

# EL CONCEPTO DE TERRORISMO EN EL CONSTITUCIONALISMO Y EN LA DEMOCRACIA EN CHILE

Daniela Cisternas

*Estudiante de Magister, Universidad Diego Portales, Chile*

*Resumen.* En un Estado constitucional y democrático de Derecho resulta fundamental preguntarse por la necesidad de dar rango constitucional al fenómeno terrorista. Dicha medida, al constituir una herramienta que restringe las garantías individuales de las personas y pone en duda la legitimidad del sistema democrático, ha sido criticada reiteradamente por diversos órganos internacionales. Para desentrañar las razones de la inclusión constitucional del terrorismo en el sistema constitucional chileno, se hará un análisis socio – jurídico basado en la revisión de la historia constitucional del fenómeno desde comienzos del siglo XX. En ella, se podrá constatar que su tipificación constitucional ha servido como una herramienta de lucha para combatir a la disidencia política y, en particular, para tratar el mal llamado “Problema Mapuche”. Sin perjuicio que el rango constitucional del que goza el terrorismo puede tener varias razones explicativas, dicha medida no puede ser legitimada en un sistema democrático como el nuestro, cuya esencia es la persona, el respeto a su dignidad y derechos inalienables.

*Palabras claves.* Terrorismo, Constitucionalismo, Democracia, Constitución, Disidencia Política.

Cítese como: Cisternas, D. (2019) “El concepto de terrorismo en el constitucionalismo y en la democracia en Chile”, en *Derecho y Crítica Social* 5(1-2) 39-82. ISSN 0719-5680. Recibido el 10 mayo 2019, aprobado para su publicación el 10 de diciembre de 2019. Contacto del autor correspondiente: daniela.cisternasp@mail.udp.cl. Trabajo de investigación realizado en el marco del proyecto Fondecyt Regular N° 1181585 y del Magister en Derecho Público y Litigación Constitucional bajo la supervisión de Domingo Lovera y Rodrigo Cordero, a los que la autora agradece su gran apoyo y motivación.

# THE CONCEPT OF TERRORISM IN CHILEAN CONSTITUTIONALISM AND DEMOCRACY

Daniela Cisternas

*LLM student, Universidad Diego Portales, Chile*

*Summary.* In a constitutional and democratic state governed by the rule of law, it is essential to ask ourselves whether it is necessary to give constitutional status to the phenomenon of terrorism. This measure, as it constitutes a tool that restricts the individual guarantees of people and questions the legitimacy of the democratic system, has been repeatedly criticized by various international bodies. In order to unravel the reasons for the constitutional inclusion of terrorism in the Chilean constitutional system, a socio-legal analysis will be made based on a review of the constitutional history of the phenomenon since the beginning of the twentieth century. In it, it will be possible to verify that its constitutional classification has served as a tool in the fight against political dissent and, in particular, to deal with the misnamed "Mapuche Problem". Without prejudice to the fact that the constitutional status enjoyed by terrorism may have several explanatory reasons, this cannot be legitimized in a democratic system such as ours, whose essence is the person, respect for his or her dignity and inalienable rights.

*Keywords.* Terrorism, Constitutionalism, Democracy, Constitution, Political Dissidence.

Cite as follows: Cisternas, D. (2019) "El concepto de terrorismo en el constitucionalismo y en la democracia en Chile", en *Derecho y Crítica Social* 5(1-2) 39-82. ISSN 0719-5680. Received on May 10, 2019 and approved for its publication on December 10, 2019. Corresponding author contact: [daniela.cisternasp@mail.udp.cl](mailto:daniela.cisternasp@mail.udp.cl). This research was carried out within the framework of the Fondecyt Regular project No. 1181585 and the Master in Public Law and Constitutional Litigation under the supervision of Domingo Lovera and Rodrigo Cordero, to whom the author thanks for their great support and motivation.

## INTRODUCCIÓN

En esta investigación se explorará conceptual, histórica y jurídicamente la relación entre constitucionalismo y terrorismo, abordando su evolución e influencia en el actual sistema democrático chileno. Con ello se busca determinar si el esquema constitucional en materia de terrorismo en Chile es adecuado para enfrentar – en un Estado democrático y constitucional de Derecho - este fenómeno.

El esquema no es adecuado. La concepción de terrorismo de la Constitución Política de 1980, así como su comprensión legal, está orientada a penalizar a grupos disidentes que no representan una real amenaza democrática, por tratarse de casos de protesta social, abordables sin medios represivos.

Para demostrar lo anterior, *a)* se dará un *marco conceptual* sobre terrorismo, constitucionalismo y democracia; *b)* se hará una *revisión histórica* de la relación entre democracia y terrorismo en Chile; *c)* se *analizará jurídicamente* la relación entre terrorismo y constitucionalismo.

