

	<p>Informe sobre proyecto de ley que determina conductas terroristas y fija su penalidad, y deroga la ley N° 18.314. (Boletín 16224-25 refundido con 16180-25, 16210-25, 16235-25, 16239-25)</p>
---	---

Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derecho Humanos el 20 de mayo de 2024 - sesión ordinaria N° 790.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El 29 de agosto de 2023 un grupo de senadores¹ presentó una moción con el propósito de mejorar la legislación nacional sobre terrorismo, la cual fue refundida con los proyectos de ley boletines N° 16235-25² y N° 16239-25³ con los ya fusionados, correspondientes a los boletines N° 16210-25⁴ y N° 16180-25⁵.

El proyecto de ley tiene por objeto establecer una nueva regulación que tipifique y sancione los delitos terroristas, derogando la ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad.

El 5 de marzo de 2024 fue aprobado en general por la sala del Senado y el 2 de mayo siguiente se aprobó en particular. Actualmente, se encuentra en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputadas y Diputados, en la Comisión de Seguridad Ciudadana, con urgencia suma desde el 24 de abril de 2024.

A continuación, se revisa y analiza el contenido del proyecto de ley a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos sobre la materia y a la luz de lo ya señalado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en diferentes informes y documentos⁶.

II. LEGISLACIÓN NACIONAL

¹ Moción presentada por las senadoras Carmen Gloria Aravena y Paulina Vodanovic; y los senadores Karim Bianchi, Javier Macaya y Manuel José Ossandón.

² Moción ingresada el 30 de agosto de 2023 por los senadores Francisco Chahuán, Rojo Edwards y Rodrigo Galilea.

³ Fue ingresado el 5 de septiembre de 2023 por los senadores Pedro Araya, Alfonso De Urresti, Jaime Quintana y la senadora Paulina Vodanovic.

⁴ Mensaje ingresado el 25 de agosto de 2023.

⁵ Esta moción fue ingresada por los senadores Fidel Espinoza, Iván Flores, Felipe Kast, Sebastián Keitel y Manuel José Ossandón.

⁶ Informes Anuales del Instituto Nacional de Derechos Humanos años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, y otros documentos disponibles en la biblioteca digital del Instituto Nacional de Derechos Humanos (Minuta sobre reforma a la Ley Antiterrorista, 2011; Informe sobre cuestiones a considerar en una Reforma de la Ley Antiterrorista a la luz de la observación de casos realizada por el INDH, 2014; Informe sobre el proyecto de ley que determina conductas terroristas y su penalidad y modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal, 2014).

La Constitución Política de la República establece en el artículo 9°:

“El terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos.

Una ley de quórum calificado determinará las conductas terroristas y su penalidad. Los responsables de estos delitos quedarán inhabilitados por el plazo de quince años para ejercer funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, o de rector o director de establecimiento de educación, o para ejercer en ellos funciones de enseñanza; para explotar un medio de comunicación social o ser director o administrador del mismo, o para desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones; ni podrá ser dirigentes de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo. Lo anterior se entiende sin perjuicio de otras inhabilidades o de las que por mayor tiempo establezca la ley.

Los delitos a que se refiere el inciso anterior serán considerados siempre comunes y no políticos para todos los efectos legales y no procederá respecto de ellos el indulto particular, salvo para conmutar la pena de muerte por la de presidio perpetuo.”.

La ley N° 18.314, publicada en el año 1984, determina las conductas terroristas y fija su penalidad. La normativa actual, conformada por 23 artículos⁷, establece los elementos que definen cuándo una conducta debe ser considerada como terrorista y las consecuencias jurídicas que tal calificación produce, ya sea, en el proceso penal como en la pena que debe imponerse al responsable. Esta norma ha sido modificada en reiteradas ocasiones, siendo su última modificación en el año 2015, a través de la ley N° 20.830.

El artículo 1° de esta ley señala:

“Constituirán delitos terroristas los enumerados en el artículo 2°, cuando el hecho se cometa con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, sea por la naturaleza y efectos de los medios empleados, sea por la evidencia de que obedece a un plan premeditado de atentar contra una categoría o grupo determinado de personas, sea porque se cometa para arrancar o inhibir resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias.

La presente ley no se aplicará a las conductas ejecutadas por personas menores de 18 años.

La exclusión contenida en el inciso anterior no será aplicable a los mayores de edad que sean autores, cómplices o encubridores del mismo hecho punible. En dicho caso la determinación de la pena se realizará en relación al delito cometido de conformidad a esta ley.”.

El artículo 2° establece un catálogo de delitos y conductas punibles (artículo 2 números 1 a 5) que pueden ser consideradas como terroristas en caso de que se configure el elemento subjetivo (teleológico) establecido en el artículo 1 de la ley, esto es, cuando el hecho se cometa *“con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, sea por naturaleza y efectos de los medios empleados, sea por la evidencia de que obedece a un plan premeditado de atentar*

⁷ Los artículos 13 y 22 se encuentran derogados.

contra una categoría o grupo determinado de personas, sea porque se cometa para arrancar o inhibir resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias”.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La propuesta legislativa aprobada en el Senado **deroga la ley N° 18.314 y establece una nueva ley que regula el terrorismo**, compuesta por 18 artículos permanentes y 2 artículos transitorios.

Contenido de la propuesta actual:

1. Crea un nuevo delito de asociación terrorista y establece un catálogo de delitos que deben realizarse con una finalidad o aptitud específica para ser considerados delitos terroristas (artículos 1 y 2)

El artículo 2 aprobado señala:

“Se entenderá por asociación terrorista toda organización de tres o más personas, con acción sostenida en el tiempo, formada para cometer los delitos que se indican a continuación y que tuviere entre sus fines socavar o desestabilizar las estructuras políticas, sociales o económicas del Estado democrático; inhabilitar o afectar gravemente la infraestructura crítica a que se refiere el artículo 32, número 21°, de la Constitución Política de la República, cuando su inhabilitación pueda producir pérdida de vidas o daños a la integridad física o salud de la población; imponer o inhibir alguna decisión a una autoridad del Estado; o cuando, por los métodos previstos para su perpetración o efectivamente utilizados, esos delitos tuvieran la aptitud para someter o desmoralizar a la población civil o a una parte de ella, o bien pudieren producir u originar en la población temor generalizado:

1° Los previstos en los artículos 141, 142, 315, excepto en lo referido al menoscabo de propiedades alimenticias, 316, 391, 395, 396, 397, 398, 474, 475, 476 en sus numerales 1° y 2° y 480, en lo correspondiente, del Código Penal.

2° Los previstos en el artículo 14 D, en sus incisos primero y segundo, de la ley N° 17.798, sobre control de armas; los artículos 41, 46 y 47 de la ley N° 18.302, de seguridad nuclear, y el artículo 35, en su inciso primero, de la ley N° 21.250, que implementa la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción y la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción.

3° Los previstos en los artículos 1°, 4° y 5° de la ley N° 21.459, que establece normas sobre delitos informáticos, deroga la ley N° 19.223 y modifica otros cuerpos legales con el objeto de adecuarlos al Convenio de Budapest.” (lo destacado es nuestro).

El proyecto de ley establece un catálogo de delitos que deben realizarse con una finalidad o aptitud específica para ser considerados delitos terroristas. Esta finalidad debe ser:

- a. socavar o desestabilizar las estructuras políticas, sociales o económicas del Estado;
- b. inhabilitar o afectar gravemente la infraestructura crítica a que se refiere el artículo 32, número 21°, de la Constitución Política de la República, cuando su inhabilitación pueda producir pérdida de vidas o daños a la integridad física o salud de la población;

- c. imponer o inhibir alguna decisión a una autoridad del Estado; o,
- d. aptitud de los delitos para someter o desmoralizar a la población civil o una parte de ella.

Esta forma de tipificación busca objetivar los elementos que califican una conducta como terrorista, de conformidad al Mensaje, de hacer más factible su prueba, al ofrecer cuatro elementos que permiten dicha calificación.

Además, este delito se tipifica basándose en el delito de asociación criminal recientemente aprobado y establece elementos⁸ que le dan el carácter terrorista propiamente tal. El proyecto de ley aumenta en un grado las penas vigentes y establece una diferenciación entre jefes, fundadores y financistas; encargados de reclutar o encargar entrenamiento militar y otros integrantes de la asociación terrorista.

