



PROYECTO QUE MODIFICA LA LEY N°18.415, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN, PARA FACULTAR A LOS EFECTIVOS DE LAS FUERZAS ARMADAS A CONTROLAR PREVENTIVAMENTE LA IDENTIDAD DE LAS PERSONAS EN VIGENCIA DE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE CATÁSTROFE O DE EMERGENCIA

Fundamentos

1. Naturaleza y utilidad de los estados de excepción constitucional.

Los estados de excepción constitucional son instrumentos constitucionales que permiten a la institucionalidad y muy especialmente al Gobierno enfrentar escenarios complejos para el orden social.

Para el profesor Emilio Pfeffer Urquiaga, el concepto de estos es el siguiente:

“Un derecho de excepción destinado a regir en situaciones de anormalidad, ya sea política, económica o social, nacional o internacional, y cuyo efecto incide, principalmente, en ampliar las facultades de la autoridad política y administrativa para restringir, limitar o suspender los derechos individuales o sociales.”¹

El fundamento esencial de la existencia de los estados de excepción es la necesidad de continuidad de la institucionalidad en tiempo de crisis, lo que explica que sean una excepcionalidad de aspectos importantes de la democracia para su protección².

En nuestro ordenamiento constitucional los estados de excepción son cuatro: el de emergencia, catástrofe, sitio y asamblea, según su gravedad e intensidad de afectación de

¹ EMILIO PFEFFER URQUIAGA (2002): “Estados de Excepción Constitucional y Reforma Constitucional”, En: Revista Ius Et Praxis, p. 1.

² JOSÉ LUIS CEA EGAÑA (2013): “Derecho Constitucional Chileno” Tomo III, Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 196-197.



garantías fundamentales. Asimismo, la Ley N°18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, regula atribuciones, consecuencias y otros componentes de los estados de excepción como una ley de tipo orgánica constitucional que exige un especial quórum, hoy de 4/7 de los parlamentarios en ejercicio, para su modificación.

En la historia reciente del país, los estados de excepción constitucional y particularmente aquellos dos de menor intensidad: el de emergencia y el de catástrofe, han prestado gran utilidad para enfrentar situaciones anómalas, como lo han sido desastres naturales, el estallido social, la pandemia, la crisis migratoria en el norte y por supuesto la situación de inseguridad en la así denominada “Macrozona Sur”.

Deteniéndonos en la relevancia de los estados de excepción constitucional para el control del orden público y de la seguridad en situaciones anómalas, el caso de las regiones del Biobío y de La Araucanía es muy decidor. Allí comenzó a regir el primer estado de excepción en octubre de 2021³, finalizando luego en marzo de 2022 sin ser renovado. Tras ello, en mayo, el Presidente de la República instruye nuevamente un estado de excepción constitucional de emergencia que continúa en ambas regiones hasta hoy⁴.

Es así como en abril de este año se constataba que, sin vigencia de estado de excepción, los ataques en la Macrozona Sur aumentaron un 169%⁵ en poco más de un mes. Posteriormente, en junio, se evidenció una disminución de un 43% en los hechos de violencia tras un mes de regir el estado de emergencia⁶.

2. Realización de funciones de orden público de naturaleza policial por parte de efectivos de las Fuerzas Armadas en un estado de excepción constitucional.

Para comprender el alcance de las labores de naturaleza policial que pueden realizar los efectivos de Fuerzas Armadas dispuestos en funciones en un estado de excepción constitucional, hay que estarse a lo que señala la Constitución, la legislación especial sobre los estados de excepción constitucional y la reglamentación hecha por el Presidente de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales de disposición y organización de estas fuerzas.

³ Decreto Supremo N°270 de 12 de octubre de 2021.

⁴ Decreto Supremo N°189 de 16 de mayo de 2022.

⁵ Nota de prensa del medio Emol de fecha 27 de abril de 2022, disponible en:

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/04/27/1059157/alza-ataques-macrozona-sur-excepcion.html>

⁶ Nota de prensa del medio Araucanía Diario de fecha 11 de junio de 2022, disponible en:

<https://araucaniadiario.cl/contenido/16681/hechos-de-violencia-disminuyen-en-43-con-estado-de-excepcion>



En la Constitución se dispone que las Fuerzas Armadas no cumplen roles de orden público y seguridad interna, sino que, como señala el artículo 101, “existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”. De las expresiones “defensa de la patria” y “seguridad nacional” se colige su orientación hacia la defensa nacional ante agresiones externas. Se confirma esto al observar que el inciso segundo de la misma norma confiere a las Fuerzas de Orden y Seguridad, integradas por Carabineros e Investigaciones, la misión de “dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior”.

Luego, al escrutar las normas constitucionales específicas para los estados de excepción, se ve que, para los estados de emergencia y de catástrofe, la zona en que rige el estado de excepción queda bajo la dependencia inmediata de un Jefe de la Defensa Nacional. Por su parte, el artículo 43 señala, en una suerte de gradación de la intensidad de afectaciones a garantías fundamentales, cuáles derechos pueden ser restringidos en cada tipo de estado de excepción, remitiendo luego el artículo 44 a una ley de tipo orgánica constitucional para especificar el detalle de las atribuciones y medidas que pueden adoptarse.

Así, primero que todo, hay que reconocer que, en el texto constitucional no existe una norma expresa que habilite a los efectivos de Fuerzas Armadas a realizar labores de policía en el marco de un estado de excepción. Sin embargo, huelga hacer aquí dos aclaraciones.

