



Secretaría : Protección

Ingreso Nº : 4501-2021

EN LO PRINCIPAL: INFORMA OTROSÍ: ACOMPAÑA DOCUMENTOS.

ILUSTRÍSIMA CORTE DE APELACIONES DE SAN MIGUEL

CARLOS FLORES LARRAÍN, abogado, en representación del Ministro del Interior y Seguridad Pública, en autos caratulados “ARACENA/MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA”, seguidos ante esta Ilustrísima Corte de Apelaciones, con el **Rol N° 4501-2021**, a VS. ILTMA., respetuosamente digo:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, y en el Auto Acordado de la Corte Suprema, sobre tramitación y fallo del recurso de protección de las garantías constitucionales; vengo en informar al tenor de la acción constitucional de autos, solicitando su rechazo por las consideraciones de hecho y de derecho que paso a exponer a continuación:

I. SOBRE LA ACCIÓN INTERPUESTA.

El pasado 22 de junio de 2021, en un escrito de 29 páginas de extensión, el sr. Christian Felipe Aracena Gibson, actuando en calidad de pastor evangélico y en favor de la Iglesia Bíblica Roca Grande, dedujo acción de protección de derechos constitucionales en contra del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y otros servicios públicos, con el objeto de denunciar una supuesta actuación ilegal y arbitraria con motivo de la publicación de las instrucciones de desplazamiento a fin de hacer frente a la pandemia por COVID-19, que afectaría los derechos de igualdad (19 N° 2), libertad de culto (N° 6) y el derecho a no afectar la esencia de las garantías constitucionales (19 N° 26).

En su libelo, el recurrente expone que el recurso, si bien no pretende impugnar el mérito de política pública dictada por la autoridad para el manejo de la crisis sanitaria, sino que el supuesto acto arbitrario e ilegal que consistiría en *“limitar el aforo de los cultos religiosos a un máximo de 10 personas en espacios cerrados y 20 en espacios abiertos en las comunas en Cuarentena, y a un máximo de 20 personas en espacios cerrados y 40 personas en espacios abiertos en las comunas en Transición, sin importar si la superficie del lugar de culto permite un aforo mayor, y exigiendo además, que el ministro de culto emita un certificado individualizando a las personas que le asisten (máximo 5) y luego lo envíe al Ministerio del Interior dentro de las 24 horas anteriores a la celebración respectiva”* (página 2).

En su concepto, este tipo de restricción que no considera la superficie de los recintos religiosos, y además obliga al envío de un certificado a las autoridades, genera un efecto inconstitucional y vulnera el libre ejercicio del culto y la igualdad ante la ley (página 4).

Agrega que el recurso no sería una acción popular, y para ello, junto con reconocer expresamente que los cultos de su iglesia no se han suspendido, señala que el libelo se interpone *“sólo a favor de las personas que semana a semana se inscriben previamente en los registros internos de nuestra iglesia para la participación de cultos presenciales”* (página N° 7). Vale señalar que el recurrente no individualiza a las personas que se encontrarían siendo afectadas en sus derechos.

En lo que respecta a esta Secretaría de Estado, el recurrente señala que la medida contenida en el N° 21 del acápite II del Instructivo para Permisos de Desplazamiento, dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, -que dispone de un permiso especial para 5 personas que designe el mismo ministro de culto, para asistirlo durante la ceremonia-, sería ilegal, por cuanto les impondría una condición contraria a la ley N° 19.638. Fundamentan este aserto en que, como creyentes, se encuentran en su derecho de asistir presencialmente sin necesidad de tener que asistir al ministro del culto religioso y que *“no corresponde a ninguna autoridad civil [...] determinar o dictaminar el modo en que los creyentes pueden o deben practicar su fe”* (página 16).

Enseguida, sostiene que se les estaría aplicando condiciones diferenciadas, injustificadas y antojadizas a los cultos religiosos respecto de otras actividades esenciales, en que se fija el aforo en relación al metraje del espacio interior disponible. Manifiesta enseguida, que no existiría motivación alguna para limitar el aforo en la forma dispuesta por la autoridad, por lo que existiría una vulneración a la igualdad ante la ley prevista en el numeral 2° del artículo 19 de la Constitución.

Para reafirmar lo anterior, señala que no existiría evidencia categórica de que limitar el aforo de un espacio disminuya el riesgo de transmisión de Covid-19, por lo que la medida más eficaz es el distanciamiento social de un metro mínimo e idealmente dos (página 23).

Solicitan en definitiva que se declaren ilegales estas medidas; se autorice a la Iglesia que representa a tener un aforo máximo de 1 persona por cada 4 metros cuadrados en lugares abiertos y de 1 persona cada 8 metros cuadrados en lugares cerrados; y, se ordene a las recurridas adoptar políticas públicas respetuosas de los derechos fundamentales de los recurrentes y de los principios de igualdad ante la ley y de proporcionalidad.

II. EL RECURSO SE HA PLANTEADO EN TÉRMINOS DE UNA ACCION POPULAR.

Del examen del libelo que da origen a este proceso es posible observar nítidamente que excede incluso la amplia legitimación que el Constituyente ha contemplado para un procedimiento cautelar de emergencia. Lo anterior, genera problemas no menores en el contexto especial en que nos encontramos.

En primer término, para las autoridades recurridas no es posible obviar que, si bien el actor deduce su acción en su calidad de representante de la iglesia bíblica Roca Grande, señala expresamente que su acción se presenta *“a favor de las personas que semana a semana se inscriben previamente en los registros internos de nuestra iglesia para la participación de cultos presenciales”* (página N° 7).