2. Establece el delito de terrorismo individual (artículos 3, 4, 5 y 6)

Además del delito de formar parte de una Asociación Terrorista, el proyecto de ley crea el delito de terrorismo individual, el cual puede ser:

- a. Delito terrorista “conexo”. Se crea una figura de terrorismo individual “conexo”, esto es, vinculado a una asociación terrorista o grupo terrorista. Bajo esta figura se sanciona como delito terrorista a la comisión de cualquiera de los delitos señalados en la ley, cuando se hubiere cometido por el que, aun no participando de una asociación terrorista, actúe en concordancia o adscribiendo los fines de una asociación terrorista.
- b. Delito terrorista “inconexo”: quien, sin formar parte de una asociación terrorista ni actuar en concordancia con sus fines, comete el delito de lanzamiento, colocación o envío de artefactos explosivos, corrosivos o incendiarios; delito de peligro nuclear; delito con armas químicas o biológicas; o de destrucción o apoderamiento de aeronaves en vuelo, siempre que lo hagan con ciertos fines específicos.⁹

⁸ Estos elementos son:

- (i) que se trate de una organización formada por tres o más personas;
- (ii) que la organización tenga una acción sostenida en el tiempo;
- (iii) que los delitos cumplan con la finalidad de:
 - a. socavar o desestabilizar las estructuras políticas, sociales o económicas del Estado;
 - b. finalidad de inhabilitar o afectar gravemente la infraestructura crítica a que se refiere el artículo 32 N°21 de la Constitución Política de la República, cuando su inhabilitación pueda producir pérdida de vidas o daños a la integridad física o salud de la población;
 - c. finalidad de imponer o inhibir decisiones de una autoridad;
 - d. aptitud de los delitos para someter o desmoralizar a la población civil o una parte de ella. Por último
- (iv) que la asociación tenga entre sus fines la comisión de los delitos de secuestro o sustracción de menores; homicidio o lesiones; incendios o estragos con peligro para las personas; ataques con artefactos explosivos, corrosivos o incendiarios o con armas químicas o biológicas; propagación de elementos peligrosos para la salud y delitos de peligro nuclear; y delitos informáticos.

⁹ Estos son:

- (i) Socavar o desestabilizar las estructuras políticas, sociales o económicas del Estado;
- (ii) imponer o inhibir alguna decisión de una autoridad del Estado;
- (iii) someter o desmoralizar a la población civil o a una parte de ella.

En estos casos hay un aumento de pena en relación a la ley vigente, además de aplicarse el denominado **marco penal rígido** que impide al juez bajar del grado de la pena establecido en la ley, sin consideración a las atenuantes y agravantes.

3. Delitos de favorecimiento de una asociación terrorista

El proyecto de ley propone una nueva figura típica consistente en delitos que pueden ser cometidos por una o más personas, independiente de si forman o no parte de una asociación terrorista, siempre que con ellos se favorezca la actividad sostenida siempre que se cumplan ciertos elementos¹⁰.

4. Delito de financiamiento del terrorismo

Bajo esta figura se sanciona a quien provea o recolecta fondos para una asociación terrorista siempre que no forme parte de ella y para quienes financien la comisión de delitos terroristas individuales. En este delito las penas se mantienen en relación a la ley actual.

5. Otras reglas especiales

- a. **Aplicación de técnicas especiales de investigación.** Se hacen aplicables a todos los delitos terroristas las normas actualmente aplicables a las asociaciones delictivas o criminales¹¹.
- b. **Regla especial de cooperación con la investigación.** Se crea una regla exclusiva para delitos terroristas que permite decretar el sobreseimiento definitivo en cualquier tipo de delito cuando colaboren con el Ministerio Público, entregando información relevante relacionada con una asociación terrorista.
- c. **Facultades del futuro Ministerio de Seguridad Pública.** Se establece la legitimidad del Ministerio para querellarse por delitos terroristas y se establece la obligación de presentar al Presidente de la República una Estrategia Nacional de Prevención y Combate contra las Conductas Terroristas.
- d. **Incorporación de nuevas técnicas de investigación.** Se hacen aplicables las técnicas especiales de investigación de la ley 21.577 sobre crimen organizado¹², se establece una nueva técnica especial que habilita a intervenir equipos electrónicos en una zona geográfica determinada¹³.

¹⁰ Que:

- (i) se trate de los delitos de amenazas; robo con violencia o intimidación; extorsión; receptación; porte, fabricación o adulteración de armas o artefactos explosivos; lavado de activos, delitos de producción o tráfico de estupefacientes; delitos informáticos
- (ii) a sabiendas de que dichos delitos favorecerán la actividad sostenida de una asociación terrorista.

¹¹ Disolución de la persona jurídica cuando la hubiere, comiso de ganancias o instrumentos, delitos especiales de amenaza de testigos y beneficios por cooperación con la investigación.

¹² Interceptación de equipos electrónicos, informantes y agentes encubiertos.

¹³ Artículo 13.- El fiscal a cargo de la investigación de hechos que revistan caracteres de delito terrorista podrá solicitar al juez de garantía autorización para intervenir una o más redes de servicios de telefonía o de

- e. **Incorporación de normas sobre protección de testigos.** Se hacen aplicables las normas de protección de testigos de la nueva ley 21.577, sobre crimen organizado.
- f. **Incorporación de normas que habilitan el cambio de jurisdicción.** El proyecto de ley habilita al Ministerio Público, de oficio o a petición de parte y en casos de “alarma pública o de especial complejidad, siempre que se estime fundamental para el éxito de la investigación y no se vulnere sustancialmente el derecho a la defensa del imputado”, a solicitar al Pleno de la Corte Suprema que el conocimiento de las causas sea de competencia de los Juzgados de Garantía y de los Tribunales Orales en lo Penal de la jurisdicción de la Corte de Apelaciones de Santiago.

Cabe destacar que, por la amplitud de alguna de las normas incluidas en la propuesta, el proyecto debe ser mejorado y revisado, especialmente en consideración a posibles problemas de constitucionalidad.

IV. EVOLUCIÓN DE LA LEY ANTITERRORISTA VIGENTE¹⁴

En la historia de la Ley Antiterrorista chilena es posible señalar tres grandes momentos, y una modificación al Código Penal que incide en las técnicas investigativas aplicadas a los delitos contemplados en la ley 18.314:

1. 1984 a 1991

La Constitución de 1980 dedicaba algunos artículos al fenómeno del terrorismo. Así, el art. 9 establecía que el terrorismo “en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos”, y dejaba entregada a una ley de quórum calificado la determinación de los delitos terroristas y su penalidad¹⁵.

Cuatro años después se aprobó la Ley 18.314. En su primera versión, la legislación no definía terrorismo, sino que establecía una serie de conductas específicas, objetivas, consideradas delitos terroristas, que iban desde atentados contra la vida de autoridades políticas a secuestros, uso de explosivos, atentados contra aeronaves, hasta la incitación o apología del terrorismo. Solo

transmisión de datos móviles, mediante la operación de tecnologías que simulen sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones cuando existan fundadas sospechas, basadas en hechos determinados, de que la información que se recopile será relevante para la investigación.

En virtud de la autorización señalada en el inciso precedente se podrán recopilar todos los metadatos y datos que se transmitan a través de dichas redes.

La autorización se concederá por quince días, indicará el plazo para que el Ministerio Público elimine o anonimice de todo registro la información que no sea parte de la investigación, la manera de acreditar la eliminación o anonimización, y podrá renovarse por el juez de garantía a petición fundada del fiscal.

Aun cuando la investigación cuente con personas en contra de las cuales se haya formalizado la investigación, el juez de garantía deberá resolver sólo con los antecedentes que aporte el fiscal.

La diligencia podrá ser llevada a cabo por personal policial o del Ministerio Público.

¹⁴ Hasta la modificación de la Ley 21.577, el presente subcapítulo está basado en el artículo de Cortés, J. (2019). Legislación antiterrorista en Chile: diagnóstico y propuestas de modificación. Serie Policy Papers | N°3, 2019. Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR).

¹⁵ Además, se contemplaba que los responsables de estos delitos quedarían inhabilitados por quince años para ejercer una serie de funciones y actividades; la improcedencia de la amnistía, el indulto y la libertad provisional; y finalmente se declaraba que estos delitos serían siempre considerados comunes y no políticos, para todos los efectos legales.

excepcionalmente, algunas modalidades específicas exigían finalidad terrorista¹⁶. El resto del primer capítulo contemplaba cuestiones sobre penalidad, asignando en todos los casos penas de presidio mayor, refiriendo además las inhabilidades contempladas en el artículo 9 de la Constitución para los autores de delitos terroristas, y alteraciones a las reglas generales del Código Penal¹⁷.

El segundo capítulo de esta Ley se refiere a las cuestiones procesales, contemplando la posibilidad de ampliar la detención inicial hasta por 10 días (en sintonía con lo que señalaba el artículo 19 N° 7 letra c) de la Constitución, disposición que subsiste hasta el día de hoy). En el artículo 13 se señalaba que para investigar estos delitos los miembros de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de la Central Nacional de Informaciones podían proceder “sin necesidad de mandato judicial”, obedeciendo instrucciones directas de las autoridades político-militares. Además, se contemplaba la posibilidad de mantener toda la investigación en secreto, debiendo el Tribunal entregar los antecedentes a las personas imputadas solo al momento de formular acusación en su contra. El artículo 17 y final señalaba derechamente que respecto de todos estos delitos “no procederá la libertad provisional de los condenados”.

2. 1991 - 2010

En el contexto de la transición a la democracia, la Ley 18.314 fue modificada por la Ley 19.027, publicada en enero de 1991.

