

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.

## **1. Sistema Universal de Derechos Humanos**

### **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, Ben Emmerson en su Misión a Chile:**

[...]

47. Antes de su visita, se informó al Relator Especial del compromiso asumido en años anteriores por el Gobierno y comunicado a los órganos de derechos humanos de no aplicar la Ley Antiterrorista a causas vinculadas con los movimientos sociales mapuches<sup>16</sup>. De ese compromiso tomó nota el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas quien, en 2009, hizo un llamado a las autoridades competentes para que lo cumplieran (A/HRC/12/34/Add.6, párr. 61).

[...]

51. El Relator Especial señala también que, en los casos en que un Estado mantiene una definición legal amplia y subjetiva del terrorismo, constituye una salvaguardia mínima y esencial contra el abuso que existan criterios objetivos para el ejercicio de la discreción del fiscal y un consenso acerca de las formas de protesta que pueden calificarse correctamente de actos de terrorismo. El Relator Especial considera que en Chile no existen actualmente esos criterios objetivos ni ese consenso.

[...]

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.

54. Por una parte, no cabe duda de que la Ley Antiterrorista ha sido utilizada desproporcionadamente en contra de imputados por delitos relacionados con las protestas mapuches por las tierras. El Gobierno central y los fiscales públicos insistieron en que eso no equivalía a estigmatizar al pueblo mapuche o a caracterizar a todas las protestas políticas mapuches como una campaña de terrorismo, sino que respondía a la aplicación de criterios legales a los hechos, en cada caso particular. Sin embargo, ante falta de un criterio coherente y objetivo para invocar la Ley Antiterrorista y la existencia de obvias incoherencias en su aplicación, es necesario justificar que esa Ley se siga aplicando en una situación política tan volátil. En particular, dado el potencial de las acusaciones de terrorismo para aumentar el nivel de tensión en relación con el tema mapuche y suscitar el antagonismo de los sectores más activos de la comunidad mapuche, es preciso examinar si el derecho penal ordinario ofrece herramientas suficientes para mantener el orden público, y para proteger y defender los derechos de las víctimas de la violencia rural.

[...]

64. El derecho internacional de los derechos humanos, en particular el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>23</sup> protege el derecho a un procedimiento contradictorio e imparcial para juzgar todos los delitos. Si bien el uso de testigos anónimos no infringe automáticamente ese derecho, las normas internacionales exigen que las divergencias con respecto a un procedimiento plenamente contradictorio y público se reduzcan al mínimo absoluto; que el anonimato se justifique clara y específicamente por la necesidad de proteger la seguridad física del testigo contra las represalias; y que la falta de equidad para con el

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.

imputado se contrarreste mediante garantías procesales que aseguren que la imparcialidad del proceso no se vea injustificadamente comprometida. Entre esos contrapesos puede figurar una norma que impida basarse en un testimonio anónimo como motivación única o fundamental para imponer una condena y que refuerce expresamente la obligación de investigar y comunicar a la defensa cualquier hecho que tienda menoscabar la fiabilidad o credibilidad del testigo anónimo.

[...]

68. Por consiguiente, el uso de testigos anónimos en el procesamiento de mapuches en aplicación de la legislación antiterrorista no cumple el objetivo declarado de ofrecer protección al testigo y su familia, mientras que sigue constituyendo un serio obstáculo a la equidad de los enjuiciamientos por delitos de terrorismo. Además, da al testigo y su familia la impresión errónea de que su identidad permanece oculta, cuando en general sucede lo contrario. Por consiguiente, menoscaba los derechos del imputado sin proteger los del testigo, y es posible que incluso exponga a este último y su familia a un riesgo mayor e innecesario, al crear la falsa impresión de que su identidad se mantendrá en secreto.

**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. (La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior):**

[...]

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.

