

CENTRO DE DOCUMENTACION  
Vicaría de la Solidaridad

Documento No. 0085.00  
Ingreso \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

SEGURIDAD  
NACIONAL

Trabajo N.4

# (Concepto de Seguridad del Estado)

## T E M A R I O

### PRIMERA PARTE :

#### EL CONCEPTO TRADICIONAL DE SEGURIDAD DEL ESTADO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO NACIONAL.

- a) PROTECCION ORDINARIA DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO.
- b) PROTECCION EXTRAORDINARIA DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO.
- c) CONCLUSION.

### SEGUNDA PARTE :

#### EL CONCEPTO DE SEGURIDAD DEL ESTADO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO CHILENO DESDE EL 11 DE SEPTIEMBRE EN ADELANTE.

- a) EL NUEVO CONCEPTO. SU AMPLIACION. SU VAGUEDAD.
- b) LA ESTABILIDAD DEL GOBIERNO Y SU PROYECTO POLITICO COMO CONTENIDO DEL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD INTERIOR.
- c) CONCLUSION.

TRANSFORMACION DEL CONCEPTO DEL ESTADO DE SITIO.

## EL CONCEPTO TRADICIONAL DE SEGURIDAD DEL ESTADO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO NACIONAL

El ordenamiento jurídico chileno vigente al 11 de septiembre de 1973 contemplaba una serie de medidas ordinarias (de carácter represivo) y extraordinarias (de carácter preventivo) para velar por su propia seguridad, tanto en el sentido externo (autonomía, independencia, integridad territorial y autodeterminación) cuanto en el sentido interno (ordenamiento institucional, normalidad constitucional).

A continuación examinaremos, por separado, estos dispositivos o arbitrios ordinarios y extraordinarios, con el fin de determinar el concepto de seguridad del Estado acogido por dicho ordenamiento.

### A) Protección ordinaria de la seguridad del Estado

Ella está representada por las disposiciones legales en las que se contiene la descripción y el castigo de los hechos que atentan en contra de este valor. De ahí que pueda afirmarse que la protección ordinaria, permanente, que el legislador brinda a la seguridad del Estado, tiene carácter represivo, lo que significa que se actúa o reacciona después de cometido el hecho estimado por la ley lesivo o peligroso para dicha seguridad.

La seguridad, como condición de libertad y exención de todo peligro, daño o riesgo, es indudablemente un concepto profundamente arraigado en todo ordenamiento jurídico.

La máxima protección para los intereses que a la comunidad interesa salvaguardar, como requisito esencial para su existencia y desarrollo, es la que se presta a través del ordenamiento jurídico penal. En el Estado y sus organismos integrantes, recae la misión de amparar y tutelar los intereses reconocidos y valorados por la comunidad y recogidos por el legislador como bienes jurídicamente protegidos. Dicha protección penal persigue, en lo fundamental otorgar seguridad, en el sentido de proteger al conjunto de bienes jurídicos y a la suma de todos ellos,

como asimismo a sus titulares, frente a cualquier peligro, daño o riesgo. La tranquilidad individual y pública, la paz social, la convivencia armónica y pacífica de los ciudadanos, son condiciones indispensables para el progreso y desarrollo del individuo y de la comunidad misma y, en definitiva, de la Nación. Una manifestación de este hecho es el reconocimiento, con carácter de garantías constitucionales, que todas las Constituciones contienen, de un conjunto de derechos fundamentales, cuyo libre ejercicio y manifestación, como también su adecuada protección, condicionan el referido progreso y desarrollo individual y social.

Al lado de los bienes jurídicos individuales, en que se traducen los derechos esenciales reconocidos por el ordenamiento jurídico, van surgiendo otros, que derivan, ya de las relaciones entre los individuos, ya de las relaciones de ellos con el Estado. Es en este último ámbito donde se inscriben los atentados contra la seguridad del Estado, tanto exterior como interior. Hay consenso en que el fundamento de estas incriminaciones es únicamente la defensa social, la necesidad de vivir pacíficamente, de mantener la autonomía de un conglomerado humano conforme a los principios aceptados por la generalidad de los ciudadanos. Conocida es la explicación que a este respecto da Carrara, en cuanto a que en materia de delitos políticos no existen los "principios absolutos y constantes propios del derecho penal," y su conclusión de que "la exposición de los delitos políticos no puede ser sino una historia..." ya que, en el campo de los llamados delitos contra la seguridad del Estado, tanto interna como externa, no existe el derecho penal filosófico."

Sin perjuicio de tales consideraciones, todas las legislaciones, con mayores o menores diferencias, propias del devenir de los tiempos y de las particularidades de cada sistema político, han consagrado la protección penal para la existencia misma del Estado y su integridad e independencia.

El Código Penal Chileno, en el título I del Libro II, establece sanciones para los "crímenes y simples delitos contra la seguridad exterior y soberanía del Estado." En el título II del mismo libro, se refiere a los atentados contra la "seguridad interior del Estado."

La protección penal brindada por el legislador de 1874, fecha de promulgación del Código Penal, aparece completada a través del tiempo por numerosos textos legales, entre los cuales destacan el Código de Justicia Militar, la Ley sobre Seguridad del Estado (No. 12.927), la Ley sobre Control de Armas (No. 17.798) y la Ley sobre Abusos de Publicidad (No. 16.643).

El objeto de la tutela penal en estos delitos, es decir, el bien jurídico protegido, es la seguridad exterior, la soberanía nacional y la seguridad interior.

Los delitos contra la soberanía nacional y la seguridad exterior del Estado, tutelan la existencia de este último y su soberanía en cuanto persona de derecho internacional. Todas estas figuras delictivas giran en torno a la consideración de que la nación chilena, organizada jurídicamente como Estado, tiene derecho a existir en su integridad, igualdad e independencia en el conjunto de las naciones y todos los súbditos chilenos tienen, respecto del Estado chileno y por el solo hecho de pertenecer a él, un doble deber: activo, en el sentido de cooperar en la forma que las leyes determinen, a la defensa y mantenimiento de este derecho fundamental, y pasivo, en cuanto deben abstenerse de toda conducta que pueda traducirse en un menoscabo de dichos derechos (Cfr. Etcheberry, Derecho Penal, t.IV, p. 91). Los delitos contra la seguridad externa se integran con conductas que por implicar la provocación de una guerra entre Chile y otra potencia, la creación del riesgo de un conflicto o la directa militancia en él, contra los intereses nacionales, dañan o ponen en peligro aquella seguridad, esto es, la capacidad del Estado para subsistir como tal, como sujeto de derecho internacio-

nal, autónomo e independiente [soberano] dentro del conglomerado de las naciones. Esta seguridad externa exige también la protección de la integridad territorial, la independencia y autodeterminación de la nación chilena (delitos contra la soberanía).

Por otra parte, surge también la necesidad de defender y proteger la seguridad interior, o sea, el aspecto interno de la soberanía que el Estado ejerce en el territorio nacional. El ordenamiento jurídico político a través del cual se ejerce el poder, sus instituciones y autoridades, necesitan estar dotadas de la independencia y autodeterminación necesarias, así como de la indispensable facultad de imponerse coactivamente, para garantizar la tranquilidad pública, la paz social, en suma, la coexistencia armónica y pacífica de los ciudadanos bajo la soberanía del Estado y del Derecho. En este ámbito se integran los tradicionalmente denominados "delitos políticos," cuyo bien jurídico protegido es la normalidad constitucional, el ordenamiento institucional, la organización política del Estado.

Es así como las infracciones a que se refiere el título II de libro II del Código Penal (delitos contra la seguridad interior del Estado) contemplan diversas formas de alzamiento cuyos fines apuntan justamente a la alteración o perturbación de las bases mismas del Estado: promover la guerra civil; cambiar la Constitución del Estado o su forma de Gobierno; privar de sus funciones o impedir que entren en el ejercicio de ellas el Presidente de la República o el que haga sus veces, a los miembros del Congreso Nacional o de los tribunales superiores de justicia; impedir la promulgación o la ejecución de las leyes, la libre celebración de una elección popular; coartar el ejercicio de sus atribuciones o la ejecución de sus providencias a cualquiera de los poderes constitucionales, arrancarles resoluciones por medio de la fuerza o de ejercer actos de odio o de venganza en la persona o bienes de alguna autoridad o de sus agentes. El Código de Justicia

Militar, por su parte, en el título IV del libro III, "Delitos contra la seguridad interior del Estado," se remite a los delitos de rebelión y sublevación de que trata el Código Penal, en lo tocante a los aspectos sustantivos, conteniendo disposiciones diversas sólo en lo relativo a la participación y a la penalidad. En consecuencia, acoge el mismo concepto estricto, propio, de seguridad interior, que tiene el Código Penal.

Este mismo concepto de seguridad interior es el que preside la tipificación de los delitos contra la seguridad interior previstos en la ley No. 12.927 sobre seguridad del Estado, cuyo artículo 4 se refiere a los que "se alzarán contra el Gobierno constituido o provocaren la guerra civil," para ilustrar después, en 7 letras, otras tantas formas de concreción de aquellos conceptos centrales, todas las cuales están referidas, en definitiva, a la destrucción del régimen republicano y democrático de gobierno, a la alteración del orden social y a la perturbación de la normalidad constitucional.

De la somera revisión de los textos legales que contemplan la defensa ordinaria de la seguridad del Estado, en su aspecto externo e interno, efectuada precedentemente, se desprende la conclusión que el legislador ha adoptado en esta materia un concepto riguroso, estricto o restringido de "seguridad del Estado," limitando su contenido a lo estrictamente necesario para proteger la existencia, integridad e independencia de este último, y los valores esenciales de la institucionalidad, representados por la normalidad constitucional. Cabe agregar que cada uno de los componentes de la seguridad del Estado (seguridad exterior, soberanía, seguridad interior) tiene, en el ordenamiento jurídico analizado, un contenido específico y preciso, perfectamente delimitado.

Debe anotarse que junto al concepto de seguridad del Estado existe el de "seguridad pública," el cual tiene un sentido y alcance totalmente diferente al anterior, pues no significa otra cosa que la "tranquilidad pública." El

Estado también debe garantizar este último sentimiento de la ciudadanía, la opinión de seguridad social, la confianza en el normal y pacífico desenvolvimiento de las actividades ciudadanas. No se trata aquí de atentados en contra del orden institucional establecido, sino más bien de alteraciones pasajeras de la tranquilidad. La seguridad pública así entendida, como tranquilidad pública, es el "orden público" al que alude el título III de la ley de seguridad del Estado. Se trata de un bien jurídico distinto y de menor jerarquía que la seguridad del Estado, al que se presta protección también por el Código Penal en el título VI del Libro II [delitos contra el orden y la seguridad públicos cometidos por particulares]. El orden público, pues, en su acepción penal de tranquilidad pública, no integra el concepto de seguridad del Estado, en el ordenamiento jurídico vigente en nuestro país el 11 de septiembre de 1973.

#### B) Protección extraordinaria de la seguridad del Estado.

La Constitución Política prevé que la seguridad del Estado pueda verse afectada por hechos de carácter extraordinario, verdaderas emergencias, como una guerra o una conmoción interior, y contempla, para tales eventos, mecanismos de carácter igualmente excepcional para hacer frente a la situación originada. Tales mecanismos están representados por los "régimenes de emergencia," cuya esencia consiste en dotar al Gobierno de facultades especiales y extraordinarias que le permiten actuar sobre determinados derechos fundamentales de la persona, restringiéndolos o limitándolos, con el fin de hacer frente y superar la emergencia.

Los régimenes de emergencia contemplados por la Constitución de 1925 son tres: el estado de asamblea, en que puede declararse por el Presidente de la República una o más provincias invadidas o amenazadas, en caso de guerra extranjera; el estado de sitio, que procede en caso de ataque exterior o de conmoción interior; y las leyes de facultades especiales, que pueden dictarse "cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior."

Como puede apreciarse, algunos de los eventos que



permiten la declaración de los regímenes de emergencia citados constituyen una amenaza para la seguridad exterior (provincias invadidas o amenazadas de invasión, en caso de guerra extranjera; ataque exterior; y necesidad imperiosa de la defensa del Estado), en tanto que otros representan un peligro para la seguridad interior, como ocurre en el caso de conmoción interior o cuando lo reclamare la conservación del régimen constitucional o la paz interior.

El concepto de seguridad exterior que se desprende de la reglamentación de los regímenes de emergencia guarda concordancia con el que contempla la legislación penal represiva anteriormente citada destinada a proteger aquel valor. Se trata, en efecto, de preservar la autonomía e independencia del país, su integridad territorial, su derecho a la autodeterminación, todo lo cual, obviamente, se ve amagado en caso de guerra externa o de ataque exterior.

En lo que se refiere al concepto de seguridad interior, se observa también un criterio coincidente entre la legislación penal represiva aludida y los regímenes de emergencia que se fundan en la ocurrencia de hechos extraordinarios que afectan dicha seguridad.

Como se sabe, en la Constitución del 25, la causal que permitía la declaración del estado de sitio por razones de seguridad interior, era la existencia de una conmoción interior efectiva, que estuviera ocurriendo al momento de efectuarse la declaración y a la cual fuera menester poner término mediante el otorgamiento al Ejecutivo de facultades extraordinarias que le permitieran afrontar el estado de excepción. La definición del Diccionario de conmoción interior, como "tumulto, levantamiento o alteración de un reino, provincia o pueblo," adoptada por todos los autores nacionales, para los fines de la caracterización jurídica de esta institución, evidencia la exigencia de hechos graves y objetivos, de ocurrencia actual, profundamente trastornadores de la normalidad institucional. Sólo hechos de esta magnitud y trascendencia daban lugar a la

declaración del estado de sitio por razones de seguridad interior y justificaban las medidas extraordinarias que en perjuicio de los derechos constitucionales podía adoptar el Ejecutivo para superar la situación de emergencia.

