

Santiago, 6 de Agosto de 1981.-

HORA : 9,40 .

PRESIDIO : PATRICIO AYLWIN

ASISTENTES : Jorge M. Quinzio, Carlos Andrade, Luis Fernando Luengo, Ignacio Balbontín, Pedro J. Rodríguez, Lilian Jara, Alejandro Silva B., Patricio Aylwin, Jorge Molina, Patricio Chaparro, Manuel Sanhueza, Jorge Correa, Hugo Cifuentes y los señores Andrés Domínguez, Hóracio Alessandrini, Arturo Navarro, Manuel Daniel y don Manuel Guzmán Vial.

PATRICIO AYLWIN :

Según se había acordado, se ofrece la palabra a don Jorge Molina, quien expondrá sobre el tema "Restricción a la libertad de reunión y libertad de información".

JORGE MOLINA :

Inicia su exposición dando lectura al texto del artículo 24 transitorio de la Constitución vigente.

Señala que la disposición leída, habla de "facultades"; vale decir : del poder o derecho para hacer algo, que se entrega al Presidente de la República. Pero la disposición distingue entre facultades que se otorgan al Presidente de la República y las medidas que se adopten.

En su parecer es importante establecer :

- 1.- Que esas "facultades" son exclusivas del Presidente de la República y que no pueden ser ejercidas por ninguna otra autoridad.
- 2.- Que esas facultades son taxativas, se habla de las "siguientes facultades".
- 3.- Que estas facultades son de ejercicio limitado, Se establece de un modo preciso como el Presidente de la República procede ejercerlas; a través de un Decreto Supremo firmado por el Ministro del Interior, bajo la fórmula "por orden del Presidente".

Sin entrar al tema señala : la disposición establece que contra las medidas que se adopten no procederá recurso alguno"; salvo el de reconsideración ante la autoridad que las dispuso" (El Presidente o el Ministro del Interior).

Opina que el recurso queda vedado respecto de las medidas; pero no así respecto de las facultades. De tal manera, que si el Pre-

Presidente de la República usando de una facultad que se le concede por esta disposición relegara a una persona a un lugar no urbano, adoptara decisiones que no están consultadas en esas facultades, cree que precederían, respecto de esas situaciones los recursos de amparo y protección. Señala como ejemplo, que si el Presidente ordenara no arrestar a una persona en un lugar distinto a su casa o un lugar público, la medida misma puede no ser susceptible de recurso, pero es obvio que el Presidente se estaría excediendo en las facultades que le otorga la disposición 24 transitoria de la Constitución, atribuyéndose prerrogativas que no se le han otorgado, por lo cual procederían los recursos indicados.

Expresa que lo dicho nos remonta a la discusión tenida en torno a lo que es la facultad que la Constitución le otorga al Presidente de la República y lo que es la medida. La distinción entre la facultad y medida la utiliza el Gobierno desde hace tiempo; el decreto referido a las publicaciones se tituló "Ejerce facultades que indica".

PEDRO J. RODRIGUEZ :

Acota que como solamente se permite el recurso de reposición respecto de las medidas, parece obvio que no puede estar en cuestión el recurso de protección respecto de la facultad porque no puede juzgar el propio autor, del ejercicio concreto de la facultad.

JORGE MOLINA :

Entra a revisar el artículo 41 n. 4 de la Constitución; que establece la declaración de estado de emergencia. En dicha disposición se permite restringir el derecho de información y el derecho de reunión, pero no se especifica allí, como no se hace en todo el artículo 41, cual es el alcance de esta restricción. Señala que a diferencia de la disposición 24 transitoria que si bien establece restricción al derecho de reunión, en lo que se refiere a la libertad de información señala que sólo puede ser restringida en cuanto a la fundación, edición o circulación de nuevas publicaciones. Sin embargo, durante el régimen de emergencia no se precisa esa restricción, sólo se habla de que pueden restringirse, no suspenderse.

