

REPUBLICA DE CHILE  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
OFICINA NACIONAL DE EMERGENCIA



## COMENTARIOS SOBRE EL TRABAJO

"ASPECTOS JURIDICOS DE LA PREVENCION Y MITIGACION DE DESASTRES" (#)

(#) Emanado de la Oficina del  
Coordinador de las Naciones  
Unidas para el Socorro en  
caso de Desastre (Ginebra)

### P R O L O G O

- 1.- A través de esta obra la UNDR0 ofrece a la comunidad internacional una visión global de los conocimientos actuales sobre las problemáticas legales relacionadas con las causas, características y especialmente, las medidas preventivas dables de adoptar para reducir o eliminar los efectos de los catástrofes.
- 2.- La Estrategia Internacional para la Prevención de Desastres, propuesta por la UNDR0 y aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, debe servir de pauta para todas las medidas nacionales e internacionales aplicables en casos de desastres. Por este motivo, la Asesoría Jurídica de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior ha estimado de interés, efectuar una síntesis del trabajo y a la vez, hacer un análisis comparativo con la legislación de Chile sobre la materia. Al respecto, se ha seguido el mismo orden y titulación del estudio que se comenta.

## I INTRODUCCION

- La finalidad esencial del estudio efectuado, por el Organismo Internacional en referencia es analizar las estrategias jurídicas capaces de prevenir o mitigar mejor los desastres. Un objetivo secundario, que se presenta en todos los países, es indicar los conflictos legales que pueden surgir entre los intereses de los individuos particulares y los de la comunidad. Sobre todo respecto de las medidas preventivas de desastres no indemnizables, se produce la incompatibilidad entre los derechos constitucionales de las personas y el interés colectivo de protección y seguridad.
- En síntesis, a juicio nuestro, las normas de la nueva Constitución Política de Chile armonizan estos derechos contrapuestos, prevaleciendo el bien común. pero resguardando también el derecho de los entes particulares en una justa ecuación.
- Tal política está expresamente consagrada por ejemplo en el Art. 41º, Nº 8º, en que se establece que las requisiciones que se practiquen en un estado de catástrofe darán lugar a indemnizaciones. Además, el contexto de las disposiciones constitucionales permiten concluir que tal ecuación está instituida también respecto de las medidas preventivas, que es el aspecto más conflictivo del problema.

(#) Artículo 41º, Nº 8º:

"Las requisiciones que se practiquen darán lugar a indemnizaciones en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio y con ello se cause daño."

## II. ASPECTOS JURIDICOS DE LA PREVENCIÓN DE DESASTRES.

### 2.1. OBSERVACIONES GENERALES.

- La medida jurídica tradicional de carácter más absoluto es, en caso de desastres, la facultad del Estado de procurarse bienes siempre que pague una indemnización. Sin embargo, el Gobierno puede también reglamentar el uso de un bien con carácter no indemnizable para fomentar la seguridad colectiva.
- El problema es que Tribunales de diversos países han resuelto que tal reglamentación puede ser tan rigurosa que de hecho se convierte en una expropiación sin indemnización. En Chile, es perfectamente dable que tales situaciones se presenten ante una acentuación de las medidas preventivas frente al incremento de algún tipo de catástrofes, como ha ocurrido con los incendios en edificios de altura.

### 2.2. PROBLEMAS JURIDICOS PLANTEADOS POR LAS RESTRICCIONES DEL APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA.

#### 2.2.1. Reglamentos de Zonificación.

- La Zonificación consiste en la división de la tierra, con fines preventivos de catástrofes en grandes distritos o zonas de aprovechamiento (residencial, agrícola, de recreo, etc.) y en el establecimiento de reglamentos que determinen la altura y concentración de los edificios y otras construcciones. Para la debida fundamentación legal de estas medidas, es necesario un profundo análisis de riesgos fundado en datos científicos inobjectables.
- En Chile, estos Reglamentos de Zonificación pueden estimarse en general constitucionales, ya que en el Art. 1º de la Constitución Política se expresa, como principio esencial y prevaleciente, que es deber del Estado "resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población..." El inciso 3º del mismo artículo re-

calca que la finalidad del Estado es promover el bien común (#). Se profundiza este tema en el punto 2.2.3.

- Resulta interesante subrayar el problema que significa la efectiva aplicación y control de los reglamentos. Existen deficiencias en este aspecto en todos los países, no siendo Chile una excepción. Es necesario estudiar y proponer por los organismos estatales de Protección Civil y de Emergencia mecanismos efectivos de inspección y fiscalización. Tal vez este aspecto sea prioritario desde el punto de vista práctico. Existe bastante reglamentación de seguridad, pero cabe preguntarse ¿ en qué porcentaje se cumple ?