Igual predicamento ilustra el sentido del otro régimen de emergencia vinculado con la seguridad interior, esto es, las leyes de facultades especiales, que procedía solamente "cuando lo reclamare la necesidad imperiosa ... de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior, y sólo por períodos que no podrán exceder de seis meses... Fuera de los casos prescritos en este número, ninguna ley podrá dictarse para suspender o restringir las libertades o derechos que la Constitución asegura."

Precisamente, la seguridad interior, en sentido estricto, como objeto jurídico de la tutela penal, consiste en la normalidad del régimen constitucional. Y es el peligro para la misma, la idea central que inspira tanto este régimen de emergencia como el del estado de sitio, toda vez que la conmoción interior representa justamente un peligro para la conservación de la normalidad constitucional.

En suma, la voluntad del constituyente era que las situaciones de emergencia por las que se concedían al Gobierno facultades extraordinarias, estuvieran claramente caracterizadas y precisadas como sucesos realmente graves que alteraban profundamente la normalidad de las instituciones fundamentales del Estado. Se requería de un peligro serio y efectivo para la seguridad del país, cuyo significado y contenido estaba suficientemente aclarado por la doctrina constitucional y también por la utilización práctica de los regímenes de emergencia bajo el pleno imperio de la Carta del 25. De esta manera, el texto constitucional no podía prestarse para interpretaciones ambiguas o acomodaticias. La necesidad de la defensa de la seguridad del Estado no podía ser invocada arbitrariamente para restringir o abrogar las garantías constitucionales.

## CONCLUSION

El examen de los mecanismos ordinarios y extraordinarios para la protección de la seguridad exterior e interior, efectuado precedentemente, muestra que el ordenamiento jurídico chileno vigente hasta el 11 de septiembre de 1973, tenía un concepto propio, estricto y riguroso de la "seguridad" del Estado.

En aquel ordenamiento, la seguridad del Estado presentaba perfiles nítidamente delineados, que hacían posible su definición en términos claros y precisos: lo que se trataba de tutelar era la independencia del país, su autonomía e integridad territorial; el mantenimiento de la normalidad constitucional, la estabilidad de las instituciones fundamentales.

Fuera de este marco razonable de protección (que implica, como contrapartida, la prohibición de atentar en contra de la seguridad del Estado, así concebida), los ciudadanos conservaban y podían expresar su esfera de libertad política, sin exponerse a represalias o sanciones, justificadas en "razones de seguridad nacional." Los derechos constitucionales y las libertades públicas eran, de este modo, compatibles con la necesidad de preservar la seguridad del Estado. En suma, existía un límite claramente establecido por la Constitución y la ley, entre lo que se prohibía a la persona y lo que se le permitía en relación con la seguridad del Estado.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD DEL ESTADO EN EL ORDENAMIENT  
JURIDICO CHILENO DESDE EL 11 DE SEPTIEMBRE EN ADELANTE.

1) El nuevo concepto. Su ampliación. Su vaguedad.

El ordenamiento jurídico existente en Chile desde el 11 de septiembre de 1973 (esto es, la "nueva institucionalidad" a que alude el Gobierno de la Junta Militar, y que se plasma en numerosos decretos leyes que se han dictado y, como un todo más orgánico, en las Actas Constitucionales) contempla un concepto de seguridad del Estado radicalmente diferente al vigente en el ordenamiento jurídico anterior, ya examinado, que permite, con justicia, afirmar que existe una nueva concepción de este bien jurídico, la seguridad del Estado, a la cual se la denomina con mayor frecuencia con las expresiones de "seguridad nacional."

Desde el punto de vista formal (anunciador de su nuevo contenido) puede sostenerse que en el sistema actual, el concepto de seguridad del Estado es considerablemente más amplio que en el anterior, toda vez que comprende sus componentes tradicionales, más otros que se agregan, y que son los que le dan su nueva fisonomía. Siempre en el plano formal, puede también afirmarse que la seguridad del Estado pierde el carácter preciso y específico que tenía en el ordenamiento anterior, y se convierte en un concepto vago, incierto, que permite la invocación genérica de las "razones de seguridad" para restringir y suspender los derechos constitucionales y las libertades públicas, sin que siempre se sepa a qué se está aludiendo concretamente.

En el considerando 10. del Acta Constitucional No. 4 se define a la seguridad nacional como "la aptitud del Estado para garantizar el desarrollo económico y social de la comunidad, precaviendo y superando las situaciones de emergencia que pongan en peligro el logro de los objetivos nacionales." Sustancialmente coincidente con esta acepción de seguridad nacional es la que propone el Coronel de Ejército Alejandro Medina Lois, Director de la Academia de Guerra:

"Seguridad nacional es la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su modo de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales." Otro tanto ocurre con la definición ofrecida por el Coronel Gerardo Cortés Rencoret, Jefe del Estado Mayor de la IV División del Ejército: "Seguridad nacional es la administración del poder nacional a fin de respaldar la obtención de nuestras aspiraciones institucionales y mantener aquellas que conforman el patrimonio nacional."

De acuerdo con esta nueva concepción de la seguridad nacional, se produce una especie de sensibilidad o celo exacerbado respecto de este valor, que ve una amenaza para él, no sólo en los ataques inmediatos al mismo, expresado en hechos que apuntan al derrumbamiento o sustitución de las instituciones esenciales del Estado, sino que en cualquier forma de antagonismo o presión dentro de la Nación. Toda crítica o discrepancia con la gestión oficial crea un problema de seguridad interior, por cuanto obstaculiza el logro de los así llamados "objetivos nacionales," determinados, por otra parte, exclusivamente por el mismo Gobierno, con un criterio manifiestamente elitista, que prescinde de la voluntad popular, con el pretexto de interpretarla.

Surgen así los nuevos valores de la "unidad nacional," "solidaridad patria" y otros similares, que se proclaman como indispensables para la consecución de los objetivos nacionales, lo que sólo pueden satisfacerse a través de la acción decidida y enérgica del Gobierno de las Fuerzas Armadas. Todo factor de desavenencia, de desunión, toda crítica a la gestión oficial crea problemas para la estabilidad del Gobierno (y por ende para la seguridad interior), al ponerse en duda su capacidad o cuestionar su derecho para definir metas y procedimientos para llevarlas a cabo.

Como se aprecia, es sobre todo el concepto de seguridad interior, como componente de la seguridad del Estado o seguridad nacional, el que ha sufrido la mayor

transformación y extensión, debido a lo cual este trabajo se orientará fundamentalmente en este sentido. Además, hasta el momento siempre el Gobierno ha invocado razones de seguridad interna [conmoción interior] para mantener al país en estado de sitio.

En nuestro medio, el nuevo concepto sobre la seguridad nacional se expresa, ante todo, a través de una práctica sostenida, que justifica toda medida limitativa de los derechos de la persona, invocando justamente razones de seguridad nacional, las que nunca, por lo demás, son debidamente especificadas; y luego, a través de diversos textos legales que se examinarán más adelante, los que culminan con la regulación de los regímenes de emergencia contenida en el Acta Constitucional No. 4, especialmente con la nueva situación de emergencia, denominada de subversión latente, que se crea por esta Acta, y que no tiene precedentes ni parangón en nuestra tradición constitucional.

La nueva concepción de la seguridad del Estado (particularmente la interior) se expresa fundamentalmente en la reglamentación de los mecanismos extraordinarios de carácter preventivo destinados a protegerla, representados por los regímenes de emergencia.

Es así como el presupuesto de la declaración del estado de sitio por razones de seguridad interior (la conmoción interior), ha sido reformulado por el DL 640 (que sistematiza normas relativas a regímenes de emergencia) en términos tales que incluye sucesos de gravedad menor no susceptibles de ser apreciados objetivamente y que podrían ser enfrentados recurriendo solamente a los arbitrios ordinarios previstos para la defensa de aquella seguridad. En definitiva, como se verá detenidamente más adelante, se mantiene sólo formalmente la exigencia de la conmoción interior, pero se le da un contenido nuevo, ajeno y opuesto al natural y obvio del término, que comprende hipótesis que no representan una considerable perturbación de la normalidad constitucional o de la paz interior.

Pero es el nuevo régimen de emergencia que se crea en virtud del Acta No. 4, denominado "estado de defensa contra

la subversión," que procede en caso de subversión latente, el que revela más elocuentemente el cambio de concepción sobre seguridad del Estado o seguridad nacional (concretamente, la seguridad interior). En efecto, la seguridad interior deja de ser un concepto claro y preciso, limitado o restringido, al no definirse o especificarse el contenido de la subversión latente. Ni el texto del Acta ni sus considerandos señalan, siquiera a vía de ejemplo, un hecho material que la constituya, pese que se trata de situación de emergencia absolutamente novedosa en nuestro ordenamiento constitucional, por la cual se conceden al Poder Ejecutivo amísimas facultades que le otorgan amplia discrecionalidad para restringir y hasta suspender las más fundamentales garantías constitucionales.

Para apreciar la amplitud y la vaguedad de la llamada subversión latente, debe repararse en que a la ambigüedad propia del término "subversión", en la nueva versión sobre la seguridad interior del Estado (a la que nos hemos referido precedentemente), se agrega otro elemento que contribuye a hacer aún más difuso e incierto el significado y la consistencia de esta situación de emergencia. Nos referimos a que basta que la subversión (entendida en la forma amplia señalada antes) se encuentre "latente" para que proceda la declaración del estado de defensa contra la subversión. Subversión latente no significa siquiera subversión en gestación, en desarrollo, con manifestaciones materiales, objetivas y, por ende, perceptibles. Es sólo la remota posibilidad apreciada subjetivamente por el Gobierno de que la subversión llegue alguna vez a manifestarse en hechos concretos. Cualquier actividad de la persona, cualquier manifestación de un pensamiento, toda crítica o discrepancia puede ser presentada como una demostración de que la subversión está latente y que la seguridad interior resulta, en consecuencia, afectada. Desaparece de esta forma la "especificidad" de la seguridad interior. Con su ampliación a extremos tan vagos que imposibilitan todo intento de definición, desaparecen también la seguridad jurídica y los derechos del hombre, por no existir un límite claro entre los que se permite y se prohíbe a la persona en relación con la seguridad interior.

El Gobierno (como único encargado de las labores de inteligencia e información) siempre podrá decir que existe subversión latente, aunque no se la perciba por la ciudadanía (ya que no se establece ninguna referencia objetiva para apreciar dicho estado de latencia), máxime si se considera que la "nueva institucionalidad," como lo han reiterado las más altas autoridades de Gobierno, incluido el Jefe del Estado, presupone y es la respuesta a una "agresión permanente" de parte de determinadas ideologías en contra de la libertad y la democracia, que el citado Gobierno afirma defender. En estas circunstancias, mientras dure tal agresión, la subversión estará a lo menos latente, y se hará necesario el establecimiento del correspondiente régimen de emergencia, para hacer frente a dicha situación.

En suma, pues, el presupuesto de la declaración de los regímenes de emergencia por razones de seguridad interior, deja de ser un suceso realmente grave que representa un riesgo serio para la seguridad interior, entendida en su acepción estricta y limitada. La conmoción interior, en su nueva modalidad establecida en el DL 640, y el estado de subversión latente, incluyen, en su amplitud y vaguedad, eventos desprovistos de aquella significación gravemente negativa para la seguridad interior.



2) La estabilidad del Gobierno y su proyecto político como contenido del nuevo concepto de Seguridad interior.

El nuevo concepto de seguridad interior que se proclama, se confunde en definitiva, con la propia estabilidad del Gobierno actual y con sus posibilidades de llevar adelante su proyecto político de seguridad nacional y de desarrollo.

En el anterior sistema, si bien diversos delitos contra la seguridad interior estaban concebidos como un atentado contra la estabilidad del Gobierno (desestabilizarlo, según la ya famosa frase), ello ocurría porque dentro del régimen democrático representativo de Gobierno, la sedición, que tenía como objetivo derrocarlo, era en verdad un atentado real en contra de la seguridad interior entendida en el sentido restringido que se ha consignado anteriormente, pues significaba torcer la voluntad popular y alterar, por ende, la normalidad del orden constitucional. Eran esos valores, antes que la estabilidad de determinado Gobierno, lo que se defendía mediante estas figuras delictivas.

La situación actual es enteramente diferente: no se trata ya de impedir los ataques a las instituciones democráticas (ya inexistentes) o de defender intereses sociales que pertenezcan a toda la comunidad, sino que de librar de obstáculos la realización de un determinado proyecto del Estado, instrumento de la cual son las Fuerzas Armadas. La estabilidad del Gobierno, así entendida, como la permanencia de un régimen autoritario impuesto desde arriba, sin participación popular, es el contenido concreto y específico del nuevo concepto de seguridad interior que se propone como cúspide jerárquica del ordenamiento jurídico y social, y a la cual se subordina todo otro valor, individual o colectivo.

La Seguridad Nacional como el valor supremo.

La novedad de esta nueva concepción de la seguridad nacional se expresa en esta materia, no sólo a

través de la creación de un concepto diferente, más amplio y comprensivo que el anterior, que incluye toda forma de oposición, antagonismo, presión o crítica de la autoridad, sino que también, y muy fundamentalmente, a través del establecimiento de una nueva jerarquía de valores y prioridades, en la cual "la Suprema Excelencia corresponde (precisamente) a la estabilidad institucional, la paz interna y la solidaridad patria" (declaración oficial del Director Nacional de Comunicación Social, Coronel Gastón Zúñiga Paredes, justificando la relegación a Putre de Belisario Velasco, Gerente a la sazón de la Radio Balmaceda, y la requisición de una edición de la Revista Ercilla). Como se comprende fácilmente, las expresiones "estabilidad institucional, paz interna y solidaridad patria" aluden justamente al valor de la seguridad interior. Igualmente explícita es esta declaración oficial cuando se refiere al destino de las garantías constitucionales: "En tanto la seguridad interior del país lo requiera las libertades públicas deberán someterse a las exigencias de esas prioridades nacionales."

Tal ordenación de los valores, que eleva al primer lugar la seguridad interior del país, se encuentra en abierta pugna con los principios políticos, filosóficos y jurídicos que inspiraban la Constitución del año 25, basada en el Estado Liberal de Derecho, donde la "Suprema Excelencia" correspondía a la libertad del hombre, soporte de toda la construcción político jurídica del sistema.

