

comentarios

COMENTARIOS A LA "LEY DE DEFENSA Y GARANTIA DEL ORDEN PUBLICO"

Por Roberto Lara Velado

I

Acaba de promulgarse la Ley, cuyo comentario constituye el título de este trabajo. Su contenido es más bien de carácter penal, rama del Derecho que no es muestra especialidad; pero dada su importancia para la vida institucional del país y como una muestra de la tendencia dominante en las esferas gubernamentales, creo que es deber de todo jurista que pretenda servir a su pueblo, dedicarle algunas líneas. Por todo ello, ofrecemos éstas al lector.

De manera general y a modo de introducción, podemos decir que la Ley en comento, contiene las partes siguientes:

I)– La que declara delictivos una serie de actos que enumera y a los cuales señala sus propias penas. Según el texto de la Ley, tales actos "son contrarios al régimen democrático establecido por la Constitución Política", aunque el análisis de los mismos nos lleve a la conclusión contraria, a la de que su tipificación como delitos obstaculiza seriamente el ejercicio de derechos garantizados en la Constitución Política y contenidos en la Declaración Universal de Derechos del Hombre. En Esta misma parte la Ley incluye algunas disposiciones de carácter diferente, tales como la que señala diversos elementos para considerar que el objetivo de quienes cometan tales actos es la implantación de un régimen, que la ley califica de totalitario; y la que se refiere a que los delitos a que crea la Ley, no son excarcelables.

II)– La que establece una competencia especial para el juzgamiento de los delitos contemplados en esta Ley; confiere competencia en primera instancia a las Cámaras de Segunda Instancia de lo Penal, Primera y Segunda, de la Primera Sección del Centro; en segunda instancia, a la Sala de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia; y en casación, a la Corte Suprema de Justicia, en pleno; dejando la competencia de los Juzgados de lo Penal y de los

Juzgados de Paz, únicamente para instruir las primeras diligencias. En esta misma parte, la Ley dispone que estos delitos, así como los comunes conexos con ellos, no sean conocidos por el jurado.

III)– La que establece el procedimiento, el cual es más corto y sobretodo más severo que el procedimiento normal. Podemos señalar, entre otras cosas, que para decretar la detención provisional basta cualquier presunción o indicio sobre la participación del inculpado; y que esta detención provisional debe prolongarse por todo el tiempo que el Tribunal superior tarde en efectuar la revisión del auto de sobreseimiento o de la sentencia definitiva; ambos casos son ejemplos de una severidad draconiana, difícilmente conciliable con una justicia recta y cabal.

Según sus propios "considerandos", la Ley se ha promulgado a fin de mantener el sistema democrático, representativo y republicano de gobierno establecido en la Constitución Política; para combatir el totalitarismo y para dar plena vigencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Un corto análisis nos dirá si la Ley responde realmente a los objetivos que declara.

En primer lugar, la vivencia real del régimen republicano y democrático que establece la Constitución Política, no es cierta. Las violaciones constantes a la Constitución por parte del gobierno, tales como la existencia de gran número de exiliados políticos, los detenidos en los cuerpos de seguridad por razones políticas, y las farsas electorales que concluyen con una declaración del triunfo del oficialismo, en que nadie cree, son pruebas suficientes de nuestra afirmación. No vivimos una República democrática y representativa, sino una dictadura militar, arbitraria y en provecho de una camarilla.

En segundo lugar, la característica más sobresaliente de la Ley en comento es que, al contrario de los regímenes jurídicos de los Estados democráticos, establece una severidad extraordinaria para los delitos políticos, mucho más fuerte que la que se aplica a los delitos comunes. Este es un rasgo propio de los regímenes totalitarios, que la Ley declara combatir; recuérdense las legislaciones penales de la época del fascismo y del nazismo.

En tercer lugar, muchas de las disposiciones de la Ley están en franca contradicción con principios de la Declaración Universal de Derechos del Hombre (este es su nombre oficial y no el que aparece en el "considerando" de la Ley) de las Naciones Unidas, la cual ha sido suscrita por El Salvador.