46. Otro aspecto preocupante de la política penal es la aplicación, especialmente en años pasados, de la Ley antiterrorista (Ley N° 18314) para procesar y condenar a individuos mapuche por delitos cometidos en el contexto de la protesta social. En este sentido, el Relator Especial anterior recomendó que “[n]o deberán aplicarse acusaciones de delitos tomados de otros contextos (“amenaza terrorista”, “asociación delictuosa”) a hechos relacionados con la lucha social por la tierra y los legítimos reclamos indígenas” (E/CN.4/2004/80/Add.3, párr. 70). Cabe notar que fueron condenados por la Ley antiterrorista Juan Carlos Huenulao Lielmil, José Benicio Huenchunao Marín, Patricia Troncoso Robles, Juan Ciriaco Millacheo Lican, Juan Carlos Marileo Saravia y Florencia Jaime Marileo Saravia, todos condenados por el delito de incendio terrorista, con una pena de 10 años y un día; Víctor Anacalaf Llaupe, condenado a cinco años y un día por el delito de lanzamiento de artefacto incendiario; y Aniceto Norín y Pascual Pichún, condenados a cinco años y un día por el delito de amenaza de incendio terrorista. Además, la información que el Relator Especial ha podido recabar indica que en la actualidad 15 personas mapuches, o simpatizantes de su causa, están siendo procesadas por delitos contemplados en Ley antiterrorista.

[...]

47. En marzo de 2007, el Comité de Derechos Humanos recomendó a Chile “adoptar una definición más precisa de los delitos de terrorismo de tal manera que se asegure que individuos no sean señalados por motivos políticos, religiosos o ideológicos” (CCPR/C/CHL/CO/5, párr. 7). Similar recomendación ha sido formulada a Chile por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en agosto de 2009

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.

(CERD/C/CHL/CO/15-18, párr. 15). Sin embargo, la información recibida indica que hasta la fecha no se ha avanzado en la tramitación del proyecto de ley presentado por el ejecutivo para la modificación de la Ley antiterrorista (Boletín N° 4298-07 de 5 de junio de 2006), ni se le ha asignado urgencia legislativa. El Relator Especial hace presente que el Gobierno de Chile, en su respuesta al informe del Relator Stavenhagen, reconoció que la Ley N° 18314 posee una definición demasiado amplia de los tipos penales, y que debía ser reformada, notando que "el Gobierno actualmente se encuentra analizando los tipos penales contenidos en la Ley antiterrorista, de acuerdo con las nuevas orientaciones de la política criminal, pues está consciente que tal legislación establece tipos penales demasiado amplios; por lo cual se hace necesario su revisión". Asimismo, toma nota de la afirmación del Gobierno que está "abierto [...] a perfeccionar" la legislación en esta materia y que "para ello constituir[á] un grupo de trabajo que a se avoque a analizar [la] legislación antiterrorista, tanto desde una perspectiva de comparada, como de derechos humanos".

**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 en su Misión a Chile:**

[...]

35. En el último año, bajo el procedimiento penal reformado, se iniciaron causas contra un conjunto de dirigentes mapuche ligados a una coordinadora de hecho, por el delito de asociación ilícita terrorista y otros (principalmente incendio forestal, de instalaciones y de equipos), en

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.

razón de los cuales un alto número de dirigentes guardan actualmente prisión preventiva (desde diciembre de 2002). De conformidad con la información ofrecida al Relator Especial, este delito se encuentra tipificado en la Ley Antiterrorista, vigente desde el Gobierno Militar posterior a 1973 y permite perseguir aquellos ilícitos que tienen como finalidad atemorizar a la población.

Las normas de esta ley modifican en algunos aspectos el procedimiento penal, devolviendo ciertos elementos de secreto a la fase sumarial, eliminando las medidas cautelares distintas a la detención provisional y agravando las penas. La posibilidad contemplada en la Ley antiterrorista de dar protección a los testigos anula parte de las ventajas del procedimiento oral y establece un importante desequilibrio en la valoración de las pruebas testimoniales y otras (documentales y materiales).

[...]

37. De conformidad con la opinión de varios especialistas, esta combinación entre nuevo procedimiento penal, ley antiterrorista y fuero militar, establece una condición de vulnerabilidad del derecho al debido proceso, que afecta de manera selectiva a un grupo claramente identificado de dirigentes mapuche. Esto resulta preocupante, independientemente de la gravedad de los hechos en que hubieren estado involucrados, en lo que se refiere al respeto de su derecho a un debido proceso.

**Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto. Informe del 17**

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.

**de abril del 2007. Observaciones finales del comité de derechos humanos:**

[...]