Aún en presencia de hechos tan graves como un ataque exterior o una conmoción interior, y aunque lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior, bajo dicha Carta la libertad personal sólo podía ser restringida "por períodos que no podrán exceder de seis meses" y en circunstancias tales que hacían lo menos odiosa posible la referida limitación y dificultaban en

alto grado la posibilidad de un ejercicio abusivo o arbitrario de las facultades extraordinarias que en tales eventos se concedían al Presidente de la República. Desde luego, la determinación de si efectivamente concurría el suceso extraordinario que permitía la declaración del régimen de emergencia, estaba entregada por regla general al Congreso; dicha declaración estaba limitada en el tiempo y en espacio; las facultades extraordinarias se concedían exclusivamente al Jefe del Estado y eran indelegables; existía la responsabilidad política y el juicio de la opinión pública no era desdenable en un régimen democrático representativo.

El clásico dilema de la conciliación de la seguridad con la libertad estaba resuelto en forma satisfactoria para esta última. La situación actual que fluye del Acta Constitucional No. 4 es muy diferente, por cuanto consagra la absoluta subordinación de los derechos y libertades públicas a las sacrosantas razones de seguridad nacional. La contradicción es tanto más violenta si se considera el nuevo concepto que se postula de seguridad interior. En efecto, las garantías constitucionales se sacrifican, no ante verdaderas razones de seguridad interna, esto es, no para defender las instituciones fundamentales del Estado, sino que se sacrifican a este nuevo modo de entender este bien jurídico; en definitiva resultan sacrificadas al proyecto político del Gobierno y la estabilidad de este último, la cual se siente peligrar por el mero hecho de ejercerse los derechos democráticos.

Incompatibilidad con garantías constitucionales: Necesidad del régimen de emergencia.

Se comprende fácilmente que dentro de este concepto amplísimo, difuso, de seguridad interna, el sistema de derechos y libertades públicas no sea siquiera concebible. La razón es clara y evidente: el mismo ejercicio de esos derechos y libertades representa, de suyo, una amenaza para la seguridad interior así concebida, en contraste evidente con lo que ocurría anteriormente, donde este bien jurídico estaba circunscrito a su verdadera y real dimensión:

quien no actuaba en contra de las instituciones fundamentales del Estado no creaba problemas de seguridad interior, por más enérgica o duramente que expresara su derecho a disentir.

La consecuencia de lo anterior también es obvia: esta doctrina de la seguridad interior exige necesariamente la instauración de un régimen permanente de emergencia que le permita controlar todas las actividades ciudadanas (en cualquier parte puede presentarse algún antagonismo, surgir una crítica o gestarse alguna presión; en cualquier parte puede estar latente la subversión) y suspender o restringir las garantías constitucionales, toda vez que el simple ejercicio de las mismas es mirado como una amenaza para la seguridad del país. La expresión jurídica ideal de esta necesidad es justamente el estado de subversión latente, porque permite mantener al país a perpetuidad bajo estricto control militar, a través de las muy grandes atribuciones excepcionales que se conceden al Gobierno. El estado de sitio (al menos en su versión tradicional) después de tres años ininterrumpidos de existencia, no se presta tan perfectamente como este otro régimen de emergencia para dichos fines, puesto que ya hace tiempo que se ha hecho evidente que una conmoción interior no puede durar tanto tiempo y que, en todo caso, en Chile ella no existe en la actualidad, al menos de acuerdo con lo que siempre se ha entendido por tal.

#### CONCLUSION

Se crea un concepto de seguridad del Estado (especialmente de seguridad interior) más amplio que el tradicional, cuyo contenido es la propia estabilidad del Gobierno (como factor necesario para el logro de los objetivos nacionales; esto es, su proyecto político y de desarrollo), incompatible con el pleno ejercicio de las garantías constitucionales, puesto que ve en él amenazas latentes para dicha seguridad. La seguridad del Estado, así entendida, es elevada a la cúspide jerárquica del ordenamiento jurídico, debiendo el resto de los bienes jurídicos subordinárseles. El régimen de emergencia se hace indispensable y se incorpora a la nueva institucionalidad, como un elemento consustancial suyo, con carácter regular y ordinario. La nueva situación de

emergencia llamada de subversión latente ilustra la hipertrofia de la seguridad interior en desmedro de los derechos del hombre.

### TRANSFORMACION DEL CONCEPTO DE ESTADO DE SITIO

#### El estado de sitio como instrumento del nuevo concepto sobre la seguridad nacional (seguridad del Estado)

El estado de sitio, como institución formal, se presta de manera ideal para llevar a la práctica este nuevo concepto de la seguridad del Estado (principalmente en su aspecto interno) y la subordinación a la misma del resto de los bienes e intereses jurídicos. No es, pues, una casualidad que el país haya sido mantenido desde el 11 de septiembre ininterrumpidamente bajo estado de sitio.

La razón es sencilla: el efecto que produce la declaración del estado de sitio es precisamente la subordinación de la libertad personal, que puede ser restringida discrecionalmente por el Presidente de la República, a razones de seguridad, en caso de ataque exterior o de conmoción interior. Por eso es que el Gobierno ha insistido reiteradamente en que el estado de sitio no es una creación suya, sino que una institución incorporada a nuestra tradición constitucional desde hace más de un siglo. Por esta vía se intenta una legitimación de los postulados de esta concepción de la seguridad del Estado.

#### La desnaturalización del estado de sitio.

Sin embargo, el parecido es sólo formal, aparente. La contradicción fundamental radica en la utilización que se hace de una institución como el estado de sitio, esencialmente transitoria, toda vez que se trata de un régimen de emergencia que se declara para poner término al suceso extraordinario, con pretensiones de aplicar un nuevo concepto de seguridad del Estado. Usar el estado de sitio previsto en la Constitución del 25 como instrumento para implantar esta nueva concepción de la seguridad

nacional implica un total desvirtuamiento de aquél. Supone, en efecto, valerse de las formas para llenarlas con un contenido nuevo y opuesto radicalmente al previsto por el constituyente. Usar los recursos excepcionales contemplados para la superación de la emergencia en circunstancias que propiamente no puede hablarse de emergencia (actualmente difícilmente podría afirmarse que existe en el país conmoción interior, pese a lo cual se mantiene el estado de sitio), sólo puede conducir a transformar el sistema de la emergencia en el régimen permanente, a incorporarlo a la regularidad de la vida institucional, que es justamente lo que ha ocurrido con el estado de sitio.

El desvirtuamiento del estado de sitio previsto por la Constitución del 25 ha llegado a ser tan evidente que ha hecho necesaria la dictación de una normatividad nueva que regula los regímenes de emergencia, ahora sí que con el propósito explícito y directo de que sirvan como medio jurídico para la aplicación de este nuevo concepto de la seguridad nacional. Todas las limitaciones que para estos fines presentaba la anterior reglamentación del estado de sitio han sido superadas por esta nueva regulación.

#### Unilateralidad.

Bajo la Constitución del 25, la determinación de si efectivamente existía la conmoción interior que autorizaba la declaración del estado de sitio, correspondía, por regla general, al Congreso, salvo que no se encontrara reunido, en cuyo caso tal declaración podía hacerla el Presidente de la República, por determinado tiempo; y si a la reunión del Congreso no hubiera expirado el término señalado, la declaración que había hecho el Presidente de la República, se entendía como una proposición de Ley. Este procedimiento constituye una garantía efectiva de que las facultades extraordinarias que por la declaración del estado de sitio se conceden al Jefe del Estado, sólo le serían otorgadas en casos de real gravedad que constituyeran una seria perturbación de la vida institucional, y no ante situaciones susceptibles de ser abordadas y superadas a través de los mecanismos legales ordinarios.

Disuelto el Congreso, es el propio Gobierno el que aprecia soberana y exclusivamente la existencia de la conmoción interior y quien declara al país en estado de sitio. Es decir, es el propio amenazado con la supuesta conmoción interior quien debe determinar si efectivamente están ocurriendo en el país hechos de tanta gravedad que constituyan dicha conmoción y justifiquen el otorgamiento al Ejecutivo de facultades extraordinarias. No puede dejar de observarse que por su propia situación de víctima de la presunta subversión, todo Gobierno es particularmente sensible cuando se trata de su estabilidad y en muchas ocasiones ve, en disenciones legítimas, otros tantos intentos de derrocarlo. De ahí que en previsión de posibles abusos, la mayoría de las Constituciones entrega la apreciación de la existencia efectiva de la circunstancia extraordinaria, gravemente trastornadora de la vida nacional, a un órgano más imparcial que el directamente afectado por los pretendidos sucesos excepcionales, capaz de valorar con objetividad la presencia y trascendencia de la situación que pondría en peligro la Seguridad del Estado. Dicho órgano es generalmente el Parlamento. El mecanismo extraordinario del Estado de sitio sólo debería autorizarse cuando todo el país tuviera la profunda y sincera convicción de que la grave situación por la que atraviesa únicamente puede superarse mediante el otorgamiento al Ejecutivo de recursos extraordinarios para afrontarla. Ello porque, por una parte, son los habitantes de ese país los que sufrirán los efectos de la declaración del estado de sitio, y por la otra, porque nunca debería bastar para formular tal declaración la sola convicción del Ejecutivo, puesto que por su doble carácter de destinatario de la supuesta subversión y de favorecido con las facultades extraordinarias, el Gobierno no se encuentra en situación de hacer una apreciación objetiva.

El sistema unilateral para la prevención y superación de la emergencia se cierra completamente en torno

del Gobierno, el cual, atendida la abolición de los arbitrios constitucionales respectivos, actúa sin comprometer su responsabilidad. Por eso es que puede concluirse que la Nación, de parte activa que era en el tratamiento y superación de la emergencia (el Congreso decidía si se daba o no el presupuesto constitucional de la conmoción interior y, en consecuencia, si se concedían o no al Ejecutivo las facultades extraordinarias; decidía también, en juicio político, sobre la responsabilidad del Gobierno en la aplicación de dichas facultades, aparte del juicio, no carente de importancia, en el anterior sistema constitucional, de la opinión pública), ha pasado a ser un testigo pasivo de la misma, que debe soportar impasiblemente la reanudación sucesiva del estado de sitio y las atribuciones crecientes de que en los hechos y en la nueva legislación se inviste al Gobierno, todo lo cual la convierte en víctima del régimen de emergencia, tanto por la actuación de los servicios de seguridad facultados para actuar durante el estado de sitio, cuanto por la ampliación de los derechos y libertades públicas que pueden ser restringidos y suspendidos en virtud de las normas promulgadas por la Junta Militar, aún en situaciones que, como el estado de subversión latente, expresamente se acepta que revisten menos gravedad que las que antes autorizaban limitaciones ostensiblemente menores.

Concepto de conmoción interior. Su objetividad. Su actualidad. Su magnitud.

A pesar de que la Constitución de 1925 se limita a señalar, como causal del estado de sitio, conjuntamente con un ataque exterior, la conmoción interior, sin hacer otras precisiones, los comentaristas del texto fundamental unánimemente recurren al significado que el Diccionario le da a esas expresiones para desentrañar su sentido jurídico ("tumulto, levantamiento, alteración de algún reino, provincia o pueblo"), exigiendo, para darla por concurrente, una grave alteración de la normalidad institucional que se manifieste en hechos materiales, objetivos, susceptibles de ser apreciados por todos, y que no pueda ser enfrentada



solamente con los mecanismos ordinarios previstos para la defensa de la seguridad interior. Esta interpretación es la única posible si se considera que el constituyente parangona la conmoción interior con el ataque exterior, y en ambos casos otorga exactamente las mismas facultades extraordinarias al Presidente de la República. Debe tratarse, pues, de una situación que presente, para la seguridad interna, la misma gravedad que para la externa supone un ataque exterior. A la misma conclusión se llega si se considera la importancia que para este constituyente tenía la libertad personal, cúspide y soporte de todo el sistema liberal: sólo ante hechos realmente graves, profundamente trastornadores del orden social, podían adoptarse medidas extremas que autorizaban la restricción de aquél bien jurídico tan caro para la Carta Fundamental. Esta fue también la interpretación que presidió en la práctica la declaración del estado de sitio en el pasado, la cual se realizó solo en presencia de hechos sobre cuyo carácter seriamente amenazante para la seguridad interior no cabían dudas, rechazándose en otras ocasiones las pretensiones del Gobierno para que se declarara el estado de sitio, por no revestir los sucesos invocados esa extrema gravedad.

Además de objetivo y grave, el hecho o hechos que constituyen la conmoción interior, debe ser actual, esto es, estar efectivamente ocurriendo al momento de hacerse la declaración del estado de sitio. Este régimen de emergencia y las facultades que en su virtud se otorgan, tiene por objeto único y preciso poner término a la conmoción interior. No bastaría, por consiguiente, la sola amenaza de una conmoción interior, puesto que en tal caso las facultades extraordinarias no se estarían concediendo para superar un estado de emergencia efectivo, sino que para prevenir alguno posible, de realización sólo hipotética, incierta. No es esa la voluntad del constituyente, el cual permite la restricción de la libertad personal, por la que siente tanto aprecio, únicamente frente a situaciones desesperadas, en que son insuficientes los ar-

bitrios ordinarios, situaciones que, obvio es decirlo, deben tener una realidad indiscutible y estar efectivamente ocurriendo, no bastando el temor de que ocurran.

