

Modelos Legislativos de Seguridad Interior: 1925 - 1989

***** Felipe González Morales, Abogado,**
Investigador del Programa de Derechos Humanos. Profesor en la Universidad Diego Portales.

** Este trabajo corresponde a una ponencia presentada al Seminario: "Jurisprudencia sobre Seguridad Interior del Estado bajo el Régimen Militar", organizado por el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago, en Punta de Tralca entre el 21 y el 23 de abril de este año.*

*** El Area Jurídica del Programa de Derechos Humanos se encuentra realizando una investigación en la que participa el autor sobre "La Protección de la Seguridad Interior del Estado y los Derechos Humanos", dentro de la cual se inserta el presente trabajo. En el próximo número de esta revista se publicará un trabajo complementario, conteniendo proposiciones para una legislación democrática sobre Seguridad del Estado.*

En este trabajo abordaré el tema de los modelos legislativos de Seguridad Interior del Estado. Más precisamente, el análisis que pasaré a desarrollar se refiere a los modelos legislativos que en estas materias han regido en Chile desde la dictación de la Constitución de 1925 hasta nuestros días.

Como resulta lógico pensar, toda clasificación supone una simplificación. El tema en cuestión no escapa a esta regla. De este modo, y atendidas, por una parte, las características de los diversos cuerpos legales que nos han regido y, por otra, el alcance necesariamente sintético de este artículo, me ha parecido plausible dividir en 3 los modelos legislativos:

— El 1º, el de la denominada "Ley de Defensa de la Democracia", que rigiera entre los años 1948 y 1958 y que representa un modelo de legislación autoritaria en un contexto en el que subsistían, sin embargo, instituciones propias de un régimen democrático liberal.

— El 2º, que corresponde al modelo original de la Ley 12.927, dictada en el año 1958, y que de alguna manera venía perfilándose en el período previo a la Ley de Defensa de la Democracia, esto es, entre 1925 y 1948. Se trata del modelo que ha recogido en mayor medida las pautas y principios del Derecho Penal contemporáneo y es, por lo mismo, el más cercano a la perspectiva de los Derechos Humanos.

— El 3º modelo es el que ha puesto en práctica el régimen militar, manteniendo formalmente vigente la Ley 12.927, pero introduciéndole sustanciales modificaciones que pervierten su finalidad original. Este modelo abarca también otros textos legales dictados por el régimen militar y sólo lo abordaremos de manera general.

Vamos a seguir, entonces, este orden para nuestro análisis, comenzando por la llamada "Ley de Defensa de la Democracia".

Como se sabe, habiendo sido elegido Presidente de la República con los votos del Partido Comunista en 1946, y habiendo tenido incluso a miembros de esa colectividad como integrantes de su gabinete, Gabriel González Videla le dará un brusco golpe de timón a su gobierno, y no sólo expulsará del mismo al Partido Comunista, sino que buscará su definitiva proscripción. El instrumento para ello será la Ley de Defensa de la Democracia o Ley 8987. En realidad, la ley no se limitó a establecer la proscripción ideológica del Partido Comunista, sino que vino a replantear el tratamiento de la Seguridad Interior del Estado, enfocándolo desde una perspectiva eminentemente autoritaria si se lo contrasta con la legislación anterior.

La ley fue objeto de un largo debate en el Parlamento, llegándose a impugnar incluso su constitucionalidad por algunos parlamentarios, incluidos miembros del Partido Conservador. Este mismo problema se plantearía recién dictada la ley, mediante la interposición del recurso correspondiente ante la Corte Suprema. Eran varias las consideraciones para impugnar la ley, pero la central se refería a que ella introducía nuevas causales de suspensión y pérdida de la ciudadanía. Estas causales, como es evidente, se referían a quienes profesaran ciertas doctrinas, y venían a agregarse a las que establecía la Constitución. La Corte Suprema determinó que la constatación de que la ley añade nuevas causales "no es, sin embargo, determinante para concluir que existe contradicción entre los preceptos legales y las disposiciones constitucionales, puesto que las leyes secundarias pueden *complementar* el texto constitucional, y, para declarar la inaplicabilidad de aquéllas, es preciso que aparezca esa contraposición, porque la Corte Suprema sólo está facultada para declarar inaplicables preceptos legales que sean "contrarios" a la Constitución" (1).