7. El Comité expresa su preocupación ante la definición de terrorismo comprendida en la Ley Antiterrorista 18.314, que podría resultar demasiado amplia. Preocupa también al Comité que esta definición ha permitido que miembros de la comunidad Mapuche hayan sido acusados de terrorismo por actos de protesta o demanda social, relacionados con la defensa de los derechos sobre sus tierras. El Comité observa también que las garantías procesales, conforme al 14 del Pacto, se ven limitadas bajo la aplicación de esta ley. (art. 2, 14 y 27 del Pacto)

[...]

El Estado parte debería adoptar una definición mas precisa de los delitos de terrorismo de tal manera que se asegure que individuos no sean señalados por motivos políticos, religiosos o ideológicos. Tal definición debe limitarse a crímenes que ameriten ser equiparados a las consecuencias graves asociadas con el terrorismo y asegurar que las garantías procesales establecidas en el Pacto sean respetadas.

**Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Informe de Recomendaciones a Chile de 30 de agosto de 2013. Observaciones finales sobre los informes periódicos 19° a 21° de Chile:**

14. El Comité nota con beneplácito las enmiendas de la Ley N° 18.314 (Ley Antiterrorista). No obstante, sigue preocupado por información que indica la continua aplicación desproporcionada de la Ley a miembros del

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.

pueblo Mapuche por actos ocurridos en el contexto de reclamos por sus derechos, incluyendo sobre sus tierras ancestrales (CERD/C/CHL/CO/15-18, párr. 15). Le preocupa la falta de criterios legales objetivos para la aplicación de dicha ley en los casos Mapuche cuando se les haya imputado un acto terrorista y la calificación de los delitos por la policía y los fiscales, lo que podría violar el principio de legalidad, igualdad y no discriminación. El Comité reitera también su preocupación sobre el uso indebido y excesivo de la fuerza contra miembros de comunidades Mapuches, incluyendo niños, mujeres y ancianos, por los Carabineros y la Policía de Investigaciones en el cumplimiento de órdenes de registro y otras operaciones policiales (CERD/ C/CHL/CO/15-18, párr. 19) y se preocupa de la impunidad ante dichos abusos. El Comité señala que la aplicación de la Ley Antiterrorista y el uso indebido y excesivo de fuerza sobre miembros del pueblo Mapuche podría tener impactos negativos que afectarían y discriminarían a los pueblos indígenas más allá de los individuos sospechosos de haber cometido un delito (arts. 2 y 5).

[...]

El Comité recomienda con urgencia que el Estado parte: a) revise la Ley Antiterrorista para que se definan de manera precisa los delitos de terrorismo que ésta incluye; b) asegure que la Ley Antiterrorista no sea aplicada a miembros de la comunidad Mapuche por actos de demanda social; c) ponga en práctica las recomendaciones formuladas en este sentido por el Comité de Derechos Humanos (2007), por el Relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (2003 y 2007), y que además tome en cuenta las recomendaciones preliminares del Relator



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.

especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo (2013); d) investigue las alegaciones de violencia cometida por funcionarios estatales contra comunidades de pueblos indígenas, particularmente el pueblo Mapuche y Rapa Nui; e) monitoree los efectos discriminatorios que la aplicación de la ley Antiterrorista y prácticas relacionadas podrían tener sobre los pueblos indígenas; e f) intensifique y extienda los esfuerzos de capacitación y educación en derechos humanos de agentes de seguridad y del poder judicial del Estado para el cumplimiento adecuado de sus funciones.

## **2. Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos**

**Corte IDH. Sentencia de 29 de mayo de 2014 en el caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena mapuche) vs. Chile<sup>1</sup>:**

*Sobre estándares mínimos del contenido de una legislación antiterrorista*

179. No obstante, la Corte destaca que los hechos por los cuales fueron juzgadas y condenadas las víctimas de este caso no implicaron la afectación de la integridad física ni la vida de ninguna persona. El Tribunal estima relevante hacer notar que el delito de incendio o de amenaza de incendio por los cuales fueron condenadas siete de las víctimas se refiere a la conducta tipificada en el numeral 3 del artículo 476 del Código Penal (supra párr. 159.b.i). En el Código Penal de Chile la tipificación de los delitos de incendio a los que se remite la Ley

---

<sup>1</sup> Sentencia dictada tomando en cuenta la legislación vigente al momento del juicio, los años 2003, 2004

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.