Esta ha sido, por lo demás, la interpretación uniforme de la doctrina nacional, la que cita la opinión de don Enrique Matta Vial, quien se plantea, con todo rigor jurídico, expresamente, la cuestión debatida: "El ataque exterior o la conmoción interior, ¿es menester que se hayan producido, o basta una amenaza, un peligro de tales sucesos? Ataque y conmoción son hechos, no amenaza de que se produzcan hechos. La Real Academia dice: "tumulto, levantamiento, alteración de algún reino, provincia o pueblo." Se trata, pues, de un levantamiento, no de una agitación de los espíritus que pueda producirlo. Nada de amenazas ni de preparativos de conmoción, sino conmoción positiva visible. Si la Constitución se refiriera a amenazas de conmociones o ataques, la atribución sería brutal, peligrosísima. Las garantías, los derechos estarían en manos del Presidente de la República. El estado de sitio es arma defensiva, no para castigar el pensamiento, no se funda en la sospecha, sino que se contrapone a un hecho, o mejor todavía, a una serie de hechos que constituyen el ataque exterior o la conmoción interior."

Como se comprende fácilmente, el significado mismo de la exigencia de una conmoción interior con tales características era la mejor garantía de que las facultades extraordinarias sólo se concederían en casos de indiscutible gravedad y como único medio de resolverlos. Esta garantía, en los hechos y también en la ley, ha ido desapareciendo con la transformación que ha experimentado la exigencia de la conmoción interior, y actualmente, después de la promulgación del Acta Constitucional No. 4, ella no existe en absoluto.

El primer golpe sufrido por la anterior concepción del estado de sitio en este punto que examinamos se refiere a la otra causal que permite la declaración del estado de sitio, o sea, el ataque exterior. El DL 527, de

26 de junio de 1974, que aprueba el Estatuto de la Junta de Gobierno, facultó al Presidente de la República para "declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la República en caso de peligro de ataque exterior o de invasión," con lo cual dicha causal pierde el carácter objetivo y actual que tenía, y la apreciación sobre su concurrencia queda entregada al criterio subjetivo del Gobierno.

Pero más importantes para este estudio son las modificaciones que el DL 640, de 2 de septiembre de 1974 (que sistematiza disposiciones relativas a regímenes de emergencia) introduce al concepto de conmoción interior, privándolo también de la objetividad y actualidad que tenía en la Constitución del 25.

El Art. 5 del DL citado expresa que "Procederá la declaración de Estado de Sitio en los siguientes casos :  
... b) En caso de conmoción interior, cualquiera que sea su naturaleza."

En esta última frase, en verdad ininteligible, la que va a servir para que en el Art. 6 se contemplen "grados" diversos del estado de sitio, en algunos de los cuales no existe, manifiestamente, conmoción interior. La aclaración de que la conmoción interior puede tener distintas naturalezas ha servido, como se verá, para que su verdadera naturaleza se desvirtúe, y se contemplen hipótesis de "conmoción interior" que no corresponden a lo que por tal siempre se había entendido.

En efecto, según el Art. 6, letra b) del DL 640, la declaración de estado de sitio podrá decretarse "en grado de defensa interna, que procederá en caso de conmoción interior provocada por fuerzas rebeldes o sediciosas que se encuentren organizadas o por organizarse, ya sea en forma abierta o en la clandestinidad." Como puede advertirse, sólo en la primera parte de esta disposición se contempla una verdadera hipótesis de conmoción interior que debe ser provocada por fuerzas rebeldes o sediciosas que se encuen-

tren organizadas. En efecto, es posible que fuerzas de ese carácter y que se encuentren organizadas provoquen una conmoción interior real, de acuerdo con el sentido que le asignaba la Constitución de 1925 (debe destacarse que ello es sólo posible y no necesario, puesto que la sola existencia de tales fuerzas podrá, si se cumplen los requisitos de los tipos legales respectivos, constituir algún delito: v.gr. asociación ilícita, milicias privadas, pero no implica, de suyo, una conmoción interior). Lo que no se concibe, en cambio, es que fuerzas rebeldes o sediciosas (?) por organizarse, y todavía, en una de las alternativas, en la clandestinidad, puedan provocar, esto es, ser la causa, desencadenar una efectiva y actual conmoción interior. Mediante esta vía se intenta desnaturalizar la esencia de la conmoción interior, como concepto objetivo y material, patente, de ocurrencia actual, transformando al estado de sitio en una institución de carácter preventivo de la conmoción interior, en circunstancia que, como vimos, se trata de un mecanismo de defensa que debe ponerse en movimiento no ante amenazas o peligros de conmoción sino ante una efectiva que ya se haya desencadenado y a la cual se trata de poner término.

El DL 640 plantea en esta parte una situación contradictoria: por una parte mantiene la exigencia de la conmoción interior, exigiendo que los hechos que señala la hayan provocado, pero por otra parte, algunos de los hechos referidos no son conceptualmente idóneos, por su propia naturaleza, para provocar dicha conmoción, y a lo más podrían llegar a constituir, en forma lejana, indirecta y remota, sólo un riesgo de que la conmoción llegara a producirse alguna vez. Atendida esta circunstancia podría llegar incluso a sostenerse que la citada letra b), segunda parte, del Art.6 del DL 640 no tiene aplicación porque contiene una exigencia imposible de ser cumplida, cual es, que la conmoción interior sea provocada por fuerzas que ni siquiera están actualmente organizadas.

La letra c) de la disposición recién mencionada se refiere al "Estado de Sitio en grado de seguridad interior, que procederá cuando la conmoción sea provocada por fuerzas rebeldes o sediciosas que no se encuentran organizadas." Pareciera que la diferencia con el grado anterior radica en que si bien en este último tampoco dichas fuerzas están organizadas, se espera que lo hagan, puesto que se habla de que están "por organizarse." Pero como quiera que no se señala ningún punto de referencia para apreciar cuando se da una u otra situación, habrá de convenirse en que esta apreciación queda sujeta al criterio subjetivo del Ejecutivo. Debe observarse que si en el caso examinado precedentemente era dable vislumbrar un comienzo de peligro de conmoción interior (si bien remoto) por el hecho (apreciado subjetivamente por la autoridad) de existir fuerzas rebeldes o sediciosas que estuvieran por organizarse, en el caso actual ni siquiera es posible inferir dicho peligro, porque expresamente se señala que estas fuerzas no deben estar organizadas ni tampoco en vías de hacerlo, ya que de lo contrario nos encontraríamos en la situación anterior. ¿Cómo pueden fuerzas (que a pesar de no haber actuado en forma alguna son calificadas de rebeldes o sediciosas) que no sólo no están organizadas sino que además se supone que no lo harán, no ya representar un peligro de conmoción interior, sino que provocar una efectiva? Este misterio no lo revela el DL 640 sino que lo deja planteado.

La consecuencia que se extrae es clara: pese a mantenerse formalmente la exigencia de la conmoción interior, en verdad se autoriza la declaración del estado de sitio en casos que manifiestamente no sólo no constituyen una conmoción interior, sino que además son, por su propia índole, incapaces de provocarla, pudiendo representar, a lo más, y esto todavía en una sola de las situaciones, una remota posibilidad de peligro de conmoción, ya que en la otra ni siquiera se da tal riesgo. Con esto se abandona el concepto histórico de conmoción anterior, objetivo y

actual, y su apreciación queda entregada por entero al arbitrio subjetivo del Gobierno, sin que la ciudadanía pueda apreciar si realmente concurre la situación de emergencia en cuya virtud se autoriza la restricción y suspensión de derechos esenciales que le pertenecen.

La última hipótesis prevista de estado de sitio, en grado de simple conmoción interior, que procederá en los demás casos contemplados por la legislación vigente, resulta ininteligible, por cuanto no existen tales casos. La Constitución simplemente señalaba como causal de la declaración de este régimen de emergencia la conmoción interior, sin hacer gradación ni especificación alguna. La conmoción interior tiene un significado bien preciso, que exige un tumulto, un levantamiento, esto es, un grave trastorno de la vida nacional. De manera que su calificación de "simple" carece de sentido. O existe dicha perturbación o no existe. En todo caso, este último y más leve grado de estado de sitio demuestra la desnaturalización de esta institución, puesto que cualquier hecho de violencia podría ser presentado como constitutivo de "simple" conmoción interior, esto es, como trastornos menores que no revisten la trascendencia de las situaciones que constituyen los restantes grados del estado de sitio. Pero como quiera que ni siquiera en estos últimos se da, como vimos, una real situación de conmoción interior, mucho menos entonces ello ocurrirá en este grado último y menor. De lo que se trata, por consiguiente, es de poder declarar el estado de sitio y otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias, no sólo en los casos graves, objetivos, precisos, contemplados en la Constitución, sino que en todo caso, puesto que, como se dijo, cualquier suceso puede ser presentado como constitutivo de conmoción interior. Desaparece así una de las principales características del estado de sitio en la Constitución del 25, la magnitud del suceso extraordinario que autorizaba la restricción de la libertad personal.

Ampliado en la forma que se ha explicado el concepto de conmoción interior, para abarcar hechos vagos, que no constituyen tumulto o levantamiento y que incluso no se han presentado todavía, el terreno estaba abonado para que derechamente se estableciera un régimen de emergencia que abiertamente se apartara del espíritu que en la Carta del 25 tenía el estado de sitio. Es lo que ha ocurrido con el nuevo régimen de emergencia llamado de defensa contra la subversión, que procede en caso de subversión latente, que se crea por el Acta Constitucional No. 4. La situación de emergencia que da lugar a este régimen de emergencia, la inasible subversión latente, es poco precisa, vaga, sin contenido específico y no implica la exigencia de ningún suceso realmente grave; por cierto, se plantea formalmente que se trata de una situación de menor gravedad que la que tiene una conmoción interior. Como se comprende fácilmente, la situación de emergencia deja así de ser objetiva, susceptible de ser captada y conocida por todos y se convierte en un antecedente o información que maneja sólo el Gobierno, pese a lo cual autoriza la restricción y hasta la suspensión de los más fundamentales derechos de la persona.

El vuelco en la concepción de la emergencia es total : no se trata ya, como ocurría antes, de superar una efectiva conmoción interior de ocurrencia actual, sino que también de prevenir peligros para la seguridad interior que no constituyen siquiera conmoción interior. Debe destacarse que el estado de subversión latente, por definición, se refiere a amenazas que aún no se han manifestado, y que tal vez nunca lleguen a hacerlo; se trata solamente de la remota posibilidad que alguna vez estalle la subversión.

Por otra parte, la misma doctrina de la seguridad nacional, que inspira esta nueva regulación de los regímenes de excepción, presupone la permanencia indefinida de la emergencia, toda vez que habla de que determinadas ideologías constituyen una amenaza constante en contra de los objetivos nacionales trazados por los Gobiernos

libres. Siendo este el predicamento, la subversión, mientras existen dichas doctrinas, y se manifiesten de alguna manera, dentro o fuera del país, siempre estará latente. El régimen de emergencia deja así de ser la excepción y se transforma en el sistema normal de convivencia.

#### El titular de las facultades extraordinarias

Bajo el imperio de la Constitución del 25 las facultades extraordinarias se concedían exclusivamente al Presidente de la República y eran indelegables en otros funcionarios. Con esto pretendía el constituyente garantizar al máximo el buen uso de dichas facultades, radicándolas precisamente en el ciudadano de mayor investidura. Lo que se buscaba era que la decisión, delicada, compleja, llena de matices, de restringirle a una persona su libertad personal, la tomara en forma directa el Primer Mandatario, impuesto de los antecedentes, todo lo cual era posible dentro de un sistema en que se concebía al estado de sitio como institución excepcional. Era el propio Jefe del Estado el que comprometía su responsabilidad en caso de un uso arbitrario o desmedido de las atribuciones extraordinarias que, en un acto de confianza, le otorgaba el Congreso. De este modo, las facultades del estado de sitio debían usarse solamente dentro del fin para el cual fueron creadas, esto es, poner término a la conmoción interior, y no podían servir otros propósitos ajenos a la voluntad constitucional.

También en este aspecto se ha operado un cambio fundamental en el estado de sitio. Primero el DL 228, de 24 de diciembre de 1973, y luego el DL 951, de 31 de marzo de 1975, que deroga la correspondiente disposición del primero, autorizaron, en forma inconstitucional (el DL 228 no modifica la Carta Fundamental y el DL 951, dictado con posterioridad al DL 788, sobre reforma constitucional, no lo fué en uso de la facultad constituyente), la delegación de atribuciones presidenciales especiales y privativas y como tal indelegables ("sólo se conceden al Presidente



de la República," reza el Art. 72, No. 17 de la Constitución del 25], en el Ministro del Interior y aún en los Intendentes Provinciales y Regionales, estableciéndose en este último caso un revelador procedimiento de revisión de lo obrado por estos últimos funcionarios, a cargo del Ministro del Interior, que demuestra la inconveniencia de conceder tan delicadas atribuciones a funcionarios de rango inferior. (1)

El Art. 12 del Acta Constitucional No. 4 culmina este proceso disponiendo que "El Presidente de la República podrá ejercer las facultades que le confieren los artículos 4, 5, 6 y 7 de esta Acta Constitucional, ya sea por sí o por medio de las autoridades que señale la ley a que se refiere el artículo anterior." (se trata de la ley complementaria del Acta que deberá dictarse en marzo próximo). Como se aprecia, no se establece límite alguno sobre la persona del delegatorio de tan importantes facultades, por lo que la ley podrá señalar a cualquier autoridad para que las ejerza. De esta forma, los derechos de las personas ya no quedan siquiera en manos del Presidente de la República, sino que en manos de funcionarios subalternos, y ello todavía en un contexto que ninguna garantía ofrece sobre la objetividad de la motivación tenida en vista por la autoridad para declarar al país en régimen de emergencia y en el cual no existe control alguno sobre el Poder Ejecutivo. A todo lo cual debe añadirse que las atribuciones se han ampliado considerablemente, afectando a la mayoría de las más importantes garantías constitucionales en forma más intensa y completa que antes (por ejemplo, ahora la libertad personal puede ser suspendida). En consecuencia, la delegación de tales facultades discrecionales aparece ahora más inconveniente que nunca y su peligro, que previsoramente el constituyente del 25 intentaba evitar, resulta tan manifiesto como dramático. Al tratar más adelante de los servicios de seguridad volveremos sobre este importante aspecto de la delegación de facultades represivas.