Según la nueva definición de delitos terroristas, el artículo 2 presenta una lista de delitos base que, si se cometen con el propósito de alcanzar las finalidades especificadas en el artículo 1, son considerados delitos terroristas. Estas finalidades eran dos:

- A. “Que el delito se cometa con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, sea por la naturaleza y efectos de los medios empleados, sea por la evidencia de que obedece a un plan premeditado de atentar contra una categoría o grupo determinado de personas”.
- B. “Que el delito sea cometido para arrancar resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias”.

Una cuestión central a destacar es que luego de describir la primera de las finalidades anteriores la ley establece que “Se presumirá la finalidad de producir dicho temor en la población general, salvo que conste lo contrario, por el hecho de cometerse el delito mediante artificios explosivos o incendiarios, armas de gran poder destructivo, medios tóxicos, corrosivos o infecciosos u otros que pudieren ocasionar grandes estragos, o mediante el envío de cartas, paquetes u objetos similares, de explosivos o tóxicos”. Es decir, si bien la ley impuso un modelo subjetivo que requiere finalidades específicas para poder afirmar que ciertas conductas penadas constituyen delito terrorista, en la práctica la ley asumió su concurrencia.

¹⁶ *Evolución de la legislación antiterrorista en Chile (1984-2016)*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, abril de 2018.

¹⁷ Los delitos frustrados se sancionarían como consumados, y la tentativa en principio también, aunque se podía rebajar la pena en dos grados.

El listado de delitos comunes (o delitos-base) del artículo 2 consistía desde entonces (y hasta hoy, con modificaciones) en una gran cantidad de figuras penales agrupadas en 5 numerales: En el 1° se encontraban el homicidio, lesiones, secuestro, envío de explosivos, incendio y estragos, infracciones contra la salud pública y descarrilamiento de trenes. El 2° se refería al apoderamiento o atentado contra medios de transporte y/o sus pasajeros. En el 3° estaba el atentado contra la vida o integridad del jefe de Estado y otras autoridades o personas protegidas en razón de sus cargos. El 4° contemplaba como las hipótesis de colocar, lanzar o disparar bombas o artefactos explosivos o incendiarios de cualquier tipo; y, finalmente, el 5° se refería a la asociación ilícita (regulada en el Código Penal) cuando tenga por objeto la comisión de delitos terroristas.

También en 1991, se agregó al artículo 19 N° 7 letra e) de la Constitución un inciso en que se señala que la apelación de la resolución que se pronuncie sobre la libertad de los imputados por delitos terroristas será conocida en los tribunales superiores exclusivamente por miembros titulares (sin abogados integrantes), y que “la resolución que la apruebe u otorgue requerirá ser acordada por unanimidad”. Mediante la misma ley 19.055 se modifica la parte final del artículo 9 de la Constitución, señalando que respecto de estos delitos “no procederá (...) el indulto particular, salvo para conmutar la pena de muerte por la de presidio perpetuo”.

La primera modificación a las facultades especiales de investigación con que cuenta esta normativa provino de modificaciones efectuadas el año 2002, con ocasión de la adecuación a la reforma procesal penal (Ley 19.806). El 2003 se incorporó un artículo 8, referido al delito de financiación del terrorismo, en sintonía con los avances del antiterrorismo a nivel global, que incluyeron la aprobación de un Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo el año 2000.

3. 2010 a la fecha

Una reforma efectuada en octubre del año 2010, mediante la Ley 20.467 reestructuró las finalidades señaladas en el artículo 1, eliminando la presunción de finalidad terrorista¹⁸ establecida en el inciso segundo del 1a del artículo 1 de la ley. De esta forma, la definición actual de los delitos terroristas contenida en la ley 18.314 es la siguiente:

“Constituirán delitos terroristas los enumerados en el artículo 2°, cuando el hecho se cometa con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, sea por la naturaleza y efectos de los medios empleados, sea por la evidencia de que obedece a un plan premeditado de atentar contra una categoría o grupo determinado de personas, sea porque se cometa para arrancar o inhibir resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias”.

La última modificación a las facultades especiales que resultan aplicables a la investigación de delitos contemplados en la Ley 18.314 ocurrió con motivo de la Ley 21.577, publicada el día 15 de junio de 2023, que efectuó reformas en distintos cuerpos normativos. Entre ellos, el Código Procesal Penal, que a partir del artículo 222 trata sobre actuaciones de la investigación y medidas intrusivas. La

¹⁸ Esta reforma a la ley antiterrorista, y especialmente la eliminación de la presunción de la finalidad terrorista fue uno de los resultados de la huelga de hambre llevada adelante por 32 comuneros mapuches durante el año 2010.

característica esencial de este tipo de diligencias es que, eventualmente, pueden afectar derechos fundamentales, por lo que requerirán autorización previa de un juez para su ejecución¹⁹.

En lo que resulta aplicable a la ley 18.314, el artículo 226 X del Código Procesal Penal dispone lo siguiente:

“Regla especial referida a delitos terroristas. Cuando se hayan cometido o preparado la comisión de los delitos sancionados en la ley N° 18.314, las diligencias especiales de investigación previstas en este Párrafo podrán ser utilizadas por el fiscal, sea que se trate de una persona, de una agrupación de dos o más personas o de una asociación delictiva o criminal.”.

V. CRÍTICAS A LA LEY ANTITERRORISTA VIGENTE

La legislación antiterrorista vigente (incluso luego de sus diversas modificaciones) ha recibido reparos tanto del Instituto Nacional de Derechos Humanos como de organismos internacionales. Los principales reparos se encuentran relacionados a su origen, a sus problemas de aplicación práctica, a su uso desproporcionado respecto de algunos grupos de personas y a ciertas reglas procesales. Así, entre los documentos y recomendaciones que han abordado críticamente la legislación terrorista podemos incluir el Informe del Relator Especial de 14 de abril de 2014 sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; el Informe del Relator Especial de 5 de Octubre 2009 sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya; Informe del Relator Especial de 17 de noviembre de 2003 sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen; el Comité de Derechos Humanos, en el Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto, de 17 de abril de 2007; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Informe de Recomendaciones a Chile de 30 de agosto de 2013. La última de estas críticas procede del Comité de Derechos Humanos en las Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile²⁰, del 1 de mayo de 2024.

Una de las mayores críticas resaltadas por los organismos tiene que ver con la dificultad en su aplicación práctica. Esto tiene que ver, en parte, con los problemas para definir terrorismo (esto no es un problema exclusivamente chileno, sino que se trata de la regla general) pero principalmente con que la ley antiterrorista chilena (y su extendida interpretación) adopta una concepción sobrepsicologizada de lo que constituye como terrorismo, descansando principalmente en este elemento para acreditar la existencia de un delito terrorista. Entendiendo que es razonable que un delito de estas características implique en alguna medida un factor subjetivo, el desmesurado énfasis que se le ha dado en Chile a esta finalidad ha redundado en su casi nula aplicación judicial por dificultades de acreditación.

En particular, en las Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico de Chile de este año, el Comité reitera que la legislación antiterrorista no ha sido sustituida y contiene una definición de terrorismo demasiado amplia, lo cual puede dar lugar a arbitrariedades, y no se adecua a los

¹⁹ Artículo 9 del Código Procesal Penal.

²⁰ Aprobadas por el Comité en su 140° período de sesiones (4 a 28 de marzo de 2024).

requerimientos de garantías procesales del artículo 14 del Pacto. Por lo anterior, recomendó a Chile asegurar que la definición de los delitos de terrorismo sea clara y precisa y se ajuste a los principios de seguridad jurídica y previsibilidad y a las normas internacionales sobre terrorismo, y que tanto su legislación antiterrorista como su legislación de lucha contra el crimen organizado sean conformes a las disposiciones del artículo 14 del Pacto²¹.

En términos jurídico penales, se ha señalado que a grandes rasgos existen tres modelos de tipificación del terrorismo, modelos objetivos, subjetivos, y subjetivo-objetivos. El modelo chileno entraría en los subjetivos, al requerir preponderantemente este elemento para identificar una conducta como terrorista. Un modelo objetivo de tipificación del terrorismo sería, por ejemplo, el de países como Alemania o Italia, basados en una noción de terrorismo en la que un factor central es la organización, es decir, la existencia de una asociación que realiza ciertos actos delictivos para conseguir fines políticos desafiando la autoridad del Estado e intentando cuestionar el monopolio estatal de la violencia.

En este modelo el injusto terrorista se compone de tres elementos: un elemento estructural (la existencia de una organización o acuerdo entre cierta cantidad de personas), un elemento instrumental (ciertas conductas, *i.e.* un catálogo de delitos de cierta entidad) y un elemento teleológico (la finalidad de socavar las bases del Estado democrático, producir temor en la población, etc.). Las ventajas de un modelo de este tipo en relación al modelo establecido en el sistema jurídico penal chileno es que diluye la dificultad de acreditar el elemento subjetivo o teleológico (los fines terroristas) en la estructura y en los medios. Es decir, en vez de tener que acreditar esta finalidad psicologizante *in extremis* del sujeto, bastaría entender que, si éste participa de una organización de ciertas características y al mismo tiempo comete delitos de cierta gravedad, podría considerarse un acto terrorista.