Antiterrorista (supra notas al pie de página 163 y 164) contempla diferentes supuestos, ordenados de mayor a menor según la gravedad de la afectación a diferentes bienes jurídicos, siendo que el del referido numeral 3 del artículo 476 se ubica entre los de menor gravedad. En similar sentido, al señor Víctor Manuel Ancalaf Llaupe se le condenó como autor del delito previsto en el numeral 4 del artículo 2° de la Ley Antiterrorista por la conducta consistente en lanzar “un mechero encendido” a un camión de una empresa privada después de obligar a descender del mismo a su conductor.

180. La Corte reitera la importancia de que en la investigación, juzgamiento y sanción de conductas penalmente ilícitas no se utilice la tipificación penal especial sobre terrorismo cuando el ilícito podría ser investigado y juzgado bajo el tipo penal ordinario por tratarse de una conducta de menor reprochabilidad (supra párr. 163).

[...]

*Sobre el uso de testigos protegidos*

b) El artículo 15 de la Ley N° 18.314 contiene normas complementarias “de las reglas generales sobre protección de testigos del Código Procesal Penal”<sup>258</sup>, conforme a las cuales “si en la etapa de investigación el Ministerio Público estimare por las circunstancias del caso, que existe un riesgo cierto para la vida o la integridad física de un testigo o de un perito” o de ciertas personas con quien éstos guarden relación de parentesco, afinidad o afecto, “dispondrá de oficio o a petición de parte las medidas especiales de protección que resulten adecuadas[...] para proteger la identidad de los que intervengan en el procedimiento, su

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.

domicilio, profesión y lugar de trabajo”. El artículo 16 de la Ley Antiterrorista otorga la facultad al tribunal de “decretar la prohibición de revelar, en cualquier forma, la identidad de testigos o peritos protegidos, o los antecedentes que conduzcan a su identificación”, así como “la prohibición para que sean fotografiados, o se capte su imagen a través de cualquier otro medio”.

[...]

234. [...] Este marco fáctico hace relevante, a su vez, referirse a que el último párrafo del artículo 18 de la Ley Antiterrorista establecía en la época de dichos procesamientos que “[e]n ningún caso la declaración de cualquier testigo o perito protegida podrá ser recibida e introducida al juicio sin que la defensa haya podido ejercer su derecho a contrainterrogarlo personalmente”

[...]

241. La Corte se ha pronunciado en anteriores oportunidades acerca de violaciones del derecho de la defensa de interrogar testigos en casos que trataban de medidas que en el marco de la jurisdicción penal militar imponían una absoluta restricción para contrainterrogar testigos de cargo, otros en los que había no sólo “testigos sin rostro” sino también “jueces sin rostro”, y en otro que se refiere a un juicio político celebrado ante el Congreso en el cual a los magistrados inculcados no se les permitió contrainterrogar a los testigos en cuyos testimonios se basó su destitución.

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.

242. El literal f) del artículo 8.2 de la Convención consagra la “garantía mínima” del “derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos”, la cual materializa los principios de contradictorio e igualdad procesal. La Corte ha señalado que entre las garantías reconocidas a quienes hayan sido acusados está la de examinar los testigos en su contra y a su favor, bajo las mismas condiciones, con el objeto de ejercer su defensa. La reserva de identidad del testigo limita el ejercicio de este derecho puesto que impide a la defensa realizar preguntas relacionadas con la posible enemistad, prejuicio y confiabilidad de la persona misma del declarante, así como otras que permitan argumentar que la declaración es falsa o equivocada.

243. El deber estatal de garantizar los derechos a la vida y la integridad, la libertad y la seguridad personales de quienes declaran en el proceso penal puede justificar la adopción de medidas de protección. En esta materia el ordenamiento jurídico chileno comprende tanto medidas procesales (como la reserva de datos de identificación o de características físicas que individualicen a la persona) como extraprocesales (como la protección de su seguridad personal).

244. En el presente caso la Corte limitará su análisis a determinar si las medidas procesales de reserva de identidad de testigos aplicadas en los procesos penales seguidos contra tres de las presuntas víctimas (supra párrs. 232 a 236) conllevaron una violación del derecho de la defensa de interrogar los testigos. Esta medida se encuentra regulada en Chile en los términos descritos en el párrafo 232 y sobre la misma la Corte Suprema ha afirmado que:

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.