Por su parte, sustenta la idea de que el instructivo genera condiciones discriminatorias para todos los cultos religiosos del país, en la medida que todos ellos se encontrarían imposibilitados de asistir presencialmente a las celebraciones.

Esta amplísima legitimación activa se desprende –como hemos visto- de la sola lectura del recurso, sin que el recurrente haga ningún esfuerzo por individualizar a los afectados, ni aportar antecedente que permita a las autoridades hacerlo.

El defecto que observamos se hace patente en el petitorio del libelo, ya que se solicita *“autorice específicamente a la Iglesia Bíblica Roca Grande a realizar cultos religiosos presenciales en el lugar abierto o cerrado que se habilite para estos efectos, cumpliendo con las medidas sanitarias”*, pretensión que podría tener un efecto *erga omnes*, en la medida que desconocemos serían los fieles hipotéticamente afectados.

Pues bien, a propósito del alcance de la acción constitucional de protección, la **Excma. Corte Suprema en sentencia de 15 de julio de 2020, Rol N° 79.013-2020**, ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre un caso similar. A este respecto, esa Excma. Corte señaló que: *“Segundo: Que la regulación constitucional del recurso, de protección, en cuanto a la legitimación activa, distingue claramente entre la persona afectada en sus derechos y quien puede recurrir en su favor, determinando una amplia legitimación para accionar o interponer el requerimiento, pudiendo hacerlo “cualquiera a su nombre”, incluso sin representación. Sin embargo, la persona favorecida por la acción debe estar precisamente identificada, puesto que son los derechos y garantías relacionadas con ellas los que corresponde examinar en su afectación, circunstancia a la cual alude el Constituyente con la expresión “el que”. Es así como no es posible entender que el recurso de protección sea una acción popular, la que es posible interponer en favor de personas indeterminadas.*

Tercero: Que habiéndose deducido el presente arbitrio genéricamente en favor de todos quienes ejercen la profesión u oficio de informar, sin que se haya efectuado determinación precisa respecto de las personas por quienes se está accionando, aparece de modo palmario que no se ha acreditado el interés directo en las garantías constitucionales que se reclaman afectadas, por lo que carece de la legitimación activa necesaria para accionar como ha acontecido.” (lo resaltado es nuestro).

Por su parte, esta **Ultma. Corte de Apelaciones, en sentencia de fecha 21 de julio de 2020, Rol N° 11.489-2020**, también se ha pronunciado en el mismo sentido: *“3° Que tratándose de una acción cautelar constitucional, aquella ha de interponerse en favor de la persona o personas, natural o jurídica afectada, sujetos de derechos fundamentales y en razón de la amenaza, perturbación o vulnerados algunos de los derechos fundamentales señalados en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, como ya se indicara en el considerando 1°) precedente. Ello por cuanto la acción cautelar de protección no constituye una acción popular en favor de persona o colectivo indeterminado, siendo improcedente su interposición a favor de personas no identificadas.”*

Así las cosas, no cabe duda que el recurrente dedujo la presente acción de protección en pos de cautelar fines difusos, lo que no resulta procedente en esta instancia de tutela de derechos constitucionales.

Esta constatación tiene mérito suficiente, a nuestro juicio, para resolver el rechazo de la presente acción cautelar.

III. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES.

Por otra parte, en lo que dice relación con el fondo de lo solicitado, desde ya resulta necesario hacer presente a SS. Itma. que, el conflicto jurídico de autos que la supuesta ilegalidad o arbitrariedad del Instructivo de Permisos de Desplazamiento ante la Pandemia COVID-19, también se ha ventilado recientemente ante la **Itma. Corte de Apelaciones de Concepción**, en la acción de protección rol 2227-2021, en que la Cámara de Comercio de Concepción impugnaba la ilegalidad y arbitrariedad del Instructivo de Desplazamiento y un supuesto trato diferenciado entre establecimientos comerciales con motivo de las restricciones en materia sanitaria. Las consideraciones expuestas en el considerando cuarto el fallo de fecha 25 de junio de 2021, son completamente atinentes al presente caso, por lo que las citamos a continuación:

*“CUARTO. Que, así las cosas, **las restricciones que se imponen al comercio se enmarcan dentro de la política pública de evitar la propagación del contagio por Covid-19, cuyo mérito o conveniencia les corresponde privativamente a la autoridad administrativa y no al Poder Judicial, desde que ello importaría arrogarse potestades que el Constituyente ha radicado de manera exclusiva en el Poder Ejecutivo (en este sentido, sentencia de la Excm. Corte Suprema de 04 de mayo de 2020, rol 33.420-2020. También, resolución de la Corte de Apelaciones de Concepción de 21 de abril de 2020, rol 8805-2020). Lo que conduce desde ya al rechazo del presente arbitrio, máxime si **aquellas medidas obedecen a criterios técnicos de salud pública, tanto para enfrentar la enfermedad como para prevenir su propagación, con un propósito de bien común que supera las situaciones particulares a que tales medidas pudieren afectar** (sentencia de la Corte de Apelaciones de San Miguel de 13 de agosto de 2020, rol 6504-2020)***

Por lo demás, el Instructivo para Permisos de Desplazamiento del “Plan Paso a Paso” no establece prohibiciones de funcionamiento a rubros comerciales, sino que se limita a otorgar la posibilidad de obtener permisos únicos de desplazamiento a aquellas personas que trabajan en los establecimientos que allí se indican.” (lo resaltado es nuestro).