### El estado de sitio como institución transitoria.

El estado de sitio es un mecanismo extraordinario para la defensa de la seguridad del país, que puede declararse sólo en presencia de hechos precisos y gravísimos no susceptibles de ser controlados mediante los arbitrios ordinarios, y mientras duren tales situaciones de emergencia. La propia naturaleza de las causales que lo motivan demuestra su carácter transitorio. Sólo se justifica mientras dure la emergencia, la cual, por definición, está limitada por el suceso extraordinario que la origina y no puede, por ende, ser mantenida indefinidamente. La Constitución refuerza en forma inequívoca la transitoriedad del estado de Sitio, al disponer que "las medidas que se tomen a causa del estado de sitio, no tendrán más duración que la de éste."

Asimismo, en el caso que el estado de sitio sea declarado por el Presidente de la República, la declaración debe hacerse "por un determinado tiempo." A mayor abundamiento, en el régimen de emergencia de leyes de facultades extraordinarias, las limitaciones de las garantías constitucionales que por las mismas pueden autorizarse, entre las que se encuentra la restricción de la libertad personal (único derecho que resulta afectado por la declaración del estado de sitio), no pueden exceder de períodos de seis meses.

El actual Gobierno ha mantenido, sin embargo, al país en régimen de estado de sitio ininterrumpidamente desde su asunción, hace más de tres años, lo que equivale a transformarlo en institución permanente, en el mecanismo ordinario de la defensa de la seguridad interior, como después se examinará más detenidamente.

El Acta Constitucional No. 4 ha institucionalizado la prolongación indefinida de los regímenes de emergencia, al preceptuar que su duración no podrá exceder de seis meses, sin perjuicio de su prórroga sucesiva por períodos que no superen dicho lapso, si a la expiración del plazo por el cual fueron decretados, se mantuvieron las

condiciones que lo hagan procedente. Se agrega enseguida que la facultad de prorrogar los estados de emergencia en conformidad con lo expuesto, como asimismo la de ponerles término, en cualquier tiempo, corresponderá al Presidente de la República, con acuerdo de la Junta de Gobierno, salvo en lo que se refiere a los estados de asamblea y de catástrofe, para los que no se requerirá dicho acuerdo.

La prórroga sucesiva a que se refiere la disposición citada, como asimismo, la autoridad que la decide (la propia Junta de Gobierno) equivalen a la instauración permanente del régimen de emergencia.

#### Localización geográfica

De acuerdo con el artículo 72, No. 17 de la Constitución, el estado de sitio, tanto en el caso de ataque exterior como en el de conmoción interior, podía declararse en "uno o varios puntos de la República," pero no en todo el territorio nacional. Así lo entendió la doctrina y así también se procedió siempre en la práctica en las oportunidades del pasado en que se hizo uso de la institución.

En consecuencia, el régimen de excepción que presentaba el estado de sitio sólo podía aplicarse en los "puntos" afectados por la declaración, rigiendo en el resto del territorio la plena normalidad jurídica. Esta era otra demostración del carácter restrictivo y limitado, por entero excepcional y extraordinario, que la Constitución le asignaba al estado de sitio.

También en este punto los hechos y la nueva reglamentación de los regímenes de emergencia, han transformado la institución examinada.

En efecto, el estado de sitio se lo declara en todo el territorio nacional, pasando por sobre la restricción impuesta por la Carta Fundamental en orden a circunscribirlo geográficamente a uno o varios puntos de la República, justamente a aquellos en que exista la conmoción

interior que por la declaración del estado de sitio se trata de superar.

Por otra parte, el Acta Constitucional No. 4 innova en este aspecto en dos sentidos. En primer lugar, se dispone que la declaración de los estados de emergencia (de los cuatro que se contemplan en esta Acta) "procederá respecto de todo o parte del territorio nacional," con lo que no se hace sino formalizar una práctica sostenida. Debe observarse que la declaración de todo el país en régimen de emergencia, sobre todo en lo que se refiere al estado de defensa contra la subversión latente, es una consecuencia del abandono del sistema objetivo en lo que dice relación con las causales que motivan la declaración de los regímenes de emergencia. Dicha facultad es difícilmente conciliable con la exigencia de hechos materiales que constituyan la respectiva situación de emergencia, puesto que es punto menos que imposible que esta última se presente a lo largo de todo el territorio nacional. En cambio, es perfectamente acorde con el nuevo concepto que inspira el Acta Constitucional No. 4, en la cual, la situación de emergencia, más que un suceso real, determinado, es un estado permanente cuya existencia deriva de razones ideológicas. En consecuencia, la subversión latente (esto es, la potencialidad de la subversión) "existe" en todas partes y no en algún punto preciso que pueda establecerse con precisión. La conclusión lógica es que, entonces, la declaración del estado de excepción debe extenderse a todo el territorio nacional, puesto que en cualquier parte es igualmente posible la subversión latente.

El otro sentido en que el Acta Constitucional citada innova en el aspecto que examinamos es el siguiente: "El Presidente de la República con acuerdo de la Junta de Gobierno, cuando corresponda, podrá hacer extensiva la suspensión o restricción de las garantías constitucionales referidas en los artículos anteriores, a regiones o zonas no comprendidas en los respectivos estados de asamblea, sitio, defensa contra la subversión o catástrofe."

Esta disposición es reveladora de la profunda desnaturalización de los regímenes de emergencia. En efecto, de lo que se trata es de dotar al Gobierno de las máximas atribuciones sin que exista realmente una situación de emergencia que lo justifique. De ahí que se permita incluso extender las impresionantes facultades extraordinarias a regiones o zonas que no han sido comprendidas en las respectivas declaraciones de los diversos regímenes de emergencia, esto es, a puntos en los cuales no se dan las situaciones de emergencia que motivan dichas declaraciones.

La citada disposición desvirtúa la esencia de estos estados de excepción, cual es, regir sólo en los puntos afectados por la emergencia y no en los restantes en que esta última no se presenta, puntos en los cuales debe reinar la normalidad jurídica. Ahora se faculta al Gobierno para que ejerza las facultades extraordinarias, consecuencia de la declaración del régimen de emergencia, a lugares no comprendidos en esa declaración.

#### Facultades del estado de sitio.

Bajo la plena vigencia de la Constitución del 25 las facultades que por la declaración del estado de sitio se concedían al Presidente de la República eran muy limitadas: sólo "la facultad de trasladar personas de un departamento a otro y la de arrestarlas en sus propias casas y en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes."

Como se aprecia, aparte del carácter restringido de las facultades extraordinarias, respecto del detenido en virtud de las atribuciones del estado de sitio, se establece un régimen especial de reclusión, precisamente porque se trata de personas que no han cometido delitos y que son privadas de su libertad por razones políticas.

Nuevamente los hechos y también la nueva normatividad desbordan las previsiones del constituyente del 25. Es así como, sin facultad legal, se incomunica virtualmente a todas las personas arrestadas por el estado de sitio,

existiendo incluso un recinto de detención especialmente habilitado para los incomunicados, llamado Cuatro Alamos. Además, los detenidos son sometidos a severos interrogatorios, por los servicios de seguridad, los que han sido facultados por el D. L. 1009, en forma inconstitucional, para mantener a los detenidos en su poder hasta por cinco días, transcurridos los cuales aquéllos deben ser o dejados en libertad o puestos a disposición del juez competente, o, en fin, puestos a disposición del Ministerio cuando se tratare de un caso de aplicación de las facultades del estado de sitio. Todo ello vulnera la letra y el espíritu de las disposiciones constitucionales, por cuanto implica dejar en peor situación al detenido por el estado de sitio que al delincuente común, el cual no puede ser incomunicado sino por un período que no exceda de cinco días, en casos calificados, y en virtud de decreto judicial fundado. La incomunicación es una medida de carácter extraordinario que agrava la detención o prisión de los reos comunes, y que no puede ser aplicada, por consiguiente, a los detenidos por el estado de sitio, toda vez que la Constitución no otorga al Presidente de la República dicha facultad. Pero no sólo de hecho se incomunica, sino que ello ocurre en condiciones mucho más severas que las previstas excepcionalmente para delincuentes comunes.

Muchos otros derechos de los detenidos también resultan en la práctica vulnerados, además de su libertad personal, la única que constitucionalmente, por lo menos hasta el momento, puede ser afectada por la declaración del estado de sitio. Es así, como por ejemplo, su correspondencia es censurada.

El D.S. 187, reglamentario del Art. 10. del D.L. 1.009, a despecho de su modesta jerarquía jurídica, también pretende ampliar las facultades del estado de sitio, facultando a los Jefes de los servicios de seguridad para ordenar allanamientos de moradas y lugares públicos o privados, en el cumplimiento de sus funciones represivas, con lo cual se viola flagrantemente la garantía constitucional de la inviolabilidad del hogar y todo ello en virtud de un simple decreto supremo. La Constitución del 25 aseguraba a

todos los habitantes la inviolabilidad del hogar: "La casa de toda persona que habite el territorio chileno sólo puede ser allanada por un motivo especial determinado por la ley, y en virtud de orden de funcionario competente." Por su parte, el Acta Constitucional No. 3 dice asegurar a todas las personas "el respeto y protección a la vida privada," "la inviolabilidad del hogar el cual "sólo puede allanarse... en los casos y formas determinados por la ley." La única posibilidad de asidero "legal" de la facultad comentada que se concede por el D.S. 187 a los Jefes de los servicios de seguridad, es que ella haya sido concedida por algunas de las disposiciones secretas del D.L.521 que creó la DINA, pero en tal caso no podría pretenderse su obligatoriedad, tanto por su carácter jurídicamente es-purio (característica esencial de la ley es, como se sabe, su publicidad) como por la circunstancia de afectar un derecho constitucional. Mientras esa facultad no se otorgue por ley, su posible existencia es sólo una conjetura, que como tal no puede hacerse prevalecer por sobre las disposiciones constitucionales.

A las taxativas medidas restrictivas de la libertad personal que se otorgaban al Ejecutivo, durante el estado de sitio, por la Constitución de 1925 (consistentes en arrestos y traslados), han venido a sumarse otras, establecidas en diversos decretos-leyes dictados por la Junta Militar.

Así, el DL 81, modificado por DL 684, dispone: "En los casos de declaración del estado de sitio previstos en el artículo 6o. del decreto ley 640, de 1974, y 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, por decreto fundado que llevará la firma de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional."

Como se sabe, la expulsión, por la vía puramente administrativa, de un extranjero del territorio nacional, no

presenta novedad, pues se trata de una medida de larga data en nuestro derecho positivo, establecida en las leyes de extranjería.

Lo grave de la disposición transcrita es que autoriza al Gobierno para expulsar a los nacionales invocando razones de seguridad del Estado, sin que se establezca siquiera un recurso especial para reclamar de la medida. De otra parte, la posibilidad que el DL 81 contempla, de que el afectado por la expulsión puede elegir libremente el lugar de su destino, no está suficientemente garantida, toda vez que no se establece un plazo prudencial para que el expulsado pueda tomar las mínimas providencias inherentes a tal situación de apremio. La experiencia práctica corrobora este aserto, pues la orden de expulsión se ha cumplido sin siquiera notificarla al afectado por la medida.

Esta misma práctica demuestra que el Gobierno entiende cumplir con la obligación de fundar el decreto de expulsión, por el solo hecho de invocar la disposición legal que le concede la facultad, pero sin señalar cuáles son las razones que en ese caso concreto justifican tan extrema medida y cuáles son los altos intereses de la seguridad del Estado que resultarían vulnerados de permanecer el afectado en territorio nacional. Los tribunales de justicia han ratificado esta "interpretación." De suerte, entonces, que la apreciación de si concurre o no la causal que legitima la expulsión, queda entregada al criterio exclusivo y subjetivo del propio Gobierno.

Huelga decir que las disposiciones citadas que autorizan la expulsión de nacionales, constituyen verdaderas penas (el Código Penal define la pena de extrañamiento como la "expulsión del reo del territorio de la República al lugar de su elección"), que se imponen administrativamente, sin forma de juicio y al margen de la actuación de los tribunales, por todo lo cual la medida aludida vulnera claras disposiciones constitucionales, que establecen perentoriamente que nadie puede ser condenado si no es juzgado legal-



mente y que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta. Ni aún en el caso de leyes especiales dictadas por reclamarlo la imperiosa necesidad de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o la paz interior, las penas por aquéllas establecidas podían aplicarse administrativamente sino que su aplicación debía hacerse siempre por los tribunales establecidos. El DL 788 ha venido a "sanear" todas estas causales de inconstitucionalidad.(2)

El Art. 1 del DL 175 modifica el Art. 6 de la Constitución de 1925, agregando una nueva causal (No.4) de pérdida de la nacionalidad. Expresa la disposición: "La nacionalidad chilena se pierde por atentar gravemente desde el extranjero contra los intereses esenciales del Estado durante las situaciones de excepción previstas en el Art. 72, No. 17 de la Constitución Política del Estado" (estado de asamblea y estado de sitio). El DL 335, que modifica al 175, estableció un recurso para reclamar de la medida, el que debe interponerse dentro de 30 días contados desde la publicación del decreto correspondiente en el Diario Oficial, ante la Corte Suprema, la que conoce como jurado, suspendiéndose los efectos de la medida hasta que se falle el reclamo. El DL 1.301, modifica a la vez al DL 335, facultando la comparecencia del afectado mediante mandatario (se aumenta el plazo a 90 días) y a la Corte Suprema para dictar un Autoacordado sobre la tramitación del reclamo aludido. Ya se encuentra dictado dicho Autoacordado. La tramitación de la causa goza de preferencia. En este mismo DL 1.301 se estableció que el DS que priva de la nacionalidad debe llevar la firma de todos los Ministros de Estado.

De acuerdo con el citado DL 1.301, el informe de los hechos constitutivo del atentado grave en contra de

los intereses esenciales del Estado, debe ser emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el que deberá considerar "las informaciones oficiales que obtenga de las misiones diplomáticas u oficinas consulares chilenas en el exterior, o de otras fuentes fidedignas que estime apropiadas."