En los hechos, por el artículo 10 de la ley se prohibía "la existencia, organización, acción

y propaganda, de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, del Partido Comunista, y, en general, de toda asociación, entidad, partido, facción o movimiento, que persiga la implantación en la República de un régimen opuesto a la democracia o que atente contra la soberanía del país." Declaradas asociaciones ilícitas, tales agrupaciones importaban un delito por el solo hecho de organizarse. Asimismo, las personas, ya fuere que estuviesen asociadas o no, que infringieran cualquiera de tales prohibiciones, serían sancionadas como autores de delito contra la Seguridad Interior del Estado.

Pero no es por cierto únicamente en esta disposición general que se revela el carácter autoritario. Este se refleja también en otros elementos, como la vaguedad e imprecisión de las conductas punidas y la gravedad y desproporción en las penas. Por lo que se refiere a la vaguedad e imprecisión, ellas se reflejan, por ejemplo, cuando se castiga como autores de delito contra la Seguridad Interior del Estado a quienes "propaguen o fomenten, de palabra o por escrito, o por cualquier otro medio, *doctrinas que tiendan a destruir*, por medio de la violencia, el orden social o la organización política y jurídica de la Nación". Y este es sólo un botón de muestra.

En el caso de los delitos contra el Orden Público, la vaguedad en la descripción no era menos manifiesta, si se considera, por ejemplo, que se sancionaba como autores a aquellos que "organicen, mantengan o estimulen paros o huelgas con violación de las disposiciones legales que los rigen y que *produzcan o puedan producir* alteraciones del orden público o perturbación en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño a cualquiera de las industrias vitales. "Lo propio se desprende de la figura que sigue a la anterior y que se refiere a los que "inciten a ejecutar o de hecho lleven a cabo el sabotaje, la paralización, la implantación del sistema de trabajo lento o cualquier otro acto ilegal que altere o pueda alterar dolosamente el normal desarrollo de las industrias vitales del país o que perturbe o pueda perturbar el normal desenvolvimiento de un servicio público o de utilidad pública".

En lo concerniente a las penas, la ley de Defensa de la Democracia las asimila para los casos de figuras contra la Seguridad Interior y el Orden Público. Ello en circunstancias que tradicionalmente se ha entendido en la doctrina y jurisprudencia que los atentados contra el Orden Público son de menor gravedad que los primeros, con la consiguiente distinción en las penas. El especial énfasis de la Ley 8.987 al sancionar estas conductas, sin embargo, parece tener que ver con el propósito de sofocar sobre todo conflictos de carácter laboral, ya que como se sabe, el Partido Comunista poseía un fuerte arraigo entre los trabajadores sindicalizados.

Por último, y en una breve mención al

Situaciones como las vividas bajo la vigencia de la ley 8987 y particularmente durante sus primeros años de aplicación, no pueden dejar de hacer pensar acerca de la necesidad de supeditar toda legislación sobre estas materias a los principios y fines de la Doctrina de los DD.HH.

papel desempeñado por los Tribunales en este período, hay que decir que ellos no contribuyeron precisamente a moderar los rigores de esta Ley. Así, y en lo que será la tendencia de la actuación de los Tribunales en estas materias, ellos:

- 10) Señalarán que se limitan a aplicar la ley;
- 20) Dejarán de lado, como superfluo, el recurso a las garantías constitucionales como fuente para interpretar adecuadamente la ley;
- 30) Se inhibirán de entrar a analizar la eficacia causal de una determinada conducta por lesionar la Seguridad Interior o el Orden Público;
- 40) Se inhibirán de entrar a calificar si estuvo

o no en la intención del agente lesionar dichos Bienes Jurídicos.

En definitiva, situaciones como las vividas bajo la vigencia de la Ley 8987 y particularmente durante sus primeros años de aplicación, no pueden dejar de hacer pensar acerca de la necesidad de supeditar toda legislación sobre estas materias a los principios y fines de la Doctrina de los Derechos Humanos. De otro modo, se corre el riesgo de que reaparezcan situaciones como la descrita, en las que, visualizado el sistema democrático como meramente formal, se lo restringe hasta el punto de desvirtuar su función y finalidad.