## I. CONCEPTO DE TERRORISMO

Existe desacuerdo sobre el significado del terrorismo. La discusión tiende a organizarse entre aquellos que justifican la actividad terrorista, y los que la condenan categóricamente como cualquier forma de acción organizada que atente contra el orden público establecido. Así, el terrorismo aparece como un término controversial y ambiguo, que sirve tanto para mistificar su identidad como para atacar la protección de los derechos fundamentales de las personas. Esta tensión es evidente en Chile, toda vez que el terrorismo fue una semántica explotada en la dictadura para perseguir a los opositores que adquirió rango constitucional como un mecanismo para proteger la democracia.

No obstante no hay un concepto unívoco y preciso sobre “terrorismo”<sup>1</sup>, el artículo 2.1 letra b) de la Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999, ratificado por Chile y promulgado el año

---

<sup>1</sup>Villegas (2016a) 141.

2002 mediante DS N° 16372002 del Ministerio de Relaciones Exteriores)<sup>2</sup>, lo define como “cualquier acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales a un civil o a cualquier persona que no participe en una situación de conflicto armado, y cuando el propósito de dicho acto sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”. La definición involucra: una *acción estratégica* que puede ser ejecutada por agentes del estado o de la sociedad civil, lo que supone la existencia de una estructura u organización; un *objetivo político y/o ideológico* cuya finalidad sea socavar los fundamentos del sistema democrático; y medios adecuados para provocar un *clima de terror*<sup>3</sup>. Por tanto, para calificar un acto como terrorista es necesario estar en presencia de un grupo de individuos que tenga como finalidad política llevar a cabo un acto que infunda terror y que cuente con los medios idóneos para poder destruir la democracia.

### 1. Terrorismo y delito político

Originalmente, el terrorismo apareció absorbido por el delito político<sup>4</sup>. En consecuencia, ¿el terrorismo habrá sido creado como un mecanismo de despolitización de ciertas conductas para privarlas de ciertos privilegios? ¿Cómo se habrá modelado ello? Estas preguntas son relevantes, porque, en realidad, “no hay un delito de terrorismo que pueda ser solo delito de terrorismo, y los casos reales que juzgan los tribunales son siempre casos de concurso de normas o de delitos”<sup>5</sup>.

En primer lugar, es delito político cualquier delito que tenga por objetivo “la conservación, destrucción o perturbación del Estado o de las instituciones públicas, o la confirmación o eliminación de partidos o grupos políticos, legales o clandestinos, que respondan a una determinada ideología de carácter político o filosófico – político”<sup>6</sup>. Otros delitos (homicidio, detenciones

---

<sup>2</sup> García et al (2016) 951.

<sup>3</sup> Claudio Fuentes, profesor de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales (UDP). En diario: La Tercera “Qué es terrorismo (y qué no es)”

<sup>4</sup> Del Barrio & León (1990) 48.

<sup>5</sup> Bueno (2009) 61.

<sup>6</sup> Bueno (2009) 65.

ilegales, amenazas, entre otros), son concebidos como un medio para la comisión de esta clase de delitos<sup>7</sup>.

En segundo lugar, la evolución histórica del delito político da cuenta de dos periodos: la época antigua y la del liberalismo<sup>8</sup>. Se tratará esta última etapa por ser la que interesa para comprender el fenómeno actual.

Estos delitos gozan muchas veces de la negativa de extradición, o bien, de amnistías o de estatus penitenciarios privilegiados<sup>9</sup>. La razón histórica se debe al cambio de mentalidad y de circunstancias entre los inicios del siglo XIX y sus finales. En las monarquías absolutas los revolucionarios eran vistos como héroes<sup>10</sup>, pero una vez que triunfaron las revoluciones liberales y se implantaron los regímenes políticos protectores de los derechos humanos, el pensamiento fue ¿cómo va a ser legítimo emplear la violencia para la conquista de las libertades políticas en un Estado democrático? Así, no resulta extraño que se rechazara “que los responsables de delitos terroristas merecieran el tradicional trato a favor inherente a los delincuentes políticos, porque las circunstancias habían cambiado radicalmente”<sup>11</sup>.

Lo relevante es que lo que sucedió con los anarquistas, se repitió con los revolucionarios socialistas y comunistas, y en nuestros días con los fundamentalistas musulmanes<sup>12</sup>. La diferencia es que ya no basta con rechazar el trato a favor, sino que, incluso, se debe propugnar para ellos un trato penal más severo en relación con los delincuentes comunes.

Por tanto, la razón de por qué el terrorismo se identifica con la finalidad política de destruir el sistema democrático y no otro tipo de sistema – como válidamente podría cuestionarse - proviene del hecho que los Estados liberales se impusieron, con acuerdo de algunos y en desacuerdo de otros. En consecuencia, ahora los disidentes son calificados como terroristas. Así como

---

<sup>7</sup> Bueno (2009) 64.

<sup>8</sup> Del Barrio & León (1990) 51 -54.

<sup>9</sup> Del Barrio & León (1990) 67.

<sup>10</sup> Del Barrio & León (1990) 67.

<sup>11</sup> Del Barrio & León (1990) 68.

