

ANALISIS DEL DECRETO LEY Nº 1.877, DE DOCE DE AGOSTO DE 1977, QUE INTRODUCE REFORMAS A LA LEGISLACION SOBRE ESTADO DE EMERGENCIA

1.- El estado de Emergencia hasta la dictación del Decreto Ley Nº 1.877.

De acuerdo al Decreto Ley Nº 640 de 10 de septiembre de 1974, los regímenes de emergencia son los siguientes:

- I.- El estado de Guerra externa o interna
- II.- El estado de Asamblea
- III.- El estado de Sitio en sus diversos grados.
- IV.- Facultades Extraordinarias, régimen que no se refiere a materias similares a las efectuadas por los otros regímenes.
- V.- Zonas y estado de Emergencia, y
- VI.- Jefaturas de Plaza.

Hasta la dictación del Decreto Ley Nº 1.877, el estado de Emergencia se encontraba regulado solamente por la Ley de Seguridad del Estado. Repasemos las disposiciones pertinentes.

1.1. El estado de Emergencia procede en dos casos:

En caso de guerra, de ataque exterior o de invasión sea que el ataque o invasión se haya producido o existan motivos graves para pensar que se producirán, en cuyo evento todo o parte del territorio nacional puede ser declarado en estado de Emergencia.

Y en caso de calamidad pública, concepto que dice relación con efectos propios de fenómenos de la naturaleza. En tal evento sólo puede declararse dicho régimen

en la zona afectada por la calamidad y hasta por un plazo de seis meses.

1.2. El estado de Emergencia, cualquiera sea la causa que lo motive, debe ser declarado por el Presidente de la República mediante decreto supremo. Estamos pues, ante una facultad privativa del Jefe de Estado.

1.3. El efecto fundamental del estado de Emergencia consiste en que la zona declarada bajo dicho régimen, queda sometida a la dependencia inmediata del jefe militar que el gobierno designe. Dicho jefe militar puede delegar su facultad, en las distintas zonas, en oficiales de cualquiera de las tres ramas de la Defensa Nacional que estén bajo su jurisdicción.

A fin de establecer correctamente las facultades más relevantes de que se encuentra investido el jefe militar, es necesario distinguir entre aquellas cuyo ejercicio sólo es concebible en caso de guerra, ataque exterior o invasión y aquellas que corresponden conjuntamente a esa situación y a la de calamidad pública.

1.3.1. Facultades que corresponden a ambas situaciones:

- Asumir el mando de las fuerzas armadas que se encuentren o lleguen a la zona de emergencia.
- Reglamentar el porte, uso y existencia de armas y explosivos en poder de la población civil.
- Controlar la entrada o salida de la zona de emergencia y el tránsito en ella, y someter a la vigilancia de la autoridad a las personas que se considere peligrosas. (Se entiende que dicha peligrosidad dice relación con la prevención de delitos que contempla la Ley de Seguridad del Estado).

- Dictar medidas para la protección de las obras de arte y servicios de utilidad pública, con el objeto de evitar o reprimir el sabotaje.
- Impedir que se divulguen noticias verdaderas o falsas que puedan producir pánico en la población civil.
- Publicar bandos en los cuales se reglamenten los servicios a su cargo y las normas a que debe ceñirse la población civil.
- Impartir todas las órdenes o instrucciones que estime necesarias para el mantenimiento del orden interno dentro de la zona.

1.3.2. Facultades cuyo ejercicio sólo es concebible en caso de guerra, ataque exterior o invasión:

- Dictar medidas para mantener el secreto sobre existencia o construcción de obras militares.
- Prohibir la divulgación de noticias de carácter militar estableciendo la censura de prensa, telegráfica y radiotelegráfica que estime necesaria.
- Reprimir la propaganda antipatriótica, ya sea que se haga por medio de la prensa, radio, cine, teatro o por cualquier otro medio.
- Disponer la evacuación total o parcial de los barrios, poblaciones o zonas que se estime necesario para la defensa de la población civil y para el mejor éxito de las operaciones militares.
- Impedir que se divulguen noticias que puedan producir desmoralización en las Fuerzas Armadas.