El 2º modelo legislativo al que nos referiremos corresponde al aplicado en el período 1958-1973, esto es, desde la promulgación de la Ley 12.927 (que derogaba a su vez a la Ley 8987) hasta el golpe militar. En realidad, este modelo en varios sentidos empalma con la tradición que venía desarrollándose con anterioridad a 1948. Al respecto, hay que considerar que ya encontramos regulaciones sobre estas materias en algunos pasajes del Código Penal y particularmente en el Título II de su Libro II. Asimismo, a partir del año 1925 se promulga una serie de textos legales especiales. A título meramente ejemplar, podemos señalar el D.F.L. 143 del año 1931 que estableciera como delito contra la Seguridad Interior la propagación de noticias o informaciones tendenciosas o falsas. También podemos mencionar el D.L. 50 del año 1932, en el que encontramos los antecedentes más relevantes, puesto que, con las modificaciones del caso, figuras allí reguladas serán retomadas en lo sucesivo; así tenemos por ejemplo la incitación a la revuelta o al terrorismo, la apología de la violencia, la propagación y promoción de doctrinas subversivas, etcétera. Por otra parte, en la Ley 6026, del año 1937, aparece ya claramente la distinción entre delitos contra la Seguridad Interior y contra el Orden Público, señalándose en forma taxativa las conductas punidas. Esta distinción también se reflejará en las penas, las que serán reguladas de manera prácticamente similar a como lo hará 21 años más tarde la ley 12.927.

El caso es que con la dictación de esta

última se recogen algunos elementos previos, sistematizándolos y, lo que es tanto o más importante, se plantea explícitamente que con esta legislación se acaba con las restricciones al pluralismo ideológico, estableciéndose que la finalidad de estas normas no es otra que la de proteger el sistema democrático. De hecho, esto fue señalado por el propio Carlos Ibáñez en el Mensaje que dirigiera al Congreso con ocasión del envío del Proyecto de ley, si bien es cierto que fue la propia mayoría parlamentaria conformada después de las elecciones de 1957 la decisiva para la derogación de la "ley de Defensa de la Democracia". El asunto es que Ibáñez, que había aplicado dicha ley, reconocerá que orientada ella "a eliminar de la vida cívica nacional al Partido Comunista, la práctica ha demostrado su fracaso, aparte de que ha creado resentimientos del todo inconvenientes al negar a un grupo de ciudadanos el derecho, que a la vez es deber fundamental, de participar en la elección de los Poderes del Estado. "Y que era la protección del sistema democrático lo que se tenía en miras con la nueva normativa aparece destacado en el mensaje con las siguientes palabras: "La democracia, concebida como la convergencia de todos los derechos, tanto de los débiles como de los poderosos, determina el carácter de imprescindible que tiene el ejercicio regular de la autoridad".

Hemos dicho al comenzar este trabajo que el modelo del texto original de la Ley 12.927 es el que más se aproxima a las concepciones del Derecho Penal contemporáneo y en definitiva a la concepción de los Derechos Humanos. Para fundamentar esta afirmación hemos considerado no sólo los fines que ella tuvo en vistas y el hecho de que terminara con las proscripciones ideológicas, sino asimismo al antecedente de que por ella se eliminan algunas de las figuras delictivas más aberrantes desde el punto de vista de su vaguedad e imprecisión.

Sin embargo, con ser un modelo de tendencia democrática no deja de presentar por ello ciertas falencias o imperfecciones. Ahora bien, es cierto que miradas estas falencias después de las experiencias gravísimas que ha traído consigo la dictadura militar, ellas podrían pa-



Gabriel González Videla

recer nimiedades. No cabe duda de que no existe punto de comparación. Pero el hecho es que cuando pareciéramos encontrarnos en la antesala de un nuevo régimen democrático, resulta indispensable incluso entrar a revisar problemas como éstos, que pueden incidir en una nueva legislación.