La idea del terrorismo como una actividad eminentemente organizada también ha sido destacada en diversos instrumentos internacionales, como se verá en la siguiente sección. El proyecto de ley en análisis avanza hacia un modelo de este tipo, el que tiene como ventaja la des-subjetivación de la noción de terrorismo, lo que implique también una mejora en su aplicación y persecución. En relación con los problemas de la ley vigente, este tránsito hacia un modelo más objetivo es un avance.

V. ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

1. Respetto a definición y tipificación de las conductas terroristas

El Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante INDH) ha abordado previamente la definición de terrorismo en varios informes y documentos²². Al respecto ha señalado que en el

²¹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2024). Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile (CCPR/C/CHL/CO/7). Párr. 3.

²² Informes Anuales del Instituto Nacional de Derechos Humanos años 2010, 2011, 2012, 2013, y 2014, y otros documentos disponibles en la biblioteca digital del Instituto Nacional de Derechos Humanos (Minuta sobre reforma a la Ley Antiterrorista, 2011; Informe sobre cuestiones a considerar en una Reforma de la Ley Antiterrorista a la luz de la observación de casos realizada por el INDH, 2014; Informe sobre el proyecto de ley que determina conductas terroristas y su penalidad y modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal, 2014).

Derecho Internacional existen numerosos instrumentos cuyo propósito es combatir el terrorismo y se cuentan al menos 17 convenios y protocolos internacionales que establecen obligaciones para los Estados partes para sancionar los hechos que lo configuran y la adopción de todo tipo de medidas para prevenirlo²³. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha señalado que “el terrorismo deber ser condenado ya que constituye una amenaza contra la paz y la seguridad internacional”²⁴, y en el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) ha expresado que el terrorismo “constituye una forma de violencia de naturaleza particularmente infame y abominable que no es justificable cualesquiera que sean sus protagonistas o sus objetivos, y merece el rechazo más contundente por lesionar tanto a los individuos como a la sociedad en su conjunto”²⁵.

Sin embargo, los instrumentos internacionales en la materia se refieren sólo a diversas formas de delito terrorista y no contemplan una definición oficial²⁶. Así, algunos instrumentos lo consideran una estrategia que atenta o amenaza la integridad territorial y la seguridad de los Estados²⁷, otros aluden al terror o la intimidación como *modus operandi*, relegando a un segundo plano la finalidad política (identificada con amenazas para la seguridad de los Estados, obtener un objetivo o concesión política²⁸) y otros, como la Estrategia Global de Naciones Unidas contra el terrorismo, lo refieren como un atentado contra el orden constitucional interno de un Estado y la democracia²⁹⁻³⁰.

²³ Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Convenio de Tokio), 1962; Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (Convenio de La Haya), 1970; Protocolo complementario del convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 2010; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Convenio de Montreal), 1971; Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional, 1971; Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, 1973; Convención internacional contra la toma de rehenes (Convención sobre los rehenes), 1979; Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (Convención sobre los materiales nucleares), 1980; Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, 1988; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 1988; Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 1988; Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, 1991; Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, 1997; Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, 1999; Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, 2005; Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional Nuevo Convenio de Aviación Civil), 2010.

²⁴ Resolución del CS núm. 1368, del 12 de septiembre de 2001.

²⁵ Comisión IDH. OEA/Ser.L/V/II.140 Informe de Fondo núm. 176/10. Casos 12.576, 12.611 y 12.6112.

²⁶ Ambos, K. (2007). La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001. Cuadernos de conferencias y artículos. Núm. 39. Universidad Externado de Colombia.

²⁷ ARES/49/60 de 9.12.1994, Convenio internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas (A/RES/52/164 de 15.12.1997), Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (A/RES/59/290 de 13.04.2005), Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (A/RES/54/109 de 9.12.1999). En Villegas, M. (2016). Op. cit. p. 143

²⁸ Art. 2 Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (A/RES/54/109 de 9.12.1999).

²⁹ La A/RES/60/288 de 20.09. 2006 declara que el terrorismo tiene por objeto “la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, amenazando la integridad territorial y la seguridad de los Estados y desestabilizando los gobiernos legítimamente constituidos...”. También A/RES/52/164.

³⁰ En Villegas, M. (2016). Contribuciones para un concepto de terrorismo en el derecho penal chileno, en Polít. Crim. P. 143.

En el ámbito regional, la Convención Interamericana contra el Terrorismo³¹ tampoco establece una definición propia del concepto; en su lugar, su artículo 2 se remite a las definiciones dadas por los instrumentos internacionales ratificados por Naciones Unidas relacionados con la materia. No obstante, expresa que se trata de un atentado contra el estado de derecho que “impide el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, amenaza la seguridad de los Estados, desestabilizando y socavando las bases de la totalidad de la sociedad, y afecta seriamente el desarrollo económico y social de los Estados de la región”. Por su parte, obliga a los Estados a sancionar el terrorismo, según los límites y garantías que impone el respeto al estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Aunque no existe hasta ahora una definición consensuada internacionalmente del concepto de terrorismo, sí existe acuerdo respecto a que se trata de actos de particular gravedad que no caben dentro de la categoría de delitos comunes. Además, la obligación jurídica de sancionar el terrorismo va aparejada de la necesidad de delimitarlo con precisión, puesto que, de lo contrario, a pretexto del combate antiterrorista se podrían vulnerar derechos humanos y libertades que precisamente se trata de proteger frente a este fenómeno³².

a. Elementos para una definición de terrorismo

Desde el derecho internacional de los derechos humanos, el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo de Naciones Unidas, señaló que “**es fundamental que la utilización del término se limite a los actos de auténtico carácter terrorista**”³³ y definió tres parámetros específicos que operan como piso mínimo cuando se utiliza el término terrorismo:

- a. Las acciones contenidas en el delito de terrorismo deben alcanzar un umbral mínimo de gravedad.
- b. Deben tener una intencionalidad de provocar terror en la población.
- c. Su finalidad es promover un objetivo político o ideológico como subyacente³⁴.

Asimismo, el Relator ha señalado que la normativa en materia de derechos humanos impone requisitos a los Estados para la tipificación de terrorismo en las legislaciones nacionales. Estos estándares son:

1. Principio de legalidad con relación a la tipificación del delito de terrorismo. Exige que la ley que determine actos terroristas debe:

³¹ Convención interamericana contra el terrorismo, adoptada el 3 de junio de 2002, ratificada en Chile mediante Decreto Supremo 263, del 24 de noviembre de 2004, publicado en el Diario Oficial el 10 de febrero de 2005.

³² INDH (2023). Informe sobre Violencias Percibidas en la Macrozona Centro-Sur. P. 23.

³³ ONU, Consejo de derechos humanos (28 de diciembre de 2005). Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. E/CN.4/2006/98. Párr. 42.

³⁴ ONU. Octubre de 2021. Principales estándares internacionales de derechos humanos aplicables a la tipificación del delito de terrorismo, p. 8.

- a. Ser suficientemente accesible, para que las personas estén debidamente informadas del modo en que la ley limita su conducta;
- b. Estar formulada con precisión suficiente para que las personas puedan modificar su conducta y;
- c. Tipificar los delitos de terrorismo de manera que quede claro qué elementos del delito le confieren carácter de terrorista a una conducta específica³⁵.

2. Derecho a la no discriminación e igualdad ante la ley con relación a la tipificación del delito de terrorismo, que exige que toda prescripción jurídica debe respetar estos principios.

Por otra parte, siguiendo los instrumentos internacionales en la materia, es posible identificar los siguientes denominadores comunes en la definición de terrorismo³⁶:

1. Es un acto político, en sentido amplio, pues pretende atentar contra la seguridad de los Estados (terrorismo internacional) o contra el orden constitucional de los Estados (terrorismo interno). La normativa europea agrega a las organizaciones internacionales como objeto de ataque³⁷.
2. Finalidad intimidatoria (contra una población o a un sector de ella), la que se presenta en algunas definiciones como el *modus operandi* para alcanzar una finalidad política (ONU). En otras definiciones aparece como fin inmediato de la actividad terrorista (normativa europea).
3. Finalidad coactiva (obligar a un gobierno u organización internacional para que haga o deje de hacer algo), la que se presenta alternativamente a la intimidación.
4. Debe tratarse de conductas de cierta gravedad: causar muerte o lesiones graves, o tratándose de ataque a la propiedad, debe causar un daño de grandes proporciones, en propiedades públicas o privadas que cumplen una función social (instalaciones de infraestructura)³⁸. Se exceptúa la normativa europea comunitaria que contempla actos de menor gravedad (amenazas, delitos de expresión, delitos “ligados” a la actividad terrorista).
5. En la mayoría de los instrumentos internacionales se alude a violaciones graves a los derechos fundamentales (a excepción de la normativa europea comunitaria).

³⁵ Scheinin, M. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. (28 de diciembre de 2005). Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, E/CN.4/2006/98. Párr. 46.

³⁶ En este punto, citamos los elementos que identifica la autora Myrna Villegas en cada instrumento citado. En Villegas, M. (2016). Op. Cit. P. 144.

³⁷ Decisión Marco 2002/746/JAI.

³⁸ Art. 2.1 del Convenio para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas, y art. 2 del convenio para la represión de financiación al terrorismo, ambos ratificados por Chile.

