Boletín N° 9.773-07

Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, que adecua la ley penal en materia de amnistía, indulto y prescripción de la acción penal y la pena a lo que dispone el derecho internacional respecto de los delitos de genocidio, de lesa humanidad o de guerra.

Mensaje Nº 967-362/

Honorable Senado:

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley que adecúa la legislación penal chilena a los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos.

I. ANTECEDENTES

Las violaciones a los derechos humanos, tales como torturas, ejecuciones políticas y desapariciones forzadas ocurridas en Chile, entre el 11 de septiembre de 1973 y marzo de 1990, generaron un herida en nuestra historia que sólo la justicia y la memoria han sido capaces de ayudar a consolar. Así, desde el retorno a la democracia, en 1990, la búsqueda de verdad y justicia respecto de estos crímenes y delitos ha sido una prioridad para los gobiernos democráticos.

Con este fin se crearon las comisiones para conocer la verdad y obtener justicia. Entre ellas, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, creada por el decreto supremo N°355 en abril de 1990; la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, creada por la ley N°19.123 de 1992; la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, creada por el Decreto N° 1.040; la Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, contemplada en la ley Nº 20.405 de 2009; creada mediante el decreto supremo Nº 43, de febrero de 2010; y se dio origen en 2009 al Museo de la Memoria y los derechos humanos.

Los tribunales de justicia, por su parte, han cumplido un rol fundamental en la obtención de verdad y justicia para las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Pero aún quedan pasos por dar. Uno de los pasos fundamentales en este sentido, es adecuar nuestro ordenamiento jurídico de modo de impedir que normas que permiten la impunidad sean aplicadas a violadores de derechos humanos.

Con este fin han habido numerosas iniciativas para eliminar las normas que establecen extinción de la responsabilidad penal, tales como la amnistía y la prescripción, de los delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura (Boletines N°s 3.345-07, 3.959-07, 5918-07, y 6422-07). Asimismo, ha habido iniciativas para anular la denominada “ley de amnistía” (Boletín N°4162-07).

Por lo anterior debemos reconocer el trabajo realizado por diversos parlamentarios que presentaron ideas en proyectos anteriores que fueron considerados y recogidos en el actual proyecto que hoy presentamos, entre ellos, cabe destacar a los Diputados Sergio Aguiló y Alberto Robles, junto con los ex diputados Juan Bustos, Enrique

Accorsi, Alejandro Navarro, Fulvio Rossi, Boris Tapia, Eduardo Saffirio, Gabriel Ascensio, y Edgardo Riveros, quienes, en septiembre de 2003, presentaron un proyecto de ley interpretativa que adecúa la legislación penal chilena a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. En similares términos, cabe destacar a los H. Diputados Sergio Aguiló, Ramón Farías y Tucapel Jiménez, junto con los ex diputados Jorge Burgos, Alfonso De Urresti, Álvaro Escobar, Laura Soto, Patricio Hales, Juan Carlos Latorre, y Raúl Sunico, quienes, en marzo de 2009 presentaron el proyecto de ley que establece ley interpretativa que adecúa la legislación penal chilena a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Todas estas iniciativas tienen como meta en común buscar adecuar el ordenamiento jurídico a los principios del derecho internacional y cumplir con lo prescrito por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Almonacid, Corte IDH 2006; recientemente Caso García Lucero, Corte IDH 2013).

Por ello, este Mensaje de ley busca recoger todas estas iniciativas, armonizarlas e instar por su aprobación.

II. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO

Por medio de este Mensaje estamos cumpliendo un compromiso. En efecto, adecuar nuestro ordenamiento al Derecho Internacional de los Derechos Humanos es una deuda para el Estado de Chile cuyo cumplimiento fue enfatizado en el programa de Gobierno cuando señalamos que “Impulsaremos medidas legislativas y administrativas que impidan la impunidad en materia de Derechos Humanos, tales como impedir toda aplicación en los juicios sobre Crímenes de Lesa Humanidad del D.L. N°2.191, de Amnistía de 1978, y de las normas que regulan la prescripción en materia de delitos comunes o de la prescripción en materia de responsabilidades civiles” (p. 164). A continuación se expresan los fundamentos para impulsar esta medida.

