

**Puerto Montt, veinticuatro de junio de dos mil veinte.**

**VISTO:**

Comparece en estos autos el abogado Rezvi Sebastián Gutiérrez Saldivia en representación de don **ANDRÉS MAYORGA CARO**, empleado, domiciliado en Urmeneta N°305, oficina 1009, comuna de Puerto Montt; e interpone recurso de protección en contra de la **SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA DE LA REGION DE LOS LAGOS**, representada por doña Soraya Hahiat Said Teuber, ambas domiciliadas en calle Décima Región N°480, 2° piso, comuna de Puerto Montt; por estimar que existió una afectación de las garantías contempladas en el artículo 19 N°2 y N°22 de la Constitución, a través del acto ilegal y arbitrario consistente en la negativa de la recurrida a validar la información de la Ficha Básica de Emergencia Folio N°24782 en la Base de Datos de la emergencia de la Villa Santa Lucia correspondiente a su representado.

Como antecedentes del caso, refiere que su representado tenía domicilio en el kilómetro 15 de la Carretera Austral de la comuna de Chaitén, pero a consecuencia de la erupción del Volcán Chaitén, fue evacuado de dicho sector y desplazado a la Villa Santa Lucía. Ahí, por contrato de compraventa compró mejoras consistentes en cercos y limpias existentes en un retazo de terreno ubicado en el sector de Villa Santa Lucia, con una superficie aproximada de 10.000 mts<sup>2</sup>, ubicado en el Km. 388.700, Ruta 7 sin número, donde construyó una casa para vivir con su familia, recibiendo incluso el beneficio de instalación sanitaria.

Luego, realizó una subdivisión del terreno, cuando descubrió que el terreno era de propiedad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por lo que inició los trámites para comprárselo.

En ese contexto, con fecha 16 de diciembre de 2017 ocurrió la catástrofe de Villa Santa Lucia, donde un aluvión de escombros y barro destruyó su casa, junto con la mitad del pueblo; declarándose la comuna de Chaitén como zona afectada.



Producto de lo anterior, la I. Municipalidad de Chaitén procedió a efectuar las Fichas Básicas de Emergencia (FIBE), la que no le fue aplicada a él, a pesar de haber perdido su vivienda. Sin embargo, con fecha 11 de diciembre de 2019, sí se le efectuó la ficha FIBE a él y a su familia. Sin embargo, por ordinario 1518 del 18 de diciembre de 2019 emanado de la recurrida, se informó a la Municipalidad de Chaitén que no era posible validar la FIBE folio 24782 del recurrente, por cuanto él tenía su residencia en Chaitén urbano y que dicho instrumento no se aplica a segundas viviendas. Dicho acto le fue notificado con fecha 15 de enero de 2020.

Señala que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 16.282, se debe entender por damnificado a quienes hayan sufrido, en sus personas o en sus bienes, daños de consideración provocados directamente por el sismo o catástrofe. Asimismo, que en el anexo 8 de los decretos 156 del año 2002, modificado por el decreto 697 del año 2015, ambos del Ministerio del Interior, en el punto 7.1 se establece que “Si el evento destructivo genera daños a las personas y/o a viviendas damnificados, heridos, muertos, desaparecidos – se debe coordinar la aplicación a cada familia de la encuesta FIBE (área social)”

De las normas invocadas, entiende que los damnificados son aquellos que hayan sufrido daños en sus personas o en sus bienes, causados directamente por un sismo o catástrofe, a quienes el Estado tendría un deber de proteger. Para hacerlo, se crearon una serie de instrumentos entre los que se encuentra la encuesta FIBE, en cuya reglamentación no aparece que se excluya su aplicación a locales comerciales o segundas viviendas. Así, no existiendo una distinción hecha por las normas en comento, la resolución de la recurrida sería ilegal, en cuanto carecería de fundamento para denegar la aplicación de la ficha de marras, toda vez que, el hecho de que no haya estado viviendo en los bienes que perdió por la catástrofe, no lo excluiría como beneficiario. Con lo anterior, entiende que la recurrida no ajustó su actuar a lo señalado en el artículo 2 de la Ley 16.282, dado que correspondía dar protección a personas cuyos bienes resultaron dañados por la catástrofe.