Así, de partida, hay que señalar que el catálogo de delitos contra la Seguridad Interior no era taxativo, esto es, no aparecía circunscrito a las conductas allí descritas. En efecto, el Artículo 4º indicará que lo cometen "los que en cualquiera forma o por cualquier medio, se alzaren contra el Gobierno constituido o provocaren la guerra, y especialmente..." los que incurrieren en las conductas descritas.

A ello hay que añadir que la forma en que aparecía redactado tanto ese encabezado como el de los delitos contra el Orden Público ("Cometen delito contra el orden público", y se enumeraban las conductas), se prestó también para situaciones irregulares.

En efecto, predominó notoriamente en la

jurisprudencia la idea de que tales encabezados constituían presunciones prácticamente inimpugnables en casos concretos. Así los Tribunales entendieron que se encontraba fuera de la esfera de sus atribuciones el entrar a calificar si la Seguridad Interior o el Orden Público se hallaban realmente afectados con determinadas conductas. Este argumento, de que no existía eficacia causal para lesionar el bien jurídico respectivo, fue esgrimido en diversas defensas judiciales en el período 1958-1973, siendo sistemáticamente desechado por los Tribunales. En el caso, por ejemplo, del proceso que por delito de apología de la violencia se siguiera contra el entonces Senador Carlos Altamirano en 1967, se sostuvo, por la defensa, entre otras cosas, que no existía en la especie eficacia causal para lesionar el orden público; ello, sin embargo, ni siquiera fue considerado en el fallo que se dictara (2).

Es cierto que el problema parece hallarse más en la actitud de los tribunales que en la redacción del texto legal. Ello, sin embargo, lejos de tranquilizarnos debiera movernos a impulsar modificaciones legales al respecto, en el sentido de incorporar expresamente algunos elementos, explicitando así todos los alcances de la labor judicial y evitando que los tribunales se autoinhiban en su tarea. En otras palabras, son razones prácticas las que nos llevan a estas conclusiones.

También son primordialmente razones prácticas las que nos hacen considerar otro punto, que dice relación con cuál o cuáles de los Poderes Públicos son objeto de protección a través de la Seguridad del Estado y el Orden Público. Como ha venido insistiendo en forma creciente la Doctrina de los Derechos Humanos, son los distintos Poderes Públicos (o funciones del Poder Público) los que deben ser protegidos por este medio. Sin embargo, no sólo en Chile sino en la mayoría de los países latinoamericanos ha predominado la tendencia a considerar que es el Poder Ejecutivo del Estado el digno de la mayor, cuando no de la exclusiva, protección.

En el caso de la Ley 12.927, una interpretación adecuada permite perfectamente aclarar

las cosas al respecto, en el sentido que son los distintos Poderes Públicos los que están en juego. Sin embargo, la situación real es que se ha estado lejos de adoptar este criterio, subsistiendo la idea de que el Poder Ejecutivo es el central.

Lo que acontece es que en la Ley 12.927 hay una serie de aspectos que favorecen este reduccionismo, incluyendo algunas cuestiones de carácter procesal (3). Y por lo que se refiere a las figuras penales relativas a la Seguridad Interior, en su gran mayoría ellas contienen la expresión "Gobierno constituido" como el objeto de tutela. De suyo, esta expresión no tendría porqué ser circunscrita al Poder Ejecutivo del Estado: la expresión "Gobierno", es cierto, alude a dicho Poder, pero en otra acepción se refiere también al Sistema Político que rige en un Estado (en el caso de esta ley, al sistema democrático de Gobierno), abarcando, por lo mismo, a los diferentes Poderes Públicos.

En el texto original de la Ley dicha expresión aparecía en 5 de los 7 tipos penales (4) y que existía perfecta conciencia acerca de que se identificaba "Gobierno constituido" con Poder Ejecutivo, lo viene a corroborar el hecho de que debiera recurrirse a una modificación del texto legal para referirse a los demás poderes del Estado en uno de estos delitos. Ello ocurrió en 1972, cuando por la Ley 17.798 o Ley de Control de Armas, se reemplazó en el Art. 4º letra d) la referencia al alzamiento contra el Gobierno constituido por la de alzamiento contra los Poderes del Estado.

Estos son los elementos que me han parecido dignos de un mayor detenimiento en el modelo legislativo sobre Seguridad Interior inmediatamente previo a 1973 y que, según hemos visto, fue el resultado de una elaboración paulatina.

Pasemos ahora al 3º y último modelo: el instaurado por el régimen militar. Como hemos anticipado, sólo aludiré aquí de manera general al modelo legislativo del régimen militar en estas materias, considerando que el mismo fue analizado en forma exhaustiva en otras presentaciones de este Seminario.

Así, nos limitaremos a contrastar este modelo con los que anteriormente han regido en nuestro país y particularmente con el que existía al momento del golpe militar.

El modelo sobre Seguridad Interior implantado en estos años es de carácter esencialmente autoritario, a un punto probablemente no conocido antes en el Chile independiente. Sin embargo, la estrategia seguida por el régimen militar a estos efectos no ha sido explicitada y, de hecho, ha consistido en instrumentalizar en su favor algunos elementos de la tradición legalista chilena. Así, continúa formalmente vigente hasta hoy la ley 12.927, la que ha sido objeto de innumerables parches, recortes y enmendaduras, hasta el punto de desvirtuarla completamente.

Más aún, es el sentido mismo de dicha ley el que ha sido desvirtuado. En efecto, y según hemos revisado, en la ley del año 1958 lo que se tenía en la mira era la protección del sistema democrático. No era la protección de cualquier Estado a lo que se dirigía la ley, sino a la de un Estado con ciertas características bien definidas, y que desde luego el régimen militar no reúne.

El punto, entonces, es que el autoritarismo ha pretendido valerse de disposiciones legales que notoriamente poseían otro sentido. De hecho, se castiga ahora como autores de conductas delictivas a personas que no hacen sino ejercer los derechos y libertades que la propia ley 12.927 les reconocía.

La pretensión del régimen de jugar a recoger la tradición jurídica chilena se estrella, con todo, contra su propia lógica. Ha sido el propio gobierno el que, con ocasión de distintos actos y hasta de nuevas normativas, ha hecho explícito el contraste. Por señalar sólo un caso: cuando por el DL 1877 se incorporó dentro de las facultades que el Estado de Emergencia confiere al Presidente de la República, la de arrestar a personas hasta por 5 días en sus casas o en lugares que no sean cárceles, pudiendo extenderse ese plazo hasta 20 días en ciertas condiciones, se indicó como fundamento: "la conveniencia de adecuar las normas sobre Seguridad del Estado a la realidad que actualmente vive el

país". Esto es, un concepto y un modelo de Seguridad del Estado claramente no democráticos, para una realidad también no democrática.

Asimismo, las modificaciones introducidas por el régimen en la propia Ley de Seguridad del Estado, así como la promulgación de una serie de cuerpos legales por completo ajenos al espíritu democrático previo a 1973, no vienen sino en abono de la tesis de que nos hallamos ante un contrasentido.

Estos otros cuerpos legales dictados por el gobierno militar han sido promulgados en forma paulatina y, generalmente, como medio de respuesta frente a determinadas situaciones. Se advierte, por ejemplo, que una vez que el régimen deja de disponer de manera permanente de las facultades del Estado de Sitio en 1978, va estructurando una serie de normas represivas que le sirven de complemento a las facultades que de todas maneras poseía a través de los Estados de Emergencia y de Perturbación de la Paz Interior.

Un caso transparente lo constituye la llamada "Ley Anti-Protestas" (Ley 18.256), la que surgió como una reacción ante el tímido reconocimiento de los Tribunales del derecho de manifestarse por medio de protestas pacíficas.

Lo propio cabría señalar frente al creciente aumento de las atribuciones conferidas a los Tribunales Militares.

De este modo, se ha llegado al punto de que sin necesidad de recurrir a Estado de Excepción alguno desde septiembre de 1988 y sin recurrir a medidas administrativas, el régimen militar conserva en gran medida intactos sus poderes autoritarios.

En definitiva, lo que se advierte es una hipertrofia del Derecho Penal, al punto de perder éste completamente su carácter de última ratio, de elemento al que se recurre únicamente en ausencia de otros medios menos gravosos. Es cierto que en general el Derecho Penal Político corre precisamente este riesgo, pero en el caso de la legislación de este régimen su desvirtuación es completa.

