



Estado de excepción constitucional de Catástrofe y Fuero Parlamentario

Regulación y doctrina

Autores

Guido Williams O.
gwilliams@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3180

Rodrigo Bermúdez S.
rbermudez@bcn.cl

Comisión

Comisión de Seguridad
Ciudadana de la Cámara
de Diputados

Nº SUP: 123817

Resumen

A petición de la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados, se describe el régimen jurídico del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe y sus efectos y se explica la consagración del Fuero Parlamentario y cuál es su alcance.

De la regulación constitucional y legal del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe es posible concluir que:

- Es declarado por el Presidente de la República mediante un decreto supremo firmado por los Ministros de Interior y Defensa, en caso de calamidad pública en una determinada zona geográfica. Por calamidad pública, los autores entienden situaciones, de causas humanas o naturales, de una magnitud tal que generen un grave daño al normal desarrollo de la vida social y la economía, afectando significativamente a personas o bienes dentro del territorio de la República. Los acontecimientos pueden ser variados y de amplio alcance.
- Declarado este estado, se puede restringir las libertades de locomoción, reunión y el derecho de propiedad.

Respecto a restricciones al derecho de locomoción, el Instructivo para el Desplazamiento en zonas declaradas en cuarentena territorial actualizado al 17 de agosto de 2020 dispone que entre otros funcionarios y autoridades que gozan de Permiso Colectivo de desplazamiento, se encuentran “Miembros y funcionarios del Congreso Nacional y de la Biblioteca del Congreso Nacional, “en el marco del cumplimiento de sus funciones.”

Por su parte, el fuero parlamentario es una garantía procesal que protege al parlamentario de una persecución penal infundada y que inhiba o entorpezca el cumplimiento adecuado de sus funciones. Poseería un fundamento político, asociado al resguardo de la autonomía de los órganos legislativos y al principio de separación de poderes –valores esenciales del estado de derecho– y cuya justificación mediata sería el pleno ejercicio de la soberanía popular.

De la doctrina revisada es posible extraer que ella circunscribe el fuero parlamentario al ámbito penal, impidiendo que puedan ser acusados o privados de libertad sin autorización previa (formación de causa) de la Corte de Apelaciones respectiva, con la excepción de que se trate de un delito flagrante, en que se permite su detención pero solo con la finalidad de ser puesto a disposición de dicho Tribunal. Para la doctrina, entonces, fuera de estos casos, no opera el mencionado fuero.

Introducción

A petición de la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados, se describe el régimen jurídico del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe y sus efectos. De la misma manera, se explica donde se encuentra consagrado el Fuero Parlamentario y cuál es su alcance.

Este informe ha sido elaborado con base en Informes de Rodrigo Bermúdez S. (BCN): "Regímenes de Compras en Situaciones de Emergencia y Zonas Declaradas como de Catástrofe" (2010) y "Estados de Excepción Constitucional" (2010).

I. Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe

En primer lugar, los estados de excepción constitucional son cuatro: Sitio, Asamblea, Emergencia y Catástrofe. Ellos, conforme García, *et. al* (2014: 436), son¹

[r]egímenes especiales establecidos en la Constitución en los que se habilitan potestades extraordinarias, necesarias y proporcionales para la defensa del orden constitucional, en el evento que se dé alguna de las situaciones de anormalidad institucional tipificadas en el texto y que, no pudiendo ser eliminadas o contrarrestadas por las atribuciones ordinarias previstas en la Constitución, exigen la adopción de medidas excepcionales, con sujeción a lo dispuesto en la Carta Fundamental.

1. Declaración del Estado de Catástrofe

Conforme con el artículo 41 de la Constitución Política la declaración de estado de catástrofe se procede en caso de calamidad pública², por el Presidente de la República. En dicha declaración, se debe además indicar la zona afectada por la misma.

Resumiendo visiones doctrinarias, García *et. al* (2014: 444-445) señalan que por calamidad pública debemos entender situaciones, de causas humanas o naturales, de una magnitud tal que generen un grave daño al normal desarrollo de la vida social y la economía, afectando significativamente a personas o bienes dentro del territorio de la República. Así, el autor indica que

"De lo anterior resulta que los acontecimientos que motivan su declaración pueden ser variados y de amplio alcance, cubriendo 'sismos, inundaciones, sequías, epidemias' o 'la provocación de una peste por obra de elementos químicos, biológicos o bacteriológicos; por efectos de un bloqueo económico, si se envenena el agua de una población o si se hace volar una represa' entre otras situaciones".