También la **I. Corte de Apelaciones de Santiago**, ha tenido la posibilidad de revisar esta materia, a modo de ejemplo, con cargo a las causas roles N° 51.330-2020, N° 52.563-2020, N° 53.713-2020, N° 54.955-2020, N° 58.268-2020. En todas ellas se intentó impugnar por medio de los recursos establecidos en la Constitución Política de la República, las distintas versiones del Instructivo emitido desde marzo de 2020, y se ha cuestionado una supuesta arbitrariedad del sistema de permisos concedidos, por ejemplo, a la labor periodística o para la defensa jurídica. Similar pretensión ha sido sostenida por quienes se verían afectados por no poder salir a la vía pública a pasear a sus mascotas diariamente,

como puede resultar habitual en tiempos de normalidad.

Tales pretensiones han sido sistemáticamente declaradas **inadmisibles** o **rechazadas** por cuanto la vía del recurso de cautela de garantías fundamentales no es la idónea al efecto, decisión que ha sido confirmada por la **Excma. Corte Suprema**, a modo ejemplar, en las apelaciones conocidas bajo **los roles N° 79.013-2020 y 76.851-2020**.

Por su parte, la **Itma. Corte de Apelaciones de Santiago**, en la acción de amparo **rol 1587-2020**, tuvo la oportunidad de referirse a una petición de fondo similar a la de autos en la que se impugnaba una supuesta arbitrariedad del Instructivo de desplazamiento, sosteniendo lo siguiente:

“Sexto: Que por lo anterior, no es posible para esta Corte apreciar la ilegalidad ni la arbitrariedad del acto atacado, el que ha sido adoptado por las autoridades competentes en el cumplimiento de los deberes que le imponen la Constitución y las leyes, con observancia de las formalidades pertinentes y existiendo mérito plausible que lo justifica, fundado en la grave situación de emergencia sanitaria que afecta al país y la necesidad de evitar el contagio de la población con la enfermedad del Covid-19, a fin de resguardar la salud pública, por lo que indefectiblemente se desestimaré la presente acción cautelar [...]” (Énfasis agregado).

A su turno, como señalan los propios recurrentes, esta materia ya ha sido sometida también al conocimiento de la Excma. Corte Suprema en las causas rol 21963-2021 y 19.062-2021, en los que se ha ratificado la vigencia de las restricciones dispuestas por la autoridad de salud en virtud de las competencias que les confiere el Código Sanitario, disponiendo que ***“en la ceremonia religiosa respectiva [deben] cumplirse los aforos máximos determinados por la autoridad con motivaciones sanitarias, considerando los espacios abiertos o cerrados en que se lleven a efecto y de acuerdo a las fases o etapas del plan generado a estos efectos”*** (Sentencia ECS. 1.04.2021, rol 21.963-2021) (Énfasis nuestro).

En síntesis, a fin de evitar decisiones contradictorias y por estrictas razones de certeza jurídica, rogamos a SS. Itma. tener presente lo anterior, al momento de resolver la presente alegación de autos.

IV. IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE PROTECCIÓN POR LAS RAZONES QUE SE INDICARÁN.

La Excelentísima Corte Suprema ha resuelto en forma unánime y reiterada, que *“la denominada acción o recurso de protección requiere para su configuración, la concurrencia copulativa de los siguientes presupuestos: a) Una conducta, por acción u omisión, ilegal o*

arbitraria; b) La afectación, expresada en privación, perturbación o amenaza, del legítimo ejercicio referido a determinados derechos esenciales garantizados en la misma Constitución y que se indican en el mencionado precepto; c) Relación de causalidad entre el comportamiento antijurídico y el agravio a la garantía constitucional; y d) Posibilidad del órgano jurisdiccional ante el cual se plantea, de adoptar medidas de protección o cautela adecuadas, para resguardar el legítimo ejercicio del derecho afectado” (Corte Suprema Causa Rol 4254-2014).

La misma **E. Corte Suprema**, en otra sentencia ha señalado que *“Como lo ha sostenido la jurisprudencia reiterada de esta Corte, para que se pueda otorgar la protección urgente que requiere la vulneración de una garantía constitucional amparada por esta acción es menester que ésta se haya visto afectada por una acción u omisión ilegal o arbitraria. Tercero: Que como lo establece el fallo apelado en su fundamento décimo tercero, no se acreditó por los recurrentes la existencia de actos arbitrarios o ilegales por parte de los recurridos que afecten las garantías constitucionales que mencionan como vulneradas. Como se ha establecido en sentencia de esta Corte, “lógicamente dada la naturaleza del recurso y el hecho de que deje subsistentes las vías legales que existan para discutir el asunto contenciosamente, debe tratarse de hechos ostensiblemente arbitrarios o ilegales, que puedan establecerse sumariamente en el procedimiento que para el efecto se ha establecido en el respectivo Auto Acordado” (R.D.J., Tomo 79, 1982, II, 5°, pág. 12, citado en Errázuriz Gatica, Juan Manuel, Otero Alvarado, Jorge Miguel, Aspectos Procesales del Recurso de Protección, Editorial Jurídica de Chile, 1989, pág. 177). En consecuencia, no habiéndose acreditado los hechos en que se funda la ilegalidad no es procedente hacer lugar al recurso de apelación.” (Corte Suprema causa Rol 3027-2014).*

En el caso de autos no existe un acto u omisión ilegal ni arbitrario imputable a estas autoridades recurridas, que suponga afectación a los derechos establecidos en el artículo 19 N° 2, 22 y 24 de nuestra Carta Fundamental, ni menos alguna otra afectación que pueda ser remediada por esta vía extraordinaria, como pasaremos a analizar a continuación:

a. El recurso de protección no es la vía idónea para abordar la pretensión de los recurrentes.