<sup>12</sup> Del Barrio & León (1990) 68.

el terrorismo se configuró como una herramienta jurídica de lucha contra estos grupos insurgentes y como una forma de precisar el nebuloso concepto de delito político<sup>13</sup>. Los privilegios que detentaba el delito político se han ido restringiendo, y tales limitaciones se han apoyado en una jurisprudencia cuyo alcance extraditorio se va ampliando progresivamente<sup>14</sup>.

De lo dicho se puede extraer que el terrorismo no es un delito político, aun cuando tenga fines políticos y, por lo tanto, su juzgamiento sigue otras vías. La realidad diversa de ambas figuras deriva del hecho que el terrorismo, a diferencia del delito político, no sólo pone en peligro bienes de naturaleza individual, sino que también de naturaleza común<sup>15</sup>.

## 2. Terrorismo y constitucionalismo

La introducción del terrorismo en la Constitución de 1980 significó un retroceso para la democracia. En un Estado constitucional de Derecho el rol que juegan los movimientos sociales en democracia es fundamental. Las características de separación y equilibrio de poderes, de respeto a la organización autónoma de las personas y grupos, de adecuada respuesta a la violación de un derecho fundamental, de rendición de cuentas a las autoridades y de elecciones periódicas son a las que suelen recurrir los movimientos sociales para corregir los errores de un Estado de derecho<sup>16</sup> (rule of law), es decir, recurren a “el sistema de leyes que la gente debe obedecer y que a su vez, el gobierno debe cumplir y aplicar con imparcialidad”<sup>17</sup>. La función de estos movimientos es servir como agentes dinámicos que promuevan la apertura de espacios para la construcción de reformas legales que incluyan la diversidad social, garanticen las libertades civiles y políticas, establezcan medidas de protección de derechos sociales y denuncien las acciones ilegales que se cometan desde las instituciones de

---

<sup>13</sup> Del Barrio & León (1990) 74.

<sup>14</sup> Del Barrio & León (1990) 74.

<sup>15</sup> Del Barrio & León (1990) 79.

<sup>16</sup> Villegas (2016b) 301.

<sup>17</sup> Zamora (2016) 167

gobierno para presionar por su corrección<sup>18</sup>. De otra forma, la sociedad se queda estancada y no evoluciona.

Dicha introducción del terrorismo evidencia dos cosas. Primero, la antipatía ideológica existente entre el constitucionalismo y la democracia denunciada por Jeremy Waldron, pues si la misión del constitucionalismo es regular – por medio del derecho - el poder, esto es, proteger ciertas decisiones de los impulsos mayoritarios de un determinado momento, es claro que la democracia, que da espacios de voz y voto a estos movimientos sociales, es su principal enemigo<sup>19</sup>. Segundo, la “ingeniería social” desplegada determina que es lo que debe prevalecer en una sociedad, con lo cual ésta pasa a ser educada para responder a favor de dichos estímulos. Esta tarea ha sido cumplida al pie de la letra por la actual sociedad chilena, la cual – a pesar de ya no estar sumida en un régimen dictatorial – sigue manteniendo y amparando medidas legales y constitucionales antidemocráticas. Ello, es negativo si se considera que esta ingeniería se está materializando en base a un mecanismo tan potente como es el terrorismo, que no permite que exista agente dinámico alguno que le haga frente. De ahí proviene la importante diferencia entre un sistema jurídico, por un lado, y la democracia, la justicia, la equidad y los derechos humanos, por el otro. Así, tanto en un Estado de derecho dictatorial o democrático es posible seguir el imperio de la ley, la diferencia está en cual se respeta la dignidad de las personas<sup>20</sup>.

Por tanto, en un Estado constitucional de Derecho es esencial utilizar los mecanismos adecuados para lograr un equilibrio entre todos los intereses que confluyen en una sociedad y, entre ellos, los movimientos sociales son fundamentales para abrir canales, denunciar las arbitrariedades de un determinado régimen y presionar para su transformación<sup>21</sup>. No obstante, la actual regulación del terrorismo en Chile produce el efecto contrario, acalla los movimientos sociales y debilita la democracia. Un desafío sería arribar a

---

<sup>18</sup> Zamora (2016) 170.

<sup>19</sup> Waldron (2016) 38.

<sup>20</sup> Zamora (2016) 167.

<sup>21</sup> Zamora (2016) 168.

una teoría constitucional que garantice que las personas no serán privadas de sus derechos por el mismo documento que se los otorga<sup>22</sup>.

Por otro lado, el rango constitucional del terrorismo parece algo muy obvio, pero no lo es. De los modelos de regulación constitucional del terrorismo en el derecho comparado, se logra apreciar que en Europa sólo lo hace la Constitución española en su artículo 55.2 y la Ley Fundamental alemana en su artículo 73.9. Esta “coincidencia” se explica, porque la destrucción del poder constituyente vigente en Chile hasta el 11 de septiembre de 1973 es la reproducción de lo que pasó en Alemania y en España, producto de la implementación de la *Teoría de la Constitución* de Carl Schmitt<sup>23</sup>. Lo que también se evidencia en la regulación del terrorismo. Sin embargo, ni en la regulación española ni en la alemana se observan restricciones específicas a garantías individuales, como ocurre en Chile. En ellas sólo hay una referencia genérica a suspensiones de derechos, o bien, a casos específicos en que se ve comprometida la defensa nacional. Por su parte, tampoco hay referencias expresas al mismo en Estados Unidos, Reino Unido ni Francia<sup>24</sup>. En América Latina, los únicos países que contienen normas constitucionales referentes al terrorismo son Brasil, Perú y Chile<sup>25</sup>.