#### 2.2.2. Reglamentos de Parcelación.

- Según este estudio, la parcelación significa la división de la tierra en parcelas para su aprovechamiento en la construcción (loteos). En Chile estos reglamentos requieren que el urbanizador presente a la Municipalidad, un plano de subdivisión o loteo antes de realizar mejoras, o dividir o vender sus tierras. La dictación de normas jurídicas en este aspecto y su debida fiscalización, pueden llegar a constituir importantes medidas preventivas de catástrofes en la mayoría de los países, incluido el nuestro en la medida que se cuente con estudios más avanzados de lo que en Chile hemos denominado Mapa Nacional de Riesgos. También respecto de ellos se presentó el problema de la efectividad de su aplicación. Sin embargo, en Chile, la existencia de sanciones penales al respecto, ha sido permanente garantía de cumplimiento.

(#) Artículo 1º, inciso 3º:

" El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece."

### 2.2.3. Reglamentos de Construcción.

- UNDRO destaca la importancia que tiene una ordenanza de construcción para aminorar los daños de los desastres.
- Esta materia es especialmente significativa para países como el nuestro, de frecuente actividad sísmica, existiendo una Ordenanza General que resuelve esta problemática. Además, con participación y a iniciativa de ONEMI, tal legislación ha sido implementada debidamente con medidas contra incendios.
- El Organismo UNDRO resalta la necesidad de que exista un programa sistemático de inspección, pues no sólo se debe reglamentar las nuevas construcciones, sino también fiscalizar que una vez construídas, sean debidamente mantenidas.
- En este aspecto, en muchos países se ha reclamado ante los tribunales, el problema de la inconstitucionalidad, ya antes aludida, porque tal reglamentación puede imponer a un propietario obligaciones financieras considerables. Por ejemplo: en la legislación chilena, al igual que en diversos países, se puede obligar al propietario a mejorar elementos estructurales de su vivienda o incluso a derribarla, por su cuenta. A nuestro juicio, el problema de la inconstitucionalidad en ciertos casos podría llegar a plantearse en Chile, porque no obstante que el Nº 24º del Art. 19º, de la Constitución establece que "Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social....", el inciso 2º del mismo Art. preceptúa que "nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional". Se agrega que el expropiado tendrá siempre derecho a indemnización.
- En todo caso, si se plantea este problema por algún particular afectado, la última decisión corresponderá a la Exma. Corte Suprema, pues el Art. 8º de la nueva Constitución determina que le compete declarar inaplicable "para estos casos particulares",

todo precepto legal contrario a la Constitución.

#### 2.2.4. El problema de la aplicación.

- En este punto UNDR0 recalca dos cosas: a) Que se necesita realizar urgentemente investigaciones sobre estrategias de aplicación apropiadas y b) Que en general hay ausencia de una fuerte estructura administrativa para efectuar eficientemente dicha aplicación y control.

#### 2.2.5. Adquisición pública de tierras.

- La venta obligatoria (expropiación) de las tierras propensas a desastres, según UNDR0, merece ser tenida en cuenta en cualquier estrategia coordinada de prevención de desastres.
- En algunos países hay ciertas dudas legales sobre si cabe expropiación para fines preventivos. No es el caso de nuestro país en que basta una ley fundamentada en causa de utilidad pública o interés nacional - lo que es calificado por el propio legislador - para que se curse la expropiación, pagándose naturalmente la indemnización respectiva.

#### 2.2.6. Indemnización.

- Se plantea la problemática de la cuantía de esta compensación. La Constitución chilena determina que ella se fijará de común acuerdo entre las partes o el Tribunal, en la sentencia judicial correspondiente.
- La legislación chilena sigue la tendencia internacional de que tal monto sea referido generalmente al "valor de mercado"

#### 2.2.7. Aspectos jurídicos de la participación de los ciudadanos en el proceso de planificación.

- UNDR0 recalca que la aceptabilidad pública de las decisiones sobre planificación para prevención de desastres es de impor-

- Desde el punto de vista jurídico puede resumirse todo lo expuesto en el trabajo, que la cuestión más importante en cuanto a participación ciudadana es la medida en que la selección de las medidas de planificación implique una participación pública activa. Esto requiere de la difusión e información al público como primer aspecto esencial.

#### 2.2.8. Tributación.

- En general hasta la fecha, este recurso legal no se ha utilizado como medio de planificación preventiva de desastres. Por lo tanto, se requieren investigaciones en este aspecto.
- La idea es interesante pues toda tributación repercute sensiblemente en la población. Por ello es aconsejable que los gobiernos utilicen incentivos y sanciones tributarias en una estrategia de prevención de desastres.
- UNDRRO establece 2 requisitos previos para aplicar este recurso:
  - a) Sistema adecuado de registro de títulos de propiedad y
  - b) La adecuada evaluación de la tierra.