Los hechos descritos en la presente acción de protección y las peticiones que se formulan a SS. Iltma., exceden las materias que el constituyente reserva a la judicatura, nuevamente, atendida su naturaleza excepcional y cautelar.

En efecto, la acción de protección en examen, no dice relación con cautelar

el respeto y ejercicio de garantías constitucionalmente protegidas, sino que se vincula con la adopción de estrategias propias de la determinación de políticas públicas para hacer frente a la emergencia sanitaria que aqueja al país. Dicha gestión no le corresponde a los Tribunales de Justicia establecerla, sino que es privativa del Poder Ejecutivo, a través de sus autoridades competentes, es decir, de quienes ejercen el Gobierno y la Administración del Estado, los que en la adopción de tales medidas deben institucionalmente coordinarse y técnicamente resolverse, para lo cual, sólo el Poder Ejecutivo está jurídicamente facultado para ello.

Pues bien, cabe hacer presente a SS. Itma. que, el criterio en comento, ha sido el seguido por los Tribunales Superiores de Justicia de nuestro país, al momento de conocer y resolver las acciones constitucionales intentadas por los dirigentes y las asociaciones gremiales a nivel nacional, en pos de dejar sin efecto el Oficio Circular N° 18, de 2020, a contar del pasado 17 de abril de 2020. En efecto, a modo de ejemplo, es posible citar los siguientes casos:

(i) **Corte de Apelaciones de Arica**, causa rol N° 432-2020: *“Tercero: Que, examinados los antecedentes, no aparece que se hayan mencionado hechos que eventualmente puedan constituir una vulneración a las garantías constitucionales indicadas en el artículo 20 de la Constitución Política de la Republica, por lo que su contenido excede las materias objeto del mismo, puesto que la solicitud abarca aspectos que deben ser resueltos por la autoridad administrativa dentro del marco de sus atribuciones, lo que impide sea admitido a tramitación”*.

(ii) **Corte de Apelaciones de Antofagasta**, causa rol N° 1.707-2020: *“Atendido el mérito de los antecedentes, estimando que lo solicitado en el recurso de protección no dice relación con cautelar el respeto y ejercicio de garantías constitucionalmente protegidas, sino que se vincula con la adopción de estrategias propias de la determinación de políticas públicas que se adopten para el funcionamiento propio del aparato administrativo del Estado, dentro del marco de la crisis sanitaria que se vive actualmente en el país, de potestad exclusiva y privativa del Poder Ejecutivo, a través de sus autoridades, según las facultades y atribuciones que le han sido entregadas a ésta por la ley, y que no corresponde a los Tribunales de Justicia establecer, excediendo la petición sometida a análisis los fines y propósitos de esta acción constitucional y de urgencia”*.

(iii) **Corte de Apelaciones de La Serena**, causa rol N° 640-2020: *“2° Que, conforme los hechos expuestos en el recurso de protección, y considerando que el objeto del presente arbitrio dice relación con actuaciones que se vinculan con la adopción de estrategias, propias de políticas públicas, frente a la contingencia sanitaria que*

actualmente el país enfrenta, gestión que es privativa del Ejecutivo y que no corresponde a los Tribunales de Justicia establecer, excediendo por ende la petición del recurso incoado, los fines propios de esta excepcional acción cautelar”.

(iv) **Corte de Apelaciones de Valparaíso**, causa rol N° 13.356-2020: *“Atendido el mérito de los antecedentes, estimando esta Corte que los hechos descritos en el libelo dicen relación con la adopción de políticas públicas en materia sanitaria propias del manejo de la emergencia y la conciliación de aquello con la continuidad de los servicios públicos, gestión que es privativa del Ejecutivo en el uso de sus facultades, no correspondiendo a los Tribunales de Justicia la determinación o el establecimiento de tales medidas, excediendo la petición incoada en esta Sede por los argumentos vertidos, a los fines y naturaleza de este arbitrio cautelar, expedito y de excepción”.*

(v) **Corte de Apelaciones de Rancagua**, causa rol N° 4.310-2020: *“Atendido que lo solicitado en el recurso excede el marco de las atribuciones que el artículo 20 de la Constitución Política de la República confiere a esta Corte en el conocimiento de los recursos de protección, por cuanto incide en decisiones propias de la Autoridad Política y de Gobierno dispuestas en un estado de excepción constitucional”.*

(vi) **Corte de Apelaciones de Concepción**, causa rol N° 8.805-2020: *“Atendido el mérito de los antecedentes, estimando esta Corte que lo solicitado en el recurso de protección no dice relación con cautelar el respeto y ejercicio de garantías constitucionalmente protegidas, sino que se vincula con la adopción de estrategias propias de la determinación de políticas públicas para hacer frente a la afectación sanitaria que aqueja al país, gestión que es privativa del Ejecutivo y que no corresponde a los Tribunales de Justicia establecer, excediendo la petición en análisis los fines y propósitos de este arbitrio excepcional y de urgencia”.*

(vii) **Corte de Apelaciones de Puerto Montt**, causa rol N° 667-2020: *“2°.- Que en la especie, no se mencionan hechos que puedan constituir vulneración en el ejercicio legítimo de garantías constitucionales amparadas por esta vía, pues lo solicitado dice relación con la adopción de políticas públicas en el contexto de la emergencia sanitaria que afecta al país, gestión propia del Ejecutivo, requiriendo un manejo centralizado de alta especialidad en el ámbito sanitario y conocimiento de información, cuya calificación no corresponde efectuar a los Tribunales de Justicia, de manera que la referida acción excede los fines y propósitos del señalado arbitrio excepcional y de urgencia, no resultando ser ésta la vía jurisdiccional idónea para obtener aquello solicitado por el recurrente”.*

Así, la acción de protección cuestiona un supuesto proceder ilegal y arbitrario por parte de las Secretarías de Estado recurridas, en la adopción de una

determinada medida administrativa que, se encuentra dentro de la esfera de las atribuciones, y más aún, tiene como fundamento jurídico un Estado de Excepción Constitucional declarado y vigente, de acuerdo a lo dispuesto en el decreto supremo N° 104, de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sus modificaciones.