Todo lo anterior indica que la opción de no dar rango constitucional al terrorismo es la más acertada. Por un lado, porque el objeto de una constitución es la regulación del poder y de los órganos del Estado, como el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, lo que no se logra entregándole un mando explícito al legislador para que determine las conductas terroristas y fije su penalidad. Con eso sólo se consigue que el poder del legislador se amplíe sin control, no teniendo que rendirle cuentas a nadie, ni siquiera al constituyente. Por el otro, su introducción es una protección represiva a la democracia, manifestada en severas restricciones a

---

<sup>22</sup> Waldron (2016) 44.

<sup>23</sup> Cristi (2000) 77.

<sup>24</sup> Villegas (2016b) 297.

<sup>25</sup> Villegas (2016b) 297.



los derechos y libertades fundamentales, lo que podría garantizar su permanencia y estabilidad, pero a costa de su legitimidad<sup>26</sup>.

### 3. Consideraciones finales

El terrorismo tiene una naturaleza heterogénea y política. Este fenómeno usa el terror como herramienta de lucha, y termina siendo un método de dominación sobre cierta población insurgente; un dispositivo de clasificación y evaluación moral de un “otro” y de afirmación de la propia identidad; y una categoría jurídica que adopta la forma de delito.

Dicha naturaleza se evidencia cada vez que un Estado intenta introducir este fenómeno en alguna convención, texto legal o constitucional. Lo que se complejiza más cada vez que un Estado intenta definir lo que considera terrorismo, pues, con ello se posibilita la incriminación de conductas de violencia social que nada tienen que ver con el mismo<sup>27</sup>.

## II. ENTRE EL ANTICOMUNISMO Y LA SEGURIDAD NACIONAL: CONDICIONES DE JUSTIFICACIÓN DEL TERRORISMO

La elevación del terrorismo a rango constitucional respondió a diversas condiciones que hicieron posible el despliegue de dicho concepto en la discusión política y su traducción jurídica en el derecho constitucional. La Constitución Política de 1980 introdujo una cláusula explícita que condena los actos terroristas – afirma que es contrario a los derechos humanos - al tiempo que configura un espacio normativo de excepción que especifica sanciones y mandatos<sup>28</sup>. Existen dos factores que inciden en dicho proceso: la forma de confrontar a la disidencia ideológica y de acción política radical como amenazas al orden público; y la instalación de la idea que la democracia es un régimen frágil que requiere protección externa, incluso, si eso significa echar mano a mecanismos antidemocráticos<sup>29</sup>. Ambos factores se vinculan al

---

<sup>26</sup> Villegas (2016b) 296.

<sup>27</sup> Villegas (2002 - 2003) 180.

<sup>28</sup> Aguirre & Bustos (2014) 183.

<sup>29</sup> Villegas (2016b) 301.

desarrollo del discurso anticomunista y a la influencia de la Doctrina Nacional de Seguridad (DNS) durante el siglo XX.

### **1. Anticomunismo y defensa de la democracia**

El siglo XX estuvo marcado por procesos de movilización y tensión social en torno al socialismo y al capitalismo como alternativas ideológicas excluyentes<sup>30</sup>. El poder político gobernó a la disidencia mediante la reformulación de los dispositivos coercitivos<sup>31</sup>.

En este contexto, Carlos Ibáñez del Campo asumió por primera vez la presidencia de la República (1927- 1931), dando inicio a un gobierno autoritario y coercitivo con un marcado discurso anticomunista para justificar la suspensión de derechos<sup>32</sup>.

Tras la renuncia de Ibáñez se inició un período de gran inestabilidad política y convulsión social que dio paso a la instauración de una República Socialista de tan sólo 12 días. Durante dicho período, se declaró el Estado de Sitio y se dictó orden de detención y relegación a zonas alejadas del país en contra de los líderes comunistas. El terror que un sector de la población sintió frente a la aparición de la doctrina marxista explica la limitación de derechos.

En 1932 Arturo Alessandri Palma llegó al poder con la promesa de estabilizar la situación interna del país. Mediante la imposición de estados de excepción constitucional y la dictación de la Ley de Seguridad Interior del Estado de 1937, se buscó controlar las manifestaciones políticas y limitar la participación democrática por medio de asambleas<sup>33</sup>. Dicha Ley constituyó la primera legislación explícitamente anticomunista y antisubversiva<sup>34</sup>. El texto se componía de 26 artículos, siendo relevante el primero de ellos debido a que se trató de una formulación destinada a castigar a las personas y organizaciones que:

---

<sup>30</sup> BCN (2008) 203.

<sup>31</sup> Valdivia (2017), 2

<sup>32</sup> Barnard (2012) 115.

