

Sugerencias a propósito de las Expulsiones

La favorable acogida despertada por el reestudio del problema de los exiliados, se vio recientemente contrariada por la expulsión del país de dos dirigentes sindicales y un dirigente empresarial, a comienzos de este mes.

Si la ciudadanía va manifestándose cada vez más reacia a apoyar nuevas expulsiones de personas del territorio nacional, adoptadas por vía administrativa, es natural que tal sentimiento se acentúe hasta la desazón, cuando la medida aparece excesiva frente a los hechos que la originan, y cuando ella tiene lugar en momentos en que el tema del exilio ha empezado a abordarse por el Gobierno en el marco declarado de propender hacia la unidad nacional y el avance normalizador.

Sería ciertamente exagerado sostener que las mencionadas expulsiones invalidan el gran paso emprendido respecto del exilio, pero resulta forzoso coincidir en que ellas colocan el trabajo de la comisión pertinente en una zona confusa, que podría tornarse inviable si semejantes medidas se multiplicaran.

Con todo, estimamos que las circunstancias aconsejan apuntar hacia la médula del problema en referencia, y que se refiere al Artículo 24 transitorio de la Constitución vigente, proyectado al futuro próximo de nuestro proceso político-institucional. ▶

Como lo hemos desarrollado latamente en ocasiones anteriores, la mayor parte de los sistemas constitucionales del mundo (y todos los que han existido en Chile) contemplan la posibilidad de declarar —frente a cuadros de seria anormalidad cívica— diversos estados jurídicos de excepción, que permiten restringir transitoriamente ciertos derechos personales a fin de asegurar el orden público y la paz social, bases indispensables para el imperio de otros derechos humanos también fundamentales, que no podrían garantizarse sin dichas limitaciones.

Hemos analizado, asimismo, que la característica esencial que nuestro ordenamiento jurídico siempre ha asignado a dichos regímenes de excepción, es la transferencia a la autoridad político-administrativa de ciertas facultades que ordinariamente son propias de los tribunales de justicia. El arresto de una persona, su traslado a una localidad determinada del territorio o su expulsión de éste, pueden adoptarse así por el Presidente de la República, respecto de quienes él considere peligrosos para la seguridad del Estado. Tales medidas revisten jurídicamente un carácter preventivo —y no sancionatorio— ya que la aplicación de penas a los delitos cometidos es siempre potestad privativa de la judicatura. Pero resulta innegable que el contenido práctico de las medidas enunciadas, encuentra estrecha analogía con las penas de presidio, relegación y extrañamiento, respectivamente.

No obstante, el aludido carácter preventivo de las medidas excepcionales ha conducido siempre a que nuestra jurisprudencia haya estimado (y nuestra actual Constitución lo consagre en forma expresa, al menos para los casos principales) que los tribunales de justicia no pueden entrar a pronunciarse sobre los fundamentos de hecho que la autoridad administrativa haya tenido para sus decisiones respectivas, ya que ello importaría arrastrar a aquéllos a pronunciamientos de carácter extrajurisdiccional, y que se

sitúan en un claro ámbito político. Dicho criterio se refuerza, además, por la circunstancia de que la responsabilidad de conjurar y tender a superar la anormalidad pertinente compete a la autoridad política y no a la judicatura, la cual carece de los elementos apropiados al efecto.

Otro corolario lógico del mencionado carácter meramente preventivo de las medidas en cuestión, es que ellas no pueden extenderse más allá de la vigencia del estado excepcional en cuya virtud se han decretado, y cesan automáticamente por el levantamiento de éste. La Carta vigente sólo exceptúa de esta regla a las expulsiones, que requieren ser expresamente dejadas sin efecto —para cada caso— por la autoridad presidencial, configurando así una de las normas de más dudoso fundamento y serios reparos de todo el texto constitucional.

Por último, también hemos expuesto en oportunidades anteriores que uno de los aspectos más salientes de la Constitución de 1980, es que su articulado permanente sistematiza los diversos estados jurídicos excepcionales que conforme a ella cabe decretar, junto a los derechos que en cada caso pueden suspenderse o restringirse por el Jefe del Estado, exigiendo siempre —eso sí— que tanto la declaración como la prórroga del respectivo estado deban ser adoptadas con el acuerdo de otro órgano independiente del Gobierno, sea éste el Congreso Nacional o el Consejo de Seguridad Nacional, según los casos.