En definitiva, se cuestionan las decisiones adoptadas por las autoridades competentes, en relación con la forma de enfrentar la pandemia del virus denominado coronavirus-2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2) que produce la enfermedad del coronavirus 2019 o COVID-19. Es decir, del contenido del arbitrio queda de manifiesto que, se solicita a SS. Itma., ir más allá de las facultades que el constituyente le ha confiado conforme al texto del artículo 20 de la Constitución Política de la República; desde que, se pide exceder los llamados límites externos de la jurisdicción, que reconocen como frontera intraspasable las facultades que la Carta Fundamental confía a los demás poderes públicos. Lo anterior, importa contravenir lo dispuesto en el artículo 7 de la Carta Fundamental y la prohibición que al respecto establece el artículo 4 del Código Orgánico de Tribunales.

Desde otro punto de vista, es igualmente improcedente la acción constitucional intentada desde que, la gestión de la emergencia requiere respuestas complejas, múltiples y dinámicas. En particular, la judicatura carece de habilitación jurídica y, además, de medios técnicos en materia de asignación de recursos públicos (sean materiales, presupuestarios o personales), de asignación de tareas que afectan a toda o parte de la población, y, en general, respecto de la gestión, evaluación y control de políticas estatales; por lo cual, se ve prácticamente imposibilitada de conocer, evaluar y anticipar con exactitud los efectos que a nivel de distintos ámbitos de la vida de una comunidad (extrapolando el efecto entre las partes de un proceso), generan las decisiones respecto a políticas puntuales.

Determinadas medidas administrativas, como son las sanitarias o la aplicación de permisos a trabajadores de ciertos rubros esenciales, son producto de un diseño, planificación y el diagrama de políticas estatales complejas que, involucran estudios de campo, análisis económicos y sociales de la eficiencia de las medidas, examen de externalidades positivas y negativas, entre otros elementos que hacen imposible sopesarlos por la vía de un procedimiento de urgencia, sumario y desformalizado como el presente.

A todo lo anotado, debe sumarse el dinamismo en la evolución de la pandemia provocada por el brote de COVID-19 que, requiere de respuestas particulares y no decisiones generalizadas como las que se solicitan en las acciones declaradas inadmisibles.

Es por la vía de decisiones administrativas, con efectos medibles y acotados, fundados en evidencia científica y esencialmente revisables que, es posible combatir los efectos de la pandemia.

Por último, respecto del rol de la judicatura ante un Estado de Excepción Constitucional cabe indicar que, el artículo 45 de la Constitución Política de la República dispone que, *“los tribunales de justicia no podrán calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocados por la autoridad para decretar los estados de excepción, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 39. No obstante, respecto de las medidas particulares que afecten derechos constitucionales, siempre existirá la garantía de recurrir ante las autoridades judiciales a través de los recursos que corresponda”*.

Conforme a la disposición citada, los tribunales de justicia, incluso en Estados de Excepción Constitucional, están facultados para conocer casos específicos cuyos antecedentes ameriten un pronunciamiento judicial para proteger o restablecer el imperio de los derechos constitucionales, pero, cuestión distinta, es calificar los motivos o fundamentos de hecho de las medidas con efecto general que se adopten o se decidan no adoptar dado que, esta es una competencia discrecional de la autoridad administrativa y la medida solicitada en cada recurso, afecta a un número indeterminado de personas, por lo que resulta evidente que no son medidas particulares que afecten exclusivamente a cada uno de los recurrentes.

Es de este modo que, se pretende provocar, por la vía de una sentencia judicial, una medida general íntimamente asociada a las potestades que la Constitución Política de la República entrega a las autoridades durante el Estado de Excepción Constitucional, lo que vulnera el citado artículo 45. Junto con ello, también, tales pretensiones atentan contra el principio del efecto relativo de las sentencias judiciales, consagrado en el inciso 2° del artículo 3° del Código Civil, desde que, buscan obtener que por la vía de los tribunales se dicten medidas administrativas de efecto *erga omnes*.

Finalmente, solo indicar que con fecha 11 de mayo de 2020, la Excma. Corte Suprema ha ratificado el criterio aquí expuesto (causas roles N°s 44.121-2020, 44.140-2020 y 44.141-2020), confirmando las inadmisibilidades resueltas por las Cortes de Apelaciones respectivas, en los siguientes términos: **“Primero:** *Que el examen del recurso de protección evidencia que lo pretendido es que el Poder Ejecutivo y, en particular, la autoridad sanitaria, adopten determinadas medidas que –a juicio de la recurrente- serían las idóneas para afrontar la pandemia por COVID-19 que afecta a nuestro país. Segundo:* *Que, no obstante, habiéndose declarado por el Presidente de la República el Estado de Catástrofe en todo el territorio nacional, es manifiesto que el mérito, oportunidad, conveniencia y eficacia*

de tales medidas queda radicado de manera privativa en las autoridades recurridas, toda vez que responden a la ejecución de una política pública de orden sanitario. **Tercero:** Que la acción constitucional de protección no es la vía idónea para impugnar las supuestas omisiones que se reprochan a tales autoridades, desde que ello importaría arrogarse potestades que el Constituyente ha radicado de manera exclusiva en el Poder Ejecutivo, más aún en un Estado de Excepción Constitucional. **Cuarto:** Que, por consiguiente, el recurso de protección no puede ser admitido a tramitación”.

b. **De la ausencia de una conducta, por acción u omisión, ilegal o arbitraria por parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.**

Como es de conocimiento general, el mundo atraviesa la peor pandemia de la que se tenga registro en el último siglo.