El n. 6 del artículo 41, se refiere a las autoridades que el Gobierno puede designar para los casos de estado de emergencia o de catástrofe. El día 11 de marzo recién pasado se dictó el decreto 358 que declaró en estado de emergencia todas las regiones y provincias del territorio nacional, ese decreto renovado el 9 de junio de 1981, por el decreto n. 75, actualmente en vigencia.

Señala que lo que se debe hacer notar en relación a la materia que nos ocupa, es que en el mecanismo de la disposición que permite designar al jefe de defensa nacional para la zona respectiva, el artículo 34 de la ley 12.927 de Seguridad Interior y Exterior del Estado establece que, corresponde al jefe militar, especialmente, publicar bandos en los cuales se reglamente los servicios a su cargo y las normas a que se debe ceñir la población civil, esta disposición más la contenida en el artículo 77 del Código de Justicia Militar, son las únicas que atribuyen a la autoridad militar la facultad de dictar bando y si bien en la ley 12.927 se habla de publicar bandos y en el artículo 77 de C. de J. Militar, se habla de la facultad del jefe de plaza para dictar bandos, no se indica en parte alguna en que consiste esta publicación cual es el método para publicar. De modo que, -en su opinión- basta con una simple publicación en los medios de comunicación, para dar por conocido un bando militar.

Considera que es en ese marco en el cual se debe analizar la ley 18.015 de 17 de julio recién pasado.

Señala que esta ley establece sanciones por delitos que podrían llamarse de desobediencia. Muchas de estas infracciones, estaban ya sancionadas en la ley de Seguridad Interior del Estado, Código de Justicia Militar y Ley de Control de Armas; pero en esta ley se establece una forma precisa de sanción por el quebrantamiento o infracción de las medidas adoptadas por el Presidente de la República en uso de las facultades que le confiere la disposición 24 transitoria y, en relación con las medidas que se adopten durante la vigencia del estado de emergencia.

A continuación inicia el análisis en particular del articulado de la ley 18.015.

Art. 1ero. Este artículo en el marco doble de la disposición 24 transitoria, y el estado de emergencia, establece que el quebrantamiento u infracción de las medidas adoptadas por el Presidente en virtud de las facultades del artículo 24 transitorio serán sancionadas de la manera que la misma disposición establece.

El arrestado de acuerdo con lo dispuesto en la letra a) y el obligado a permanecer en una localidad urbana del territorio de la República en conformidad a la letra d), recibirán penas que van entre 21 y 541 días de presidio. Hace notar que se trata de arrestados, es decir aquellas personas, respecto de las cuales se dicta un decreto de arresto, en uso de la facultad de la letra a) y del obligado a permanecer en un lugar determinado, en uso de la facultad de la letra d). Considera que, no estaríamos en el caso de un arrestado en uso de

la facultad de la letra a), si, aquella persona no es arrestada en un lugar público, sino que secreto, o no habrá trasgresión tampoco si esa persona es relegada a una localidad que no es urbana, sino que rural, porque no estamos claramente dentro de la facultad de la letra a) de la disposición 24 transitoria de la Constitución.

Por su parte el n. 2 del mismo artículo primero se refiere a : "los que se reunieren contraviniendo la restricción que se hubiere decretado en uso de la facultad concedida por la letra b) . . . ." Estima que en consideración a este número, para que una persona sea trasgresor de las normas de la ley, se hace indispensable la dictación de un decreto del Ministerio del Interior, que prohíba esa reunión o un decreto que prohíba genéricamente ese tipo de reuniones, puesto que las facultades de los Decretos Supremos que se dictan por el Ministerio del Interior pueden ser específicas o genéricas.

Hace notar, que las disposiciones del artículo 1ero., en análisis deben relacionarse con el régimen de emergencia, porque en esa situación existe la posibilidad de restringir el derecho de reunión, a través de bandos de la autoridad militar. Señala que, si para restringir el derecho de reunión se puede hacer uso de la facultad del artículo 24 también podría dictarse un bando sobre la materia. Indica que, más adelante se verá si los bandos ya dictados tienen o no vigencia constitucional, si sobreviven o no, después de dictarse la ley 18.015.