En Chile se cumplen satisfactoriamente ambas condiciones.

#### 2.2.9. Seguros.

- Este punto reviste especial interés práctico para Chile. Es una materia jurídica novedosa, pues aunque ningún país utiliza sistemáticamente los seguros como medida de prevención y mitigación de desastres, sin embargo en EEUU. ha empezado a reconocerse su importancia, aunque las políticas gubernamentales son aún exploratorias.
- En EEUU., la ley determina que el hecho de no contar con seguros se traducirá en la denegación de diversas formas de asistencia gubernativa en caso de desastres.
- El principal problema jurídico es la cuestión de los incentivos para contratar seguros. La experiencia de países desarrollados

indica que los propietarios no participan en programas de seguros a menos que se les obligue.

### 2.3. Problemas Jurídicos planteados por determinados fenómenos naturales.

( Este trabajo se referirá sólo a inundaciones y terremotos, pues Chile no es zona de tormentas tropicales o huracanes).

#### 2.3.1. Inundaciones.

- UNDRO expone que la estrategia preventiva contra estos fenómenos consiste en que, a través de la reglamentación pertinente, se divida la Zona de peligro en zona de uso prohibido o restringido. En la primera se prohíbe toda construcción y se zonifica ese terreno para fines agrícolas, de recreo o espacio abierto.
- Aquí vuelve a plantearse el problema de la constitucionalidad del reglamento correspondiente. Nos remitimos a los comentarios sobre el punto expuesto anteriormente.

#### 2.3.2. Terremotos.

- UNDRO destaca dos tipos de efectos : a) dislocación de superficies y b) Temblores de tierra.
- Respecto de las dislocaciones, es posible reglamentar las construcciones dentro de la zona de una falla activa. Se citan los Reglamentos del Valle de Portola en California.
- Detectada científicamente la falla activa (cosa que en nuestro país aparentemente sería difícil detectar) resulta lógico prohibir dentro de ella todo tipo de construcciones.
- En cuanto a los temblores mismos, se sabe que ellos son más violentos en terrenos con yacimientos espesos de sedimentos que en aquéllos situados sobre roca de fondo.
- De esto puede deducirse que los terrenos más peligrosos pueden

ser objeto de reglamentación para aprovechamientos de poca densidad.

- En Chile, al igual que en los demás países, el mayor problema jurídico es la justificación de lo que se reglamente en relación con los datos disponibles. Aquí también resulta esencial el riguroso análisis científico de los riesgos de la zona.
- Un problema real se refiere a las construcciones peligrosas ya existentes. Esta materia se resuelve ordenando la demolición de las edificaciones más peligrosas. Sin embargo, en una ciudad como Santiago, por ejemplo, con tan alta densidad poblacional que habita construcciones de esta naturaleza, el problema presenta múltiples facetas, especialmente considerando el aspecto sociohabitacional. Jurídicamente es factible que la Autoridad disponga la demolición de edificios ruinosos en casos muy evidentes.
- Sin embargo, la materia ofrece mayores problemas respecto de construcciones que no estando propiamente ruinosas, representen riesgos en caso de sismos mayores, que pueden presentarse repentinamente. Santiago ha sufrido periódicamente temblores de magnitud según demuestran las estadísticas. La situación es digna de profundo estudio y adopción de medidas preventivas al respecto.

### 1.3. Tormentas Tropicales.

Este punto no se comenta por cuanto, como hemos dicho, en Chile no se presenta este tipo de fenómeno.

### III. ASPECTOS JURIDICOS DE LA PREPARACION PARA LOS DESASTRES.

#### 3.1. OBSERVACIONES GENERALES.

- En síntesis la preparación para los desastres no es otra cosa que las medidas adoptadas para organizar y facilitar el salvamento, el socorro y la rehabilitación oportunos y eficaces en caso de calamidades públicas.
- La inevitabilidad de estos fenómenos catastróficos hace imprescindible que los Estados cuenten con la planificación de sus procedimientos de emergencia para afrontar estas situaciones. No obstante lo cual, en general se observa en el mundo falta de planes detallados de preparación, debido al carácter episódico de los desastres. Esto deja esta materia un poco postergada dentro de las grandes pautas de las prioridades nacionales.
- El grado de preparación varía enormemente entre los países. La experiencia histórica de Chile, cuyo territorio se ve afectado periódicamente por terremotos u otros desastres, ha permitido contar con planes de preparación e instrumentos jurídicos reales y eficaces, producto de sucesivas experiencias a lo largo del acontecer histórico.