La nueva enfermedad fue denominada COVID-19, y desde que se tiene noticia, ésta ha experimentado aumentos exponenciales en el nivel de contagios, así como caídas bruscas también, las que se han debido principalmente a la acción de los Estados para contener la expansión del virus mediante diversas estrategias, principalmente de confinamiento residencial, restricciones de movimiento y vacunación preventiva

Así, diversos gobiernos en el mundo han adoptado medidas que buscan, precisamente, evitar aglomeraciones de personas con el objeto de impedir el contacto entre ellas y así evitar la propagación del virus. Dentro de estas medidas destinadas evitar las aglomeraciones y reuniones de personas que se expongan al contagio masivo se encuentran diversos tipos de confinamientos, cuarentenas, aislamientos diurnos y nocturnos, y otras restricciones a la movilidad nocturna, cordones sanitarios y otras restricciones de movilidad.

En este contexto fáctico, por medio del Decreto N° 4, de 2020, del Ministerio de Salud, se declaró en todo el territorio del país Alerta Sanitaria por el período de un año y se otorgaron **facultades extraordinarias** a las autoridades sanitarias por Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por brote del nuevo coronavirus (2019-NCOV). Esta declaración de alerta sanitaria fue prorrogada en virtud del Decreto N° 1, de 2021, del Ministerio de Salud, hasta el día 30 de junio de 2021.

A su turno, a través del Decreto Supremo N° 104, de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se declaró el estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, en el territorio chileno por un plazo de 90 días; cuyo plazo ha sido sucesivamente prorrogado, constando la última prórroga de 90 días, en el Decreto Supremo N° 153, de 25 de junio de 2021, de la misma cartera de Estado. En el artículo 4º,

de aquél acto, se dispone que, en virtud del principio de coordinación, para el ejercicio de las facultades que ahí se entregan, "los jefes de la Defensa Nacional deberán tomar en consideración las medidas sanitarias dispuestas para evitar la propagación del Covid-19, en actos administrativos dictados por el Ministro de Salud."

Asimismo, las autoridades sanitarias han adoptado una serie de medidas en diversas regiones del país, orientadas a resguardar la salud de la población y a prevenir el contagio de COVID-19, siendo importante mencionar la Resolución Exenta N° 591, de 2020, que estableció el Plan Paso a Paso, y la **Resolución Exenta N° 43, de 2021**, que lo modificó, resolución que se encuentra bajo plena vigencia.

En este contexto, es dable señalar que con fecha de hoy, 8 de julio, el Ministerio de Salud ha informado por los medios de comunicación social, una serie de nuevas medidas del Plan Paso a Paso, que entrarán en vigencia **a partir del 15 de julio próximo**. En lo que es atingente a la presente acción constitucional, **el anuncio contempla los siguientes aforos permitidos para ritos religioso:**

Aforos en actividades sin interacción entre asistentes:
Seminario, rito religioso, público en estadios, cines, teatro, circos, etc.
Prohibido en residencias particulares

Cuarentena	Transición	Preparación	Apertura
Prohibidos	Permitidos de lunes a viernes tal que:	Permitidos todos los días tal que:	Permitidos todos los días tal que:
Sólo excepciones	Aforo: 1 persona cada 8 m2 de superficie útil	Aforo: 1 persona cada 8 m2 de superficie útil	Aforo: 1 persona cada 6 m2 de superficie útil
Excepciones: de funerales, matrimonios, AUC y cultos religiosos organizados por una organización reconocida por el Estado.	Espacio cerrado: máx. 50 personas, solo si todos los asistentes tienen pase de movilidad. Requiere cumplir estándar de ventilación.	Espacio cerrado: máx. 100 personas, 500 personas si todos los asistentes tienen pase de movilidad. Requiere cumplir estándar de ventilación.	Espacio cerrado: máx. 250 personas, 1.000 personas si todos los asistentes tienen pase de movilidad. Requiere cumplir estándar de ventilación.
Aforo: 1 persona cada 8 m2 de superficie útil (siempre podrá haber al menos 5 personas)	Espacio abierto o aire libre: máx. 75 personas.	Espacio abierto o aire libre: máx. 200 personas, 1.000 personas si todos los asistentes tienen pase de movilidad	Espacio abierto o aire libre: máx. 500 personas, 5.000 personas si todos los asistentes tienen pase de movilidad
Espacio cerrado: máx. 10 personas. Requiere cumplir estándar de ventilación.	Sábados, domingos y feriados aplica las normas de cuarentena.		
Espacio abierto o aire libre: máx. 20 personas			

Ahora bien, a la fecha de la presentación de este informe, dichas instrucciones no se encuentran aún vigente, por lo que sólo podremos examinar las condiciones actuales que competen al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Así, en lo que respecta a esta Cartera de Estado, rige la resolución N° 43, de 2021, acto que en el **Capítulo II (Medidas**

Plan Paso a Paso), numeral 51, establece en forma expresa que *“Prohíbese la realización o participación en eventos con público o particulares y en actividades sociales y recreativas, salvo lo dispuesto en el Instructivo para permisos de desplazamiento del que trata el oficio ordinario N° 9.285, de 26 de abril de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, o aquel que lo reemplace.*

Sin perjuicio de lo anterior, se permite la realización y asistencia a funerales, matrimonios, acuerdos de unión civil y cultos religiosos organizados por una Iglesia, Culto u Organización Religiosa debidamente reconocida por el Estado de Chile, utilizando el permiso de desplazamiento correspondiente de acuerdo al señalado Instructivo.