El n. 3 del artículo 1ero., se refiere a la situación contemplada en la letra c) del artículo 24, relativo a la prohibición de ingreso al territorio nacional y a las expulsiones.

Respecto a este número señala después de su lectura, que aquí se habría producido un vacío, ya que las personas que se encuentran en el exterior, como no han sido impedidas de ingresar en virtud de un decreto dictado de acuerdo con las facultades del artículo 24 transitorio, estarían en condiciones, técnicamente, de ingresar al país, puesto que respecto de ellas el Presidente de la República no ha puesto en ejercicio sus facultades, y por el estado de emergencia no se impide el ingreso al territorio nacional y, como existen solamente dos estados de emergencia, (el ordinario y el de super emergencia del artículo 24 transitorio), en ninguno de éstos se está impidiendo el ingreso al territorio nacional. Sin embargo se ha establecido por la autoridad que todas las disposiciones que impiden el ingreso siguen vigentes, pero no se ve en virtud de que disposición, de las que contempla el artículo 24, del estado de emergencia o de la ley 18.015, podría impedirse el reingreso de estas personas al territorio nacional.

Artículo 3ero. y 5to. Señala que no analizará lo relativo a los estados de emergencia contemplados en el artículo 2do. de la ley 18.015, e inicia la revisión del artículo 3ero y 5to., que se refiere al quebrantamiento o infracción de las medidas que se adopten por la autoridad en relación con la libertad de información. (Da lectura al texto del artículo 3ero. y art. 5to.)

Sostiene que el artículo 30 de la ley 12.927; se refiere a las siguientes publicaciones : "los impresos, libros, panfletos, discos, películas, cintas magnéticas y todo otro objeto que parezca haber servido para cometer el delito".

Indica que el procedimiento empleado para sancionar las infracciones a esas disposiciones es el mencionado en la ley 12.927, mediante requerimiento o denuncia del Ministerio del Interior.

Pasa a continuación a ver el problema de las publicaciones y la libertad de información.

Le parece claro que si se pone en juego la disposición 24 transitoria, es indispensable, para que una nueva publicación sea prohibida de circular o fundarse, un decreto dictado expresamente por el Ministerio del Interior, por orden del Presidente de la República.

Las preguntas que surgen de inmediato serán : ¿Qué debe entenderse por fundación? ¿Qué se entiende por nuevas publicaciones? ¿Qué ocurre con las publicaciones de un instituto de investigación?, etc, etc., Señala que se debe tener presente la reciente prohibición a la revista HOY para editar una publicación mensual.

Indica que el 29 de julio de este año se dictó el D.S. exento n. 3259, que establece que a contar de esa fecha, la fundación, edición o circulación de nuevas publicaciones deberán ser autorizadas previamente por el Ministerio del Interior. El mismo decreto establece que las contravenciones a sus disposiciones serán sancionadas de acuerdo con la ley 18.015. Este decreto es más extensivo que el bando, ya que por su carácter afecta a todo el territorio nacional.

Señala que El Mercurio refiriéndose a esta materia en un editorial del 4 de agosto, afirmaba que los bandos (el 122 específicamente), seguía subsistiendo una vez de entrado en vigencia el artículo 24 transitorio de la Constitución, lo que en su criterio es incorrecto, ya que una vez vigente el artículo 24 transitorio, todo bando anterior perdió validez. Esta y otras razones de texto dan razón a lo planteado, pero, -sostiene-, las disposiciones de los bandos seguían en vigencia y su derogación sólo se produjo con la dictación del citado decreto exento.

Se pregunta a continuación ¿Qué debe entenderse por la facultad que concede la ley 18.015 al Ministerio del Interior, cuyas disposiciones aún no han sido reglamentadas? Le parece obvio que se deberá obtener autorización para toda nueva publicación. Lo que debe entenderse por nueva publicación queda enteramente entregado a la interpretación que la autoridad quiera darle; pero queda en claro que con respecto de ella (libertad de información) los bandos anteriores fueron derogados y que sólo el Ministerio del Interior es llamado a autorizar nuevas publicaciones.