Debe observarse que, al igual que ocurría con la causal de expulsión del país, examinada precedentemente, tampoco en el caso de privación de nacionalidad por atentar en contra de los intereses esenciales del Estado, se precisa la consistencia y el contenido de dichos intereses, pudiendo afirmarse, sí, considerando la aplicación práctica que ha recibido esta causal, que la fórmula citada trasciende el concepto tradicional de seguridad del Estado, y se presta para ejercer actos de venganza política, toda vez que la determinación de si efectivamente se ha realizado el grave atentado a que alude la ley nuevamente queda entregada a la apreciación subjetiva del propio Gobierno.

El Acta Constitucional No. 4, sobre regímenes de emergencia, incluye derechamente, entre las facultades que se conceden al Presidente de la República por la declaración del estado de asamblea y de sitio, la de privar a un chileno de su nacionalidad, en conformidad al No. 4 del Art. 6 de la Constitución Política, donde se establece, precisamente, la causal que venimos examinando.

Hay que hacer notar que la facultad de privar a una persona de la nacionalidad chilena no se justifica dentro del sentido de los regímenes de emergencia. En efecto, no se divisa cómo esta medida puede contribuir a superar la situación de emergencia que ha dado lugar al estado de excepción. Así, por ejemplo, la adopción de esta medida en nada puede ayudar para poner término a la conmoción interior en que se funda el estado de sitio. No es un arbitrio preventivo de seguridad, como lo son las demás facultades que

por la declaración del estado de sitio se conceden al Gobierno. Se trata simplemente de una medida represiva, que aspira a ser una sanción moral, como expresamente, por lo demás, se lo reconoce en los decretos que se han dictado privando a chilenos de su nacionalidad.

La nueva reglamentación de los regímenes de emergencia trasciende a tal punto la anterior regulación y el espíritu de la misma, que ha llegado a afectar, incluso, garantías procesales básicas de las personas detenidas por la autoridad administrativa por su presunta responsabilidad en la comisión de algún delito. En efecto, el Art. 15 de la Constitución disponía: "Si la autoridad hiciere detener a alguna persona, deberá, dentro de las 48 horas siguientes, dar aviso al juez competente, poniendo a su disposición al detenido." Pues bien, el DL 1.008 modificó dicho artículo, añadiéndole un inciso 2, que dice así: "Sin embargo, tratándose de delitos contra la seguridad del Estado y durante la vigencia de regímenes de emergencia, el plazo a que se refiere el inciso anterior será hasta de cinco días." Este plazo ha sido ampliado a diez días por el Art. 13 del Acta Constitucional No. 4.

El proceso de ampliación de las facultades del estado de sitio, como manera de controlar férrea y enérgicamente el país, culmina con la promulgación de las Actas Constitucionales.

En efecto, el Acta Constitucional No. 4 otorga al Presidente de la República (y a las autoridades que señale la ley complementaria), durante los regímenes de emergencia, prácticamente la suma del poder político, facultándolo para actuar sobre los más importantes derechos y libertades públicas, restringiéndolos y suspendiéndolos.

Nos referiremos, de acuerdo con el propósito fundamental de este trabajo, sólo a los regímenes de excepción que se vinculan con la seguridad interna, esto es, el estado de sitio y el estado de defensa contra la subversión (que no es sino otra forma de estado de sitio, o mejor,

otra manera de denominarlo, dando la equivocada impresión de que es menos severo; por cierto que lo es infinitamente más que el estado de sitio reglamentado por la Constitución del 25).

"Por la declaración del estado de sitio - dice el Acta citada - el Presidente de la República podrá privar a un chileno de su nacionalidad, de acuerdo con el No. 4 del artículo 6 de la Constitución, suspender o restringir la libertad personal y el derecho de reunión. Si lo estimare imperioso para la conservación de la paz interior, podrá suspender o restringir la libertad de opinión y la de informar y restringir el derecho de asociación. Si existieren o se organizaren fuerzas rebeldes que pusieran en peligro la conservación del régimen institucional podrá además restringir la libertad de trabajo, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, y disponer requisiciones de bienes u otras limitaciones al derecho de propiedad, con el fin de prevenir o asegurar el éxito de las acciones que deban realizarse para actuar en contra de dichas fuerzas rebeldes."

Basta comparar la exhuberante prodigalidad de esta disposición con la sobriedad y la parquedad del art. 72, No. 17 de la Constitución del 25, para comprender que hay un abismo entre el estado de sitio concebido por esta última Carta y el que ahora emerge (ya en consagración formal) en virtud del Acta Constitucional citada: en uno el respeto por los Derechos del Hombre impuso la limitación de las facultades extraordinarias a lo estrictamente necesario para la defensa de la seguridad del Estado, estableciendo que aún esas limitadas restricciones a la libertad personal se realizaran dentro de un contexto pleno de garantía para las personas; en el otro, se conceden al Gobierno las más amplias e importantes atribuciones, en perjuicio de las garantías fundamentales, dentro del propósito de erigir a la seguridad interior, entendida como la estabilidad del actual régimen, según se ha explicado, en el valor supremo ante el cual deben inclinarse todos los otros bienes.

La disposición citada resulta reveladora en otro sentido y confirma el abandono del anterior sistema en cuanto en él se exigía la presencia de un hecho realmente grave para la seguridad del país como condición ineludible de la declaración del estado de sitio.

En efecto, si bien se observa, se establecen tres hipótesis diversas, para ir deduciendo en cada una de ellas las atribuciones que en los respectivos casos se otorgan al Jefe del Estado. En la primera de ellas, que no es caracterizada en forma alguna, sólo se puede privar a un chileno de su nacionalidad, restringir o suspender la libertad personal y el derecho de reunión. En la segunda, que tiene lugar cuando el Presidente "lo estimare imperioso para la conservación de la paz interior," podrá actuar además sobre los derechos que indica la disposición y que ya vimos; en la tercera y última, que procede en el caso de que "existieren o se organizaran fuerzas rebeldes que pusieren en peligro la conservación del régimen institucional," está autorizado para restringir, además de todos los anteriores, todavía otros derechos que se señalen.

Bueno bien, de la comparación de la primera situación con las dos restantes resulta que las facultades para privar a un chileno de su nacionalidad, suspender o restringir la libertad personal y el derecho de reunión, proceden sin que sea imperioso para la conservación de la paz interior y sin que haya un peligro para la conservación del régimen institucional, puesto que cuando tal ocurre se conceden al Presidente otras atribuciones adicionales. El estado de sitio, que según la propia Acta procede sólo en caso de guerra interna o de conmoción interior, no requiere, para ser declarado, de una afectación realmente grave de la seguridad interior. De esto no puede sino concluirse que se ha transformado a la conmoción interior en un suceso de tono menor, que no tiene nada que ver con un tumulto o levantamiento ni con la alteración del país. Es decir, se trata de hechos que podrían controlarse mediante la utilización

de los mecanismos ordinarios previstos para la defensa de la seguridad interior, sin que sea necesario recurrir al dispositivo extraordinario, y peligroso para la ciudadanía, del estado de sitio.

La imperiosa necesidad de la conservación del sistema constitucional y de la paz interior eran justamente los presupuestos contemplados por la Constitución del 25 para que el Congreso pudiera dictar leyes de facultades extraordinarias que permitieran la restricción de la libertad personal y la de imprenta y la suspensión o restricción del derecho de reunión [Fuera de esos casos ninguna ley podía dictarse para suspender o restringir las libertades o derechos constitucionales.] Siempre se entendió también que esos eran los presupuestos de la declaración del estado de sitio y que las causales específicas suyas, el ataque exterior y la conmoción interior, no eran sino formas que podían asumir dichas necesidades, pero no conceptos radicalmente diversos. En cambio, ahora, puede haber conmoción interior sin que ello implique siquiera un peligro para la conservación de la paz interior y del régimen institucional. Y si ello es así ¿por qué entonces investir al Presidente no sólo con las mismas facultades que las que tenía antes, cuando sí era preciso una amenaza seria para la seguridad del país, traducida en hechos materiales de gran magnitud, sino que incluso dotarlo con mayores facultades, que pueden llegar hasta la suspensión de la libertad personal?

Aún otra observación sobre este punto: la diferencia entre la segunda situación y la tercera se establece recurriendo a dos hipótesis que en verdad corresponden a una misma idea central y más todavía, a diversas formas de expresar una misma realidad de grave peligro para la seguridad interna: ¿en qué se diferencia, en efecto, el peligro para la conservación de la paz interior con el peligro para la conservación del régimen institucional? Una y otra cosa van indisolublemente ligadas y apuntan a la defensa de la seguridad interior ante ataques graves a ella que ponen en peli-

gro los intereses esenciales del Estado. Pero, sin embargo, cuando hay peligro para la conservación del régimen institucional y no sólo para la paz interior, se conceden al Gobierno atribuciones ostensiblemente mayores que en este último caso, como si se tratara de situaciones que pueden diferenciarse con absoluta claridad a partir de sucesos objetivos perfectamente discernibles que permitan concluir que sólo estamos ante un peligro para la conservación de la paz interior, mas no frente a uno que amenace el régimen institucional. Al respecto debe recordarse que el constituyente del 25 parangonaba en gravedad la imperiosa necesidad de la defensa del estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior.

De entre las abundantes facultades que se conceden por este nuevo estado de sitio, que con el anterior no tiene más parecido que el nombre, nos detendremos únicamente en una de ellas: la de suspender la libertad personal. Hemos visto ya cómo en la Constitución del 25 la libertad personal sólo podía ser restringida por razones de seguridad interior: así ocurría en el estado de sitio, donde expresamente se mencionaba la forma que podía adoptar dicha restricción, a saber, traslados de un departamento a otro, y arrestos en lugares que no fueran cárceles ni otros destinados a la detención o prisión de reos comunes o en la propia casa del arrestado; y en las leyes de facultades extraordinarias, donde también expresamente se hablaba de restricción de la libertad personal, en oposición a la suspensión de derecho de reunión, único derecho que podía ser suspendido. Dentro de este sistema, la libertad personal, en consecuencia, no era abrogada totalmente, y el individuo conservaba todas sus garantías procesales, procediendo por lo tanto, incondicionalmente, el recurso de amparo, toda vez que el traslado o la detención debían realizarse en conformidad a las disposiciones constitucionales y legales.

El panorama que surge del Acta Constitucional No.4 que faculta al Presidente para suspender la libertad personal es inquietante y desolador, sobre todo si se lo vincula con

el amenazante Art. 14 de esta Acta : "Los recursos de protección y de amparo establecidos en los artículos 2 y 3 del Acta Constitucional No. 3, sólo serán procedentes en la medida que sean integralmente compatibles con las disposiciones legales que rijan las referidas situaciones de emergencia."

En caso de que el Presidente de la República suspenda la libertad personal, pareciera que tal situación se torna incompatible con el recurso de amparo, el que, como muchas otras cosas, pasaría a formar parte de nuestra historia jurídica. Pero no sólo en caso de suspensión de la libertad personal, puede desaparecer este esencial recurso: bastaría, de conformidad con la disposición recién transcrita, que cualquier disposición legal que reglamentara los regímenes de emergencia no fuera integralmente compatible con dicho recurso para que éste fuera declarado improcedente. Como tampoco se aclara el significado de la frase "integralmente compatible," la situación de la libertad personal no puede ser más incierta, sujeta por entero a los vaivenes de la interpretación de los tribunales.

Debe repararse en que también una de las facultades del estado de defensa contra la subversión es la de suspender la libertad personal (si el Presidente "lo estimare indispensable para impedir la materialización de la subversión"), de lo cual se concluye que este fundamental atributo del hombre puede ser completamente sacrificado a lo que se denomina estado de subversión latente.

Y llegamos así a este régimen de emergencia creado por el Acta y en virtud del cual también se otorgan al Presidente abundantes facultades extraordinarias: "restringir la libertad personal, la de informar y el derecho de reunión. Si lo estimare indispensable para impedir la materialización de la subversión, podrá también suspender la libertad personal y el derecho de reunión; restringir la libertad de opinión y el derecho de asociación."



Como crítica formal, que prueba la ligereza con que se ha procedido a realizar la reglamentación de los regímenes de emergencia, se puede señalar que por la declaración de estado de defensa contra la subversión (que procede en una situación de emergencia "menos grave" que la de conmoción interior, como es el estado de subversión latente), se conceden al Presidente de la República facultades de las que carece en el supuesto básico del estado de sitio (esto es, cuando no hay peligro para la conservación de la paz interior o del régimen constitucional). En efecto, por la declaración del estado de sitio en dicha hipótesis fundamental, no agravada, no se conceden al Gobierno la facultad de restringir la libertad de informar, la libertad de opinión y el derecho de asociación; restricciones todas estas que, en cambio, puede ordenar en virtud del estado de defensa contra la subversión. Es decir, en una situación de emergencia menos grave el Gobierno está investido de mayores facultades. ¿Cómo se explica tamaña contradicción? Creemos que la respuesta la hemos insinuado anteriormente: en verdad, se trata, debido a la transformación del concepto de estado de sitio, ya examinada, de una misma cosa; no puede reconocerse racionalmente ninguna diferencia entre la conmoción interior, en esta nueva versión del D.L.640, y el estado de subversión latente. El estado de sitio y el estado de defensa contra la subversión son, de este modo, arbitrios de nombre diverso, pero que el Gobierno puede usar indistintamente, según su particular apreciación subjetiva, sin que correspondan a realidades susceptibles de ser discernidas objetivamente.

El aumento de las facultades extraordinarias que por la declaración de los regímenes de emergencia se conceden al Gobierno no resulta, por cierto, extraña, dentro de este nuevo concepto de seguridad interior que se trata de implantar: el solo ejercicio consecuente de los derechos y libertades de las personas crea problemas de seguridad interna, en especial el derecho de disentir.

De ahí que las garantías constitucionales que de una u otra forma se relacionan con el derecho a discrepar y a la crítica (libertad personal, derecho de informar, derecho de opinión, derecho de reunión, derecho de asociación) sean drásticamente limitados y hasta abolidos.

El estado de sitio como mecanismo extraordinario.