<sup>33</sup> Vásquez, D y Rivera, F (Eds.) (2012) 183.

<sup>34</sup> Ley N° 6.026, de 1937.

“1) Induzcan de palabras, por escrito o valiéndose de cualquier otro medio, a uno o más miembros de las fuerzas armadas o de policía a la indisciplina o al desobedecimiento de sus superiores jerárquicos, o de los poderes constituidos de la República; 2) Inciten a la subversión del orden público o a la revuelta o alzamiento contra el Gobierno constituido, o a los que, con los mismos fines, inciten a la ejecución de los delitos de homicidio, robo o incendio, o de los crímenes o simples delitos previstos en el artículo 480 del Código Penal, o en los Títulos I y II del Libro II del mismo Código; 3) Inciten, provoquen o fomenten la rebelión contra las instituciones nacionales o contra la forma de Gobierno de la República; o el atropello, por medios violentos, de los derechos que establece la Constitución Política; 4) Propaguen o fomenten, de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir por medio de la violencia, el orden social o la organización política y jurídica de la nación”<sup>35</sup>.

Las consecuencias de la dictación de esta Ley para el Partido Comunista (PC) fueron decisivas, pues pasó a constituirse en una asociación ilícita, debido a que su doctrina era considerada atentatoria contra el orden establecido. Por ello el Partido debió cambiar su nombre para presentarse a las elecciones parlamentarias de 1937, 1941 y 1945<sup>36</sup>. En la misma línea, el gobierno radical de Pedro Aguirre Cerda exploró un nuevo proyecto de ley, de apenas 9 artículos, que prohibía todas las actividades de carácter comunista. Además, condenó la difusión de ideas comunistas<sup>37</sup>.

En el plano internacional, el discurso anticomunista se vinculó con las amenazas a la seguridad de los Estados en el contexto de la Guerra Fría<sup>38</sup>. La política exterior estadounidense jugó un papel crucial en la configuración del apoyo militar, a través de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), y económico, a través del Plan Marshall, a países que estuvieran en peligro de ataques comunistas o que su población tuviera inclinaciones ideológicas de

---

<sup>35</sup> BCN, Historia Política Ley N° 6.026, de Seguridad Interior del Estado, de 12 de febrero de 1938.

<sup>36</sup> BCN, Historia Política Ley N° 6.026, de Seguridad Interior del Estado, de 12 de febrero de 1938.

<sup>37</sup> Huneus (2009) 201.

<sup>38</sup> Krebs (2010) 481.

esta índole<sup>39</sup>. Las políticas contrainsurgentes implementadas por Estados Unidos fueron apoyadas por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la institucionalización de la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>40</sup>.

En el año 1946, Gabriel González Videla llegó al poder, gracias a un pacto electoral con el PC a cambio de avances en temas de sindicalización, reforma agraria y la derogación de la Ley de Seguridad Interior del Estado y Abusos de Publicidad <sup>41</sup>. Sin embargo, ocho meses después de haber asumido el cargo, el Presidente rompió relaciones con este Partido y comenzó a perseguirlo. La política anticomunista se debió a la necesidad de Chile de tomar una posición frente a la confrontación entre Estados Unidos y la URSS<sup>42</sup>. Así, este gobierno restringió las garantías constitucionales mediante cinco leyes de facultades extraordinarias, que produjeron detenciones ilegales y relegaciones a lugares alejados del país de centenares de dirigentes y trabajadores comunistas, socialistas y falangistas. Lo anterior, derivó en la promulgación de dos cuerpos legales: la Ley de Sindicalización Campesina de 1947<sup>43</sup> y la Ley de Defensa Permanente de la Democracia de 1948<sup>44</sup>.

Los motivos de la dictación de la primera ley se remontan a 1930 y 1940. Durante ese periodo hubo enormes movilizaciones campesinas, producidas por las malas decisiones del poder ejecutivo. En 1933, Arturo Alesandri Palma decidió suspender de facto la sindicalización, diferenciando a los trabajadores rurales de los urbanos. Dicha medida perduró durante el gobierno de Aguirre Cerda y se levantó en el gobierno de González Videla, con lo cual comenzó una tercera ola de manifestación agraria. Lo anterior provocó la dictación de esta Ley, a lo cual se opusieron miembros de la Falange Nacional y los partidos Socialista y Comunista. Finalmente, en la práctica esta ley exigía tantas condiciones que terminó imposibilitando la

---

<sup>39</sup> Orozco (2010) 122.

<sup>40</sup> Orozco (2010) 122.

<sup>41</sup> Acevedo (2015) 141.

<sup>42</sup> Huneus (2009) 209.

<sup>43</sup> Ley N° 8.811, de 29 de julio de 1947

<sup>44</sup> Ley N° 8.987, de 3 de septiembre de 1948.

organización masiva de los trabajadores rurales durante 20 años (1947-1967)<sup>45</sup> y significó la legalización de la exclusión política del campesinado<sup>46</sup>.