6. En todas destaca el elemento organizacional, esto es, el terrorismo es llevado a cabo por organizaciones terroristas (excepto la normativa europea que ha tendido a contemplar la figura del terrorismo individual).

En suma, casi todos los estándares e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que regulan o abordan la temática de terrorismo, suponen una aplicación restrictiva del concepto³⁹. Más aún, esto se debe tener presente a partir de dos elementos:

1. En julio de 2013, el entonces Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, visitó el país y se enfocó, principalmente, en la utilización por parte del Estado de la legislación antiterrorista, como respuesta a las protestas de activistas mapuches que buscaban reivindicar sus tierras ancestrales, y su derecho al reconocimiento colectivo como pueblo indígena. Al término de su cometido, emitió un informe sobre sus hallazgos⁴⁰ donde, entre las múltiples recomendaciones que planteó al Estado, señaló:

(...) que todas las disposiciones que tipifiquen delitos en la Ley Antiterrorista se conformen estrictamente al principio de legalidad. Toda tipificación como delito de la actividad terrorista debe formularse en términos expresos y precisos, que permitan a las personas regular su propio comportamiento. En particular, la definición de delitos de terrorismo debe limitarse exclusivamente a actividades que supongan o estén directamente relacionadas con el uso de violencia letal o grave contra civiles⁴¹.

2. El 29 de mayo de 2014, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) dictó sentencia en el caso Norín Catrimán y otros⁴², referido a ocho personas que fueron condenadas por tribunales chilenos como autores de delitos calificados de terroristas en aplicación de la llamada Ley Antiterrorista por hechos ocurridos en los años 2001 y 2002 en las regiones del Biobío y de La Araucanía. Cuando ocurrieron los hechos, tres de esas personas eran autoridades tradicionales del pueblo indígena mapuche, cuatro eran integrantes de ese pueblo y una era activista por la reivindicación de los derechos de dicho pueblo⁴³. En este caso, la Corte IDH condenó al Estado chileno por estimar que se vulneró el principio de legalidad, la presunción de inocencia, el principio de igualdad y no discriminación, el derecho de la defensa a interrogar testigos, la libertad personal, el derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior, la libertad de pensamiento y expresión, derechos políticos y el derecho a la protección a la familia, y le ordenó, entre otras medidas, dejar sin efecto las sentencias penales condenatorias dictadas en contra de las víctimas, y

³⁹ INDH (2023). Op. Cit. P. 24.

⁴⁰ ONU, Consejo de Derechos Humanos. (14 de abril de 2014). Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Misión a Chile. A/HRC/25/59/Add.2 .

⁴¹ Ibidem. Párr.93. P. 21.

⁴² Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activistas del pueblo indígena mapuche) vs. Chile. Sentencia del 29 de mayo de 2014.

⁴³ Ficha técnica de sentencia Norín Catrimán y otros vs. Chile. https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=403&lang=es

regular con claridad y seguridad el mecanismo procesal de declaración de testigos protegidos, el cual se encuentra previsto en el artículo 16 de la Ley 18.314⁴⁴.

En el Informe de Fondo sobre el caso, la CIDH señaló que con posterioridad a la reforma efectuada mediante la Ley 20.467 “se mantienen en vigor los problemas de amplitud, vaguedad, imprecisión y falta de diferenciación con otros tipos penales” que la llevaron a concluir que “los tipos de la ley 18.314 contrarían en su formulación el principio de legalidad”⁴⁵

Cabe destacar que al menos en lo que respecta a los mecanismos procesales de declaración de testigos protegidos y estándares de condena, la reciente ley 21.577 de 2023 reconoce expresamente el derecho de la defensa de conainterrogar personalmente a testigos protegidos y agentes especiales (en el artículo 226 P inciso tercero del Código Procesal Penal) y se prohíbe que el fundamento de la sentencia condenatoria recaiga únicamente en la declaración de agentes encubiertos reveladores e informantes o de testigos protegidos (artículo 226 U). Esta regulación tiene directa aplicación para delitos terroristas en virtud del artículo 226 X del Código Procesal Penal, y su inclusión importa hacerse cargo de parte de las recomendaciones de la Corte IDH.

3. Garantías procesales aplicables a la tipificación del delito de terrorismo

Por último, cabe hacer presente que el artículo 14 del PICDP establece las garantías judiciales que protegen a cualquier persona sujeta a un proceso penal, incluidas las personas perseguidas por el delito de terrorismo⁴⁶.

En ese contexto, las personas perseguidas por el delito de terrorismo: “(...) deberían beneficiarse de todas las salvaguardias y las garantías que se reconocen a otros detenidos o presos. Debería tratárselos sin discriminación, de acuerdo con la normativa internacional de derechos humanos y la legislación nacional que garantiza un trato humano”⁴⁷.

Para robustecer lo anterior, el Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado que, en el contexto de la lucha contra el terrorismo, se ha puesto de relieve la importancia de la igualdad y la no discriminación en la administración de justicia, incluyendo el derecho a ser oído públicamente y

⁴⁴ En la Resolución sobre Supervisión de Cumplimiento de la Sentencia en el caso, la Corte IDH resolvió mantener abierto el procedimiento de supervisión respecto de la medida de “regular con claridad y seguridad la medida procesal de protección de testigos relativa a la reserva de identidad, asegurando que se trate de una medida excepcional, sujeta a control judicial en base a los principios de necesidad y proporcionalidad, y que ese medio de prueba no sea utilizado en grado decisivo para fundar una condena, así como regular las correspondientes medidas de contrapeso que aseguren que la afectación al derecho de defensa sea suficientemente contrarrestada”. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/norin_catriman_21_03_23.pdf.

⁴⁵ CIDH. Informe de Fondo N°176/10 de fecha 5 de noviembre de 2010, par. 152.

⁴⁶ ONU. Octubre de 2021. Principales estándares internacionales de derechos humanos aplicables a la tipificación del delito de terrorismo, p. 16.

⁴⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/8/13. Op. Cit., párr. 38.

con justicia por un tribunal independiente e imparcial y de la presunción de inocencia, así como otras garantías judiciales fundamentales⁴⁸.

Por último, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en un informe temático presentado ante el Consejo de Derechos Humanos, determinó que el reconocimiento mismo de las garantías procesales de personas que sean perseguidas por presuntamente cometer delitos relacionados con el terrorismo es esencial para asegurar que las medidas antiterroristas sean eficaces, respeten el estado de derecho y se consideren justas⁴⁹.

Además de lo anterior, debe destacarse que el último pronunciamiento del INDH sobre conductas terroristas y la legislación aplicable fue realizado con motivo del “Informe sobre Violencias Percibidas en la Macrozona Centro-Sur 2023”⁵⁰. Se destaca la preocupación por la aplicación de la Ley Antiterrorista, las condiciones carcelarias de algunos presos pertenecientes a comunidades indígenas, la situación de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes mapuches, hechos de violencia contra agricultores y propietarios y lesiones a Carabineros. Según los parámetros mínimos para la definición de terrorismo, concluye en relación a la obligación del Estado de investigar y sancionar aquellos delitos comprendidos en el Informe, que *"una mayor calidad del análisis delictual, por parte de las autoridades responsables, podría contribuir a obtener un diagnóstico más acertado de las causas de los hechos violentos (...) Específicamente, es fundamental diferenciar qué delitos podrían estar asociados a causas del conflicto con los pueblos originarios y cuáles son delitos comunes ligados a organizaciones criminales."*

4. Estándares relativos a las medidas intrusivas, específicamente en relación a la interceptación de las comunicaciones⁵¹

La interceptación de las comunicaciones pertenece a la categoría de “medidas intrusivas” de la investigación, definidas por la doctrina nacional como **“actividades de investigación o búsqueda de pruebas dentro de algún ámbito de privacidad de la persona que la Ley protege, como son, por ejemplo el domicilio, las comunicaciones privadas, el cuerpo y los vestidos de la persona, su correspondencia y otras”**⁵².

Desde el derecho internacional de los derechos humanos, los principales estándares para autorizar la interceptación de las comunicaciones privadas han sido abordados por el Tribunal Europeo de

⁴⁸ Ver resolución 72/180 de la Asamblea General de la ONU, párr. 12 del preámbulo y párr. 5 f). Disponible en: <https://www.undocs.org/es/A/RES/72/180>. Resolución 35/34 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 25. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/35/34>.

⁴⁹ Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. 15 de diciembre de 2010. A/HRC/16/50, párr. 28. Disponible en: <https://www.undocs.org/es/A/HRC/16/50>.

⁵⁰ Disponible en <https://bibliotecadigital.indh.cl/items/f7214cb4-7915-4324-b9f2-3d25697c737a>

⁵¹ Subsección basada en Bahamondes, D. (2014) Interceptación de Comunicaciones. Trabajo de Fin de Máster. Universidad de Castilla - La Mancha.

⁵² En Riego y Duce (2000). La Etapa de Investigación en el nuevo proceso penal, varios autores. Editorial Conosur Ltda. Citado por González, I. (2023). Comentarios al comparativo del Proyecto de Ley de Agenda Corta Antiterrorismo y Ley N° 21.577. Minuta de trabajo de la Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia del INDH.