ARTURO NAVARRO :

Señala que en un informe que les fue enviado por la Asociación Nacional de la Prensa, además de lo señalado por Jorge Molina, se agrega en relación con lo dicho en torno al artículo 30 de la ley 12.927, la obligación de la autoridad de recoger el material impreso y ponerlo a disposición del juez. Así, la multa no evita la requisición.

MANUEL SANHUEZA :

Lo señalado respecto de nuevas publicaciones no sólo tiene relación con las ideas que contiene sino que también con la materialidad nueva. ¿Cuál sería entonces la situación de la misma edición de un libro, cuyo contenido ya estaba en circulación?

JORGE MOLINA :

El ámbito de discrecionalidad que se le otorga al M. del Interior es inmenso, ya que no está claro por ejemplo, que debe entenderse por circulación. Parece claro que el M. del Interior dará una interpretación restringida a estas normas. De manera que, -en su criterio, se abre una gran interrogante respecto al derecho de reunión y a la libertad de información. Nunca había sido tan limitada la libertad de información.

Con respecto al derecho de reunión señala : que no debemos olvidar que la restricción al derecho de reunión se debería adoptar en virtud de decreto del M. del Interior por orden del Presidente de la República. Pero, -sostiene-, que queda abierta la posibilidad que se haga la restricción a través de un bando. Le parece incuestionable que el bando 82 de la jefatura de Zona en estado de emergencia de la provincia de Santiago, donde se establece la autoridad que debe conceder el permiso y el tipo de reunión que requieren de permiso, es el más importante en materia de restricción de este derecho.

Afirma que, la pregunta que queda pendiente es la siguiente :  
 ¿Las normas restrictivas contenidas en los bandos dictados por la jefatura de zona en estado de emergencia vigente en el régimen de emergencia anterior, que es modificado o sustituido por otro, mantiene su rigor, o lo necesario para limitar el derecho de reunión, la jefatura actual de zona en estado de emergencia debe dictar un nuevo bando? Su opinión es que deben dictarse nuevos bandos, si se quieren restringir genéricamente la libertad de reunión. Lo mismo ocurriría si se quiere restringir el derecho de reunión en virtud del artículo 24 transitorio, cuyo caso se debe dictar un nuevo decreto que seguramente tendrá el carácter de genérico.

Concluye que se ha ido avanzando en la limitación y restricción de los derechos de reunión, en términos que realmente son inconcebibles, lo que demuestra la decisión política de evitar en todo caso que la disidencia se exprese de cualquier manera. La situación es mucho más grave de la que regía antes de la dictación de las normas que comenté.

ALEJANDRO SILVA B. :

Señala que, de las conclusiones de la exposición de J. Molina, se pueden hacer tres deducciones :

1. Se afirma en lo que ya había sostenido, que una cosa es una medida y otra es la juridicidad de ella. La juridicidad de la medida está en el ámbito de la facultad en relación con el cumplimiento dentro de la facultad de aplicar la medida y de todas las normas generales y especiales que ha debido respetar. De manera, entonces que cuando, por ejemplo se dice que no se puede reconsiderar la medida, ésta diciendo sólo que el Gobierno puede modificar o revocar o derogar o alterar de algún modo la medida, pero no significa que se quite la posibilidad de examinar la juridicidad de la medida. De manera entonces, que parece claro que se ha afirmado el punto de vista que permite dentro de lo que es el artículo 24 transitorio, pensar que si los órganos de prevención o represión de juridicidad se ejercitaran por la Centraloría o por el Poder Judicial habría muchas maneras de sujetar a la autoridad para que quedara viva jurídicamente la posibilidad sustantiva de dictar la medida, pero no la posibilidad de que a través de la medida se salte todo el ordenamiento jurídico. De tal manera que eso nos debe afirmar en ese punto de vista, lo que no es muy lógico reconocerlo para quienes repugnamos de estas medidas, pero cuando se trata de defender los derechos de las personas que son en su tragedia irreversibles (+) la autoridad ha debido respetar.

ble e irrevocables en el sufrimiento que provocan, hay que poner en movimiento todas esas formas que da la ley para defenderlas.