Por su parte, la Ley de Defensa Permanente de la Democracia o “Ley Maldita”, fue promulgada en 1948, a pesar de existir desde 1937 la Ley de Seguridad Interior del Estado (Ley N° 6.026) como mecanismo para la defensa de la Constitución y la definición de los delitos y las penas aplicables a quienes atentaban contra la democracia. Por consiguiente, resulta necesario preguntarse por los antecedentes de su promulgación, por las implicancias durante su vigencia y por sus efectos. Se tuvieron como *antecedentes*: (a) la consumación de una serie de decretos de excepción previos y una extensión de las medidas tomadas desde 1931 para mantener el bienestar económico<sup>47</sup>, lo que engloba, entre otras cosas, una batalla por la producción<sup>48</sup>, y la necesidad de proteger la democracia permanentemente del comunismo<sup>49</sup>; (b) la expulsión de tres ministros del PC del gabinete de González Videla por su rol en las movilizaciones y por la presión que ejercían para el cumplimiento del programa gobierno; (c) las huelgas en la zona del carbón en agosto de 1947; (d) la mirada crítica de autoridades estadounidense en la participación de los comunistas en el gobierno y el temor a que no autorizarán los créditos solicitados por Chile en un contexto económico difícil<sup>50</sup>. Durante la *vigencia* de esta ley: (a) se puso al PC fuera de la ley, lo que significó que una cuarta parte de sus votantes fueran borrados de los registros electorales, que centenares de funcionarios comunistas fueran expulsados de la administración pública, y que otro tanto fuera destituido de sus cargos de

---

<sup>45</sup> Acevedo (2015) 130

<sup>46</sup> Santana (2006), *Agricultura Chilena en el siglo XX: contextos, actores y espacios agrícolas*, p. 185. El efecto negativo de la ley es destacado en el mensaje presidencial de 1967 de Frei Montalva para efectos de aprobar la nueva Ley de Sindicalización Campesina (Ley N° 16.625): “en 17 años de vigencia de la ley N° 8.811, sólo se han formado 24 sindicatos agrícolas en todo el país, con un total de 1.647 asociados, de los cuales 14 con 1.174 socios, se encuentran actualmente en actividad”. Ver BCN, *Historia de la ley, Ley N° 16.625, Ley de Sindicalización Campesina*, de 29 de abril de 1967.

<sup>47</sup> Acevedo (2015) 141.

<sup>48</sup> Acevedo (2015) 141.

<sup>49</sup> Acevedo (2015) 143.

<sup>50</sup> Huneeus (2009) 117.

dirigentes sindicales; (b) se limitó el derecho a huelga y la acción de los sindicatos.<sup>51</sup> Como resultado, la dictación de esta ley trajo *resultados* nocivos para el país al debilitar la calidad de la democracia y restringir la participación, la libertad y la igualdad política<sup>52</sup>. En efecto, la aplicación de la ley fue decisiva en la debilitación del sistema de partidos y del movimiento sindical, así como en la promoción de la participación de los militares en política.

Como se ve, ambas leyes forman parte de un mismo engranaje antidemocrático que buscaba frenar el avance del movimiento de los trabajadores en el contexto de la Guerra Fría<sup>53</sup>.

El hecho que, en el segundo mandato de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), la Ley Maldita se aplicara en contra de las protestas de los trabajadores y sus principales disposiciones se mantuvieran en la Ley de Seguridad Interior del Estado de 1958<sup>54</sup>, confirma que las implicancias de esta ley se extendieran más allá del gobierno de Videla. En efecto, Ibáñez aceptó la derogación de la Ley Maldita sólo a condición de promulgar una ley que recogiese las normas de control del orden público establecidas en aquella<sup>55</sup>. Bajo esas condiciones se publica la Ley N° 12.927 destacan los artículos 4, que se encuentra en el título II referente a los delitos contra la Seguridad Interior del Estado, y artículo 6, que se ubica en el título III y se enfoca en los delitos contra el orden público. En él se hace referencia a seis hipótesis, todas las cuales dicen relación con la subversión, ya sea del orden público o de las instituciones de orden y seguridad del Estado. El artículo 6 letra d), por su parte, es muy similar al artículo 4 letra f), dado que ambos se refieren a la propagación de doctrinas. A modo de ejemplo, el artículo 6 letra d) señala: “Cometen delitos contra el orden público: Los que hagan la apología o propaganda de doctrinas, sistemas o métodos que propugnen el crimen o la violencia en cualquiera de sus formas, como medios para lograr cambios o reformas políticas, económicas o sociales”. Por cierto, la semántica del terrorismo no está

---

<sup>51</sup> Huneus (2009) 15.

<sup>52</sup> Huneus (2009) 356.

<sup>53</sup> Acevedo (2015) 127.

<sup>54</sup> Ley N° 12.297, de 1958.

<sup>55</sup> Huneus (2009) 365.

presente en ninguna de estas disposiciones, pero el desarrollo y codificación de las mismas genera un tramado normativo cuyo horizonte es la necesidad de justificar la limitación del pluralismo democrático ante acciones violentas que atenten en contra del orden público. La Ley de Seguridad Interior del Estado de 1958 consolidó dicha lógica y generó las condiciones para la futura incorporación del terrorismo en el orden constitucional.