Ese acuerdo reviste trascendental importancia, ya que no sólo permite que el órgano llamado a prestarlo pondere la procedencia de declarar o no el estado excepcional que el Presidente de la República le solicita, sino también que después evalúe el ejercicio que éste haga de las facultades que se le otorgan por su declaración, para los efectos de determinar si prorroga o no la vigencia del estado respectivo, una vez vencido el plazo por el cual se haya decretado.

Es este fundamental elemento el que, ►

inexplicable y desgraciadamente, la Constitución no contempla en sus artículos transitorios, los cuales permiten que el Presidente de la República, por su sola voluntad, declare los estados de emergencia y catástrofe, y el estado de excepción sui-géneris que establece el Artículo 24 transitorio. Si bien el reparo hacia la falta de acuerdo de otro órgano rige por igual para los tres casos, es en el último donde cobra particular delicadeza, ya que éste permite restringir la libertad personal en términos casi idénticos al estado de sitio, lo que no ocurre en los de emergencia y catástrofe, donde dicha libertad puede afectarse mucho más limitadamente.

A sí planteadas las cosas, consideramos que la objeción valedera al aludido Artículo 24 transitorio no reside tanto en las facultades que él confiere al Gobierno, ya que ellas también se contemplan para el estado de sitio, en términos sustancialmente similares a lo que al respecto estatuyó la Carta de 1925, aunque agregándole ahora a las tradicionales facultades de arrestar y trasladar a las personas, las de expulsarlas del país y prohibirles su ingreso o salida.

Tampoco nos parecen atendibles las críticas que reprochan la falta de recursos procedentes ante los tribunales de justicia frente a las medidas que en su virtud se adopten, debido a que consideramos que tales recursos judiciales deben entenderse vigentes en la misma forma que para la generalidad de los demás estados de excepción, es decir, excluyendo sólo que los tribunales califiquen el fundamento político o de hecho de las restricciones, resorte propio de la autoridad administrativa.

A nuestro juicio, el reparo básico y fundado a este precepto radica en que él autoriza a que, por la sola voluntad presidencial, se declare —y prorrogue indefinidamente hasta 1989— la vigencia de un estado de excepción que faculta al Jefe del Estado para restringir la libertad personal en términos muy similares a los del

estado de sitio, en circunstancias que para la declaración y prórroga de éste se requiere siempre del acuerdo del Congreso Nacional, sustituido entretanto al efecto por la Junta de Gobierno.

Dadas las múltiples dificultades políticas y prácticas de intentar una enmienda constitucional que estableciese el mismo acuerdo como requisito para declarar la vigencia del estado de excepción propio del mencionado Artículo 24 transitorio, ya que ello haría menester un plebiscito y abriría igual brecha para que algunos pretendiesen poner en entredicho el texto constitucional completo, pensamos que el Gobierno podría considerar dos hipótesis alternativas. Creemos que cualquiera de ellas sería muy favorablemente recibida por la opinión pública, sin que implicaran sustraer al actual Gobierno las herramientas que un régimen militar necesita para hacer imperar siempre su autoridad, dentro de algún marco jurídico.

La primera alternativa consiste en que el Gobierno levante la vigencia del estado de excepción propio del Artículo 24 transitorio.

Para entender bien el alcance de esto, conviene aclarar que dicho artículo supone dos fases distintas. Una, por la cual el Presidente de la República declara vigente el estado de excepción que esa norma autoriza, y que debe renovar cada seis meses. Y la otra ulterior, por la cual procede a ejercer las facultades que la referida norma le entrega.

Si el Jefe del Estado levantara dicho estado (lo cual puede hacer en cualquier momento) como un signo de avance en el proceso de normalización institucional, ello implicaría que sus facultades no podrían ejercerse. Obviamente, esta fórmula no precisaría de reforma constitucional ni legal alguna.

Cierto es que, en tal evento, el Presidente de la República podría volver a decretar dicho estado en cualquier momento, y aplicar entonces nuevamente

las atribuciones que le confiere el referido Artículo 24 transitorio. Pero ello supondría el peso político de admitir la ocurrencia de hechos nuevos que justificaran ese retroceso en el avance normalizador, y darle así a la vigencia de la norma constitucional en análisis, el carácter realmente excepcional que su propio texto entraña.