2. Le parece que por su propia naturaleza los bandos son de un ordenamiento transitorio, parcial y precario, producido por una emergencia. Así, cada clase de emergencia tiene su propia juridicidad específica que caduca al comenzar otra nueva etapa. Evidentemente en cada período de emergencia debe establecerse la normatividad propia de ese estado, pero no se puede dar juridicidad a un bando más allá del tiempo de la emergencia.

3. Le parece evidente que debe entenderse como una nueva publicación aquella que no tenga una juridicidad responsable establecida antes.

JORGE MOLINA : Desca agregar que a la subsistencia de los bandos hay que añadir un argumento de texto. El artículo 2do. de la ley 18.015 se refiere al quebrantamiento que ocurra en los estados de emergencia que contempla el artículo 41 de la Constitución.

CARLOS ANDRADE : Respecto a la transitoriedad de estas medidas recuerda que en Chile durante la segunda guerra se dictó la ley 7.401, sobre Seguridad Exterior de la República, en la que se estableció la posibilidad de arrestar a las personas en lugares que no fueran cárceles, etc., pues bien, cada seis meses fue necesario dictar una ley para permitir que este sistema continuara vigente.

MANUEL SANHUEZA : En cuanto al aspecto operativo, se plantea qué pasa con los suplementos y folletos de los diarios, ¿Cuándo se entiende que ellos constituyen nueva edición?

MANUEL GUZMAN : Considera importante hacer algunas reflexiones acerca del sistema de represión desde un punto de vista penal de estos nuevos delitos. Como consideración de carácter general se puede decir que hay un esfuerzo de criminalización que excede la estructura normal de nuestro sistema penal. Analizar la figura que se refiere al quebrantamiento de la rélegación, el ingreso al país, a la expulsión, y trasladando ésto a la situación existente antes de esta ley, nos encontraríamos con los siguientes símilos : se trataría del delito de quebrantamiento de condena, pero la diferencia con el sistema que ahora se establece, es que antes al individuo se le castigaba por alzarse contra el poder jurisdiccional.

diccional. Aquí el problema es distinto, se trata de un acto administrativo que relega a una persona, con toda la discrecionalidad que tiene una decisión de este carácter. Hay una criminalización de hecho absolutamente discrecional.

En su parecer desde un punto de vista penal, son actos de desobediencia. En el sistema del Código Penal y de la ley 12.927 se entiende que el tipo de desobediencia se presenta cuando el sujeto infringe deberes específicos y la figura excepcional de la desobediencia se configura especialmente en las relaciones disciplinarias, como por ejemplo el que comete el funcionario público, ya que en la administración pública hay una reglamentación de carácter jerárquico. En el caso en comentario hay un ciudadano, que no está en relación de empleado público frente a la autoridad.

Aquí se está criminalizando dentro de nuestra estructura penal actos que no estaban contemplados. Habría el ánimo de convertir al país en un cuartel, es una muestra de autoritarismo. Es la represión penal puesta al servicio del arbitrio.

ANDRES DOMINGUEZ :

Señala que aquí existe una pervención misma de la noción de derecho. El problema central es que en esta escalada se pierda la noción lo real, se van subjetivando las situaciones.

Dentro del ordenamiento que se está dando no existe la posibilidad de revisar la orden dada.

Este orden jurídico no es que sea sólo anta ónico a los derechos humanos, sino a los principios que sustentan cualquier orden de derechos humanos. Con estas medidas se acelera la exclusión, ya no la marginalidad, se va a la reglamentación de un pueblo cautivo, no dominado. En los campos de concentración existe un régimen que los mismos cautivos elaboran, pero sobre éste está el de la autoridad, que no previene al afectado de lo que ocurrirá. En estas situaciones es imposible compartir un proyecto que no se conoce. Hay una ruptura entre los conceptos de Estado y Nación. La Nación como pueblo no está asociada a este Estado como poder.