En el contexto internacional, en 1959 se produjo la Revolución Cubana, con lo cual América Latina pasó a ser prioridad para la política de seguridad norteamericana contra la subversión interna de los países. Para combatirla, EE.UU crea la llamada “Alianza para el Progreso”, esperando impulsar con ella el desarrollo político, social y económico del continente mediante inversiones y ayuda financiera. Además, se le dio gran importancia al factor militar<sup>56</sup>. Es por ello que Alessandri apoyó la expulsión de Cuba de la OEA y se hizo parte de esta Alianza<sup>57</sup>.

En 1964 Eduardo Frei Montalva llegó al poder mediante “una campaña mediática financiada por Estados Unidos que buscó promover el anticomunismo para evitar la llegada del marxismo al gobierno”<sup>58</sup>. Así, por ejemplo, “uno de los anuncios que se divulgaba por la radio comenzaba con los disparos de una ametralladora y los gritos de una mujer que lloraba la muerte de su hijo, a manos de los comunistas; al finalizar una voz decía: para evitar esto en Chile vote por Eduardo Frei”<sup>59</sup>. Pese a ello, el 4 de septiembre de 1970, triunfó Salvador Allende, asumiendo la presidencia del país en un contexto de alta polarización e intentos de desestabilización, lo que conllevó a que el 11 de septiembre de 1973 se produjera el golpe militar<sup>60</sup>. Esa misma noche, la Junta hizo su primera aparición pública, en la cual el comandante en jefe de la Fuerza Aérea, general Gustavo Leigh Guzmán, resume la situación del país en la siguiente frase: “Tenemos la certeza, la seguridad de que la

---

<sup>56</sup> Orozco (2010) 123

<sup>57</sup> Lira & Harambour (2007) 248.

<sup>58</sup> Labarca (2017) 51

<sup>59</sup> Lira & Harambour (2007) 252

<sup>60</sup> Schmal & Ruíz (2015) 169.

mayoría del pueblo chileno está contra el marxismo, está dispuesto a extirpar el cáncer marxista hasta las últimas consecuencias"<sup>61</sup>.

El 10 de agosto de 1980, el General Augusto Pinochet llamó a plebiscito para refrendar su nueva Constitución, sin registros electorales, sin libertad de prensa ni de reunión y con los organismos represivos vigentes en todo el país. El 20 de agosto, Frei y Andrés Zaldívar llamaron a un gran acto público en el Teatro Caupolicán a decir NO. Ante ello,

“el 22 de agosto los ministros de Defensa, César Raúl Benavides y de Interior, Sergio Fernández, firmaron un decreto secretó creando una nueva “Unidad Antiterrorista” (UAT), capacitada para “neutralizar, destruir o capturar núcleos de resistencia adversarios y conquistar objetivos ocupados por organizaciones subversivas a los propósitos del Supremo Gobierno”.

El documento, descubierto por el ex ministro de la Corte Suprema Milton Juica y revelado por El Mostrador, dice, además:

“En caso de ser necesario, esta UAT podrá estar integrada por personal especializado de otras instituciones (...) La dependencia orgánica permanente de esta UAT será del Ejército. Mantendrá relaciones por el Canal Técnico con la CNI para los efectos de coordinación en la planificación. Su empleo en acciones antisubversivas será resuelto por el Sr. Presidente de la República”<sup>62</sup>.

Lo anterior, confirma el nivel de profesionalismo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo subversivo en Chile.

A nivel internacional, en 1989 se produjo el derrumbe de la URSS. Ese mismo año, el presidente norteamericano George Bush padre anuncia el nacimiento de un “Nuevo Orden Mundial”<sup>63</sup>. Pero, lo cierto es que no se ha estructurado ningún orden que normalice las relaciones internacionales. Así, la paz, la libertad y el bienestar es aún un sueño por cumplir<sup>64</sup>.

Actualmente, es urgente una reconfiguración de las actuales amenazas al sistema democrático. Sólo así es factible darle una real y efectiva protección.

---

<sup>61</sup> Valdivia (2010) 166.

<sup>62</sup> Mónica González. En diario: CIPER, “por qué se decidió eliminar a Frei”.

<sup>63</sup> Orozco (2010) 124.

<sup>64</sup> Orozco (2010) 125.