Agrega que el actuar de la recurrida sería arbitrario, en cuanto carece de razonabilidad e imparcialidad, toda vez que la exigencia de la recurrida hace imposible que se otorgue ayuda a las personas que sin residir en el lugar de la



catástrofe lo perdieron todo a consecuencia de ella, como ocurre con él. Además, cuestiona que se entregó el beneficio a personas que vivían en el lugar, pero que no sufrieron daño alguno o a otros que no vivían en dicho lugar y no tenían bienes en él.

Así las cosas, entiende que se vulnera su derecho a ser tratado con igualdad consagrado en el artículo 19 N°2 de la Constitución, toda vez que al no distinguir el artículo 2 de la Ley 16.282 entre la ayuda dada por el Estado a las personas que sufrieron daños físicos y las personas que sufrieron daños materiales, siendo la FIBE un instrumento para determinar los daños sufridos por las personas o por sus bienes, no es posible que un reglamento ni que la recurrida establezca diferencias arbitrarias, como ha ocurrido en el caso de marras.

También entiende que se vulnera su derecho a la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, del artículo 19 N°22 de la Constitución, teniendo presente que la ayuda que da el Estado a los damnificados, se traduce en ayuda económica, no se pueden hacer diferencias arbitrarias en el trato que se dan a las personas que se encuentran en calidad de damnificados.

Por lo anterior, solicita que se acoja el recurso dejando sin efecto el mencionado ORD N° 1518 del 18/12/2019 de la recurrida y restableciendo el imperio del derecho que ha sido conculcado ordene a la recurrida validar la FIBE Folio 24782 en la Base de Datos de la Emergencia de la Villa Santa Lucía, con costas.

**Informó Andrés Valenzuela Concha, en representación del recurrido Ministerio de Desarrollo Social y Familia,** solicitando que la acción sea rechazada en todas sus partes.

En primer lugar, señala que su actuar se encuentra ajustado a derecho toda vez que el procedimiento de aplicación de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) se efectuó conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N°156 de 2002 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Para hacerlo, refiere que se siguió el Manual de Procedimiento de Ficha Básica de Emergencia aprobado por Resolución Exenta N°01040 de fecha 28 de noviembre de 2016



de la Subsecretaría de Servicios Sociales. En dicho manual, en el numeral 6.4.1 Análisis y Verificación, se establece que pueden surgir ciertos inconvenientes que impidan realizar el ingreso de datos. En ese punto se refiere que “en caso de existir FIBES que hayan sido mal aplicadas; como lo es aquella que ha sido aplicada en segundas viviendas; el Encargado Regional de emergencias deberá realizar una verificación de los datos en terreno, para validar el error de aplicación y, una vez, que éste haya sido validado, se deberá proceder a la anulación de la FIBE tanto física como la registrada en la plataforma.”

Teniendo en cuenta lo anterior, refiere que en el caso del recurrente, se hizo una validación de la información contenida en la FIBE folio N°24782, confrontando aquellos datos con los contenidos en el Registro Social de Hogares de diciembre de 2017, con lo que se constató que el grupo familiar en comento, a la fecha de ocurrencia de los hechos, figuraba residiendo en forma permanente en Avenida Diego Portales N°273, Población Chaitén Urbano 1, comuna de Chaitén y no en Villa Santa Lucía. Por lo anterior, es que por Ordinario N°1518 de fecha 18 de diciembre de 2019 se informa que se debe excluir la aplicación del referido instrumento a esa segunda vivienda.

En segundo lugar, en relación a la infracción a la garantía de igualdad, refiere que aquella no se trata de igualdad absoluta sino que de aplicar la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. Así, refiere que la FIBE se aplicó como lo establece la Resolución Exenta N°1040, donde se consigna que en el proceso de Análisis y Verificación de datos FIBE, se puede anular una ficha FIBE cuando haya sido mal aplicada, es decir, cuando se haya realizado la encuesta en locales comerciales, segundas viviendas o a familias sin afectación. Entendiendo que el recurrente, al momento de la emergencia, tenía su residencia en Chaitén, la autoridad determinó que no era posible validar la información contenida en su ficha. Así, la resolución se encuentra justificada y no existiría una vulneración de la garantía contemplada en el artículo 19 N°2 de la Constitución.

En cuanto a la supuesta vulneración de la garantía contemplada en el artículo 19 N°22 de la Constitución, refiere que el beneficio o carga especial establecido por la autoridad en el caso de autos corresponde a un beneficio de



carácter económico, otorgado exclusivamente en favor de un determinado sector o zona geográfica; concedido en la situación en análisis, a todas aquellas familias que, al momento de ocurrir la catástrofe en Chaitén en diciembre de 2017, tenían sus domicilios ubicados en Villa Santa Lucía.

Así, refiere que no es procedente afirmar que con la dictación del acto administrativo impugnado se hubiese afectado el ejercicio legítimo de la garantía constitucional en comento, debido a que, al no validar la información contenida en la FIBE folio N°24782, lo que hizo fue resguardar la correcta aplicación del Manual de Procedimiento de la Ficha Básica de Emergencia, garantizando que el beneficio económico entregado por el Estado fuera concedido efectivamente a aquellas familias que resultaron dañadas y damnificadas a raíz del aluvión ocurrido en Villa Santa Lucía. Así, su actuar no es caprichoso o antojadizo, ni infringe la garantía incoada.

Por lo anterior, solicita que se desestime en todas sus partes el presente recurso, con costas.

Se trajeron los autos en relación.

#### **CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:**

**Primero:** Que el recurso de protección de garantías establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, corresponde a una acción de naturaleza cautelar destinada a amparar el legítimo ejercicio de aquellos derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, a través de la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe ese ejercicio.

**Segundo:** Que como surge de lo expuesto, es requisito indispensable de la acción de protección la existencia de un acto u omisión ilegal, esto es, que ha de ser contrario a la ley o arbitrario, producto del mero capricho de quien incurre en él, y que provoque alguna de las situaciones que se han indicado, afectando una o más de las garantías constitucionales protegidas.

**Tercero:** Que el arbitrio denunciado se hace consistir en la dictación por parte de la recurrida del acto administrativo contenido en el ordinario N° 1518, de fecha 18 de Diciembre de 2019, mediante el cual se niega la validación de la



información de la Ficha Básica de Emergencia-FIBE, folio 24.782, en la Base de datos de la Emergencia de Villa Santa Lucía, por no tener el recurrente domicilio en ese lugar a la fecha de la catástrofe, requisito que según lo sostenido por el actor no sería exigible de acuerdo a la normativa legal, impidiéndole con ello acceder a los beneficios sociales a los que tendría derecho por haber sido damnificado en la catástrofe ocurrida el 16 de Diciembre de 2017 en la Villa Santa Lucía, provocada por un aluvión de escombros y barro originado por las precipitaciones que azotaron el sector, perdiendo su vivienda.

**Cuarto:** Que la recurrida ha informado que el procedimiento de aplicación de la Ficha Básica de Emergencia, realizada al recurrente, fue efectuada conforme a lo establecido en el D.S. N° 156 de 2002 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que Aprueba el Plan Nacional de Protección Civil, agregando que la aplicación de esta ficha se encuentra regulada en el Manual de Procedimiento de la Ficha Básica de Emergencia, aprobado por la Resolución Exenta N° 01040 de fecha 28 de Noviembre de 2016, de la Subsecretaría de Servicios Sociales, el cual establece en su numeral 6.4.1 Análisis y Verificación, que pueden surgir ciertos inconvenientes que impidan realizar el ingreso de datos, refiriendo que “en caso de existir FIBES que hayan sido mal aplicadas; como lo es aquella que ha sido aplicada en segundas viviendas; el Encargado Regional de emergencias deberá realizar una verificación de los datos en terreno, para validar el error de aplicación y, una vez, que éste haya sido validado, se deberá proceder a la anulación de la FIBE tanto física como la registrada en la plataforma.”

Señala que en el caso del recurrente, se hizo una validación de la información contenida en la FIBE folio N°24782, confrontando aquellos datos con los contenidos en el Registro Social de Hogares de diciembre de 2017, con lo que se constató que el grupo familiar en comento, a la fecha de ocurrencia de los hechos, figuraba residiendo en forma permanente en Avenida Diego Portales N°273, Población Chaitén Urbano 1, comuna de Chaitén y no en Villa Santa Lucía y por ello es que por Ordinario N°1518 de fecha 18 de diciembre de 2019 se informa que se debe excluir la aplicación del referido instrumento a esa segunda vivienda y en que en el proceso de Análisis y Verificación de



datos FIBE, se puede anular esta ficha cuando haya sido mal aplicada, es decir, cuando se haya realizado la encuesta en locales comerciales, segundas viviendas o a familias sin afectación. Entendiendo que el recurrente, al momento de la emergencia, tenía su residencia en Chaitén, se determinó que no era posible validar la información contenida en su ficha.

**Quinto:** Que del examen del acto administrativo, se constata que la recurrida fundó su negativa a validar la información de la Ficha Básica de Emergencia FIBE realizada al recurrente, por estimar que dentro de las disposiciones reglamentarias de ésta se excluía aplicar este instrumento a locales comerciales o segundas viviendas; que la FIBE enviada contenía como observaciones que el grupo familiar representado por el recurrente, al momento de la emergencia residía en Chaitén urbano y, que de acuerdo a la información administrativa contenida en el Registro Social de Hogares de esta familia, la residencia correspondía igualmente a este último lugar, al momento de la emergencia.

**Sexto:** Que para dilucidar la procedencia del presente recurso, es menester, previamente determinar si la recurrida Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia de la Región de Los Lagos, actuó dentro de sus atribuciones al dictar el ordinario 1518 del 18 de Diciembre de 2019, que no accedió a validar la información de la Ficha Básica de Emergencia realizada al recurrente, o si por el contrario en la dictación de este acto administrativo la recurrida actuó en forma arbitraria o al margen de sus facultades legales.

**Séptimo:** Que la Ley 16.282 que establece disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes dispone en su artículo 2 “Se entenderán por damnificados a quienes hayan sufrido, en sus derechos o en sus bienes, daños de consideración provocados directamente por el sismo o catástrofe y los familiares de éstos que vivan a sus expensas. También se considerarán damnificados los que por la misma causa hayan perdido su ocupación o empleo, sea por destrucción total o parcial de la empresa u oficina o por la paralización de sus habituales faenas o trabajos.



La cuantía, calidad y condiciones de la ayuda, colaboración o beneficios que reciba el damnificado se considerarán por la autoridad que corresponda considerando fundamentalmente la situación económica y la magnitud del daño de quién reciba la ayuda o beneficio”.

Para la aplicación de las disposiciones de esta ley se dictó el Decreto 156 del año 2002 del Ministerio del Interior, el cual fue modificado por el Decreto 697 de 2015 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, aprobando este último texto el Plan Nacional de Protección Civil, creando como instrumento que forma parte de dicho plan, la Ficha Básica de Emergencia FIBE, que se utiliza en situaciones de emergencia, catástrofes o desastres para la identificación de las familias afectadas o damnificadas ante eventos de tipo natural o antrópico, definiéndola como: “Un documento cuya administración reside en la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, quien coordina su aplicación en conjunto con los municipios afectados y cuyo análisis es entregado periódicamente a la Oficina Nacional de Emergencia para la toma de decisiones asociadas a la respuesta a la emergencia”

A su vez, la aplicación de la Ficha FIBE se encuentra regulada en el Manual de Procedimiento de la misma, aprobado por Resolución Exenta N° 01040 de fecha 28 de noviembre de 2016 de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, estableciendo que el objetivo de dicho Manual es detallar los procedimientos relacionados con el proceso de Diagnóstico Social en Emergencia, y particularmente, con la aplicación de la Ficha Básica de Emergencia, señalando que ésta forma parte del Sistema de Evaluación de Daños y Necesidades reconocidos por el Estado de Chile, para situaciones de emergencia, desastres y catástrofes consagrados en el Decreto 156 de 2002, modificado por el Decreto 697 de 2015, ambos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Este manual dispone en su numeral 6.4.1 Análisis y Verificación, que durante el proceso de digitación de una FIBE pueden surgir inconvenientes en éste, que impidan realizar el ingreso de los datos, respecto de los cuales se deban ejecutar acciones distintas, deduciendo del cuadro de análisis que, en caso de existir FIBES que hayan sido mal aplicadas, como lo es aquella que ha sido aplicada en segunda vivienda, el Encargado Regional de Emergencias



deberá realizar una verificación de los datos en terreno, para validar el error de aplicación y, una vez que éste haya sido validado, se deberá proceder a la anulación de la FIBE tanto física como la registrada en la plataforma.

Que a raíz de la catástrofe ocurrida el 16 de diciembre de 2017 en la Villa Santa Lucía, por D.S. N° 1873 de 19 Diciembre de 2017, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública se declaró zona de catástrofe a la comuna de Chaitén, extendiéndose por D.S. N° 1518 del 28 de Noviembre del 2018, la vigencia de la declaración como zona afectada por la catástrofe por el lapso de 12 meses, contados desde el 16 de diciembre del 2018, habiendo sido aplicada la ficha básica de emergencia al recurrente el 11 de Diciembre de 2019, antes de la expiración de la vigencia de este último decreto, según consta en los documentos acompañados al proceso.

**Octavo:** Del análisis de las normas citadas en el considerando anterior, se desprende que no todas las personas consideradas como damnificadas, de acuerdo a la definición que hace el legislador del mismo vocablo, tienen derecho a recibir beneficios sociales del Estado. Así se colige del artículo 2 de la Ley 16.282 que en su inciso primero contiene esta definición y en su inciso segundo refiere que la cuantía, calidad y condiciones de ayuda, colaboración o beneficios que se entregue al damnificado, se considerarán por la autoridad que corresponda, considerando fundamentalmente la situación económica y la magnitud del daño de quien reciba la ayuda o beneficio, lo que se corrobora con lo preceptuado en el Decreto 697 de 2015, en el párrafo correspondiente a “Instrucciones Operativas” de la Guía de Aplicación de la Ficha Básica de Emergencia FIBE, en su N° 1 ¿Qué es la FIBE?. Es un instrumento de catastro que se aplica en terreno en el o las áreas afectadas como consecuencia de una emergencia para identificar a los afectados y sus grupos familiares. Previa validación de los datos personales del encuestado y/o su grupo familiar, con datos del Servicio de Registro Civil, de la Ficha de Protección Social o instrumento de estratificación vigente y otras bases administrativas, y calificado como damnificado, facilita ordenar y priorizar la respuesta del Estado. Asimismo el numeral 6.4.1 de la Resolución Exenta 01040 del 28 de noviembre de 2016 de la Subsecretaría de Servicios Sociales, transcrito precedentemente, reafirma esta conclusión al permitir que en caso de que la FIBE haya sido mal



aplicada, como lo es el caso de aquella aplicada a segundas viviendas, se debe proceder a su anulación.

**Noveno:** Que de acuerdo a lo expuesto en los considerandos anteriores, es posible concluir que la recurrida tenía facultad para dictar el ordinario N° 1518 de fecha 18 de diciembre de 2019, mediante el cual se niega la validación de la información de la Ficha Básica de Emergencia-FIBE, folio 24.782, en la Base de datos de la Emergencia de Villa Santa Lucía, por no tener el recurrente domicilio en ese lugar, a la data de la catástrofe, ajustándose por ende a la normativa vigente, por lo que su actuación no puede ser considerada ilegal.

**Décimo:** Que en cuanto a la alegación de arbitrariedad, no existen en el proceso elementos de prueba que permita sostener que el recurrido ha sido afectado en su derecho a la igualdad ante la ley, toda vez que no existe ningún antecedente que conlleve a establecer que la autoridad administrativa en situaciones fácticas similares a las que tenía el recurrente al momento de ocurrir la catástrofe, haya validado la Ficha Básica de Emergencia FIBE, respecto de otras personas.

A mayor abundamiento, el acto administrativo, aparece suficientemente fundado, pues la negación a validar la información contenida en la FIBE se basa en el no cumplimiento por parte del recurrente de determinados requisitos, exigibles para su validación, de acuerdo a la normativa vigente.

**Décimo Primero:** Que de acuerdo a lo razonado en los fundamentos anteriores, necesariamente se debe concluir que la garantía del artículo 19 N° 22 de la Constitución Política de la República, consistente en la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, no ha sido conculcada, toda vez que para acceder a beneficios de ayuda social por parte del Estado, el recurrente debía reunir los requisitos que lo habilitaran para ello, entre otros, tener domicilio en el lugar de la catástrofe, del cual carece según lo señalado anteriormente.

Por las consideraciones expuestas, lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de Garantías



Constitucionales, se rechaza, sin costas, la acción cautelar de protección interpuesta por Andrés Mayorga Caro en contra de la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia de la Región de Los Lagos.

Regístrese, comuníquese, y archívese, en su oportunidad.

Redacción de la Abogada Integrante doña María Herna Oyarzún Miranda.

**Rol Protección 276-2020.**



Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Puerto Montt integrada por Ministra Gladys Ivonne Avendaño G., Fiscal Judicial Mirta Sonia Zurita G. y Abogado Integrante Maria Herna Oyarzun M. Puerto Montt, veinticuatro de junio de dos mil veinte.

En Puerto Montt, a veinticuatro de junio de dos mil veinte, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.  
A contar del 05 de abril de 2020, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>