El Estado dispone de diferentes arbitrios o medios para defender su propia seguridad, interna y externa. Pueden distinguirse dos clases fundamentales de medios: los ordinarios y los extraordinarios, representados por las facultades excepcionales que se conceden al Ejecutivo durante las situaciones de emergencia, mientras estas existan y para ponerles término.

Una de las características más destacadas de la experiencia chilena bajo el régimen militar, especialmente en los últimos años, es el uso exagerado del mecanismo extraordinario del Estado de Sitio, en desmedro de los arbitrios ordinarios previstos para la defensa de la seguridad del país. También en este punto se ha producido una desnaturalización del estado de sitio al convertirse de hecho en el recurso ordinario de que el Gobierno se vale para tutelar la seguridad interior. En efecto, la experiencia del último tiempo demuestra que prácticamente no se procesa a las personas por delitos contra la seguridad del estado, sino que simplemente se les aplica las facultades del estado de sitio, en virtud de las cuales son detenidas por tiempo indefinido.

El contraste es tanto más violento si se considera que existe en el país una frondosa legislación represiva, actualmente vigente, que tutela, en todos sus diversos aspectos, la seguridad del país, cubriendo prácticamente todas las posibilidades de lesión o peligro para la misma. El legislador ha sido particularmente sensible al realizar esta protección, por lo que no espera, naturalmente, las últimas fases de la subversión, para castigarla, sino que reprime hasta sus primeros síntomas, siempre, por cierto, que se manifieste en actos externos que inequívocamente

demuestren el peligro para la seguridad del país. El celo de esta legislación llega al extremo de alterar incluso principios generales de derecho penal, sancionando la simple proposición y conspiración y hasta actos preparatorios, como ocurre con el D.L. 1.009 según se vió anteriormente.

Aún antes del 11 de septiembre de 1973 esta legislación represiva protectora de la seguridad del Estado era bastante completa [Código Penal, Código de Justicia Militar, Ley de Seguridad del Estado, Ley de Armas]; con posterioridad ella ha sido incrementada y perfeccionada (nuevos delitos creados por el D.L. 1.009 y otros DLS.); las penas también se han elevado, en muchos casos. Es decir, el país tiene en todas estas disposiciones penales una garantía efectiva para proteger la seguridad del Estado.

Y, sin embargo, toda esta abundante y completa legislación es la gran ausente en nuestro país. En la práctica, es reemplazada por la aplicación de las facultades del estado de sitio, lo que equivale a privar a los afectados del "debido proceso legal" y a aplicar penas por la autoridad administrativa por tiempo indefinido, las que sólo pueden terminar por un acto de "gracia" de la autoridad.

En el anterior sistema, solamente en presencia de hechos gravísimos, como una guerra o una efectiva conmoción interior, la seguridad del país podía ser resguardada en forma preventiva, y se autorizaba entonces al Gobierno para, entre otras medidas, detener a las personas que pudieran constituir un motivo de la subsistencia de la emergencia o una razón para dificultar la superación de la misma, y mantenerlas arrestadas hasta por el tiempo que durara la emergencia. Era un recurso excepcional, desesperado, para asegurar la soberanía o la estabilidad y normalidad constitucional, concedido por regla general por el Parlamento y que comprometía la responsabilidad política y jurídica del Gobierno, todo lo cual constituía un freno para un uso descontrolado y abusivo de dichas facultades. El sistema represivo, consistente en la persecución y castigo de los

delitos contra la seguridad del país, seguía funcionando durante la situación de emergencia y no era absorbido, como ocurre ahora, por el sistema preventivo representado por el estado de sitio. Las facultades extraordinarias estaban pensadas para ser usadas con prudencia y discreción, en casos graves, como manera de resguardar las garantías básicas de intromisiones indebidas del poder público. Nunca se pensó que pudieran dar lugar a detenciones masivas, indiscriminadas, que constituyen una verdadera sustitución de facultades privativas del Poder Judicial.

Queda todavía otra observación que hacer, que aunque fluye de lo expresado, es conveniente destacarla expresamente: el cambio en el sistema de la protección de la seguridad interior manifestado en la sustitución de los mecanismos ordinarios represivos por los extraordinarios preventivos, es tanto más grave para los derechos individuales, singularmente la libertad personal, si se considera que actualmente los dispositivos excepcionales del estado de sitio y de la defensa contra la subversión entran en acción no solamente en el caso de amenazas serias y gravísimas para la seguridad del Estado, sino que en presencia de hechos poco trascendentes (nuevo concepto de conmoción interior, estado de subversión latente), cuya efectividad e importancia las aprecia el Gobierno sin que se le imponga ninguna medida objetiva para realizar la correspondiente valoración.

El uso indiscriminado de las facultades del estado de sitio por el actual Gobierno puede corresponder básicamente a dos situaciones diversas: o se trata de personas en contra de las cuales no hay cargos y sólo son detenidas en forma preventiva, o se trata de casos en los cuales el Gobierno cree disponer de antecedentes que implican a la persona en hechos que están configurados como delitos contra la seguridad del país.

La primera situación (masiva como la segunda)

equivale a reeditar doctrinas de derecho penal de triste recuerdo, que abogan por el estado peligroso sin delito. Determinadas personas, a quienes se estima por la propia autoridad peligrosas para la seguridad nacional, son privadas, sin cargo alguno, de su libertad personal por tiempo indefinido. No han delinquido, no han realizado actos atentatorios contra la seguridad del país (si lo hubieran hecho deberían haber sido procesados), pero se teme que lo hagan, por lo cual se les aplica una detención, a modo de sanción y de medida de seguridad.

En la segunda situación nos encontramos lisa y llanamente ante un abuso de poder y de una sustitución de atribuciones exclusivas del poder judicial. Abuso de poder, porque las facultades del estado de sitio, por discrecionales que sean, deben ser usadas de acuerdo con el fin para el que fueron instituidas, y no con propósitos diversos, como lo son los de juzgar y sancionar personas por delitos que supuestamente han cometido. Sustitución de la justicia, porque la facultad de conocer las causas criminales corresponde privativamente a los Tribunales de Justicia, los únicos autorizados por la Constitución para imponer sanciones por delitos. Como lo decía la Constitución de 1925 y lo repite el Acta Constitucional No. 3, "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."

Ante la sustitución del sistema represivo por el preventivo, en lo que concierne a la defensa de la seguridad interior, y que se traduce en el abandono del proceso penal y su reemplazo por las detenciones ordenadas por la autoridad administrativa en uso de las atribuciones del estado de sitio, cabe preguntarse si ella se encuentra justificada y corresponde a una necesidad real de prestarle a dicha seguridad un amparo más enérgico y cuidadoso.

Imposible responder a esta interrogante sin pasar

revista al funcionamiento del anterior sistema a lo largo del tiempo.

Como se sabe, la reglamentación restrictiva del estado de sitio contenida en la Constitución del 25, se remonta al año 1874, fecha en que se reformó la carta del 33. De manera, que el sistema anterior, fundamentalmente represivo y sólo por excepción preventivo, respetuoso de los derechos de las personas, tenía un siglo al advenimiento del Gobierno de la Junta Militar. Durante ese considerable período, el referido sistema funcionó perfectamente, saliendo airoso de las más diversas y complejas situaciones políticas y sociales que se presentaron a la República (guerra externa con Perú y Bolivia, guerra civil en 1891, dos guerras mundiales, profundas crisis internas, cambios de sistemas institucionales, Nueva Constitución en 1925, etc.). Si él bastó para superar toda clase de desafíos, semejantes en gravedad a una conmoción interior e infinitamente más grave que la llamada subversión latente (y que los hechos constitutivos de la conmoción interior a que se refiere el D.L. 640), demostrando gran vitalidad, eficacia y suficiencia, pareciera que su cambio no se encuentra justificado en la necesidad de defender la seguridad del país, sobre todo si se considera que el actual Gobierno tiene prácticamente la suma del poder. Es evidente que un Gobierno con tales características no necesita mayores atribuciones que uno civil para resguardar la seguridad interior. Esta constatación sugiere que las mayores facultades, que proceden en situaciones de emergencia menos graves, puesto que no son indispensables para proteger la seguridad del país, son usadas con otros fines, concretamente, para llevar adelante un determinado proyecto político y las ambiciones de poder de los Gobernantes.

### Apreciación Global

Tenía razón el Coronel Gerardo Cortés Rencoret cuando hacía notar en una publicación de febrero de 1976 ["Introducción a la Seguridad Nacional" publicado en cuadernos del Instituto de Ciencias Políticas, No.2], la falta en nuestro país de un sustento constitucional para la aplicación de la doctrina de la seguridad nacional, lo que obligaba, en palabras a este autor, a realizar interpretaciones jurídicas sofisticadas de los textos legales, con el fin de llevar a la práctica los postulados de dicha doctrina.

En todo caso, actualmente, después de la promulgación reciente de tres Actas Constitucionales, ya no será preciso forzar el sentido de la ley por cuanto en ellas se contienen los mecanismos jurídicos necesarios para la aplicación de esta doctrina. Es precisamente el Acta No. 4 tantas veces citada a lo largo de la exposición, sobre regímenes de emergencia, la que entrega al Gobierno los instrumentos indispensables para llevar a la práctica dicha ideología.

También la preocupación manifestada por el autor citado, en el sentido que la seguridad nacional debe ser flexible y dinámica y estar reglamentada en cuanto a su organización y funcionamiento, ha sido cumplidamente satisfecha, especialmente por el Acta No. 4. El dinamismo y flexibilidad de la seguridad nacional (que se define como la capacidad de adaptarse a las características del Estado) no significa otra cosa que la preeminencia de este "valor" por sobre todos los demás, prioridad que no debe ser supeitada a ninguna consideración formal, como lo sería el establecimiento de límites objetivos a la acción de la autoridad. Esta debe tener las manos libres absolutamente dentro de esta doctrina. La experiencia, corroborando este aspecto de la doctrina mencionada, enseña que justamente el sentido de la invocación de las inapelables razones de seguridad nacional, es el de remover cualquier obstáculo que

se interponda entre voluntad o deseos de la autoridad y los derechos de las personas.

En lo que concierne a la organización y funcionamiento de la seguridad nacional, cabe anotar que su reglamentación no comporta un mayor grado de seguridad y certeza jurídica para los particulares, porque se lo que se trata, a juzgar por las disposiciones del Acta Constitucional No.4, es sólo de "regular", de la forma más amplia posible, las atribuciones de la autoridad, las que prácticamente no tienen límites, de donde resulta que la misma regulación viene en definitiva a carecer de sentido. Esto, por lo demás, coincide con el dinamismo y flexibilidad que se reclama para la seguridad nacional, la cual no debe presentar brechas o debilidades o vulnerabilidades. Así lo plantea expresamente el Coronel Cortés en el trabajo citado más arriba: "La seguridad nacional será satisfactoria cuando no presente debilidades ni vulnerabilidades que puedan ser explotadas por naciones enemigas o indiferentes y cuando respalde - con un frente interno graníticamente unido, con una economía desarrollada y con un instrumento armado eficiente - la obtención de las aspiraciones u objetivos que pueda tener el Estado." Dentro de este espíritu, como ya se destacó anteriormente, no sólo se restringen y suspenden los derechos y las libertades sino que se establece que los mecanismos jurídicos creados para velar por ellos sólo serán procedentes en la medida en que sean integralmente compatibles con las disposiciones legales que rijan las situaciones de emergencia, esto es, en la medida en que lo permitan las razones de seguridad nacional.

Como conclusión final de la comparación entre la anterior y la nueva reglamentación de los regímenes de emergencia, tenemos que no se trata, como se sostiene en el considerando 7 del Acta Constitucional No. 4, solamente de reunir, reordenar y sistematizar las diversas normas anteriormente existentes que permiten la adopción de medidas de excepción en resguardo de la seguridad nacional, con el fin de "contar con un cuerpo armónico en beneficio de la propia comunidad nacional," sino que estamos en presen-



cia de una nueva visión de los regímenes de emergencia, que a su vez es el resultado de una concepción diferente del Estado, que se inspira en principios políticos, filosóficos y jurídicos radicalmente diversos. En lo que a nosotros directamente nos concierne, el concepto de seguridad del Estado (especialmente la seguridad interior) es manifiestamente diverso en uno y otro sistema.

### III. Los Servicios de Seguridad

El nuevo concepto de seguridad interior que postula la doctrina de la seguridad nacional, y que trasciende con mucho al clásico restringido en el que se inspiraba la anterior legislación, por cuanto se extiende hasta cubrir no ya la oposición política al Gobierno, sino que cualquier forma de crítica o presión, conduce obligadamente, como contrapartida, a la hipertrofia de los servicios de seguridad, los que deberán estar capacitados y contar con las atribuciones suficientes para hacer frente no sólo a las anteriores formas conocidas de atentar en contra de la seguridad interior, sino que también a estas otras nuevas. En cualquier parte, en efecto, puede estar latente la subversión.

Ya vimos cómo las detenciones por el estado de sitio se han convertido, en los hechos, en el mecanismo ordinario para velar por la "seguridad interior" (entendida en la nueva modalidad), en sustitución del proceso penal. Esto se ha traducido en la práctica en arrestos masivos e indiscriminados. En estas condiciones, carece de sentido radicar en la persona del Primer Mandatario el ejercicio exclusivo de las facultades del estado de sitio. Comprendiéndolo así, el Acta Constitucional No. 4 dispone que la ley complementaria de la misma deberá señalar las autoridades a través de las cuales el Presidente de la República ejercerá las atribuciones extraordinarias que se le conceden por la declaración de los regímenes de emergencia.

La diversificación de las autoridades y servicios

encargados de la represión es el resultado ineludible de la intensificación de esta última. Cuando la privación de la libertad de los ciudadanos sospechosos de realizar alguna forma de oposición política adquiere dimensiones masivas y se transforma en una labor rutinaria, ya no es posible, en efecto, que la decisión sea adoptada en cada caso particular por el Jefe del Estado, impuesto de los antecedentes, y se hace así necesario proceder a la delegación de estas atribuciones especiales y discrecionales en autoridades de inferior rango, con los consiguientes peligros, fáciles de imaginar, para los derechos ciudadanos, y que una práctica, ya uniforme y sostenida, desgraciadamente ratifica.