Derechos Humanos (en adelante, TEDH) y la Corte IDH, que han creado una importante jurisprudencia al respecto.

a. Criterios jurisprudenciales del TEDH

Ante todo, vale decir que la interceptación de las comunicaciones privadas constituye per se una injerencia: existiendo interceptación de las comunicaciones, siempre existe injerencia (*interference*) de la autoridad en el Art. 8 § 2 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH), que protege el derecho a la vida privada y a la correspondencia. Esta injerencia, por lo tanto, en principio infringe el Convenio Europeo de Derechos Humanos, a menos que se cumplan ciertos parámetros, que el TEDH analiza restrictivamente.

En general, a partir del análisis del artículo 8 § 2 de la CEDH, el TEDH demanda que la intervención se realice conforme a la Ley⁵³, persiga un fin legítimo, y sea necesaria en una sociedad democrática para lograr tales fines⁵⁴.

El parámetro de conformidad a la ley es análogo al “previsto por la Ley” según ha señalado el TEDH. Esto significa que debe existir una norma previa que autorice a efectuar la medida.

Por otro lado, el TEDH reiteradamente hace referencia en su jurisprudencia, a la “calidad de la Ley” (*quality of law*) en cuanto ésta desde luego debe ir más allá de lo meramente formal, debiendo ser compatible con el Estado de Derecho, ofreciendo protección contra arbitrariedades⁵⁵.

Asimismo, la ley debe definir el ámbito de actuación y forma de ejercicio de la medida la cual debe cumplir con criterios tanto de *necesidad* como de *razonabilidad*.

El criterio de *necesidad* implica, por una parte, que la afectación –*interference*– al derecho debe interpretarse restrictivamente⁵⁶. Por otra parte, dicha afectación debe ser la estrictamente necesaria en términos de resguardo de una sociedad democrática⁵⁷. El criterio de necesidad implica que no es

⁵³ Caso Malone contra Reino Unido, sentencia del 02 de agosto 1984, y Caso Kruslin contra Francia, sentencia del 24 de Abril 1990, entre otros.

⁵⁴ Caso Valenzuela Contreras contra España, 30 de julio 1998 § 46 (i) [cit. Kopp contra Suiza, sentencia del 30 Julio 1998]: “The interception of telephone conversations constitutes an interference by a public authority in the right to respect for private life and correspondence. Such an interference will be in breach of Article 8 § 2 unless it is «in accordance with the law», pursues one or more legitimate aims under paragraph 2 and, in addition, is «necessary in a democratic society» to achieve those aims.”

⁵⁵ Caso Malone contra Reino Unido, § 67. “The phrase thus implies -and this follows from the object and purpose of Article 8 (art. 8)- that there must be a measure of legal protection in domestic law against arbitrary interferences by public authorities with the rights safeguarded by paragraph 1 (art. 8-1) (...) Especially where a power of the executive is exercised in secret, the risks of arbitrariness are evident”.

⁵⁶ Vid. Caso Klass y otros contra Alemania, § 46.

⁵⁷ Caso Malone contra Reino Unido, § 42. “since it (Article 8 Para. 2) provides for an exception to a right guaranteed by the Convention, is to be narrowly interpreted. Powers of secret surveillance of citizens, characterising as they do the police state, are tolerable under the Convention only in so far as strictly necessary for safeguarding the democratic institutions (...) (§ 46). The Court has therefore to accept that the existence of some legislation granting powers of secret surveillance over the mail, post and telecommunications is, under exceptional conditions, necessary in a democratic society in the interests of national security and/or for the prevention of disorder or crime.”

posible establecer la existencia del hecho que se investiga por otros medios, o bien que ello se vuelve considerablemente más difícil.

Asimismo, la medida es razonable si existen indicios de participación en planificación o realización en *delitos graves*. Pese a que la jurisprudencia del TEDH ha recurrido en numerosas ocasiones al criterio de la gravedad del delito para abordar el examen de proporcionalidad de determinado tipo de medidas penales o procesales-penales, no se ha referido en específico a qué constituye un delito grave, en opinión del mismo TEDH; entendiéndose que esta materia cae en alguna medida dentro del margen de apreciación de los Estados; y deduciéndose de su jurisprudencia, que se trata en principio de ataques particularmente violentos o destructivos respecto de bienes jurídico-penales estrechamente relacionados con los derechos fundamentales, siendo un parámetro de valoración, desde luego, la gravedad de las penas; aunque no el único⁵⁸.

Por otro lado, la existencia de indicios para justificar la medida, supondrá siempre que la investigación verse sobre hechos concretos susceptibles de reproche jurídico penal. De ahí que la vigilancia exploratoria o general, incumple el Art. 8 § 2 CEDH⁵⁹.

En otro orden, debe resaltarse que el razonamiento del TEDH en relación al artículo 8 § 2 CEDH se concentra en el examen de la norma habilitante, pero no ahonda en el carácter de la autoridad habilitada para autorizar la medida. En ese sentido, las sentencias que han desarrollado la jurisprudencia en relación a las intervenciones telefónicas, se refieren en múltiples ocasiones a “autoridades públicas” responsables, pero no incorporan como una exigencia, el que las autoridades judiciales deban ser necesariamente las encargadas de autorizar y/o controlar dichas medidas.

⁵⁸ Entre otros ejemplos, pueden mencionarse: (i) Gravedad de las penas que pueden eventualmente imponerse para valorar la necesidad de defensa de un abogado: *Caso Quaranta contra Suiza*, sentencia del 24 de Mayo 1991, § 33. “*In the first place, consideration should be given to the seriousness of the offence of which Mr. Quaranta was accused and the severity of the sentence which he risked (...) According to the Government, there was nothing in the file to indicate that the Criminal Court was likely to impose a sentence exceeding eighteen months, the maximum for a suspended sentence (...) The Court notes however that this was no more than an estimation; the imposition of a more severe sentence was not a legal impossibility.*” (ii) Gravedad de las conductas y penas elevadas, en relación con la prohibición de tortura u otros tratos crueles inhumanos o degradantes en relación a la cadena perpetua: *Caso Trabelsi contra Bélgica*, sentencia del 4 de Septiembre 2014 § 127. “*the Court considers that in view of the gravity of the terrorist offences with which the applicant is charged and the fact that the sentence can only be imposed after the trial court has taken into consideration all relevant mitigating and aggravating factors, a discretionary life sentence would not be grossly disproportionate*”. (iii) Gravedad de las penas y peligro de fuga al momento de considerar la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva: *Caso Neumeister contra Austria*, sentencia de 27 de junio 1968, § 10. “*The Court finds it understandable that the Austrian judicial authorities considered the danger of flight as having been much increased in July 1962 by the greater gravity of the criminal and civil penalties which Rafael’s new statements must have caused Neumeister to fear. The danger of flight cannot, however, be evaluated solely on the basis of such considerations. Other factors (...) may either confirm the existence of a danger of flight or make it appear so small that it cannot justify detention pending trial*”.

⁵⁹ *Caso Klass y otros contra Alemania*, § 51. “*Thus, the permissible restrictive measures are confined to cases in which there are factual indications for suspecting a person of planning, committing or having committed certain serious criminal acts; measures may only be ordered if the establishment of the facts by another method is without prospects of success or considerably more difficult; even then, the surveillance may cover only the specific suspect or his presumed “contact-persons” (see paragraph 17 above). Consequently, so-called exploratory or general surveillance is not permitted by the contested legislation.*”

Además de lo anterior, el TEDH ha resaltado que en la norma habilitante debe existir un conjunto de salvaguardas necesarias, destinadas a garantizar que la medida no se traducirá en un abuso de poder⁶⁰, en particular en relación con la interceptación telefónica⁶¹.

b. Criterios jurisprudenciales de la Corte IDH

El desarrollo jurisprudencial del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) se produce a partir de dos sentencias relativamente próximas entre sí: (i) Caso Tristán Donoso Contra Panamá (Sentencia Corte IDH de 27 de enero de 2009); y, (ii) Caso Escher y Otros contra Brasil (Sentencia Corte IDH de 6 de julio de 2009). Dichas sentencias contienen los siguientes criterios relevantes:

- **Se protege la vida privada de las personas.** La cual comprende la vida privada de la familia, sus domicilios o sus correspondencias. Estas enumeraciones no constituyen un *numerus clausus* sino que son meramente enunciativas: “aunque las conversaciones telefónicas no se encuentran expresamente previstas en el artículo 11 de la Convención, se trata de una forma de comunicación que (...) se encuentra incluida dentro del ámbito de protección del derecho a la vida privada⁶².”
- **Protección contra abusos o arbitrariedad.** El derecho no es absoluto⁶³, sino que se protege es que el ámbito de la privacidad quede “exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública”⁶⁴. lo cual se traduce en una serie de parámetros para las injerencias: **“deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, deben ser necesarias en una sociedad democrática”**⁶⁵. En este sentido, la Corte IDH ha seguido una doctrina similar a la del TEDH, cuyos fallos son expresamente citados⁶⁶.
 - En relación a la legalidad, es especialmente destacable que la ley debe incorporar una serie de aspectos, algunos de los cuales el TEDH ya ha abordado previamente

⁶⁰ Respectivamente: sentencias del Caso Kruslin contra Francia, § 35 y Caso Huvig contra Francia, § 34. Ambas de 24 de abril 1990.