[...] tan grave decisión sólo puede adoptarse en cada caso particular y con completo conocimiento de las circunstancias concretas del mismo. Son medidas excepcionales para situaciones excepcionales y que se adoptan siempre con control absoluto de los intervinientes para evitar que los costos a la práctica de alguno de los derechos que importa la defensa en juicio sea mínima y que en ningún evento entrase o limite el ejercicio del núcleo esencial de esa garantía.

[...]

247. Incluso cuando se hayan adoptado medidas de contrapeso que parecen suficientes, la condena no puede estar fundada únicamente o en grado decisivo en declaraciones realizadas por testigos de identidad reservada. De lo contrario, se podría llegar a condenar al imputado utilizando desproporcionadamente un medio probatorio que fue obtenido en detrimento de su derecho de defensa. Por tratarse de prueba obtenida en condiciones en las que los derechos del inculpado han sido limitados, las declaraciones de testigos con reserva de identidad deben tratarse con extrema precaución, ser valoradas en conjunto con el acervo probatorio, las observaciones u objeciones de la defensa y las reglas de la sana crítica. La determinación de si este tipo de pruebas ha tenido un peso decisivo en el fallo condenatorio dependerá de la existencia de otro tipo de pruebas que corrobore aquellas de tal forma que, a mayor prueba corroborativa, menor será el grado decisivo que el fallador otorga al testimonio de identidad reservada”

[...]

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.

252. Por las razones expuestas, la Corte concluye que para determinar la condena se otorgó valor decisivo a la declaración de un testigo de identidad reservada, lo que constituye una violación del derecho de la defensa a interrogar testigos, consagrado en el artículo 8.2.f de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Pascual Huentequero Pichún Paillalao”

[...]

260. Por las razones expuestas, la Corte concluye que Chile violó el derecho de la defensa d interrogar testigos y de obtener la comparecencia de testigos que pudieran arrojar luz sobre los hechos, protegido en el artículo 8.2.f de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Víctor Manuel Ancalaf Llaupe.

[...]

436. La Corte estima que, en el marco del ordenamiento jurídico chileno aplicado en este caso, resulta adecuado ordenar a Chile que, para evitar violaciones como las declaradas en la presente Sentencia, regule 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, de acuerdo con lo establecido en la presente Sentencia (supra párrs. 242-247). Adicionalmente, el

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.

Tribunal recuerda que a fin de garantizar dicho derecho de la defensa a interrogar testigos, las autoridades judiciales deben aplicar esos criterios o estándares establecidos por la Corte (supra párrs. 242-247) en ejercicio del control de convencionalidad.

### **3. Informes Anuales del Instituto Nacional de Derechos Humanos.**

#### **Informe Anual 2010 - Capítulo Recomendaciones**

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. Asimismo, se recomienda a los poderes legislativo y ejecutivo avanzar en una nueva reforma que la haga compatible con las garantías del debido proceso. En este marco es aconsejable asegurar la dependencia de Carabineros al Ministerio del Interior para el desempeño de su función relacionada con el orden público.

#### **Informe Anual 2011 - Capítulo Recomendaciones**

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.

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.

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.

## **Informe Anual 2012 - Capítulo Seguridad Democrática y Derechos Humanos**

El INDH ha sostenido que la legislación antiterrorista representa una de las respuestas de mayor intensidad punitiva del sistema penal, y en el caso chileno, la actual 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 y selectiva a grupos discriminados de la sociedad (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2011a, p. 109). De esta manera, ni la normativa ni su aplicación se han ajustado al mandato constitucional, ni adecuado a los estándares internacionales de derechos humanos vinculantes para el Estado de Chile, lo que ha sido representado por los órganos de control de tratados, los sistemas especiales de Naciones Unidas y la Comisión IDH, todos los cuales han formulado un llamado al Estado en orden a respetar el derecho internacional de los derechos humanos en esta materia.

En cumplimiento a la obligación de respeto, mientras dicha adecuación no se verifique, corresponde a los órganos del Estado abstenerse de invocar y/o aplicar una norma que representa una afectación a los derechos humanos (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2011a). En consideración de tratarse de una legislación de excepción cuya sola invocación por parte del Ministerio Público entraña una disminución o rebaja de garantías, el INDH ha recomendado que se restituya la facultad





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.

del juez de garantía con el objeto de calificar los hechos materia de la investigación como terroristas (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2011a) antes de proceder judicialmente en contra de un imputado.

