normalidad en la zona afectada.

Siendo ello así, de acuerdo con el citado artículo 43 de la Carta Fundamental, compete al Presidente de la República adoptar las medidas que impliquen las restricciones a que alude ese precepto constitucional, sin perjuicio de las delegaciones que pueda hacer en los jefes de la Defensa Nacional, a quienes les corresponde la dirección y supervigilancia de esas zonas, con las atribuciones que el legislador les confiere directamente, las que, en todo caso, no pueden afectar las competencias y el funcionamiento de los organismos constitucionales, en conformidad con el artículo 44 de la Constitución.

Ahora bien, en lo que dice relación con las entidades edilicias, cabe señalar que en conformidad con el artículo 118, inciso primero, del mismo texto constitucional, la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad; agregando su inciso cuarto, que las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Enseguida, en virtud de lo previsto en el artículo 4°, letras b), h) e i), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, las entidades edilicias se encuentran facultadas para desarrollar, directamente o en concurrencia con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas, en lo que importa, con la salud pública, con el transporte y tránsito públicos, y con la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.

No obstante, cabe precisar que el ejercicio de dichas atribuciones en ningún caso puede afectar los derechos que garantiza la Constitución Política a todas las personas, comoquiera que estos constituyen un límite al desarrollo de las competencias de las entidades edilicias (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 35.220, de 1999, y 11.421, de 2000).

En este contexto, es menester recordar que aun en las condiciones de calamidad pública, los municipios se encuentran en el imperativo de dar cumplimiento al mencionado principio de juridicidad, consagrado en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental y 2° de ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, según el cual los órganos de la Administración del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las leyes, sin más atribuciones que las que expresamente les ha conferido el ordenamiento jurídico (aplica dictámenes N°s. 1.150, de 2013, y 3.000, de 2017).

En estas condiciones, es necesario puntualizar que corresponde al Presidente de la República y a los jefes de la Defensa Nacional, según proceda, adoptar decisiones que signifiquen afectar derechos fundamentales en los términos que establece la normativa indicada, sin que competa a las municipalidades decretar medidas como las aludidas, que importan arrogarse atribuciones de las que carecen y mermar la unidad de acción necesaria para la superar la crisis sanitaria y restablecer la normalidad constitucional.

Ello, sin perjuicio de la colaboración que corresponda prestar a los municipios en el respectivo ámbito local y de la coordinación que debe existir entre los distintos órganos de la Administración del Estado, de acuerdo con los artículos 3° y 5° de la citada ley N° 18.575.

Asimismo, lo anterior no obsta al ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento jurídico ha entregado a los municipios para fijar el horario de funcionamiento de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas y para administrar los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna, en conformidad con los artículos 5°, letra c); 36; 63, letra f); y 65, letra p), de la referida ley N° 18.695.

Del mismo modo, lo señalado no impide a los alcaldes el legítimo ejercicio del derecho de efectuar presentaciones ante el Gobierno Central, requiriendo la adopción de medidas restrictivas para proteger la salud de la población, cuestión que ha realizado un importante grupo de autoridades edilicias.

Por consiguiente, los municipios deberán revisar las medidas que han adoptado a propósito de la situación de emergencia sanitaria que afecta al país, ajustando sus actuaciones a la normativa y criterios precedentemente expuestos, respetando el principio de unidad de acción que cobra particular relevancia para la superación de situaciones de calamidad pública.

Finalmente, corresponde señalar que la participación recurrente de alcaldes en programas de radio y televisión en horario laboral -particularmente en matinales- y la entrega de información obtenida en ejercicio del cargo por esos medios, sin adoptar los resguardos y formalidades mínimas, además de frivolar la función pública, puede implicar distraer indebidamente tiempo que debe destinarse a las labores propias de la autoridad municipal, a la vez de constituir una sobreutilización de la imagen personal del alcalde, asignándole un beneficio electoral a quien sirve dicho cargo público, en desmedro de la igualdad de oportunidades del resto de los ciudadanos.

Saluda atentamente a Ud.,

Jorge Bermúdez Soto

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS