

CAPITULO I

PRINCIPALES MODIFICACIONES DEL ORDENAMIENTO JURIDICO RELACIONADAS CON LOS DERECHOS HUMANOS

1. En su Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile, 1/ la Comisión presentó dentro de este capítulo una reseña analítica de las disposiciones legales que en relación con la materia expidió el Gobierno de ese país en el lapso comprendido entre el 2 de agosto de 1974 --fecha en que concluyó la investigación in loco-- y el 12 de marzo de 1976, fecha de aprobación del referido informe.

2. Para facilitar las comparaciones y referencias, se repite aquí la enumeración de esas medidas legales con una enunciación sintética del asunto sobre que versan:

- 1) Decreto-ley No. 604, del 9 de agosto de 1974 (D.O. N° 28.925 del 10 de agosto de 1974)

Bajo pena de presidio mayor en grado máximo prohíbe el ingreso a Chile de personas naturales o extranjeras que propaguen doctrinas contra el orden social del país o su sistema de gobierno, o que ejecuten hechos contra la seguridad exterior o interior o el orden público, o contra los intereses de Chile.

- 2) Decreto-ley No. 640, del 2 de septiembre de 1974, (D.O. No. 28.950 del 10 de septiembre de 1974)

Sistematiza las disposiciones relativas a los distintos regímenes de emergencia, entre los que figura el Estado de Sitio, y determina en qué casos procede aplicarlo y en qué grado se decreta, conforme a las distintas situaciones.

- 3) Decreto-ley No. 641, del 2 de septiembre de 1974 (D.O. No. 28.957) y Decreto-ley No. 922 del 11 de marzo de 1975, (D.O. No. 29.100 de la misma fecha)

El Decreto-ley 641 declaró a todo el territorio de Chile "en Estado de Sitio, en grado de Defensa Interna", por el plazo de seis meses, a partir del 11 de septiembre de 1974. Al vencerse los 6 meses, el Decreto-ley 922, de 11 de marzo de 1975, prorrogó el Estado de Sitio por un término igual, reduciéndolo al grado de "Defensa Interior".

- 4) Decreto-ley No. 951, del 31 de marzo de 1975 (D.O. No. 29.119 del 4 de abril de 1975)

Dispone que las facultades de arresto y traslado de detenidos conferidas al Presidente de la Junta durante el Estado de Sitio pueden ser ejercidas a su nombre por el Ministro del Interior o por los Intendentes regionales o provinciales.

1/ OEA/Ser.L/V/II.37 doc.19 corr.1. Véase también el "Primer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile (OEA/Ser.L/V/II.34 doc.21).

- 5) Decreto-ley No. 1.008, de 5 de mayo de 1975 (D.O. N° 20.147 del 8 de mayo de 1975)

Aumenta a cinco días el término durante el cual puede mantenerse detenida a una persona antes de ponerla a disposición del juez competente, ello cuando se trate de delitos contra la seguridad del Estado y en régimen de emergencia.

- 6) Decreto-ley No. 1.009, del 5 de mayo de 1975 (D.O. N° 20.147 del 8 de mayo de 1975)

Dispone que de la detención de una persona durante el Estado de Sitio debe darse noticia a sus familiares más inmediatos dentro del término de 48 horas. Esa detención no podrá durar más de cinco días.

El Decreto contiene además considerable variedad de disposiciones sobre la competencia y jurisdicción de "los Tribunales Militares de tiempo de guerra y de tiempo de paz" y sobre otras materias conexas.

- 7) Decreto-ley No. 1.181, del 10 de septiembre de 1975 (D.O. N° 29.253 del 11 de septiembre de 1975)

Declara que todo el territorio de Chile "se encuentra en Estado de Sitio, en grado de Seguridad Interior", por el plazo de 6 meses, a contar de la publicación de dicho Decreto en el Diario Oficial y deroga el Decreto-ley No. 922, de 11 de marzo del mismo año, que había declarado todo el país en Estado de Sitio en grado de Defensa Interior. Significa lo anterior que, salvo para algunos delitos especialmente graves, la jurisdicción de los Tribunales Militares se ejercerá conforme a procedimientos de paz y no de guerra.

- 8) Decreto Supremo N° 187, del 26 de enero de 1976 (D.O. 30 de enero 1976)

Expide normas tendientes a garantizar los derechos de los detenidos en virtud del Estado de Sitio. Entre tales normas figuran: examen médico del detenido al ingreso y salida de los sitios de detención; obligación de denunciar los actos de mal trato a la autoridad competente; requisitos que debe llenar toda orden de detención; requisitos de la orden de allanamiento; obligación de llevar un registro de detenidos, etc.

- 9) Decreto-ley N° 1.281, de 10 de diciembre de 1975 (D.O. del 12 de diciembre de 1975)

Contiene disposiciones sobre control de diarios, revistas, folletos e impresos, así como de las estaciones de radiodifusión, televisión y, en general, de todo otro medio de comunicación social.

- 10) Decreto-ley N° 679, del 10 de octubre de 1974 (D.O. N° 28.974 del 10 de octubre de 1974)

Reglamenta las exhibiciones cinematográficas, crea el Consejo de Calificación cinematográfica y establece sanciones para los infractores.

7. Entre las novedades legislativas más recientes, o que no alcanzaron a mencionarse en el Segundo Informe, o que fueron expedidas y entraron en vigencia con posterioridad a la fecha de aprobación de ese informe, merecen especial atención:

1) Decreto-ley N° 1.319, del 31 de diciembre de 1975.

Este decreto, expedido con carácter de Acta Constitucional N° 1, crea el Consejo de Estado, como Supremo Cuerpo Consultivo del Presidente de la República en asuntos de gobierno y de administración civil.

2) Decreto-ley N° 1.458, del 31 de mayo de 1976 (D.O. N° 29.469 del 1° de junio de 1976)

Establece las normas básicas de funcionamiento de este Consejo. Un tercer decreto, de fecha 3 de junio del mismo año, nombra el personal de dicho cuerpo consultivo, compuesto en total de 16 miembros, entre los que figuran tres ex-Presidentes de la República, un ex-Presidente de la Corte Suprema, un ex-Contralor General de la República, un ex-Comandante de cada una de las armas, un ex-Ministro de Estado, un ex-Rector de cualquiera de las universidades del Estado, un ex-diplomático con rango de Embajador, un representante de una organización femenina, un representante de la juventud y un trabajador, empleado u obrero, representativo de la actividad laboral.

La función del Consejo, queda reducida a la de absolver las consultas que le formule el Presidente de la República sobre materias determinadas, entre las que figuran: a) proyectos de reforma constitucional; b) proyectos de decretos-leyes o aspectos determinados de los mismos, relativos a materias de importancia, de carácter económico, financiero, tributario, administrativo o social; c) celebración de tratados o convenios internacionales de gran significación para el país; d) convenios, contratos y negociaciones que por su naturaleza puedan comprometer el crédito y los intereses del Estado; y e) cualquier otro asunto de trascendencia para la Nación.

Según advierte el considerando 5° del Acta, "los referidos objetivos deben cumplirse sin menoscabo de las prerrogativas y facultades decisorias del Presidente de la República".

El Consejo de Estado chileno no tiene, pues, atribución ni función administrativa alguna. Simplemente emite opiniones o conceptos que no obligan ni comprometen al Gobierno. No tiene tampoco, como en otros países, el carácter de Tribunal de lo contencioso-administrativo.

Se menciona aquí esta creación, aunque no tiene relación alguna inmediata con la cuestión de los derechos humanos, por la razón de que según los considerandos, tal creación responde al propósito del actual Gobierno de poner en vigencia gradualmente aquellos preceptos orgánicos que respondan a la evolución de la realidad nacional y sirvan de base a la institucionalidad fundamental y definitiva de la República.

La definitiva institucionalización del país significará, sin duda, regresar al pleno y eficaz reconocimiento de los derechos esenciales y garantías fundamentales de los asociados.

3. Decreto-ley N° 1.551, del 11 de septiembre de 1976 (D.O. N° 29.558 del 13 de septiembre de 1976)

El referido decreto, expedido con el carácter de Acta Constitucional N° 2, expresa el propósito de dar a Chile una nueva institucionalidad, y sienta las bases del nuevo ordenamiento constitucional del Estado.

Empieza el decreto recordando el fin que se propusieron las Fuerzas Armadas y de Orden al asumir la conducción de la República, que no fué otro que el de "preservar la identidad histórico-cultural de la Patria y reconstruir su grandeza espiritual y material", y entre los valores esenciales en que se sustentan las bases de la nueva institucionalidad conviene destacar:

a) "La concepción humanista cristiana del hombre y de la sociedad, que considera a aquél como un ser dotado de una dignidad espiritual y de una vocación trascendente, de las cuales se derivan para la persona derechos naturales anteriores y superiores al Estado, que imponen a éste el deber de estar a su servicio y de promover el bien común.

c) "El concepto de Estado de Derecho, que supone un orden jurídico objetivo e impersonal, cuyas normas inspiradas en un superior sentido de justicia obligan por igual a gobernantes y gobernados.

d) "La concepción de una nueva y sólida democracia, que haga posible la participación de los integrantes de la comunidad en el conocimiento y solución de los grandes problemas nacionales y dotada de mecanismos que la defiendan de los enemigos de la libertad los que, al amparo de un pluralismo mal entendido, sólo pretenden su destrucción".

Entre las que el decreto señala como "bases esenciales" de la institucionalidad, merecen señalarse especialmente las siguientes:

"Artículo 5° - Chile es una República que se estructura como una nueva democracia con participación de la comunidad y dotada de mecanismos que aseguren su protección, fortalecimiento y autoridad.

"Artículo 6° - ... Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias 2/, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes.

"Todo acto en contravención a este artículo es nulo y origina las responsabilidades y sanciones que la ley señale".

El Acta Constitucional de que aquí se trata entró en vigencia el 18 de septiembre de 1976 y deroga el Capítulo 1° y varios otros artículos de la Constitución Política de 1925.

2/ Subrayado nuestro.

- 4) Decreto-ley N° 1.552, del 11 de septiembre de 1976 (D.O. N° 29.558 del 13 de septiembre de 1976)

Una de las medidas legislativas más importantes expedidas por el Gobierno de Chile, es la contenida en el Acta Constitucional N° 3, que trata de "los derechos constitucionales y sus garantías". El Acta consagra atención minuciosa a la enunciación de cada uno de los distintos derechos y garantías. La Comisión, en razón de la importancia de la materia, cree útil y oportuno reproducir aquí parte sustancial de dicha Acta, ello a sabiendas de que en Chile algunos sectores o algunos gremios han demostrado ya inconformidad con la manera como se enfoca el ejercicio de algunas libertades. 3/

El Acta se introduce con considerandos entre los que merecen ser puestos de relieve los siguientes:

1. "Que siendo los derechos del hombre anteriores al Estado y su vida en sociedad la razón de ser de todo ordenamiento jurídico, la protección y garantía de los derechos básicos del ser humano constituye necesariamente el fundamento esencial de toda organización estatal; 4/
2. "Que la tradición jurídica e histórica chilena ha sido consecuente con estos principios y ha evidenciado un propósito permanente de perfeccionamiento de los derechos de la persona y de los procedimientos que aseguren su eficaz protección;
3. "Que la amarga realidad que Chile vivió en los años previos al 11 de septiembre de 1973 ha demostrado, sin embargo, la necesidad de fortalecer y perfeccionar los derechos reconocidos en la Carta de 1925 e incorporar nuevas garantías acordes con la doctrina constitucional contemporánea y su consagración internacional;
4. "Que entre estas últimas cabe destacar el derecho a la vida y a la integridad de las personas, la protección legal de la vida del que está por nacer, la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, la legalidad del proceso, y el derecho a defensa y otras que requieren jerarquía constitucional y reafirman el valor del hombre como cédula fundamental de nuestra sociedad;
6. "Que siendo la libertad de opinión y de informar una de las que tiene mayor trascendencia en el mundo de hoy, se hace necesario, junto con consagrarla, estatuir las normas indispensables para evitar que su ejercicio abusivo atente contra los derechos de las personas o aquellos valores superiores que regulan la vida de la comunidad;

3/ Ver Capítulo VI, Libertad de Expresión del Pensamiento y de Información, Pág. 58

4/ Subrayado nuestro.

7. "Que la convicción del constituyente en orden a que, por muy eficaz que sea la protección de la persona humana, ella no resulta satisfactoria si no se procura y estimula su pleno desarrollo en las distintas etapas de su vida, hace necesario contemplar, además de la libertad de enseñanza, el derecho a la educación y el deber correlativo de dispensarla que compete a la comunidad nacional toda, pero que comienza con los padres mismos, quienes no sólo tienen el derecho preferente de educar a sus hijos sino que, además el deber de hacerlo;

10. "Que por muy perfecta que sea una declaración de derechos, estos resultan ilusorios si no se consagran los recursos necesarios para su protección. Uno de los más trascendentales lo constituye la creación de un nuevo recurso de protección de los derechos humanos en general, con lo cual el resguardo jurídico no queda sólo limitado al derecho a la libertad personal y al recurso de amparo, sino que se extiende a aquellos cuya naturaleza lo permita;

11. "Que para un mayor resguardo del ordenamiento jurídico que se contempla, se dispone que nadie puede invocar precepto constitucional o legal alguno para vulnerar los derechos que esta Acta reconoce, o para atentar contra la integridad o funcionamiento del Estado o del régimen constituido".

De la parte dispositiva del Acta, que por su importancia merecería ser reproducida en su integridad, la Comisión considera necesario y conveniente transcribir al menos las disposiciones que aparecen a continuación:

Capítulo I

"De los derechos constitucionales y sus garantías

"Artículo 1.- Los hombres nacen libres e iguales en dignidad. Esta Acta Constitucional asegura a todas las personas:

"1. - El derecho a la vida y a la integridad de la persona, sin perjuicio de la procedencia de las penas establecidas por las leyes.

"La ley protege la vida del que está por nacer.

"Se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo.

"2. - La igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados.

"El hombre y la mujer gozarán de iguales derechos.

"Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer discriminaciones arbitrarias.

"3. - La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.

"Toda persona tiene derecho a defensa jurídica y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida. Tratándose de los integrantes de las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública, este derecho se regirá en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos.

"La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos.

"Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta.

"Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción necesita fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento.

"La ley no podrá presumir de derecho la responsabilidad penal.

En las causas criminales, ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado.

"4. - La admisión a todos los empleos y funciones públicas, sin otros requisitos que los que impongan las Actas Constitucionales, la Constitución y las leyes.

"5. - La igual repartición de los impuestos y contribuciones, en proporción de los haberes o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.

"6. - El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual y, en consecuencia, los derechos de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros.

"a) Nadie puede ser privado ni restringido en su libertad personal, sino en los casos y en la forma determinados por las Actas Constitucionales, la Constitución y las leyes.

"b) Nadie puede ser arrestado o detenido sino por orden de funcionario público expresamente facultado por la ley y después de que dicha orden le sea intimada en forma legal. Sin embargo, podrá ser detenido el que fuere sorprendido en delito flagrante, con el solo objeto de ser puesto a disposición del juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes.

"Si la autoridad hiciere arrestar o detener a alguna persona, deberá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, dar aviso al juez competente, poniendo a su disposición al afectado. El juez podrá por resolución fundada, ampliar este plazo hasta cinco días.

"c) Nadie puede ser arrestado o detenido, sujeto a prisión preventiva o preso, sino en su casa o en lugares públicos destinados a este objeto.

"Los encargados de las prisiones no pueden recibir en ellas a nadie en calidad de arrestado o detenido, procesado o preso, sin dejar constancia de la orden correspondiente, emanada de autoridad que tenga facultad legal, en un registro que será público.

"Ninguna incomunicación puede impedir que el funcionario encargado de la casa de detención visite al arrestado o detenido, procesado o preso, que se encuentre en ella. Este funcionario está obligado, siempre que el arrestado o detenido le requiera, a transmitir al juez competente la copia de la orden de detención; o a reclamar para que se le dé dicha copia, o a dar él mismo un certificado de hallarse detenido aquel individuo, si al tiempo de su detención se hubiere omitido este requisito.

"d) La libertad provisional es un derecho del detenido o sujeto a prisión preventiva. Procederá siempre, a menos que la detención o la prisión preventiva sea considerada por el juez como estrictamente necesaria para las investigaciones del sumario o para la seguridad del ofendido o de la sociedad. La ley establecerá los requisitos y modalidades para obtenerla.

"e) En las causas criminales no se podrá obligar al inculcado a que declare bajo juramento sobre hecho propio; así como tampoco a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, y demás personas que, según los casos y circunstancias, señale la ley.

"No podrá imponerse como sanción la pérdida de los derechos provisionales ni la pena de confiscación de bienes, sin perjuicio del comiso en los casos establecidos por las leyes.

"Sin embargo, será procedente la pena de confiscación de bienes respecto de las asociaciones ilícitas.

"f) Una vez dictado sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, el que hubiere sido sometido a proceso o condenado en cualquiera instancia por resolución que la Corte Suprema declare injustificadamente errónea o arbitraria, tendrá derecho a ser indemnizado

por el Estado de los perjuicios patrimoniales y morales que haya sufrido. La indemnización será determinada judicialmente en procedimiento breve y sumario y en él la prueba se apreciará en conciencia.

"7. - El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. En las plazas, calles y demás lugares de uso público, las reuniones se regirán por las disposiciones generales que la ley establezca.

"8. - El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes.

"La autoridad dará respuesta a las peticiones que se le formulen, conforme a las normas que establezca la ley.

"9. - El derecho de asociarse sin permiso previo.

"Las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley para gozar de personalidad jurídica.

"Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación, salvo lo dispuesto en el inciso sexto del N° 20 de este artículo.

"Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

"10. - El respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y de su familia.

"La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. El hogar sólo puede allanarse y las comunicaciones y documentos privados interceptarse, abrirse o registrarse, en los casos y formas determinados por la ley.

"11. - La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público, pudiendo por tanto las respectivas confesiones religiosas erigir y conservar templos y sus dependencias con las condiciones de seguridad e higiene fijadas por las leyes.

"12. - La libertad de emitir sus opiniones y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley. Con todo, los tribunales podrán prohibir la publicación o difusión de opiniones o informaciones que afecten la moral, el orden público, la seguridad nacional o la vida privada de las personas.

"La ley establecerá un sistema de censura para la exhibición de la producción cinematográfica y su publicidad.

"Asimismo, esta Acta Constitucional asegura el derecho de recibir la información en forma veraz, oportuna y objetiva sobre el acontecer nacional e internacional, sin otras limitaciones que las expresadas en el inciso primero de este número.

"Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su aclaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por ese medio de comunicación social.

"Toda persona natural o jurídica tendrá el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que determine la ley.

"Habrá un Consejo Nacional de Radio y Televisión, autónomo, cuya composición y funcionamiento serán determinados por la ley, al que corresponderá ejercer las atribuciones que ésta le encomiende, destinadas a velar por que la radiodifusión y la televisión cumplan con las finalidades de informar y promover los objetivos de la educación que esta Acta Constitucional consagra.

"La ley determinará la forma de otorgar, renovar y cancelar las concesiones de radiodifusión.

"El Estado, aquellas universidades y demás personas que la ley determine podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.

"No podrán ser dueños, directores o administradores de un medio de comunicación social, ni desempeñar en ellos funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones, las personas que hubieren sido condenadas a pena aflictiva o por delito que atente contra el ordenamiento institucional de la República, así calificado por la ley.

"Sólo por ley podrá modificarse el régimen de propiedad y de funcionamiento de los medios de comunicación social;

"La expropiación de los medios de comunicación social sólo procederá en virtud de ley especial que la autorice, previo pago de la indemnización".

8. Refiriéndose a las preguntas formuladas en el cuestionario de la Comisión sobre el ejercicio de la libertad de enseñanza, el Ministro de Relaciones Exteriores, reproduciendo opinión manifestada al mismo por el señor Ministro de Educación, expresa que tales preguntas están ampliamente contestadas por el citado Decreto-ley N° 1.552, relativo a los Derechos y Deberes Constitucionales.

La Comisión considera que ese texto presenta un reconocimiento de la mayoría de los derechos esenciales y de las garantías fundamentales. Pero de la sanción gubernamental de ese estatuto a su vigencia integral y efectiva media considerable distancia, y la Comisión, teniendo el deber de velar por realidades, no puede limitarse a registrar esperanzas.