El aforo en funerales, matrimonios, acuerdos de unión civil o cultos religiosos no podrá exceder de 20 personas en un espacio abierto, o mayor a 10 personas en un espacio cerrado. Con todo, el aforo máximo no podrá ser mayor a 1 persona por cada 8 metros cuadrados de superficie útil.”

Por su parte, es dable señalar que el **numeral 46** del mismo capítulo II, del mencionado instructivo también refiere que *“Para el desplazamiento de personas desde y hacia localidades que se encuentren en cuarentena y dentro de ellas, se estará a lo dispuesto en el Instructivo para Permisos de Desplazamiento del que trata el oficio ordinario N° 3.378, del 5 de febrero de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, o aquel que lo reemplace. Lo mismo regirá para el desplazamiento de personas desde y hacia localidades que se encuentren en Transición y dentro de ellas, los días sábados, domingos y festivos.*

Dicho instructivo contempla, además, las formas y condiciones para la obtención de los permisos de desplazamiento por parte de las personas exceptuadas del cumplimiento de la medida de aislamiento o cuarentena.”

Por tanto, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública es plenamente competente para dictar el instructivo referido en el párrafo anterior por expresa delegación del Ministerio Coordinador de la emergencia sanitaria, Instructivo que también se firma conjuntamente con el Ministerio de Defensa Nacional.

A mayor abundamiento, cabe precisar que, **hasta la fecha se han dictado 37 versiones del Instructivo de Desplazamiento¹**, los que son remitidos a los Jefes de la

¹ Oficios N°s (i) 8.935, de 25 de marzo; (ii) 9.460, de 1 de abril; (iii) 9.662, de 6 de abril; (iv) 10.623, de 16 de abril; (v) 11.694, de 30 de abril; (vi) 12.695, de 15 de mayo; (vii) 13.556, de 27 de mayo; (viii) 14.784, de 12 de junio; (ix) 15.346, de 19 de junio; (x) 16.695, de 8 de julio; (xi) 17.811, de 24 de julio; (xii) 19.563, de 13 de agosto; (xiii) 20.853, de 31 de agosto; (xiv) 21.942, de 16 de septiembre; (xv) 22.772, de 24 de septiembre; (xvi) 25.535, de 20 de octubre; (xvii) 26.374, de 30 de octubre; (xviii) 28.674, de 20 de noviembre; (xix)

Defensa Nacional para que ellos presten colaboración en la ejecución y control de las medidas sanitarias, en sus respectivas jurisdicciones.

Como puede apreciarse, y a modo de prevención, se hace presente que **es el Ministerio de Salud el organismo que ha dispuesto las medidas de cuarentena o aislamientos que afectan la libertad de locomoción en el país, y no el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, quien solo suscribe, en conjunto con el Ministro de Defensa, los oficios respectivos en los que se remite el Instructivo de Desplazamiento a los Jefes de la Defensa Nacional.**

Ahora bien, puntualizado lo anterior, a nivel general en las sucesivas versiones del Instructivo de Permisos de Desplazamiento dictado por este Ministerio en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, se señalan las diversas circunstancias en las cuales, las personas que se encuentran en ellas están exceptuadas del cumplimiento de la medida de cuarentena territorial, o bien, las condiciones en que pueden desarrollarse ciertas actividades públicas, como es el caso de las celebraciones de cultos religiosos.

Además, para facilitar la aplicación práctica y fiscalización de dichas excepciones, este mismo documento indica las formas y condiciones para la obtención de los correspondientes permisos de desplazamiento en todas aquellas zonas, comunas, provincias y/o regiones que la autoridad sanitaria haya declarada afectas por estas medidas de cuarentena, así como también, los aforos máximos permitidos para las diversas actividades consideradas como esenciales.

En este sentido, tanto en la versión que regía el día **22 de junio de 2021** (fecha de presentación de recurso retirado), y el vigente al día de hoy, se estableció **idéntica regulación.**

Así, en lo que interesa al presente recurso es preciso considerar tres aspectos del Instructivo para permisos de desplazamiento.

En primer lugar, como es sabido, la autoridad ha dispuesto un **permiso temporal individual para realizar todo tipo de actividades fundamentales** el cual rige para residentes de comunas en que se haya dictado cuarentena (Fase 1) o transición (fase 2) y que permite asistir a recintos públicos o privados respetando siempre los aforos especiales y -por cierto- las medidas sanitarias de cuidado personal. Este permiso está regulado en el numeral 1 del Acápito II del Instructivo.

29.639, de 7 de diciembre; (xx) 33.330, de 30 de diciembre; todos de 2020.; y (xxi) 599, de 1 de febrero; (xxii) 2.619, de 5 de febrero; (xxiii) 3.378, de 5 de febrero; (xxiv) 4.657, de 22 de febrero; (xxv) 5.770, de 12 de marzo; (xxvi) 6.421, de 22 de marzo; (xxvii) 7.548, de 1 de abril; (xxviii) 7.649, de 5 de abril; (xxix) 8.307, de 14 de abril; (xxx) 9.285, de 26 de abril de 2021, (xxxi) 9.945, de 5 de mayo; (xxxii) 10.225, de 10 de mayo; y (xxxiii) 11.028, de 24 de mayo; (xxxiv) 11.942, de 03 de junio, (xxxv) 12.546, de 15 de junio, (xxxvi) 13.244, de 24 de junio; y (xxxvii) 13.469, de 29 de junio, todos éstos del año 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y Ministerio de Defensa Nacional.