#### 3.2. Disposiciones legales en materia de preparación para los desastres.

##### 3.2.1. Declaración de emergencias en caso de desastre:

- El trabajo de la UNDRR sobre este punto analiza las características de las disposiciones legales correspondientes. Las consecuencias jurídicas de la Declaración de Emergencia (En Chile, la Constitución habla de la declaración del "Estado de Catástrofe") son de largo alcance y en general coinciden con el contenido sustancial de la legislación chilena.
- En síntesis, tales consecuencias jurídicas son, generalmente:
  - a) Suspensión de procedimientos ordinarios de los organismos oficiales;

- b) Activación y puesta en práctica de los planes de emergencia;
  - c) Requisición de bienes de particulares;
  - d) Restricción de la libre circulación de las personas;
  - e) Amplia publicidad del documento jurídico que declara la emergencia;
  - f) Establecimiento de una breve limitación legal de la duración del estado de emergencia;
  - g) Utilización de todos los recursos gubernativos disponibles, razonablemente necesarios;
  - h) Delegación de funciones a los diferentes organismos estatales y sus dependencias para la mejor expedición en la aplicación de las medidas de emergencia;
  - i) Medidas organizativas eficaces para posibilitar la evacuación total o parcial de poblaciones en caso necesario;
  - j) Adecuadas medidas para la disponibilidad y utilización de alojamiento de emergencia;
- Sobre esta materia, se adjunta al presente trabajo, tres formularios de Decretos-tipos, preparados por la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior de Chile, en que, de acuerdo a la legislación chilena, se aplican los conceptos anteriores para afrontar catástrofes. Ellos se refieren a tres materias con sus respectivos Anexos Explicativos a saber:

Formulario Nº 1.- "Declaración del Estado Preventivo de Catástrofe."

Formulario Nº 2.- "Envío de ayuda a país extranjero afectado por catástrofe".

Formulario Nº 3.- "Declaración de una o varias zonas del país en Estado de Catástrofe".-

- El Formulario Nº 3, que es el instrumento jurídico más directamente relacionado con la materia, ha sido confeccionado de acuerdo a las pautas de la nueva Constitución Política del Estado de Chile, aprobada a través del plebiscito realizado el 11 de septiembre de 1980, y la cual entró en vigencia con fecha 11 de marzo de 1981.
- Considerando que la reciente Constitución Política es la primera en Chile que contiene disposiciones específicas sobre el

estado de catástrofe, es grato comprobar que, en general sus normas son coincidentes con los principios básicos sustentados en este estudio por la UNDRR.

A continuación se señalan las disposiciones constitucionales de mayor relevancia sobre la materia, y que podrían representar un aporte de nuestro país a los organismos internacionales que se preocupan de la prevención y mitigación de desastres:

- a) La declaración del "estado de catástrofe" se encuentra contemplado entre los "Estados de excepción constitucional", dado que la Constitución en dichos casos, autoriza al Jefe de Estado para limitar derechos y garantías individuales, lo que dentro de la concepción humanista que inspira la nueva Carta Fundamental chilena, debe ser considerado y regulado como una excepción.
- b) La declaración de dicho "estado de catástrofe" corresponde efectuarla al Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, que es un organismo creado por la nueva Constitución, e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y por el General Director de Carabineros. Su función más esencial es asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad del Estado. (artículo 40º, Nº 4º).
- c) A través de la declaración del referido "estado de catástrofe", el Jefe de Estado puede incluir en tal situación tanto la zona afectada como cualquiera otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida. (Art. 40º, Nº 4º)
- d) Por medio de la declaración comentada, el Presidente de la República queda investido de diversas facultades en relación con la restricción de algunas libertades individuales (trabajo, información y reunión, circulación de personas y transporte de mercaderías). También puede ordenar requisiciones y limitaciones del dominio. En general el Jefe de la Nación, en caso de desastre, tiene atribuciones para adoptar todas las medidas extraordinarias administrativas que sean necesarias. (Art. 41º, Nº 5º)

- e) La Constitución en actual vigencia deja expresamente establecido que las requisiciones de bienes que se dispongan durante las catástrofes dan lugar a las correspondientes indemnizaciones legales. Es interesante anotar que también dan derecho a indemnización, las limitaciones al dominio que puedan haberse ordenado con motivo de un desastre. Pero, en este último caso, para que proceda la indemnización debe haber habido privación de algún atributo esencial del derecho de propiedad, ya sea en el uso o goce de ella, (Art. 41º, Nº 8º)
- f) En cuanto a la duración del "estado de catástrofe", la Constitución chilena actual establece lo siguiente:
- Que el Presidente de la República puede en cualquier tiempo, poner término a tal situación (Art. 40º, Nº 5º).
  - Que las medidas que se adopten durante el "estado de catástrofe" no pueden prologarse más allá de la vigencia de dicho estado (Art. 41º, Nº 7º).
  - Dichas medidas sólo deben aplicarse cuando sean realmente necesarias (Art. 41º, Nº 7º).

Santiago, mayo de 1981