La primera es que las Fuerzas Armadas sí cumplen labores de policía incluso en un marco institucional ordinario y no de excepción. Los ejemplos de esto son aquellas que realiza la Policía Marítima, a quienes la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante encomienda dicho rol en riberas y aguas de mar, lagos y ríos con amplias facultades de arresto, incautaciones y allanamientos (letra l) del artículo 3 del Decreto Supremo N°292 de 1.953). Otro caso son las funciones que realiza la Dirección General de Aeronáutica Civil, aunque más restringidas, en los aeropuertos (letra b) del artículo 3 de la Ley N°16.752). Ambas instituciones son servicios que dependen de la Armada y de la Fuerza Aérea, respectivamente.

Una segunda aclaración es que aún mientras la legislación permite labores de policía a las Fuerzas Armadas, la excepcionalidad que introduce un estado de excepción constitucional hace entender que en su vigencia se producen alteraciones institucionales que no ocurren como regla general. De tal manera, si bien la Constitución es clara en referir que las Fuerzas Armadas no realizan labores de Orden y de Seguridad, pese a lo cual la ley sí lo permite, podría esto exceptuarse en un estado de excepción.

En la legislación sobre estados de excepción, las facultades que posee el Presidente de la República pueden ser delegadas en distintas autoridades militares o civiles, entre ellos los Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, en el caso del estado de asamblea, y en los Jefes



de la Defensa, en los otros tres restantes estados. Estas facultades son aquellas especiales que adquiere el Presidente en vigencia del estado de excepción, las que, para ser delegadas, debe ser así expresado en el decreto supremo que lo determine y su ejercicio por parte de los Jefes de la Defensa o autoridad castrense facultada se realiza conforme al artículo 10 de la Ley N°18.415. Hay en estas facultades importantes atribuciones que restringen derechos fundamentales y también, entre otras, la posibilidad de decretar arrestos en el estado de sitio, algo asimilable a labores de orden y seguridad, más todavía en cuenta de que este último estado aplica en situaciones de anomalía interna.

Finalmente, en la propia ley orgánica constitucional de los estados de excepción se consagran atribuciones específicas para los Jefes de la Defensa Nacional en caso de estado de emergencia y de catástrofe, las que no requieren delegación o habilitación adicional a la declaración conforme a derecho del respectivo estado de excepción. De todas estas, en estado de emergencia, el Jefe de la Defensa Nacional puede asumir el mando de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, lo que no equivale a que efectivos de Fuerzas Armadas ejecuten dichas labores, las que deben seguir siendo ejecutadas por Carabineros o Investigaciones, pero bajo la dirección de la autoridad militar en la zona.

Sí podrían los efectivos de Fuerzas Armadas practicar controles de tránsito, así como de entrada y salida del territorio en que rige el estado de emergencia o de catástrofe en mérito de lo señalado en el artículo 5 numeral cuarto y 7 numeral primero de la Ley N°18.415.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que, ante la detección de un delito en flagrancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del Código Procesal Penal, cualquier efectivo militar puede proceder a la detención del imputado para su entrega a quien corresponde. No podrá hacerlo en la hipótesis del inciso cuarto de la misma norma, que dicen relación con comparecencia judicial o penal, ya que la norma reserva tal detención para la policía.

En síntesis, las atribuciones de policía y de orden y seguridad pública que poseen las Fuerzas Armadas en el marco de un estado de excepción constitucional son restringidas, pero no porque sean contrarias a la Constitución en dicho contexto institucional de excepción, sino porque no han sido especialmente otorgadas. Este análisis de la regulación es el que seguramente lleva a Luis Cordero a afirmar que, en ningún caso, ni rigiendo un estado de excepción constitucional, pueden las Fuerzas Armadas practicar controles de identidad⁷.

3. Contenido de la propuesta

⁷ Nota de prensa del medio El Desconcierto de fecha 18 de mayo de 2022, disponible en: <https://www.eldesconcierto.cl/reportajes/2022/05/18/decreto-de-estado-de-excepcion-abre-debate-sobre-controles-de-identidad-de-militares.html>



Se plantea la utilidad de que efectivos de las Fuerzas Armadas puedan practicar controles de identidad de carácter preventivo en el marco de un estado de excepción constitucional, puesto que es una actuación efectiva para la prevención delictiva y para la detección de situaciones que exigen comparecencia judicial.

Para lo anterior, es necesario consagrar expresamente estas atribuciones en la Ley Orgánica de los Estados de Excepción, ya que estos son un contexto institucional excepcional, tal como su nombre lo indica, que exige taxatividad, junto a otros principios relevantes en las medidas que son permitidas como expresión de una excepción constitucional⁸.

Por lo dicho, los diputados que suscriben venimos en proponer el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo Único: Introdúzcase un nuevo artículo 7 *bis* en la Ley N°18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, del siguiente tenor:

“En vigencia de un estado de excepción constitucional de catástrofe o de emergencia, los efectivos de las Fuerzas Armadas dispuestos por el Jefe de la Defensa Nacional en la jurisdicción en que este rige, podrán controlar la identidad de las personas en la forma que dispone el artículo 12 de la Ley N°20.931, con las siguientes salvedades:

- 1) Para dar cumplimiento a lo indicado en los incisos cuarto y quinto, el efectivo militar que haya controlado la identidad del imputado deberá ponerlo a la brevedad posible a disposición de la policía para continuar con el procedimiento.
- 2) Lo dispuesto en el inciso sexto se entenderá cumplido al portar el personal militar solo su nombre y grado.
- 3) No recibirá aplicación lo dispuesto en los incisos octavo y final.”.

⁸ JOSÉ LUIS CEA EGAÑA (2013): “Derecho Constitucional Chileno” Tomo III, Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 202.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. HUGO REY M.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. SOFÍA CID V.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ANDRÉS CELIS M.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. EDUARDO DURÁN S.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CARLA MORALES M.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JOSÉ MIGUEL CASTRO B.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. XIMENA OSSANDÓN I.