1. El proyecto persigue dar cumplimiento a principios del derecho internacional

El establecimiento de una ley interpretativa que adecúa la legislación penal chilena a los principios y normas internacionales en materia de derechos humanos encuentra su base en la necesidad de respetar y garantizar el ordenamiento internacional sobre derechos humanos.
En el caso Almonacid Arellano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con fecha 26 de septiembre de 2006, condenó al Estado chileno a adecuar su legislación en esta materia y es deber del Estado darle cumplimiento al fallo. El presente proyecto responde a esa necesidad. Entre sus consideraciones, la Corte sostuvo que los delitos de lesa humanidad son inamnistiables e imprescriptibles. En tal oportunidad la Corte señaló: “Este Tribunal ya había señalado en el Caso Barrios Altos que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (párr. 112).

De forma similar argumentó la Corte en un caso más reciente resuelto en 2013 (prr. 150 y ss, Caso García Lucero, Corte IDH).

Asimismo, la calidad de inamnistiable e imprescriptible de estos delitos emana de diversos tratados, tales como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; los Convenios de Ginebra; la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

Además, la obligación internacional de un Estado de juzgar y castigar a los responsables de crímenes contra la humanidad se considera una norma imperativa del derecho internacional que pertenece al ius cogens.

2. No se busca innovar, sino dar certezas

Con el presente proyecto de ley no se busca innovar. Los tribunales de justicia en una sólida jurisprudencia han entendido que el decreto ley N° 2.191 no puede ser aplicado, pues carece de valor jurídico y compromete la responsabilidad internacional del Estado. Entre otras, cabe destacar las sentencias roles N°s 921-09, 4378-08, 5847-08, 8113-08, 3378-09, 7235-08, 2335-09, 2596-09 de la Corte Suprema.

Lo mismo han sostenido respecto de la prescripción prevista en el artículo 93 del Código Penal. “El DL N° 2191 sobre Amnistía, en una interpretación conforme con los convenios de Ginebra, no puede ser aplicado a las contravenciones graves contra los derechos esenciales determinados en aquel derecho convencional internacional cometidos en nuestro país durante su vigencia (C. 26); Asimismo, esta Corte antes ya ha sostenido que la prohibición de auto exoneración, que emana de los Convenios de Ginebra, no sólo alcanza aquellas en que los detentadores del poder, aprovechando las ventajas que su situación les ofrece, conceden extinciones de responsabilidad como amnistías auto concedidas, sino que incluye también la suspensión de la vigencia de instituciones preexistentes como la prescripción de la acción penal, toda vez que la misma aparece concebida para operar en un estado de paz social, y no en situaciones de vulneración de todas las instituciones sobre las cuales dicho estado se funda, y menos en beneficio de aquellos que precisamente provocaron ese quebrantamiento, en términos que el delito resulta imprescriptible” (C. 27) (SCS Rol N° 6188-2006).

Tales fundamentos que impiden la impunidad son extensibles a la denominada “media prescripción” o prescripción gradual. Al respecto se afirma que “por aplicación de las normas del Derecho Internacional y dado que tanto la media prescripción como la causal de extinción de la responsabilidad penal se fundan en el transcurso del tiempo como elemento justificante para su aplicación, la improcedencia de aplicar la prescripción total alcanza necesariamente a la parcial, pues no se advierte razón para reconocer al tiempo el efecto de reducir la sanción, dado que una y otra institución se fundamentan en el mismo elemento que es rechazado por el ordenamiento penal humanitario internacional, de manera que ninguno de tales institutos resulta procedente en ilícitos como el de la especie, por lo que esta sección del recurso también ha de ser desestimada”. (SCS Roles N°s 1813-14, 5831-13, 6318-13, 10.665-11).

Sin perjuicio de lo anterior, en relación a la posibilidad de aplicar la prescripción –total o parcial- y la amnistía respecto de delitos de lesa humanidad, aún existe una disputa interpretativa a nivel judicial; que podría generar una jurisprudencia oscilante.

Frente a esto es deber del legislador resolver, mediante una interpretación auténtica que fije el verdadero sentido de la ley, para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales.

3. Se pretende resolver posibles antinomias

La amnistía, prescripción e indulto constituyen causales de extinción de la responsabilidad penal. Todas ellas operan después de cometido el delito, a diferencia de las causales de exención de responsabilidad penal. Por tanto, en razón de diversos fundamentos, constituyen una renuncia del Estado, o de la sociedad, al ius puniendi, su potestad de castigar ciertos actos que normalmente y legalmente deberían ser castigados.

Tales normas generan impunidad cuando se trata de violaciones a los derechos humanos, lo que vulnera normas y principios del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. Diversas normas de derecho internacional impiden la aplicación de tales causales de extinción de responsabilidad respecto de hechos constitutivos de violaciones a derechos humanos.

Así, es posible constatar una aparente antinomia entre las causales de extinción de responsabilidad genéricas establecidas en los artículos 93 y 103 del Código Penal y las normas de derecho internacional respecto de hechos cometidos durante la dictadura. Lo mismo ocurre respecto del D.L. Nº 2.191, del año 1978, que señala: "Concédase amnistía a todas las personas que, en calidad de autores, cómplices o encubridores hayan incurrido en hechos delictuosos, durante la vigencia de la situación de Estado de Sitio, comprendida entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, siempre que no se encuentren actualmente sometidas a proceso o condenadas". Dicho decreto ley se dictó por la Junta Militar, quien detentaba el poder legislativo de la época. No fue dictada, en consecuencia, por un Parlamento elegido democráticamente y tuvo por fin consagrar una autoamnistía e impunidad.

Tal antinomia es la que el presente proyecto pretende enfrentar.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto interpreta las normas sobre extinción de responsabilidad penal, fijando el sentido de las reglas de extinción de responsabilidad y de la pena.

1. Se establece una norma interpretativa

Se propone fijar el verdadero sentido y alcance de ciertas causales de extinción de la responsabilidad contenidas en los artículos 93 y 103 del Código Penal.

Mediante la norma interpretativa que se propone no se establece una norma retroactiva, en la medida que fija el sentido oficial de la norma, de entre varios posibles. No se trata de una norma modificatoria, pues no pretende resolver un problema de vigencia, sino de ámbito de aplicación, dando certeza sobre el verdadero sentido que debe darse a las normas en nuestro ordenamiento jurídico para que estas se adecuen a la Constitución y los principios del Derecho Internacional.

Ya en 1970 existían en Chile normas ius cogens que impedían la aplicación de determinadas causales de extinción de responsabilidad penal respecto de los delitos

de genocidio, lesa humanidad, y crímenes de guerra, ello favorece la opción interpretativa que adopta el proyecto.

Como ley interpretativa, se entiende incorporada a la norma interpretada, ello porque siempre existió la posibilidad de que se efectuara dicha interpretación. No se sorprende al ciudadano con la afirmación de la punibilidad en ese caso, y, por lo tanto, no vulnera el principio nulla poena sine lege.

En rigor, el presente proyecto, que al ser una norma interpretativa no crea nada, sino que fija el verdadero sentido de la ley, por lo que, se aplica respecto de casos anteriores a su vigencia.

2. Se recogen criterios sustentados por los tribunales chilenos

El presente proyecto busca establecer claramente la interpretación de las leyes penales, referidas a un especial grupo de conductas delictivas, estos son, los delitos de lesa humanidad cometidos en nuestro país durante el período de la dictadura militar. Lo anterior, en el contexto de la protección Internacional en materia de Derechos Humanos y sobre la base del principio de universalidad

Asimismo, se propone acotar la aplicación de la denominada prescripción gradual o media prescripción, establecida en el artículo 103 del Código Penal, en el entendido de que en el contexto de los delitos de lesa humanidad, la prescripción, sea ésta total o parcial, favorece la impunidad y rechaza la idea de justicia.

3. Adecúa la legislación penal chilena a los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos

Conforme al derecho internacional de los derechos humanos el Estado no puede invocar normas de derecho interno para no sancionar a los culpables de estos delitos. No puede permitirse la impunidad. Es así como se propone fijar el sentido y alcance de las causales de extinción de la responsabilidad penal que se establecen en el artículo 93 y 103 del Código Penal, en orden a que deberá entenderse que la amnistía, el indulto y la prescripción, o media prescripción, de la acción penal y de la pena no serán aplicables a los crímenes y simples delitos que, en conformidad a las normas y principios del Derecho Internacional, constituyen genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes o delitos de guerra.

4. Se establece un límite temporal

Además, se establecen límites temporales para la aplicación de la ley, indicándose que se aplica para delitos perpetrados por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actuaron con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, durante el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.

En mérito de lo expuesto, someto a vuestra consideración el siguiente

PROYECTO DE LEY:

“ARTÍCULO ÚNICO.- Fíjase el sentido y alcance de las causales de extinción de la responsabilidad penal y la pena que se establecen en los artículos 93 y 103 del

Código Penal, en orden a que deberá entenderse que la amnistía, el indulto y la prescripción, o media prescripción, de la acción penal y de la pena no serán aplicables a los crímenes y simples delitos que, en conformidad al Derecho Internacional, constituyan genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes o delitos de guerra, perpetrados por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actuaron con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, durante el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.”.

Dios guarde a V.E.,