El otro principio de los derechos humanos, la libre determinación del pueblo es afectado profundamente, lo que genera en la vida nacional una respuesta de lucha violenta, ésta va ganando terreno ya que el cautivo no negocia.

IGNACIO BALBONTIN :

Respecto a las dos intervenciones anteriores, se debe

añadir desde otro ángulo, dos elementos. En primer lugar, hay una especie de cedazo jurídico, a través del cual se pretende colar todos los comportamientos sociales, lo que implica una sofocación a la sociedad civil. Aquí se debe considerar el problema del "legalismo" del chileno. El chileno tiende a comportarse como el ordenamiento lo ordena, hay un acostumbramiento a cumplir la norma. Frente a esto hay las siguientes posibilidades :

1. Las reacciones que se producen en los campos de concentración; el espontaneismo.
2. La creación de conciencia, orgánica colectiva en términos de la existencia de esta situación. El chileno en general ha tendido a ignorar este tipo de situaciones, porque todo queda a la ambigüedad jurídica. Así la reacción es casi individual, de determinado tipo de órgano, y no de reacciones de tipo colectivo. Esto nos debe llevar a plantearnos la búsqueda de la conciencia orgánica de la situación de sofocación colectiva de la sociedad civil, de tal manera de reaccionar en forma orgánica y no espontánea.
3. Es obvio que el Gobierno corre un riesgo muy importante en la existencia de este tipo de normatividad, deja de tener vigencia real en la medida que es sobrepasada.

PATRICIO AYLWIN :

Se debería buscar una manera de sistematizar las conclusiones que aquí se han sacado.

Parece ser claro que en relación a la libertad de información, la situación está muy definida por el contenido de la disposición del artículo 24 transitorio, que entrega al M. del Interior la autorización de toda nueva publicación, sólo quedan dudas respecto a lo que debe entenderse por nueva publicación. Queda en claro que se incurre en las sanciones de la ley 18.015 cuando se hace una publicación nueva sin ese permiso, vale decir desaparece todo el problema relacionado con los bandos.

En cambio, en relación al derecho de reunión, la situación es más compleja, el delito de infracción a las restricciones al derecho de reunión que decreta el Presidente de la República conforme al citado artículo 24, no puede existir en este momento, porque no se ha dictado decreto alguno que haga uso de esa facultad.

Surge la cuestión si se puede entender cometido un delito de infracción al artículo 41, por las restricciones al derecho de reunión decretados en virtud del estado de emergencia, es evidente que el Gobierno entiende que el bando 82 está vigente y que el ejercicio

del derecho de reunión se regula por esa norma.

Dentro de un criterio jurídico, estima que si el gobierno requiriera a los Tribunales la aplicación de la sanción penal de la ley 18.015, contra las personas que se han reunido sin este permiso, esas personas deberían quedar absueltas y ni siquiera declarados reos porque el delito no puede configurarse porque no existe un decreto que restrinja el derecho, ya que el bando 82 no está vigente. De hecho puede imponerla, pero jurídicamente no tendría valor.

Ahora, el mismo artículo 41 establece que las normas de un estado de emergencia no tienen más valor que dentro de ese estado.

Más allá del derecho positivo vigente es bueno tener presente la gran significación que tiene el grado de deterioro de la vida nacional, que hace que los ciudadanos no sean tales sino súbditos.

Se podría traducir en un trabajo o informe que se sometiera a aprobación todo lo que aquí se ha expuesto y debatido.

MANUEL SANHUEZA :

Respecto a la proposición de don Patricio Aylwin, el Comité Directivo se hará cargo de ella.

En la próxima Sesión se verá La Desprotección de la Seguridad Personal, en base a los documentos preparados para la Sesión Extraordinaria del 28 de Julio recién pasado.

Se levanta la Sesión a las 11,15.-