¹ García, Gonzalo, *et. al* (2014) Diccionario Constitucional Chileno. Cuadernos del Tribunal Constitucional, 55.

² Calamidad es: desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas (Diccionario Real Academia Española de la Lengua).

Ahora bien, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 41 de la Constitución, el Presidente de la República tiene la obligación de informar al Congreso las medidas adoptadas una vez declarado el estado de catástrofe. Por otra parte, transcurridos 180 días desde su declaración, el Congreso Nacional tiene la facultad de dejar sin efecto tal declaración, si es que las razones que la motivaron hubieren cesado en forma absoluta.

El Presidente de la República, con acuerdo del Congreso Nacional, puede declarar el estado de catástrofe por más de un año. En cuanto a su tramitación, se establece que el Congreso Nacional sólo puede aceptar o rechazar la proposición, sin hacer modificaciones a la misma.

Por su parte, el artículo 8° de la Ley N° 18.415 Orgánica Constitucional de Estados de Excepción³ dispone que el estado de catástrofe se declara mediante decreto supremo firmado por el Presidente de la República y los Ministros del Interior y de Defensa Nacional.

2. Efectos de la Declaración del Estado de Catástrofe

Una vez declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional designado por el Presidente de la República, conforme con el inciso final del artículo 41 de la Constitución Política. Además, el inciso tercero del artículo 43 del texto constitucional establece que el Presidente puede:

- Restringir las libertades de locomoción y de reunión;
- 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, la Ley Orgánica Constitucional establece en su artículo 6°, establece que tales facultades pueden ser delegadas total o parcialmente por el Presidente de la República, en los jefes de la Defensa Nacional que él designe.

Además, el artículo 7°, le entrega al jefe de la Defensa Nacional designado los siguientes deberes y atribuciones:

- Asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona;
- Controlar la entrada y salida de la zona y el tránsito en ella;
- Dictar medidas para la protección de las obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros;

³ De acuerdo a García *et. al.*, (p.438) "tras la profunda reforma del 2005, en materia de estados de excepción constitucional, sigue pendiente la actualización de las reglas pertinentes en la Ley Orgánica". García, Gonzalo, *et. al.* Diccionario Constitucional Chileno....

- Ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos, artículos y mercancías que se precisen para la atención y subsistencia de la población en la zona y controlar la entrada y salida de tales bienes;
- Determinar la distribución o utilización gratuita u onerosa de los bienes referidos para el mantenimiento y subsistencia de la población de la zona afectada;
- Establecer condiciones para la celebración de reuniones en lugares de uso público;
- Impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, de sus empresas o de las municipalidades que se encuentren en la zona, con el exclusivo propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública;
- Difundir por los medios de comunicación social las informaciones necesarias para dar tranquilidad a la población; y,
- Dictar las directrices e instrucciones necesarias para el mantenimiento del orden en la zona.

Siguiendo a García *et. al* (p. 446) y al Senado⁴ se propone el siguiente cuadro desde la perspectiva de efectos, pesos y contrapesos de este estado de excepción constitucional:

Estado	Efectos	Pesos	Contrapesos
Catástrofe	Restringe: 1. Libertad de locomoción 2. Libertad de reunión 3. Alterar derecho de propiedad. 4. Medidas administrativa	Declaración unilateral del estado, salvo si dura más de un año.	(i) Obligación de informar al Congreso sobre las medidas adoptadas. (ii) Derecho de opción del Congreso a suspender el estado de catástrofe desde los 180 días. (iii) Acuerdo del Congreso para declarar este estado por un período superior a un año. (iv) Control judicial de las medidas particulares.

Elaboración propia en base a García *et. al* y Senado.

Por su parte García Barzelatto (2020: 124) sobre el actual Estado de Catástrofe sostiene:

Durante el estado de catástrofe actualmente en vigor, se han limitado las libertades de locomoción y de reunión, en virtud de resoluciones que han declarado la cuarentena para diversas zonas del territorio nacional, según los avances del contagio por el covid-19. Se ha limitado la libertad de locomoción en todo el territorio a todas las personas mayores de 80 años (y luego a las mayores de 75 años), por estimarse que son personas con alto riesgo de contagio, además, restricciones de viajes, cancelación de celebraciones y eventos, y el cierre de establecimientos comerciales, colegios y universidades. Se ha decretado toque de queda, aislamiento o cuarentena a

⁴ Senado (s/f). Estados de Excepción Constitucional. Disponible en: <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=transparencia&ac=doctoInformeAsesoria&id=3911>. (agosto, 2020).

poblaciones generales y a personas determinadas, cordones sanitarios, aduanas sanitarias y medidas de protección a poblaciones vulnerables.