Tales son las más importantes facultades de que está investido el jefe militar. Omitimos señalar aquellas que, a nuestro parecer, carecen de relevancia para los efectos de este análisis.

Cabe señalar, además, que cuando el estado de emergencia ha sido declarado con motivo de guerra, ataque exterior o invasión, se constituyen inmediatamente los Tribunales Militares en tiempo de guerra. Si, por el contrario, la emergencia ha sido declarada a raíz de una calamidad pública, se mantiene la jurisdicción militar de tiempo de paz.

Como podemos observar, pese a la amplitud de las facultades del jefe militar, entre ellas no se contempla la de ordenar el arresto de personas, ni la de expulsar ciudadanos del territorio nacional ni la de cancelar la nacionalidad a chilenos residentes en el extranjero.

1.4. Por último, puede señalarse como efecto del estado de Emergencia, la improcedencia del recurso de protección establecido en el Acta Constitucional Nº 3.

2.- El estado de Sitio.-

Es éste un regimen de excepción tradicionalmente más severo que el estado de Emergencia. Dicha mayor severidad se encuentra determinada por el tipo de facultades que concede a la autoridad, cuyo ejercicio afecta derechos garantidos por el ordenamiento constitucional, particularmente la libertad personal.

2.1. El estado de Sitio, en sus diversos grados, procede en dos casos de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Ley Nº 640:

2.1.1. En caso de peligro de ataque exterior o de invasión,

tanto si la amenaza proviene de extranjeros como si es obra de chilenos. En tal caso puede ser complementada por la declaración de zonas en estado de emergencia.

2.1.2. En caso de conmoción interior, cualquiera sea su naturaleza.

2.2. Este régimen debe ser declarado mediante Decreto Ley, por la Junta de Gobierno. A diferencia de lo que ocurriría con la declaración del estado de Emergencia, aquí no estamos frente a una facultad privativa del Jefe de Estado.

2.3. Efectos del estado de Sitio. Podemos establecer cuatro tipos de efectos de la declaración de estado de Sitio;

2.3.1. Efectos que dicen relación con la libertad personal.

Por la declaración del estado de Sitio, se concede al Presidente de la República la facultad de arrestar a las personas en sus propias casas o en lugares no destinados a la detención o prisión de reos comunes, por un tiempo no superior a aquel durante el cual se mantenga la vigencia de tal estado. Tal era el único efecto del régimen de emergencia que analizamos, hasta el 11 de septiembre de 1973.

Por el Decreto Ley Nº 951 de 4 de abril de 1975, se estableció que dicha facultad podría ser ejercida también por el Ministro del Interior y por los Intendentes Regionales o Provinciales. En este último caso, sin embargo, el intendente que ordene el arresto debe dar cuenta, dentro del plazo de 10 días, al Ministro del Interior, quien procederá a confirmar o revocar la resolución respectiva.

Posteriormente, el 8 de mayo de 1975, vino a dictarse el Decreto Ley Nº 1009, en virtud del cual se regula el ejercicio de las facultades de "los organismos especializados para velar por el normal desenvolvimiento de las

actividades nacionales y de la institucionalidad constituida". En el artículo primero de dicho decreto ley, se reconoce a dichos organismos la facultad de "detener preventivamente a personas a quienes se presume fundamentadamente culpables de poner en peligro la seguridad del Estado" y se determina que dicha detención no podrá durar más de cinco días, dentro de los cuales el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición del tribunal que corresponda, o del Ministerio del Interior cuando se tratare de un caso de aplicación de las facultades del estado de Sitio. Esta disposición ha llevado, en la práctica, a los actuales gobernantes a entender que los organismos de seguridad pueden detener sin la existencia del decreto respectivo del Ministerio del Interior, el cual debe ser dictado sólo una vez que, transcurridos los cinco días señalados, el detenido sea puesto a disposición de dicha autoridad.