⁶¹ El Caso Valenzuela Contreras contra España resumió dichas garantías mínimas mencionadas en la jurisprudencia precitada del TEDH: “ (...) una definición de las categorías de personas que pudieran tener sus teléfonos intervenidos por orden judicial, la naturaleza de los delitos que pueden dar lugar a una orden de este tipo, el límite en la duración de la intervención telefónica, el procedimiento para la elaboración de los informes resúmenes que contienen las conversaciones interceptadas, las precauciones que deben tomarse a fin de comunicar las grabaciones intactas e íntegras para un posible examen por el juez y por la defensa, y las circunstancias en que las grabaciones pueden o deben ser borradas, o las cintas destruidas; en particular, cuando un acusado ha sido liberado de cargos por un juez de instrucción o absuelto por un tribunal”. Caso Valenzuela Contreras contra España. § 46

⁶² Caso Tristán Donoso Contra Panamá, sentencia de 27 de enero de 2009. VI. Artículo 11 (Protección de la honra y de la dignidad) en relación con los artículos 1.1 (Obligación de respetar los derechos) y 2 (Deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención Americana. Párr. 55.

⁶³ Id. Párr. 56

⁶⁴ Id. Párr. 55.

⁶⁵ Caso Escher y otros contra Brasil, Sentencia de 6 de julio de 2009. VII. Artículo 11 (protección de la honra y de la dignidad) en relación con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de la Convención Americana, Párr. 90.

⁶⁶ Ídem. Párr. 55. Textualmente: “En este sentido, cfr. Eur. Court H.R., Case of Klass and others v. Germany, judgement of 6 September 1978, para. 29; Case of Halford v. the United Kingdom, judgement of 27 May 1997, para. 44; Case of Amann v. Switzerland, judgement of 16 February 2000, para. 44, y Copland v. the United Kingdom, judgement of 13 March 2007, para. 41”

en su jurisprudencia. Particularmente, a propósito de lo que ha denominado *Quality of the Law*; tales aspectos, para la Corte IDH, se traducen en que la Ley: “debe ser precisa e indicar reglas claras y detalladas sobre la materia, tales como las circunstancias en que dicha medida puede ser adoptada; las personas autorizadas a solicitarla, a ordenarla y a llevarla a cabo; el procedimiento a seguir, entre otros elementos”.⁶⁷

- En relación a la finalidad legítima e idoneidad, aspecto abordado en forma muy similar al TEDH, es importante destacar que el SIDH no ha requerido la autorización judicial para proceder a este tipo de medida, sino más bien ha señalado cuáles son los estándares mínimos precedentes en materia de legalidad, para observar si en el caso concreto la ilegalidad se produjo.

En ese sentido, existiendo en derecho interno una Ley que establece una serie de obligaciones para el juzgador, las cuales fueron incumplidas en el caso concreto, la Corte concluye la arbitrariedad de la medida dictada. Parte del razonamiento de la Corte IDH tiene que ver con la necesidad de fundamentación de las resoluciones de la autoridad que puedan suponer limitaciones a los Derechos Humanos⁶⁸

Finalmente, en el caso Escher⁶⁹, la Corte IDH ha delimitado dos aspectos relevantes que se encuentran comprendidos dentro del ámbito de protección del artículo 11 de la CADH en relación a las comunicaciones telefónicas⁷⁰:

- El ámbito de protección de la vida privada, comprende “las conversaciones realizadas a través de las líneas telefónicas instaladas en las residencias particulares o en las oficinas, sea su contenido relacionado con asuntos privados del interlocutor, sea con el negocio o actividad profesional que desarrolla”.
- El ámbito de protección asimismo incorpora no solamente el contenido de lo comunicado, sino otros elementos del proceso comunicativo, como identidad de interlocutores, circunstancias de las llamadas: “el artículo 11 se aplica a las conversaciones telefónicas independientemente de su contenido e incluso, puede comprender tanto las operaciones técnicas dirigidas a registrar ese contenido, mediante su grabación y escucha, como cualquier otro elemento del proceso comunicativo mismo, por ejemplo, el destino de las llamadas que salen o el origen de las que ingresan, la identidad de los interlocutores, la frecuencia, hora y

⁶⁷ Ídem. Párr. 131. En este párrafo se alude específicamente a la jurisprudencia del TEDH, textualmente: “Case of Kruslín v. France, judgment of 24 April 1990, Serie A, No. 176-A, párr. 33, y Case of Huvig v. France, judgment of 24 April 1990, Serie A No. 176-B, párr. 32”.

⁶⁸ “El Tribunal ha resaltado que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente motivadas y fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. Las decisiones deben exponer, a través de una argumentación racional, los motivos en los cuales se fundan, teniendo en cuenta los alegatos y el acervo probatorio aportado a los autos. El deber de motivar no exige una respuesta detallada a todo argumento señalado en las peticiones, sino puede variar según la naturaleza de la decisión. Corresponde analizar en cada caso si dicha garantía ha sido satisfecha”. Caso Escher y otros contra Brasil. Párr. 139.

⁶⁹ Ídem. Párr. 114.

⁷⁰ Ídem. Párr. 114.

duración de las llamadas, aspectos que pueden ser constatados sin necesidad de registrar el contenido de la llamada mediante la grabación de las conversaciones.”

VI. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

A la luz de los estándares internacionales señalados anteriormente y a las recomendaciones previas del Instituto Nacional de Derechos Humanos, se considera que la legislación propuesta debe ser valorada, pues representa un esfuerzo importante por dotar al país de una nueva legislación antiterrorista que derogue la ley 18.314. Además, el proyecto de ley busca cumplir una deuda del Estado de Chile para adecuar nuestra legislación a los estándares internacionales de derechos humanos sobre legislación antiterrorista.

Sin perjuicio de lo anterior, el INDH considera que el proyecto, tal como se encuentra actualmente, puede tener ámbitos de mejora y de mayor precisión. A continuación, se exponen.

- **Sobre la tipificación del delito de asociación terrorista y definición de terrorismo.** Se innovó en la inclusión de una definición y tipificación del delito de asociación terrorista (y, por consiguiente, de terrorismo) que podría seguir siendo demasiado amplia y no ajustada a estándares internacionales⁷¹. En virtud de lo anterior, se recomienda buscar y mantener una definición estricta y acotada de lo que se puede considerar como una conducta terrorista, para respetar los principios de legalidad y tipicidad, pero por sobre todo, para no caer en la banalización de lo que se considera un acto terrorista.
- **Sobre la figura del delito terrorista individual inconexo.** Se crea la figura del delito terrorista individual inconexo, esto es, se sanciona como terrorismo al que, sin formar parte de una asociación terrorista ni actuar en concordancia con sus fines o ideologías, comete alguno de los delitos especificados en la ley. Esto en la práctica sanciona a la figura del “terrorista individual”, lo que es complejo desde la perspectiva de la conceptualización de terrorismo en el derecho internacional, teniendo en consideración que la definición mínima de terrorismo debiese incluir, como se dijo, la promoción de objetivo político o ideológico como subyacente⁷².
- **Sobre el catálogo de delitos-fin.** De conformidad a lo señalado por el Relator Especial Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, las acciones contenidas en el delito de terrorismo deben alcanzar un umbral mínimo de gravedad. En este sentido, se recomienda al legislador considerar el riesgo de la sobre inclusión y no elaborar un catálogo excesivamente extenso de delitos susceptibles de ser catalogados como terroristas, pues ello, a la larga, puede redundar en un debilitamiento de la lucha contra el terrorismo. Por otra parte, se recomienda al legislador también considerar el riesgo de la

⁷¹ En el Informe Anual del año 2014, el INDH sostuvo que “*Se recomienda al Poder Ejecutivo y Legislativo a que en el análisis y reforma a la Ley 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad, supere las deficiencias en materia de garantías del debido proceso, brinde una definición clara y precisa de terrorismo, evitando tipificar como delito terrorista otras formas de violencia política que, si bien condenables, no constituyen terrorismo.*”.

⁷² Ver *supra* “Elementos para una definición de terrorismo”, p. 9.

sub-inclusión y qué delitos que sí detentan de una gravedad sustancial queden fuera del catálogo del proyecto de ley.

- **Sobre las medidas intrusivas de investigación.** Se incluyó la posibilidad de que los fiscales puedan solicitar autorización para intervenir una o más redes de servicios de telefonía o de transmisión de datos móviles mediante la operación de tecnologías. Sobre el punto y en relación con los estándares desarrollados más arriba, se recomienda tomar los resguardos posibles para que la utilización de una medida de este tipo no afecte garantías fundamentales de terceros, tales como el derecho a la intimidad, a la protección de datos personales y al derecho a las comunicaciones privadas, todos contenidos en el catálogo de garantías constitucionales establecidos en el artículo 19 de la Constitución de la República. En este sentido, se recomienda incorporar mecanismos de control tales como que el juez deba resolver la solicitud de forma fundada, que la resolución deba incluir límites espaciales y temporales a la medida intrusiva autorizada y que exista control judicial periódico.