Dicho de otro modo, una cosa es que al referido artículo transitorio exista y se aplique ocasional y excepcionalmente en el período 1981-1989, y otra muy distinta es que el estado de excepción que aquél contempla se mantenga declarado durante todo este período, haciendo procedente su aplicación sin requisito ni señal de advertencia previa alguna.

La otra alternativa que, subsidiariamente, estimamos digna de estudio, consistiría en que el propio Gobierno regule la aplicación práctica del aludido Artículo 24 transitorio, sobre la base —a nuestro juicio— de dos ideas matrices.

Ellas debieran ser, por una parte, la de fijar públicamente las bases más objetivas posibles con arreglo a las cuales se decretarán las diversas medidas limitativas de la libertad personal pertinentes y, por otro lado, una forma de compromiso del Presidente de la República de no ejercer la atribución de expulsar nuevas personas del territorio o, al menos, de hacerlo con acuerdo de otro órgano (por ejemplo, la Junta de Gobierno) en cada caso específico.

Algo de lo expuesto existe ya actualmente, en cuanto el Ministerio del Interior ha establecido un criterio explicitado respecto de quienes alteren el orden público, y donde a quienes incurren por primera vez en tales conductas sólo se les aplica el arresto por cinco días, reservando el traslado por tres meses a una determinada localidad del país para quienes reinciden en la materia.

Junto con extender similares regulaciones objetivas a otros aspectos más

amplios y variados que el mero desorden, callejero, consideramos que esta alternativa requeriría de una clara autolimitación de la facultad presidencial para expulsar personas del país.

Tendiéndose ya mundialmente a abolir incluso la pena judicial de extrañamiento o expulsión del territorio, resulta todavía mucho más discutible que un ordenamiento jurídico incluya tal medida como atributo administrativo, incluso en estados excepcionales o de anormalidad. Pero en la hipótesis de hacerlo, como sucede con nuestra Constitución vigente, ello sólo podrá ser moral y socialmente aceptable para la conciencia ciudadana —y más aún del Occidente— si su ejercicio práctico se restringe a casos extremos y calificadísimos, lo cual exige rodear las decisiones que decreten la medida de las máximas garantías que así procuren circunscribirla.

En otras palabras, nos parece que expulsar personas del territorio nacional por vía administrativa, o prohibir su ingreso a éste a quienes son chilenos o residen en Chile, sólo pueden justificarse en situaciones de extrema gravedad política, lindantes ya sea en la guerra civil, o bien en sus inminencias o secuelas, como sucedió en nuestra Patria en 1973 y durante los años inmediatamente posteriores, cuando debimos remontar los efectos de ese drama histórico generado básicamente por la acción deliberada y sistemática del régimen anterior.

Pero la medida en referencia no puede entenderse como un instrumento válido y permanentemente operante para situaciones anormales de menor entidad, ni menos para todo un período de ocho años de un Gobierno militar constitucional (1981-1989) —que sucede a otros ocho suyos inmediatamente previos— y cuya acción, unida a la de los ciudadanos que han contribuido a ello, le ha permitido ya a esta altura, haber superado los efectos de esa guerra civil larvada y de sus posteriores secuelas y amenazas. ▶

La opinión pública comprende que los principales causantes de ese trauma histórico y que, con posterioridad a ello, han persistido en intentar retrotraernos a una situación semejante, a través de la llamada "resistencia" marxista internacional para desestabilizar al actual Gobierno, sigan aún afectos al exilio por el lapso necesario de tiempo.

También admite la ciudadanía que un régimen militar disponga de herramientas jurídicas más drásticas que las de los Gobiernos civiles para imponer su autoridad, y que aquél recurra a estados jurídicos excepcionales con mayor frecuencia o amplitud que éstos.

Sin embargo, junto a ello, el sentimiento público reclama que esas situaciones jurídicas de excepción tiendan a superarse y que, entretando, sus facultades se ejerzan de modo cada vez más prudente y sólo frente a hechos particularmente graves prefiriendo, en la generalidad de los casos, el camino de los tribunales de justicia para sancionar las contravenciones a las leyes vigentes.

A coger o impulsar por parte del Gobierno criterios semejantes a los expuestos, será siempre apreciado como índice de fortaleza suya, y de progreso en su misión de avanzar hacia una futura democracia plena y estable.

R