Con objeto de corroborar nuestras anteriores afirmaciones, tomaremos algunas de sus disposiciones, aquéllas que consideramos de capital importancia, para compararlas con las disposiciones de la Constitución Política vigente y con los principios de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, que sean referentes a la misma materia.

II

Entre los delitos creados por esta Ley, merecen nuestra atención los siguientes:

1) El contemplado en el ordinal 7o. del Artículo 1o., que se refiere a "los que propaguen, fomenten o se valgan de su estado o condición personal, ya sea de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir el orden social, o la organización política y jurídica que establece la Constitución Política". La redacción del ordinal en comento es tan amplia y general, que en ella caben infinidad de situaciones perfectamente compatibles con un régimen republicano y democrático; por ejemplo, cualquier partido político que presente un programa, para ser realizado por la vía electoral, que pretenda cambios profundos en lo social y en lo político (como serían un régimen de participación de los trabajadores en las utilidades de la

empresa, o la implantación de la forma parlamentaria que funciona en las Repúblicas europeas) caería dentro de la hipótesis de esta disposición, o sea que sus dirigentes y activistas cometerían este delito.

Visto lo anterior, resulta que la disposición citada coarta el derecho de los ciudadanos a constituir partidos políticos o ingresar a los existentes, contemplados en el inciso segundo del Art. 24 de la Constitución. No se comprende como se pueda legislar para congelar el régimen social existente, en un país en que su propia Constitución Política señala la justicia social como una de las metas cuya realización debe perseguirse (Arts. 2 y 135 Const. Pol.). Tampoco es compatible esta disposición con el cumplimiento de los principios contenidos en los Arts. 21 y 22 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre; el primero consagra la voluntad del pueblo como fuente del poder público, la cual supone que no se coarte el ejercicio de los derechos políticos de parte de la ciudadanía; y el segundo se refiere a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de toda persona, la cual no creemos compatible con el congelamiento del régimen social.

2) El señalado en el ordinal 8o. del mismo Artículo 1o, que elude a "los que se relacionen con personas u organizaciones extranjeras con el objeto de recibir instrucciones y auxilios de cualquier naturaleza, para llevar a cabo alguno de los delitos contemplados en esta Ley". El Art. 160, inciso último de la Constitución prohíbe el funcionamiento de las organizaciones políticas internacionales o extranjeras, pero establece expresamente la excepción de las que persigan por vías democráticas, la unión centroamericana o la cooperación continental o universal a base de fraternidad; nótese que la unión centroamericana o la cooperación continental o universal, implican un cambio tan completo en la organización política del país, que perfectamente podrían considerarse comprendidas dentro de la disposición relacionada en el número inmediato anterior; por ello, esta disposición contradice lo dispuesto por la Cons-





titudin Polítca. También contradice el principio contenido en el Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, que establece la libre difusión de las opiniones, el derecho de investigar y el de recibir informaciones y opiniones, sin limitación de fronteras.

3) El contemplado en el ordinal 10o. del mismo Artículo 1o.; que califica la desobediencia de funcionarios y empleados públicos, a las leyes, reglamentos, decretos u órdenes, impartidas en circunstancias graves y especiales, impartidas por las autoridades superiores. Indudablemente, convertir toda desobediencia en delito, aunque sea en las circunstancias señaladas en el Artículo, resulta excesivo; sobre todo si se toma en cuenta la falta de concretar los casos de aplicación, lo que permite el abuso de la norma. Esto resulta incompatible con la garantía de permanencia que, en relación con la carrera administrativa, establece el inciso segundo del Art. 109 de la Constitución; tampoco está en armonía con el principio contenido en el Art. 12 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, que prohíbe las ingerencias arbitrarias en la vida de las personas y establece que éstas tienen derecho a la protección de las leyes contra tales ingerencias.