### **Informe Anual 2013 - Capítulo Autodeterminación y Gobierno Indígena**

El INDH ha recomendado a los poderes del Estado reformar la Ley 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad. Ella representa una de las respuestas punitivas de mayor intensidad, cuya aplicación discriminatoria conlleva la afectación ilegítima de derechos fundamentales. Asimismo, mantiene una deficiente definición de delito terrorista que vulnera los principios de legalidad y tipicidad, y establece normas excepcionales que representan una disminución a los estándares del derecho del debido proceso (INDH, 2010; INDH, 2011; INDH, 2012).

### **Informe Anual 2014 - Capítulo Recomendaciones**

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.

### **Informe Anual 2016 - Capítulo Seguridad Democrática y Derechos Humanos**

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.

“[...] Solo por mencionar algunos, los vacíos o problemas de la política en la zona dicen relación con: i) La ausencia de un diálogo político de alto nivel con una participación mapuche relevante y definida por sus propias organizaciones; ii) la ausencia de una comprensión integral del conflicto, que lleve al Estado a impulsar políticas con un enfoque de derechos humanos que permitan un abordaje comprensivo y respuesta efectiva a los conflictos interculturales en la región; y iii) La invocación y aplicación de la Ley antiterrorista y de la Ley de Seguridad Interior del Estado, en circunstancias que como ha señalado el INDH en sus informes anteriores, no es consistente con las garantías del debido proceso. A ello se agrega el hecho de que el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet decía: “Nos comprometemos firmemente a la no aplicación de la Ley Antiterrorista a miembros de los Pueblos Indígenas por actos de demanda social. La Ley Antiterrorista será modificada para adecuarla a los estándares internacionales, tal como le han recomendado al Estado de Chile los órganos internacionales de protección de derechos humanos”.

#### **4. Recomendaciones del Informe del INDH sobre la reforma a la ley n° 18.314 de 24 de junio de 2011<sup>2</sup>.**

(i) Introducir reformas a la Ley N° 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad, constituye un imperativo que no puede ser soslayado por el Estado. A fin de adecuar dicho cuerpo normativo a los estándares internacionales que rigen en la materia, la reforma debiera

---

<sup>2</sup> Texto completo disponible en:  
<http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/108/Minuta-ley-antiterrorista.pdf>

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.

considerar las recomendaciones del sistema interamericano y de los órganos de tratados del sistema de Naciones Unidas, a fin que el cuerpo normativo del que se dote el Estado de Chile, respete los principios de legalidad y tipicidad, incluidos la necesidad de dar plenas garantías a acceder en condiciones de igualdad y no discriminación a un debido, justo y racional proceso.

**(ii) Control de calificación jurídica de los hechos fundantes de la imputación por parte del juez de garantía.**

En orden a calificar la conducta como terrorista, en la audiencia de formalización o una vez formalizada la investigación, se establecía un estándar garantista, que fue eliminado el año 2005 en virtud de la ley 20.074. En efecto, hasta antes de esta reforma, el Ministerio Público si quería invocar la ley Antiterrorista debía solicitar al juez de garantía que calificara la conducta, y sólo en virtud de dicha calificación el Ministerio Público podía solicitar las medidas de investigación propias de la Ley Antiterrorista<sup>3</sup>.

El control del Juez de Garantía sobre el mérito de los antecedentes que el fiscal aporta es un mecanismo adecuado de resguardo de los derechos constitucionales, que coadyuva a evitar el uso discrecional. Parece

---

<sup>3</sup> Artículo 14.- En los casos del artículo 1° de esta ley, durante la audiencia de formalización de la investigación o una vez formalizada ésta, si procediere la prisión preventiva del imputado, el Ministerio Público solicitará al juez de garantía que califique la conducta como terrorista. En virtud de esta calificación, que se efectuará mediante resolución fundada, el Ministerio Público podrá pedir al juez de garantía que decrete, por resolución igualmente fundada, todas o algunas de las siguientes medidas:...”



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.

prudente, y dada la entidad de las consecuencias, someter a control jurisdiccional la investigación por esta especial legislación.