Hasta el momento se intenta, de algún modo, a lo menos formalmente, radicar en el Jefe del Gobierno interior, la responsabilidad de las detenciones por el estado de sitio, exigiéndose para la legalidad de las mismas, de un decreto supremo firmado por el Ministro del Interior con la fórmula "por orden del Presidente de la República." Dado el volumen de las detenciones y las características que ellas asumen en la realidad (se detiene sin exhibir orden alguna, se conduce al detenido a lugares distintos de los oficiales, permaneciendo el detenido como desaparecido durante un tiempo variable, etc.), no parece razonable pensar que sea el propio Ministro del Interior el que adopta en cada caso particular, con los antecedentes a la vista, la decisión de detener a determinada persona. La experiencia, por el contrario, indica que tal decisión la asumen, por cuenta propia, los servicios de seguridad y que la intervención de ese Secretario de Estado a lo más constituye, cuando se reconoce por decreto supremo la detención, una aprobación de la misma. Así lo dan a entender las respuestas tipo, emanadas del Ministro del Interior, a los oficios de los Tribunales que conocen de los recursos de amparo, contenidas en formularios en que lo único diverso, dentro de la multitud de los casos, es el nombre del detenido. La función más bien limitada y subordinada al Ministro del Interior, que el D.S.187, re-

glamentario del Art. 10. del D.L. 1.009, entrega a los Jefes de los organismos de seguridad, en cuanto los faculta para cumplir o ejecutar las órdenes de detención decretadas en virtud de las facultades del estado de sitio, ha sido, pues, desvirtuada en la práctica, toda vez que tales organismos no sólo ejecutan dichas órdenes, sino que, además, las adoptan en contra de las personas en las cuales, por cualquier razón, tienen interés.

Dentro de la doctrina de la seguridad nacional los órganos de inteligencia y seguridad adquieren, obviamente, una importancia superlativa, puesto que ellos son los custodios últimos de aquel valor, y los únicos en la práctica (debe recordarse que se abandona el proceso por delitos contra la seguridad del Estado). De ahí que no deba sorprender el reconocimiento formal que de esta verdad se contiene en el D.L. 1.009, al denominarse a esos servicios con el revelador nombre de "organismos especializados para velar por el normal desenvolvimiento de las actividades nacionales y por la mantención de la institucionalidad constituida," con lo cual se los eleva a una categoría que equivale a la de los poderes del Estado.

Como se comprende fácilmente, la importancia de los órganos de seguridad y la intervención de los mismos en los diversos aspectos de la vida nacional, con sus patrones propios de conducta, reñidos con la legalidad vigente, aún con la propia legalidad dictada por el Gobierno de la Junta Militar al que defienden, es siempre creciente, cuando se otorga a aquellos tan delicadas funciones como las de preservar la institucionalidad constituida. Su poder e influencia en la vida nacional se hace incontrarrestable, pues llegan a estar en condiciones de exigir de las propias autoridades de Gobierno, un acatamiento a sus procederes, a cambio de garantizar su estabilidad. Así, toda consideración hacia la legalidad o simplemente humanitaria, puede ser fácilmente presentada como signo peligroso de debilidad que arriesga la propia mantención del Gobierno. En estas condiciones, se comprende que este último los deje con las manos libres, niegue los atropellos masivos de los derechos de las personas (limitando su reconocimiento a unos pocos

casos aislados que no comprometen la responsabilidad del régimen] y públicamente elogie las actuaciones de dichos servicios y pida para ellos la gratitud de la ciudadanía, la cual, gracias a esos desvelos, puede sentirse tranquila y segura.

El dinamismo y flexibilidad que según sus ideólogos reclama la seguridad nacional se expresa en la práctica en la autonomía e independencia con que deben actuar los servicios de seguridad, cuyas actuaciones, además, no deben ser entorpecidas u obstaculizadas en forma alguna, si de verdad se quiere proteger debidamente la seguridad del país. Este predicamento se expresa claramente en el comportamiento de los tribunales de justicia que conocen y fallan los recursos de amparo. En efecto, de lo que se trata es de apreciar con bastante liberalidad la actuación de dichos servicios, tolerando la infracción de las garantías procesales de los detenidos, y contentándose con la respuesta tipo contenida en un formulario en la cual se alude al decreto exento número tal en virtud del cual se habría dispuesto la detención por el Ministro del Interior. Dentro de este mismo orden de ideas cabe citar el acuerdo del pleno de la Corte Suprema, en el cual, acogiendo una sugerencia del Ministerio de Justicia, se instruye a los Tribunales abstenerse de oficiar a la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA).

La conveniencia de no entorpecer, por escrúpulos formales, la actuación de los todopoderosos órganos de seguridad, culmina con el anuncio contenido en el Acta Constitucional No. 4, al cual ya nos hemos referido, en el sentido de que el recurso de amparo y el de protección serán sólo procedentes en la medida en que sean compatibles con las disposiciones que rijan los regímenes de emergencia. Se comprende que dentro de la concepción que inspira a estos últimos en su nueva reglamentación, el recurso de amparo representa, como intento de fiscalización que es, una molestia aún mayor que la de responder oficios de los tribunales, por lo cual debe, en lo posible, desaparecer.

El D.L. 521, de 14 de junio de 1974, que crea la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), concibe a este organismo como una entidad asesora del Gobierno encargada de proporcionarle en forma sistemática y debidamente procesada la información que requiera para adecuar sus resoluciones en el campo de la Seguridad y Desarrollo Nacional, según se lee en la parte considerativa de aquel texto legal. En perfecto acuerdo con este predicamento, el art. 1 del D.L. citado señala que la DINA tendrá por misión "reunir toda la información a nivel nacional, proveniente de los diferentes campos de acción, con el propósito de producir la inteligencia que se requiera para la formulación de políticas, planificación y para la adopción de medidas que procuren el resguardo de la seguridad nacional y el desarrollo del país." Grandes son las atribuciones que para el cumplimiento de esta labor informativa y de inteligencia se conceden al organismo mencionado: "El Director de Inteligencia Nacional podrá requerir de cualquier servicio del Estado, municipalidades, personas jurídicas creadas por ley o de la empresa o sociedades en que el Estado o sus empresas tengan aportes de capital, representación o participación, los informes o antecedentes que estime necesarios para el eficaz cumplimiento de sus cometidos. Las normas que establecen el secreto reserva sobre determinadas materias no obstarán a que se proporcione a la Dirección de Inteligencia Nacional la información o antecedentes solicitados, sin perjuicio de que sobre su personal pese igual obligación de guardar reserva o secreto."

El país se impuso, sin embargo, por la publicación del D.L. 1.009 que las atribuciones de la DINA y de los demás órganos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, excedían con mucho estas labores puramente informativas y asesoras del Gobierno.

En efecto, dispone el art. 1. del D.L. 1.009 que "durante la vigencia del estado de sitio, los organismos especializados para velar por el normal desenvolvimiento de las actividades nacionales y por la mantención de la institucionalidad constituida, cuando proceden - EN EL EJERCICIO DE SUS FACULTADES PROPIAS - a detener preventivamente a las

personas a quienes se presume fundadamente culpables de poner en peligro la seguridad del Estado, estarán obligados a dar noticia de la detención respectiva, dentro del plazo de 48 horas, a los miembros más inmediatos de la familia del detenido."

Como quiera que esta facultad para detener no se encuentra conferida por ninguna de las disposiciones del D.L. 521 que han sido publicadas, debe concluirse que ellas fueron otorgadas en virtud de alguno o algunos de los artículos secretos de dicho D.L. a los que se refiere su artículo transitorio: "Los artículos 9, 10 y 11 del presente decreto ley se publicarán en un anexo de circulación restringida del Diario Oficial."

El D.S. 187 del Ministerio de Justicia de fecha 28 de enero de 1976, que reglamenta el Art. 1o. del D.L. 1.009 vuelve sobre esta facultad de los órganos de seguridad al disponer que "las detenciones relativas a la aplicación del estado de sitio a que se refiere el Art. 1o. del D.L. 1.009, de 1975, sólo podrán practicarse previa orden escrita emanada del Jefe del respectivo organismo especializado de seguridad."

El inciso 2o. del Art. 1o. del D.L. 1.009 les reconoce a los Servicios de Seguridad una facultad todavía mayor y más peligrosa que posibilita toda suerte de abusos con los detenidos, que se traducen en incomunicaciones ilegales, enérgicos interrogatorios y apremios ilegítimos, que el propio legislador parece temer, al añadir, inmediatamente después de conceder la atribución comentada, que "La aplicación de apremios ilegítimos a los detenidos se castigará con arreglo al Art. 150 del Código Penal o 330 del Código de Justicia Militar, según corresponda." La referida atribución está reconocida en los siguientes términos: "la detención practicada por los organismos referidos en el inciso anterior no podrá durar más de cinco días y dentro de ese plazo el detenido será o dejado en libertad o puesto a disposición del tribunal que corresponda, o del Ministerio del Interior, cuando se tratare de un caso de aplicación de las facultades extraordinarias o del estado de sitio, en su caso, con un informe escrito de los antecedentes recogidos."

Es decir, se faculta a los órganos autores materiales de la detención para mantener en su poder e interro-

gar a los detenidos hasta por un plazo de cinco días. Ya se vio en otra parte como dicho interrogatorio y la correspondiente incomunicación son absolutamente inconstitucionales, puesto que exceden manifiestamente las facultades que se conceden por el estado de sitio.

El texto de la disposición citada revela que el arresto dispuesto por el Ministerio del Interior (suponiendo que se ha procedido correctamente observando la legislación vigente), presupuesto constitucional de la detención practicada por los organismos de seguridad, es una orden que se da a ciegas, sin antecedentes, y por si acaso la persona constituye un peligro para la seguridad nacional. En efecto, no de otra manera se explica que una de las alternativas, transcurrido el plazo durante el cual la persona permanece detenida en poder de la DINA u otros servicios de seguridad, sea justamente poner al detenido a disposición del Ministerio del Interior, "si se tratare de un caso de aplicación .... del estado de sitio ..., con un informe escrito de los antecedentes recogidos." Es decir, recién en ese momento se sabe que es un caso para la aplicación del estado de sitio, pero la persona ya se encontraba detenida y hasta en poder de los órganos de seguridad hasta por cinco días precisamente en virtud de las facultades del estado de sitio. Las otras dos alternativas demuestran igualmente lo que se viene sosteniendo: la persona ha sido detenida por estado de sitio, pero transcurrido el plazo citado es puesto en libertad o a disposición del Tribunal competente.

La disposición citada contiene, además, el reconocimiento del proceder absolutamente ilegal que se consagra, violatorio de fundamentales principios de derecho procesal penal; puesto que se detiene a ciegas, sin antecedentes, como se vio, para averiguar si se trata o no de un caso para la aplicación del estado de sitio, debe convenirse en que lo que se busca es la propia incriminación del detenido, fruto de las presiones o apremios a que ha sido sometido. Dicha incriminación será el contenido principal del "informe escrito de los antecedentes recogidos" a que se refiere la última parte del precepto citado. Este procedimiento implicó poner de cabeza lo que debe ser la actuación legal de todo

órgano investigador : partir de antecedentes conocidos e inculpatorios para proceder a la detención. En cambio, aquí se actúa sin esos antecedentes y precisamente para producirlos, en virtud del "tratamiento" aplicado al detenido durante esos cinco días de permanencia en poder de inquisitivos y persuasivos interrogadores.

Una última observación respecto de este inciso 2 del Art. 10. del D.L. 1.009. La decisión de dejar al detenido en libertad, ponerlo a disposición del tribunal competente o a disposición del Ministerio del Interior, está confiada a los propios servicios de seguridad, a pesar de que se trata de complejas cuestiones jurídicas (¿es un caso para la justicia o para el Ministerio del Interior?), todo lo cual demuestra el enorme poder de que están investidos los servicios de seguridad. Ni siquiera se establece alguna intervención o ratificación del Ministerio del Interior.



## NOTAS

- [1] El DL 951 dispone en la letra A) de su artículo Único: "Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley No. 228, de 24 de diciembre de 1973: A) Sustitúyese el artículo lo. por el siguiente: "Las facultades que el Art. 10 No. 14, inc. 2o. del DL No. 527, de 1974, Estatuto de la Junta de Gobierno, confiere al Presidente de ella, por la declaración del estado de sitio, serán ejercidas por medio de decreto supremo que firmará el Ministro del Interior, con la fórmula "Por orden del Presidente de la República", o por medio de resoluciones que, como agentes naturales e inmediatos del Jefe del Estado, dictarán los Intendentes Regionales o Provinciales.
- "Sin embargo, cuando los Intendentes dicten esta clase de resoluciones, deberán transcribir todo lo actuado, con los antecedentes que justifiquen la medida, dentro del plazo de diez días, al Ministro del Interior, el cual, dentro de 48 horas de la recepción de dichos antecedentes, procederá a confirmar o revocar la resolución respectiva por medio de un decreto supremo que dictará en la forma prevista en el inciso anterior."
- Debe hacerse notar que, en lo que respecta al DL 228, éste dispuso que se encontraban ajustadas a derecho todas las detenciones practicadas desde el 11 de septiembre hasta la fecha de la publicación de este decreto ley, con lo cual se pretendió "sanear" los procedimientos ilegales usados durante dicho período por los servicios de seguridad para privar de su libertad a las personas arrestadas en uso de las facultades del estado de sitio.
- [2] En relación con la restricción de la libertad personal, deben mencionarse también los DLS 81 y 604, sobre prohibición de ingreso al país de nacionales o extranjeros, que procede sin necesidad de que el país se encuentre en estado de sitio o en otro régimen de emergencia. Es decir, se trata de una medida de carácter permanente, que se funda, sí, en razones de seguridad del Estado, y por eso se la menciona en este trabajo.