4) El referido en el ordinal 11o. del mismo Artículo 1o., que alude a "los que planifiquen o proyecten, inciten o realicen el sabotaje, la destrucción, la paralización o cualquier otra acción u omisión que tenga por objeto alterar el desarrollo normal de las actividades productoras del país, con el fin de perjudicar la economía nacional o de perturbar un servicio público o servicios esenciales a la comuni-

dad". La redacción del ordinal transcrito ha sido hecha de manera tan amplia, procurando claramente comprender el mayor número posible de casos, que ha resultado de una extensión excesiva; en efecto, la huelga de los trabajadores, que está expresamente reconocida como un derecho en el Art. 192 de la Constitución, queda comprendida en esta disposición, o sea que los trabajadores serán delincuentes por ejercer un derecho que les está constitucionalmente reconocido.

5) El que contiene el ordinal 13o. del mismo Artículo 1o. que contempla el caso de "los que se reúnen o asocien con el objeto de preparar o ejecutar cualesquiera de los delitos contemplados en la presente Ley". Si tomamos en cuenta la forma amplia hasta la vaguedad, con que han sido redactados muchos de los ordinales del Artículo 1o., que son los que crean los delitos a que se refiere la Ley, resulta que muchas asociaciones hasta ayer lícitas, como los sindicatos, los partidos políticos con tendencias a los cambios de estructuras y otros similares, quedan convertidas en actos delictivos. Ello coarta el derecho de libre asociación, reconocido en el Art. 160 de la Constitución, y el de libre sindicalización, que aparece en el Art. 191 de la Constitución; también contraría el principio contenido en el Art. 20 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, que se refiere a la libertad de asociación y reunión.

6) El que aparece en el ordinal 14o. del mismo artículo 1o. que califica el caso de "los que participan en alguna organización que sustente doctrinas anárquicas o contrarias a la democracia, o que se

inscriban como miembros de ella". Nuevamente podemos criticar la falta de concreción, llevada hasta un límite que permite el abuso; en efecto, si de alguna palabra se ha abusado y se continúa abusando es de la "democracia"; se le dan los contenidos más diversos, hasta identificarla con el liberalismo económico, con el capitalismo liberal y aún con formas autoritarias que van más allá de los límites de la dictadura de tipo tradicional; por eso, la redacción dada a esta disposición, permitirá a quienes la apliquen utilizarla para suprimir casi cualquier asociación que les estorbe, dependiendo de la interpretación que den a la palabra "democracia", con lo que pueden mantener una amenaza constante contra sus miembros, convertidos en delincuentes por obra y gracia de la interpretación dada a la "democracia". Además, el hecho de que la simple membrecía de un grupo dado venga a constituir delito, es una exageración, moral y jurídicamente indefendible. Las mismas razones señaladas en el ordinal comentado en el párrafo que antecede, podemos aducir en el presente para considerarlo violatorio de los Arts. 160 y 191 de la Constitución y 20 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre.

7) El que señala el ordinal 15o. del mismo artículo 1o. referente a "los que propaguen de palabra o por escrito o por cualquier otro medio en el interior del país, o envíen al exterior, noticias o informaciones tendenciosas o falsas destinadas a perturbar el orden constitucional o legal, la tranquilidad o seguridad del país, el régimen económico o monetario, o la estabilidad de los valores o efectos públicos; los que den cabida en los medios masivos de difusión a tales noticias o informaciones y los salvadoreños que encontrándose fuera del país divulguen en el exterior noticias o informaciones, de la misma naturaleza". El principio del libre juego de las ideas, esencial para la existencia de una democracia, queda negado por esta disposición; la libertad de prensa, de que tanta gala se hace en la propaganda prooficialista, queda seriamente vulnerada; basta que se califique de tendenciosa o falsa cualquier noticia recibida del exterior y publicada en cualquier periódico, para que los responsables de tal reproducción, sean convertidos en delincuentes; esta calificación puede producirse con la mayor facilidad, si el Gobierno o algunos elementos del mismo, se sienten perjudicados por la noticia. Aparte de lo anterior, el principio de la territorialidad del delito también ha sido desconocido por esta disposición, desde luego que, de manera expresa, se establece que puede cometerse este delito por los salvadoreños en el exterior.

La extensión que ha querido darse a la aplicación de esta disposición es tan grande, que hace nugatoria la garantía de libre emisión del pensamiento,

consagrada por el Artículo 158 de la Constitución; también contradice el principio de libertad de opinión y de expresión contenido en el Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre.