Pienso, con todo, que de esta dura experiencia puede extraerse una conclusión de importancia. Ella se refiere a que en el futuro no

podrá desatenderse este problema de la Seguridad Interior.

En etapas anteriores a la dictadura era escasa la atención que se le prestaba por el Derecho Penal, el Derecho Constitucional y otras disciplinas jurídicas. Hoy, en cambio, resulta incontrovertible la necesidad de replantearse el estudio del problema, de tal manera de no dejarlo entregado a criterios meramente pragmáticos o tácticos, y llegar a una reformulación del concepto mismo de Seguridad Interior, enfocándolo desde la perspectiva de los Derechos Humanos.

Y es en este mismo sentido de mirar el problema desde la perspectiva de los Derechos Humanos que quisiera hacer un alcance, con el que terminaré este trabajo. Es una cuestión de fondo. Se trata de que tal vez en buena medida las imperfecciones que incluso en un modelo democrático de Seguridad Interior podemos detectar, obedecen precisamente a la lógica de operar con leyes especiales sobre la materia.

Porque sucede que al no situarse derechamente estas normas dentro de la legislación penal ordinaria, parece resultar más fácil la introducción o conservación de elementos ajenos a la Doctrina Penal moderna. De hecho, al observador desatento pudiera aparecérsese como si se estuviera ante reglas de excepción, en circunstancias de que se trata de reglas de aplicación permanente, tan permanente como el Derecho Penal entero.

La tarea de los abogados y del juez se verá también facilitada en la medida en que la comprensión e interpretación de las normas sobre Seguridad Interior se sitúen debida y explícitamente en el ámbito del Derecho Penal ordinario.

Porque no es tan sólo una cuestión de perfeccionar la técnica jurídica la que está de por medio, sino que es el problema propiamente tal de la Seguridad Interior y su normatividad el que debe ser replanteado en cuanto a su sentido y función.

Podremos así entonces algún día traer a colación unas palabras de Jorge Luis Borges a propósito del estudio del latín y el griego. Borges dijo que lo importante no es saber latín

y griego, sino haberlos sabido y haberlos olvidado. Podremos entonces decir lo mismo sobre estas normas especiales, sobre estos, "modelos legislativos" de Seguridad Interior del Estado. Podremos haberlos conocido y haberlos olvidado.

NOTAS

(1) Este juicio está tomado de *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Año 1949, 2ª p., Sección 1ª, pp. 618 ss.

(2) Tomado de *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, T. LXV, 2ª p., Secc. 4ª, pp. 9 ss.

(3) Estas consideraciones de carácter procesal serán abordadas por Juan Enrique Vargas en su trabajo complementario a éste y que será publicado en el próximo número de esta revista.

(4) Así, en el Art. 4º letra a) se sanciona a "los que inciten o induzcan a la subversión del orden público o a la revuelta, resistencia o derrocamiento del Gobierno constituido y los que con los mismos fines (...)" (promuevan la comisión de una serie de delitos). Por la letra b) se castiga a quienes induzcan a las Fuerzas Armadas, instituciones de Policía o miembros de unas u otras "a la indisciplina, o al desobedecimiento de las órdenes del Gobierno constituido o de sus superiores jerárquicos. La letra c) concierne a quienes tengan cierta relación con reuniones "destinadas a proponer el derrocamiento del Gobierno constituido o a conspirar contra su estabilidad". En la letra d) la figura se refiere a grupos de combate y en general organizaciones semejantes que persigan fines atentatorios contra la Seguridad Interior, entre los que se cuenta "alzarse contra el Gobierno constituido". Finalmente, por la letra e) del Art. 4º se sanciona a los funcionarios de las FF.AA. o de la Policía que "no cumplieren las órdenes que en el ejercicio legítimo de la autoridad les imparta el Gobierno constituido, o retardaren su cumplimiento o procedieren con negligencia culpable; los delitos de las letras f) y g), en tanto, incorporaban entre otros elementos a la forma o el régimen republicano y democrático de gobierno.