Por último, durante el estado de Sitio, de acuerdo al Decreto Ley Nº 81, "cuando así lo requieran los altos intereses de la Seguridad del Estado el gobierno podrá disponer la expulsión o abandono del país de determinadas personas, extranjeros o nacionales".

2.3.2. Efectos que dicen relación con los atributos de la personalidad.

La nacionalidad es uno de los atributos que el Código Civil reconoce a todos los seres humanos. Es el más importante; se le ha elevado a rango constitucional.

En virtud del Decreto Ley Nº 175 de 10 de diciembre de 1973, se estableció que durante la vigencia del estado de Sitio puede el gobierno, mediante decreto supremo, cancelar la nacionalidad a aquellos chilenos que "atenten gravemente desde el extranjero contra los intereses esenciales

del Estado".

2.3.3. Efectos que dicen relación con la actividad sindical

Sin perjuicio de las normas legales restrictivas de la actividad sindical que han sido dictadas con un carácter definitivo, el artículo 4º del Decreto Ley Nº 198, estableció una restricción que rige específicamente durante el estado de Sitio: las organizaciones sindicales sólo podrán efectuar reuniones de asamblea de carácter informativo o relativas al manejo interno de la organización, y sobre su realización, lugar de reunión y temario deberá informarse con dos días de anticipación a Carabineros de Chile.

2.3.4. Efectos de carácter procesal.

En los casos en que el estado de Sitio se declare por peligro de ataque exterior, de invasión o por conmoción interior en grado de Defensa Interna, rigen las disposiciones sobre tribunales militares en tiempo de guerra.

Cuando el Estado de Sitio sea declarado en grado de Seguridad Interior o en el de Simple conmoción Interior, regirán las disposiciones propias de tiempo de paz, pero la penalidad se aumentará en uno o dos grados; sin embargo para el juzgamiento de un número importante de delitos contemplados en la Ley de Seguridad del Estado se aplicarán las disposiciones de tiempo de guerra tanto en la constitución de los tribunales como en el procedimiento de seguir.

Otro efecto procesal importante del Estado de Sitio consiste en que el recurso de protección establecido en el Acta Constitucional Nº 3, resulta improcedente. Esta declaración de improcedencia rige en todas las situaciones de excepción, incluido el estado de emergencia, como ya lo hemos visto.

3.- Actualmente y desde el 11 de septiembre de 1973, el país ha vivido bajo estado de Sitio y bajo estado de Emergencia, de tal manera que los efectos de uso y otro régimen se han producido conjuntamente sin que, muchas veces, el iletrado pueda distinguir qué actos de la autoridad responden al ejercicio de facultades que le otorga un régimen y que actos responden a las que le otorga el otro.

El estado de Emergencia, establecido a través de la designación de jefes militares en las diversas zonas del país, ha resultado un complemento del estado de Sitio. Así por ejemplo, disposiciones relativas a la libertad de reunión en general y a la libertad de opinión, que constituyen garantías individuales no restringidas por las normas del estado de Sitio, han sido dictadas por los respectivos jefes militares. Pensemos solamente en la dictación del bando Nº 107 en la Zona de Santiago, que no hubiese sido procedente bajo la sola vigencia del estado de Sitio.

En ausencia de guerra externa, ataque o invasión la causal que se ha invocado para declarar zonas en estado de emergencia en todo el país es la existencia, en cada una de ellas, de una supuesta calamidad pública, cuyas causas naturales no han sido explicitadas. Cabe señalar que durante anteriores administraciones se recurrió al mismo expediente, pero por un tiempo mucho más corto y respecto de determinadas provincias del país.

4.- La dictación del Decreto Ley Nº 1.877 de 12 de agosto de 1977, ha dado a entender a la opinión pública nacional e internacional -así ha sido interpretado, en ambos ámbitos, por los medios de comunicación social- que próximamente se pondrá término al estado de Sitio y se

declarará solamente el estado de Emergencia.