8) El que aparece en el ordinal 16o del mismo Artículo 1o, que contempla a "los que faciliten, a cualquier título y a sabiendas, inmuebles o locales para reuniones destinadas a ejecutar o concertar actos contra la paz pública, la seguridad interior del Estado o el régimen legalmente establecido". Nuevamente estamos frente a una disposición redactada con tanta extensión, que comprende actos que no son delictivos; en efecto, las reuniones de cualquier partido de oposición pueden considerarse contra el régimen, puesto que todo partido de oposición pretende cambiar el gobierno existente por el suyo propio; ello, aunque el partido en cuestión se mantenga dentro de la más estricta legalidad y haga uso para sus campañas únicamente del sufragio, porque la Ley no habla de medios, lo que no permite distinguir entre éstos; en consecuencia, quien alquile un local a un partido de oposición, está cometiendo este delito todos los días. Se trata de un hecho normalmente lícito, alquilar un local, convertido en delito por obra y gracia de la Ley en comento. Ello contradice el principio contenido en el Art. 12 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, que prohíbe las ingerencias arbitrarias en la vida de las personas.

III

La parte final del artículo 1o. de la Ley en comento, señala ciertos elementos que, a juicio del legislador, deben ser tomados en cuenta "para estimar que estos delitos se ejecutan con el objeto de implantar o apoyar doctrinas totalitarias". Estos elementos constituyen, pues, presunciones legales contra quienes hayan caído en las hipótesis contenidas en los ordinales anteriores del mismo artículo; o sea que tales circunstancias, que la Ley califica de elementos, prueban la intencionalidad de los hechos de los actos calificados por la Ley como delictivos, a menos que con prueba contraria se desvirtúe la intencionalidad presumida. De estos elementos, tomaremos solamente uno para continuar nuestro comentario.

El literal a) de la parte final del Artículo 1o. tantas veces citado, establece, entre los elementos antes referidos, "la calidad del sujeto o de los sujetos pasivos, ya se trate de funcionarios públicos, militares en servicio activo, miembros de los cuerpos de seguridad o empresarios".

La calidad del sujeto pasivo a que se refiere la disposición transcrita, es de lo más delesnable como elemento calificativo de la intencionalidad del sujeto activo, pues éste puede proceder por móviles ajenos

a las doctrinas sociopolíticas, como serían una venganza personal o un crimen pasional, cualquiera que sea la calidad de la víctima.

Además, tal como está redactada la disposición, viene a crear un grupo privilegiado de personas, a las cuales no se puede atacar sin incurrir en sanciones más graves que las que se imponen por los mismos hechos cometidos contra otras personas. Ello vulnera abiertamente el principio de la igualdad de los hombres ante la ley, consagrado en el Art. 150 de la Constitución Política. También contradice el Art. 10. de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, que contiene el mismo principio de igualdad. El principio de la igualdad legal de todos los seres humanos tiene capital importancia, no solamente porque se trata de un principio constitucional y de un derecho fundamental de la persona humana, sino también porque es la esencia de la democracia y un supuesto previo para la realización de toda especie de justicia, sin excluir la justicia social; o sea que es una regla fundamental e indispensable de convivencia humana.

IV

Pasemos a las normas de competencia y procedimiento, o sea a aquéllas en que el Derecho Procesal es la rama del Derecho que regula la materia.

En esta materia, limitaremos nuestros comentarios a cuatro disposiciones, que son:

1) La contenida en el último inciso del Art. 6 que establece que los delitos a que se refiere la Ley en comento, no son excarcelables. No hay contradicción entre esta disposición y la Constitución Política, porque la excarcelación no está regulada constitucionalmente; por una razón similar, tampoco hay contradicción con la Declaración Universal de Derechos del hombre. Pero, no obstante ser una institución de Derecho secundario, la excarcelación cuenta con una larga tradición que la identifica con la libertad y la democracia; su supresión viene a constituir un retroceso dentro de la evolución jurídica del país, que nos aproxima decididamente a los regímenes dictatoriales y arbitrarios y nos aleja de la libertad y de la democracia.