Al respecto, debe recordarse que el mandato de la Convención Interamericana contra el terrorismo, y otros instrumentos en la materia, no autorizan al Estado para vulnerar o relativizar garantías fundamentales, entre ellas, el principio de proporcionalidad. En este sentido, se recomienda precisar el alcance de esta medida intrusiva y acotarla a supuestos específicos, para encontrar un equilibrio entre el respeto a los derechos fundamentales y la necesidad de tener herramientas eficaces para llevar adelante investigaciones relativas a delitos terroristas.

Por último y de conformidad a la jurisprudencia del TEDH tanto como de la Corte IDH, las interceptaciones de comunicaciones deben estar basadas en leyes claras y detalladas, ser necesarias y proporcionales, y contar con salvaguardas contra abusos.

ANEXO. RECOMENDACIONES PREVIAS DEL INDH.

El INDH ha realizado comentarios y recomendaciones a la ley actual en numerosas ocasiones y documentos⁷³, los que viene a presentar en esta propuesta legislativa. En términos generales, ha sostenido sistemáticamente que la ley que determina y sanciona conductas terroristas merece *un juicio de reproche en consideración a que mantiene una deficiente definición del delito de terrorismo que lesiona el principio de legalidad y tipicidad; en materia de garantías judiciales establece normas de excepción que afectan el derecho al debido proceso, y en su aplicación práctica se observa un patrón que violenta el principio de igualdad y no discriminación por su invocación preferente a grupos discriminados por la sociedad*⁷⁴.

A continuación, se ofrece un cuadro comparativo con las recomendaciones más relevantes que ha realizado el INDH respecto de legislación antiterrorista:

Documento	Recomendación	Proyecto de ley (16224-25)
Informe Anual 2010	<i>“El poder judicial y el Ministerio Público deben velar por la aplicación excepcional de la ley Antiterrorista, de manera de evitar que los ilícitos que se producen con ocasión de la protesta social sean juzgados por esta legislación especial”.</i>	La recomendación se refiere a la aplicación práctica de la ley por parte del Poder Judicial y del Ministerio Público, por ende, no se trata de una recomendación normativa.
Informe Anual 2011	<i>“Se reitera la recomendación a los poderes colegisladores en orden a que introduzcan reformas sustantivas a la Ley N° 18.314 con el fin de adecuar dicho cuerpo normativo a los estándares internacionales que rigen en la materia. En particular, se debe restituir al juez de garantía el control de calificación de los hechos como conductas terroristas.</i>	El mensaje y la moción principal de los boletines refundidos reconoce en sus fundamentos la necesidad de adecuar la ley a los estándares internacionales de derechos humanos, sobre todo el que respecta a una tipificación más rigurosa sobre el contenido mismo del delito de terrorismo.

⁷³ INDH, Informe Anual 2010, Capítulo Recomendaciones; INDH, Informe Anual 2012, Capítulo Recomendaciones; INDH, Informe Anual 2012, Capítulo Seguridad Democrática y Derechos Humanos; INDH, Informe Anual 2013, Capítulo Autodeterminación y Gobierno Indígena; INDH, Informe Anual 2014, Capítulo Recomendaciones; INDH, Informe sobre la reforma a la ley n°18.314 de 24 de junio de 2011; INDH, Informe sobre el proyecto de ley que determina conductas terroristas y su penalidad y modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal, boletín N°9692-07, de diciembre de 2014; INDH, Informe sobre cuestiones a considerar en una reforma de la Ley Antiterrorista a la luz de la observación de casos realizada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, de 22 de julio de 2014; INDH, Recomendaciones sobre la Ley N° 18.314 “que determina conductas terroristas y fija su penalidad” realizadas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos y los Órganos

Internacionales de Derechos Humanos al Estado de Chile, sin fecha.

⁷⁴ INDH, Informe Anual 2011, p. 109.

	<i>Mientras dicha reforma no se materialice, los órganos del Estado deben abstenerse de invocar y/o aplicar una norma que presenta una afectación a los derechos humanos.”</i>	
Informe Anual 2014	<i>“Se recomienda al Poder Ejecutivo y Legislativo a que en el análisis y reforma a la Ley 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad, supere las deficiencias en materia de garantías del debido proceso, brinde una definición clara y precisa de terrorismo, evitando tipificar como delito terrorista otras formas de violencia política que, si bien condenables, no constituyen terrorismo.”</i>	Contempla un catálogo más acotado y preciso de los delitos que pueden calificarse como terroristas en relación a la ley vigente, manteniendo los delitos de mayor gravedad y eliminando los de baja entidad.
Informe sobre cuestiones a considerar en una reforma de la Ley Antiterrorista a la luz de la observación de casos realizada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, julio 2014.	<i>“La regulación constitucional del terrorismo establece consecuencias severas para quienes sean declarados responsables de ese tipo de delitos. Lo que resulta atentatorio contra estándares de derechos humanos es que por el sólo hecho de la acusación de haber cometido esta clase de delitos se suspenda el derecho a sufragio de una persona. También se sugiere eliminar los requisitos constitucionales reforzados para la obtención de la libertad provisional. El Estado tiene el deber de sancionar penalmente las conductas calificadas como terroristas. Este deber debe cumplirse con pleno respeto a los derechos y garantías que establecen la Constitución y los tratados internacionales.”</i>	El artículo 16 N°2 de la Constitución Política establece que se suspenderá el derecho a sufragio de quien se encuentra acusado por delito terrorista. El proyecto de ley no modifica la Constitución Política, por lo que esta crítica subsiste.
Informe reforma ley antiterrorista, julio 2014.	<i>“En relación al tipo penal consagrado en el artículo 1 en relación al 2 de la Ley 18.314, la definición de delito terrorista no satisface las exigencias de</i>	Se aborda este problema y define de forma más exhaustiva el elemento terrorista, objetivando la finalidad o

		<p><i>los principios de legalidad y tipicidad, y en definitiva en todos los casos observados la calificación finalmente se inclinó por las del Derecho Penal común. En este punto la LAT vulnera los estándares contenidos en los artículos 9 de la CADH y 15 del PIDCP, además del artículo 19 N° 3 de la CPR”.</i></p>	<p>aptitud de lo que debe ser considerado terrorista, restándole subjetividad.</p>
Informe reforma ley antiterrorista, julio 2014.	<p><i>“En cuanto al uso de testigos protegidos y delatores compensados, estas figuras han sido claves en los intentos de aplicación de la LAT en la Araucanía, generando diversas y graves irregularidades en los procesos respectivos. Si bien la protección de la identidad de los testigos es admitida por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es deber de los órganos del Estado velar por que esa herramienta se concilie con el derecho a la defensa y el ejercicio de la jurisdicción de garantía.”.</i></p>	<p>El proyecto hace eco de las reglas especiales de protección de testigos protegidos establecidas en la nueva ley N° 21.577, las que se hacen aplicables a los delitos terroristas en virtud del art. 226 X del Código Procesal Penal.</p> <p>Se reconoce expresamente el derecho de la defensa de conainterrogar personalmente a testigos protegidos y agentes especiales (en el artículo 226 P inciso tercero del Código Procesal Penal) y se prohíbe que el fundamento de la sentencia condenatoria recaiga únicamente en la declaración de agentes encubiertos reveladores e informantes o de testigos protegidos (artículo 226 U). En vista a estas modificaciones legales podría considerarse que las recomendaciones fueron parcialmente incorporadas.</p>	
Informe reforma ley antiterrorista, julio 2014.	<p><i>“Respecto de los plazos iniciales de detención, en la práctica queda demostrado que basta al efecto con los mecanismos normales contemplados en el CPP, por lo que el plazo de 10 días contenido en la LAT además de excesivo se presenta como innecesario,</i></p>	<p>El artículo 11 vigente de la ley N° 18.314 permite al Juez de Garantía, previa solicitud del Ministerio Público, extender la detención hasta por 10 días.</p>	

	<i>representando un riesgo de extensión injustificada de detenciones en abierta vulneración de lo dispuesto en los artículos 7.5 de la CADH y 9.3 del PIDCP.”</i>	La propuesta no contempla una regla equivalente y dado que ésta deroga y dispone íntegramente una nueva ley antiterrorista debe considerarse que recoge la recomendación.
Informe sobre el proyecto de ley que determina conductas terroristas y su penalidad y modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal, boletín N°9692-07, diciembre 2014	<i>“La consagración de un sistema de ejecución de penas que prohíbe la aplicación de beneficios alternativos o penas sustitutivas resulta problemática en tanto podría vulnerar el principio de igualdad y no discriminación”.</i>	Incorpora la norma del “marco rígido” en materia de determinación judicial de la pena (que impide al juez bajar del grado de la pena establecido en la ley sin consideración a las atenuantes y agravantes). También agrega una norma que restringe la posibilidad de optar a la libertad condicional a los condenados por delitos terroristas que hayan cumplido 2/3 de la pena. En este sentido la propuesta podría ser problemática pues podría atentar en contra del principio de igualdad y no discriminación.