Se espera que dicha declaración se fundamente en la existencia de calamidad pública en todas las zonas del territorio nacional.

5.- Conviene recordar qué hubiere significado el próximo cese del estado de Sitio y la declaración del solo estado de Emergencia, de no haberse dictado dicho decreto ley.

5.1. Por cierto, se mantendrían las facultades del jefe militar de la zona declarada bajo dicho régimen (ver 1.3.) y se mantendría la improcedencia del recurso de protección.

5.2. Sin embargo, al cesar el estado de Sitio ninguna autoridad podría ordenar el arresto de los habitantes del país salvo que, imputándoseles la comisión de delitos, sean puestos a disposición del Juez competente, de acuerdo a las normas constitucionales y legales vigentes; cesaría la ambigua facultad de los organismos de seguridad para detener a las personas a quienes se presume culpables de poner en peligro la seguridad del estado; ninguna autoridad podría disponer la expulsión o el abandono obligado del territorio nacional de determinados habitantes del país; cesarían las restricciones al derecho de reunión de las organizaciones sindicales; y ya no regirían las disposiciones y penalidad propias de tiempo de guerra, para el juzgamiento de determinados delitos contemplados en la ley de Seguridad Interior del Estado.

6.- El estado de emergencia bajo la vigencia del nuevo decreto ley Nº 1877.

Las disposiciones introducidas por el decreto ley que

analizamos, modifican sustancialmente el estado de Emergencia, transformándolo de hecho en un nuevo grado del estado de Sitio, menos grave si se tiene en cuenta la atenuación de algunas de las facultades de la autoridad, pero más grave si se observa que a ellas deben sumarse todas las atribuciones tradicionales del jefe militar de la zona declarada en estado de Emergencia.

Como este decreto ley implica alterar normas constitucionales sobre regímenes de emergencia, la Junta de Gobierno lo ha dictado "en el ejercicio de su Potestad Constituyente", de acuerdo al decreto ley Nº 788.

Las modificaciones que experimentará el estado de Emergencia son las siguientes:

6.1. En relación con la libertad personal.

El artículo primero del nuevo decreto ley dispone que "por la declaración del Estado de Emergencia que regula la ley de Seguridad del Estado, el Presidente de la República tendrá la facultad de arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días en sus propias casas o lugares que no sean cárceles".

Tal facultad, que agrava los efectos del estado de emergencia, significa sin embargo, al menos aparentemente, una menor restricción de la libertad personal que la que posibilita el ejercicio de las facultades del estado de sitio, puesto que la detención sólo podrá durar hasta cinco días. Sin embargo, como en el texto del artículo no se explicita que respecto de cada persona dicha facultad pueda ser ejercida "por una sola vez", bien podría interpretarse prácticamente dicha norma, en el sentido que la orden de detención puede renovarse sucesivamente cada cinco días. Apoya dicha hipótesis el hecho de que durante la vigencia del estado de sitio los decretos de detención

que han afectado a muchos ciudadanos durante su vigencia, que se extiende por seis meses, se han prorrogado sucesivamente cada vez que se ha cumplido dicho plazo. También, analógicamente, puede sustentarse dicha hipótesis, en la modificación que el decreto ley 1281 introdujo a la ley de Seguridad del Estado. Hasta la dictación de dicho decreto, el Presidente de la República podía declarar el estado de emergencia "por una sola vez y hasta por seis meses". El decreto ley vino a suprimir la frase "por una sola vez", dejando sentado que el estado de emergencia podría renovarse sucesivamente cada seis meses. La misma lógica puede aplicarse entonces a la interpretación del artículo primero del decreto ley de que nos ocupamos.