En particular, respecto a restricciones al derecho de locomoción, el Instructivo para el Desplazamiento en zonas declaradas en cuarentena territorial actualizado al 17 de agosto de 2020⁵, dictado en el marco de las medidas adoptadas por el Estado de Catástrofe, establece la existencia del denominado “Permiso Desplazamiento Colectivo (Credencial y/o Documento Institucional) el cual se define como aquel que

Habilita el desplazamiento de personas, que cumplen labores esenciales establecidas como tales en el título IV del presente instructivo, en el cumplimiento de sus funciones, con su credencial o documento que acredite relación contractual acompañada de su Cédula Nacional de Identidad. Asimismo, este permiso autoriza para el desplazamiento en sectores o localidades declaradas en cuarentena territorial, en horario de toque de queda y para cruzar un cordón sanitario.

Entre otros funcionarios y autoridades que gozan de este Permiso Colectivo. 11) considera a “b. Miembros y funcionarios del Congreso Nacional y de la Biblioteca del Congreso Nacional, en el marco del cumplimiento de sus funciones.” [Énfasis agregado] (Instructivo, 2020: 11). Así, Diputados y Senadores, como también quienes tienen, en general, la calidad de funcionarios del Congreso Nacional se encuentran autorizados para desplazarse en aquellos territorios sujetos a cuarentena, cruzar cordones sanitarios y también desplazarse en horario de toque de queda, pero todo ello siempre en el marco del cumplimiento de sus funciones, ya sea de carácter parlamentario en el caso de los primeros o sus labores propias como funcionarios en el caso de los segundos.

Quedan excluidos, por tanto, aquellos desplazamientos que unos y otros requieran hacer por las zonas mencionadas o en horario de toque de queda que sea de naturaleza privada, es decir no relacionadas con sus funciones. Para tales desplazamientos requerirán de la obtención del permiso individual o salvoconducto respectivo.

II. Fuero Parlamentario

1. Regulación del fuero parlamentario

La Constitución Política establece el llamado fuero parlamentario en el artículo 61 incisos segundo a cuarto, a saber:

Artículo 61.- Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

⁵ Instructivo para el desplazamiento en zonas declaradas en cuarentena (2020, 17 de agosto). Plan de Acción Coronavirus Covid-19. Suscrito por los Ministros del Interior y Seguridad Pública y de Defensa Nacional. Disponible en: https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/documentos/Instructivo-desplazamiento17.08.2020.pdf (agosto, 2020).

Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o desde su juramento, según el caso, puede ser acusado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse para ante la Corte Suprema.

En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior.

Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador imputado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.
[cursivas nuestras]

2. Concepto de Fuero Parlamentario

El Tribunal Constitucional (2006)⁶ entiende el fuero parlamentario como una

[g]arantía procesal que protege al parlamentario de una persecución criminal infundada y que inhiba o entorpezca el cumplimiento adecuado de sus funciones. Posee un fundamento claramente político, asociado al resguardo de la autonomía de los órganos legislativos y al principio de separación de poderes –valores esenciales del estado de derecho– y cuya justificación mediata es el pleno ejercicio de la soberanía popular”.

Para Gómez (2006: 213)⁷ el fuero parlamentario supone un “privilegio” frente a la situación en que están todas las personas de responder ante los tribunales de justicia por sus actos de connotación penal. En efecto, esta institución prohíbe que un diputado o senador pueda ser “acusado” o “privado de su libertad” sin antes ser desaforado. Aclara Gómez que si la persona del parlamentario es arrestado por delito flagrante debe ser puesto a disposición del “Tribunal de Alzada respectivo” con la información sumaria del caso. Asimismo, el desafuero de un parlamentario “exige sentencia judicial pronunciada por el tribunal de alzada de la jurisdicción respectiva, la que debe constatar que hay mérito para formarle causa –lo que puede ser apelado para ante la Corte Suprema–”. Por lo anterior, indica Gómez, solo una vez desaforado el parlamentario responde penalmente de sus actos.

Adicionalmente, Gómez plantea que el fuero tiene un “inegable sentido institucional”, y al mismo tiempo este sistema de fuera y desafuero está “dirigido a privar mientras dure la investigación criminal del cargo a un parlamentario –de su poder y dignidad– contra el que existen motivos sólidos que le ha cabido participación en hechos punibles”. Indica este autor, que el desafuero tiene un “inegable impacto en la política, toda vez que incide en la representación popular pues afecta las mayorías y minorías de las Cámaras” (Gómez, 2006: 214-215).