2) La que aparece en el Art. 12, que dispone que los delitos creados por esta Ley y los conexos con ellos, no serán sometidos al conocimiento del jurado. La disposición no es inconstitucional, porque el Art. 94 de la Constitución, que establece el jurado, remite a las leyes secundarias los casos de aplicación; pero se trata de una institución cuya trayectoria histórica la identifica, más que a otra alguna, con las libertades ciudadanas y el ejercicio de la democracia; es la institución que permite al pue-



blo, por razones exclusivamente de conciencia, absolver a quien haya cometido objetivamente un hecho calificado como delictuoso; es el escape que permite a la conciencia popular, templar la fría rigidez de la aplicación ciega de la Ley. Su supresión equivale a negar esa salida a la conciencia del pueblo, para dar paso a la satisfacción de otros intereses. Y si esto se hace con delitos de carácter político que teóricamente merecen un trato más suave, es un claro indicio de que sobre la soberanía popular, se sobreponen los intereses de poderosas camarillas, políticas y económicas. El principio contenido en el Art. 10 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, que reconoce el derecho de toda persona de ser oída públicamente por un tribunal independiente e imparcial, para, entre otras cosas, examinar cualquier acusación contra ella en materia penal, resulta vulnerado por esta disposición.

3) La señalada en el inciso último del Art. 15, que dispone que "para decretar la detención provisional bastará cualquier presunción o indicio sobre la participación del imputado o imputados". Esta disposición constituye una verdadera amenaza; el hecho de poder decretar la detención, por un simple indicio, se presta a toda clase de abusos, de los cuales serán las víctimas personas que finalmente pueden resultar inocentes; semejante disposición rompe con todos los precedentes y coloca a los posibles inculcados en una situación injusta y contraria a los derechos fundamentales del hombre. Esta disposición viola el Art. 163 de la Constitución, porque niega a los inculcados, la protección a su libertad que tal disposición constitucional establece; además, hace nugatorio el segundo inciso del Art. 166 de la Constitución, que limita a tres días el término de la de-

tención para inquirir, puesto que si la detención provisional puede decretarse con un simple indicio, tal investigación se vuelve innecesaria y limitar su término resulta inoperante; y su tesis fundamentalmente violada. Finalmente, contradice el contenido del primer inciso del Art. 11 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, que requiere bastante más que un simple indicio para tener comprobada la culpabilidad.

4) La contemplada en el inciso segundo del Art. 18 que dispone que "si no se apela del auto de sobreseimiento o de la sentencia definitiva, la causa se remitirá al Tribunal superior en revisión, y no se pondrá en libertad al reo, mientras el tribunal revisor no resuelva el incidente". Esta es una manera inicua de prolongar la detención de persona o personas que ya fueron declaradas inocentes, por lo que la mayor probabilidad es que lo sean finalmente. Si se toma en cuenta la lentitud de los trámites judiciales, se comprenderá toda la injusticia que esta disposición encierra. Si el inciso segundo del Art. 166 de la Constitución, limita el término para inquirir a tres días, como una protección al posible inculpado, resulta inconcebible que se prolongue la detención provisional contra quien ya fue considerado inocente por un tribunal. Esta disposición viola los principios señalados en los Arts. 11 y 12 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre; el Art. 11 establece el derecho de defensa de todo acusado de delito, en tales condiciones, que esto resulta incom-

patible con la prolongación arbitraria de la detención provisional; el Art. 12 prohíbe toda ingerencia arbitraria en la vida de las personas.

V

Resumiendo, a modo de conclusiones de nuestro anterior análisis, podemos afirmar lo siguiente:

A) Muchas de las disposiciones contenidas en la Ley, obstaculizan el ejercicio de derechos garantizados en la Constitución Política de la República, o contradicen disposiciones constitucionales.

B) De igual manera, contradicen principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948.

C) Tales disposiciones son de clara inspiración totalitaria (nazi-fascista, es decir totalitarismo de derecha), por lo que no pueden considerarse como contrarias al totalitarismo.

D) En consecuencia, no constituyen medios de mantener régimen democrático alguno, ni de defender la constitucionalidad que violan.

San Salvador, 20 de enero de 1978.

Roberto Lara Velado.