Aún cuando se ha incorporado al estado de emergencia la facultad presidencial de decretar el arresto de personas, cesa la posibilidad de que dicha facultad sea delegada en el Ministro del Interior o en los Intendentes Regionales o Provinciales, puesto que los Decretos Leyes 228 y 951 que así lo establecen se refieren sólo al estado de sitio y ninguna disposición del Decreto Ley 1877 declara que dicha norma se entienda aplicable al estado de emergencia.

Sin embargo, el art. 2º del Decreto que comentamos declara que sí se entiende aplicable al estado de emergencia el art. 1º del Decreto Ley Nº 1.009. Ello significa que "los organismos especializados para velar por el normal desenvolvimiento de las actividades nacionales y de la institucionalidad constituida" -ayer la DINA y hoy inequívocamente la C.N.I., - podrán "detener preventivamente a personas a quienes se presume fundadamente culpables de poner en peligro la seguridad del Estado" hasta por el plazo de cinco días. Manteniéndose dicha disposición e incorporando dichas facultades de los servicios

de seguridad al estado de emergencia, se puede prever la misma dificultad observada durante la larga vigencia del estado de sitio; que el gobierno, en la práctica, estime que los organismos de seguridad pueden efectuar detenciones aún antes de dictarse el correspondiente decreto de detención, con lo cual, en el mejor de los casos y de cumplirse fielmente con dichas normas, las detenciones en razón del nuevo estado de emergencia, se extenderían hasta por diez días.

El decreto ley 1877, también ha hecho aplicable al estado de emergencia, el decreto ley Nº 81, que agravando los efectos del estado de sitio tradicional, ha permitido la expulsión o abandono obligado del país de determinadas personas, extranjeras o nacionales.

Por tanto, la única diferencia entre el estado de sitio y el nuevo estado de emergencia, en materia de libertad personal, consiste en que ya no existirá delegación de la facultad de detener al Ministro del Interior y a los intendentes y gobernadores.

6.2. En relación con la actividad sindical.

El decreto en estudio mantiene la restricción a la libertad de reunión de las organizaciones sindicales, que regían durante el estado de sitio desde la dictación del decreto ley Nº 198.

6.3. En relación con los efectos de carácter procesal.

Se mantiene la improcedencia del recurso de protección, en resguardo de las garantías afectadas por las facultades que concede a la autoridad el estado de emergencia; la libertad de reunión de las organizaciones sindicales y todas aquellas que sean objeto de restricción en virtud del ejer

cicio de las atribuciones del jefe militar; libertad de expresión (contra actos tales como el bando 107), libertad de reunión en general, etc.

7.- El nuevo estado de emergencia comprenderá pues, todas las facultades y efectos recién mencionados y, además, todas las atribuciones otorgadas por la ley de seguridad del Estado a los jefes militares, las que hemos reseñado en el número 2.1.2. de este análisis.

8.- En conclusión, la única modificación importante que experimentaría el régimen de garantías individuales en el caso de terminar el estado de sitio y declararse a las distintas zonas del país en estado de emergencia, consistía en que el gobierno ya no podrá cancelar la nacionalidad a ningún chileno, viva dentro o fuera de su patria. Ello, sujeto, desde luego, a que no se dicte un nuevo decreto ley que haga aplicable dicha facultad al estado de emergencia.

9.- Por último, cabe hacer presente que la dictación de este decreto hace presumir que el gobierno ha decidido no promulgar el Acta Constitucional Nº 4. En efecto, en dicha Acta no se menciona el estado de emergencia como régimen inferior al de estado de sitio, sino otros, tales como el de defensa contra la subversión y el de catástrofe, los cuales, de promulgarse el Acta debieran ser declarados por el Presidente de la República con acuerdo de la Junta de Gobierno. En vez de procederse a la promulgación de dicho texto, se ha preferido incorporar la mayoría de las facultades propias del estado de sitio al de emergencia, transformando sustancialmente este régimen, utilizado en

gobiernos pasados y cuya finalidad primigenia fue la de facilitar la administración de las distintas zonas del país en caso de guerra exterior o del acaecimiento de alguna catástrofe natural.

www.archivopatricioaylwin.cl