En segundo lugar, en lo que dice relación con la celebración de ritos religiosos, en el numeral 7 se contempló un permiso temporal individual para **matrimonios** que fija un aforo máximo de 10 acompañantes, agregando expresamente que *“no se consideran dentro los acompañantes a los oficiales del registro civil ni a los ministros de culto”*.

En tercer lugar, en el numeral 20, se contempló un permiso especial para asistentes de los **ministros de culto en la realización de cultos religiosos. Este permiso tiene por finalidad, simplemente facilitar el traslado de las personas que colaboran con los ministros respectivos, pero no dice relación con las personas que concurren o asisten a la misa, -como parece entender el recurrente.**

En efecto, **los creyentes que deseen concurrir al culto religioso** no deben obtener este permiso sino que deberán acatar la regulación general establecida por el Ministerio de Salud, como por ejemplo, asistir con un permiso temporal individual o bien con el respectivo pase de movilidad, así como también deberán respetar estrictamente los aforos establecidos, materia que no corresponde fijar al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, sino a los organismos de salud competentes.

Así entonces, dado que el Estado de Chile ampara y protege la libertad de culto - aun en condiciones de extremo riesgo sanitario como el que vive el país-, en ningún caso el Instructivo pretende regular el modo en que deben efectuarse las celebraciones religiosas como parece entender el recurrente, aparentemente por una errada comprensión del tenor de la regulación recién citada.

El Instructivo de desplazamiento dictado por esta Secretaría de Estado, en ningún caso establece prohibiciones a asistir a eventos religiosos, ni tampoco tiene por finalidad establecer aforos específicos y distintos a los fijados por la Cartera de Salud, sino que – cosa distinta- otorga en forma clara y precisa, la posibilidad de obtener permisos temporales de desplazamiento a aquellas personas que colaboren con los sacerdotes (en el caso que nos ocupa en este recurso), así como también a las personas que concurren presencialmente.

Sin perjuicio de lo anterior, y en segundo término, la regulación de permisos en relación a la asistencia a celebraciones religiosas, tampoco puede ser considerada arbitraria, materia que abordaremos a continuación, a propósito de la razonabilidad de la medida.

En relación con este punto, es conveniente señalar que el otorgamiento de permisos para desplazamiento a nivel general constituye una medida que se subsume con precisión en el capítulo II de la resolución exenta N° 43, de 2021, del Ministerio de Salud, que actualizó el Plan Paso a Paso y cuya finalidad obedece a un propósito legítimo de asegurar la continuidad de las labores y funciones consideradas como esenciales por el Estado, entre las que se encuentra la libertad de culto, en el marco de las restricciones sanitarias que rige a toda la población. Este propósito legítimo se ve reforzado con la obligación del Estado de reconocer y garantizar la ejecución de funciones de relevancia para la subsistencia misma

de los ciudadanos en las actuales condiciones en que se encuentran las diversas comunidades.

Este reconocimiento se traduce en términos concretos, en que el permiso asegura el desplazamiento, facilitando la acreditación del cumplimiento de los requisitos ante una eventual fiscalización de las autoridades competentes. Dicha comprobación como U.S. ltma. comprenderá, solo tiene por finalidad, verificar si la persona que dice estar relacionada con la prestación de asistencia o colaboración con el párroco al momento de celebrar el rito religioso, efectivamente mantiene un vínculo con el culto, el cual no puede ser otro que un vínculo jurídico con aquella, lo que se acredita con los respectivas comprobaciones efectuadas por el sacerdote, párroco o ministro de culto respectivo, en los términos previstos en la ley N° 19.638, que Establece normas sobre la constitución jurídica de las iglesias y organizaciones religiosas.

De otro modo, sería imposible el control de las medidas sanitarias por parte de los Jefes de la Defensa Nacional, y haría ilusorio a todo esfuerzo del Estado de Chile de limitar la circulación de personas con objeto de disminuir el riesgo de contagio.

Vale señalar por último, que estas limitaciones implementadas por el Ministerio de Salud, tienen por finalidad disminuir la circulación del virus y lograr su contención, en atención a logra la mayor efectividad posible de la cuarentena, la cual en ciertas partes del país no se estaba cumpliendo a cabalidad, poniéndose en riesgo la salud de toda la población. En este sentido, la decisión de limitar los permisos fue tomada respetando, tanto en lo formal como en lo sustantivo, los artículos 6 y 7 de la Constitución, garantizándose en todo momento el núcleo esencial las garantías constitucionales que se han visto restringidas, todo ello según admite el art. 39 y 41 de la Constitución, por ello no existe ilegalidad ni arbitrariedad alguna.

Por lo tanto, y también en este aspecto, debe ser desestimada la acción interpuesta en estos autos.

POR TANTO,

PIDO A S.S. ILTMA.: tenga por evacuado el informe del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y en su mérito, se rechace la acción cautelar deducida en su contra, con expresa condena en costas.

OTROSÍ: SOLICITO A S.S. ILTMA. tener por acompañados los siguientes documentos:

1. Oficio N° 13.469, de 29 de junio de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y Ministerio de Defensa Nacional, que remite instrucciones para permisos de desplazamiento vigente.

2. Actualización del plan Paso a Paso, emitido por el Ministerio de Salud (con entrada en vigencia a partir del 15 de julio de 2021).