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 478/2006, considerando segundo y Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 529/2006, considerando segundo.

⁷ Gómez, Gastón (2006). Fuero y desafuero en las sentencias del Tribunal Constitucional. En Sentencias destacadas 2006. Una mirada desde la perspectiva de las políticas públicas. Libertad y Desarrollo.

Por su parte, Zúñiga⁸ (2008: 732) plantea que el fuero parlamentario “debe ser encuadrado en cuanto privilegio parlamentario con el sistema de derechos y garantías, en especial con el principio de igualdad ante la ley”.

Precisando más (p. 733) indica que el fuero parlamentario

[e]s una prerrogativa o privilegio de carácter constitucional que impide la formación de causa criminal por crímenes o simple delito en contra de los diputados y senadores, sin previa declaración de la Corte de Apelaciones competente, que, indicando que existe mérito para ello, autorice la formación de causa criminal en contra de éstos; y está destinado a asegurar la independencia de quienes ejercen funciones legislativas, así como el buen funcionamiento del Congreso Nacional.

Para Zúñiga, el fundamento de este privilegio es evitar que el gobierno o los particulares, “valiéndose de cualquier medio de presión, alejen a las cámaras o a algún miembro de éstas que les convenga, promoviendo un proceso penal o decretando una detención”. Así, el fuero parlamentario, persigue garantizar el libre ejercicio y dedicación a las funciones públicas, asegurando a los parlamentarios la tranquilidad necesaria para que puedan dedicarse de lleno a sus tareas constitucionales. Este autor sostiene que “no se trata de hacerlos irresponsables de sus actos, de la no aplicación de la ley penal u otras leyes a ellos, sino que se trata de liberarlos de manejos ilícitos que puedan impedir su misión, para la cual fueron elegidos por la voluntad popular” (p. 733).

Por su parte, García *et. al* (2014: 474), definen al fuero parlamentario como una “Institución procesal establecida en la Constitución como mecanismo de protección de la función parlamentaria, en virtud de la cual ningún diputado o senador, desde el día de su elección o desde su juramento, según corresponda, puede ser acusado o privado de su libertad”. Señalan además los autores que “excepcionalmente, se autoriza la detención en la circunstancia de delito flagrante y si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. Dicha resolución podrá apelarse ante la [Corte Suprema] (art. 61 inc. 2°).”

Adicionalmente, los autores plantean que esta garantía es una forma de protección del cargo de diputado y senador y, por ende como “protección de los representantes populares en democracia”. Por ello, para los autores, no se trata de un privilegio procesal sino de una regla especial que busca cautelar esta independencia frente al “hostigamiento policial o procesos penales infundados”. (p. 475).

Castillo y Meneses (2013: 301) sostienen que el fuero parlamentario tiene “un alcance netamente penal, no comprendiendo otras materias, e incluso dentro de la órbita penal esta inmunidad no abarca a aquellos ilícitos que lleven aparejada como sanción una pena que únicamente consista en inhabilitaciones, multas, comisos y privaciones de derechos.”. Agregan que “un parlamentario se encuentra sujeto a la misma regulación que cualquier otro ciudadano en los asuntos civiles [...], por lo

⁸ Zúñiga, Francisco (2008) Fuero parlamentario y nuevo Código Procesal Penal. En La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio. Coord. Ferrer y Zaldívar. Editoriales Porrúa, Marcial Pons y el Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.

que puede demandar y ser demandado como cualquiera.”⁹ Concluyen, entonces, que el desafuero de los parlamentarios debe pedirse solo en el caso que se le quiera procesar por crímenes o simples delitos y no cuando se trata de conductas sancionadas como faltas (p. 302).

De la doctrina revisada es posible extraer que ella circunscribe el fuero parlamentario al ámbito penal, impidiendo que puedan ser acusados o privados de libertad sin autorización previa (formación de causa) de la Corte de Apelaciones respectiva, con la excepción de que se trate de un delito flagrante, en que se permite su detención pero solo con la finalidad de ser puesto a disposición de dicho Tribunal. Para la doctrina, entonces, fuera de estos casos, no opera el mencionado fuero.

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)

⁹ Castillo, Hernán y Meneses, Raimundo (2013). Control Constitucional, Judicial y Ético de los Parlamentarios. Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 53 año 2013.