## 2. Procesos al interior de la institución militar

Los procesos surgidos al interior de las instituciones castrenses guardan estrecha relación con el curso que venía experimentando la política, y permiten explicar cómo nace a la vida la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), la que luego quedara plasmado en las Actas Constitucionales de la Junta Militar, y en los debates en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (CENC). A nivel nacional, “el golpe militar de 1973 es expresión de la autonomización alcanzada hasta entonces, que tiene sus antecedentes en la modernización profesional y corporatización que se desarrolla durante el periodo democrático”<sup>65</sup>

Entre 1930 y 1970, se pueden distinguir tres periodos al interior de las Fuerzas Armadas. El primero se da entre 1930 a 1940, el cual se destaca por el bajo financiamiento castrense, debido a una alta movilización política y la inclusión de nuevas ideas que amenazaban los recursos fiscales de estas fuerzas. Ello provocó una fuerte tensión entre democracia y constitucionalismo al interior de la vida militar<sup>66</sup>. En el segundo periodo, que va de 1940 a 1960, la situación militar tendió a mejorar. La lucha contra el PC local, la mejora de los recursos financieros durante la administración de Ibáñez y las nuevas funciones políticas asignadas a las FF. AA, quedaron institucionalizadas en 1960 al crearse el Consejo de Seguridad Nacional, entre otros hitos, ayudaron a disminuir la tensión al interior de los cuarteles<sup>67</sup>. En el tercer periodo, nuevamente comienzan a emerger presiones políticas del campesinado y del pueblo en general. Ello implicó una reasignación de recursos fiscales, lo que conspiró con el proceso de modernización del Ejército que se había iniciado<sup>68</sup>. Este contexto, generó una enorme brecha entre el ideal militar y la realidad del país, lo que se evidenció por la creciente crítica de las Fuerzas Armadas al sistema democrático, y a la oligarquía por su incapacidad para enfrentar el desarrollo nacional y los problemas sociales<sup>69</sup>. Sin perjuicio del sentir al

---

<sup>65</sup> Varas (1988) 169.

<sup>66</sup> Varas (1987) 16.

<sup>67</sup> Varas (1987) 19.

<sup>68</sup> Varas (1987) 20

<sup>69</sup> Varas (1988) 169.

interior de las del mundo militar, – la Institución debió tomar una decisión para las elecciones presidenciales de 1970, que fue conocida como “Doctrina Scheneider”, la cual debe entenderse como una expresión de la autonomía institucional dentro del contexto de polarización entre izquierda y derecha que vivía el país, y que tenía por objeto la defensa Constitucional de las elecciones presidenciales por parte del Ejército. Postura que veían como la opción más conveniente para sus intereses institucionales.<sup>70</sup> Como puede apreciarse, a lo largo de estos años se produjo una autonomización militar, que tiene su asiento en el proceso de corporatización experimentado, es decir, en el surgimiento de intereses propios al interior de la organización militar a medida que ésta se moderniza técnica y profesionalmente. Dicha formulación independiente de intereses u objetivos al interior de las fuerzas armadas produce la politización de las mismas, en la medida que pasan a ser actores activos en la defensa de sus intereses<sup>71</sup>.

En el plano internacional, inspirados en la Revolución Cubana de 1959, diversos países fortalecieron la izquierda. Ante ello, EE. UU – a fin de preservar su hegemonía – consolidó en sus zonas de influencia la Seguridad Nacional como categoría política durante la Guerra Fría. La DSN se origina a partir del concepto de “Estado de seguridad nacional”, utilizado para designar la defensa militar y la seguridad interna frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares. La Doctrina impulsaba la idea que, para lograr ese objetivo, era menester el control militar del Estado y la sustitución del enemigo externo por el interno. Su propósito final fue que los Estados latinoamericanos enfrentaran al enemigo interno materializado en supuestos agentes del comunismo como a cualquiera que tuviera ideas opuestas a las de los gobiernos militares<sup>72</sup>.

En este marco, la Doctrina se estructura en torno a: un conjunto de conceptos de filosofía social y política; un conjunto de opciones geopolíticas; un

---

<sup>70</sup> Varas (1988) 174.

<sup>71</sup> Varas (1988) 168.

<sup>72</sup> Leal (2003) 75.

conjunto de elementos de mecánica política, es decir, de implementación del destino de la Nación y del papel del Estado.

Dentro del primer componente hay cuatro conceptos fundamentales: a) Nación, b) Estado, c) Unidad Nacional, d) Poder Nacional. Esta relación opera en un doble sentido. Por un lado, las intervenciones militares son justificadas en nombre de la Nación en contra de un Estado que se ha apartado de los altos destinos de aquella, comprometiendo así su supervivencia. Por otro, una vez que el régimen militar se ha establecido, el Estado se identifica con la Nación y es el encargado de realizar este destino llamado “bien común”<sup>73</sup>. Luego, está la Unidad Nacional, que es considerada el alma nacional o de una tradición. Así, la seguridad de la Nación consiste en preservar esta unidad nacional y las FF. AA son la garantía más sólida de esta unidad. Por último, el Poder Nacional consiste en el conjunto de recursos políticos, económicos, psicosociales y militares que la Nación posee, desarrolla y puede movilizar para realizar los objetivos nacionales<sup>74</sup>.

El segundo nivel es el que contiene la definición histórica de esta Doctrina y constituye su núcleo central<sup>75</sup>. La versión chilena de esta Doctrina está pensada en el enemigo interno, así se logra evidenciar, por ejemplo, en el siguiente discurso:

“Ante el imperativo de responder eficazmente a la amenaza marxista, que no constituye meramente una filosofía intrínsecamente falsa y amoral, sino que además se ha convertido en una agresión permanente contra los pueblos libres por parte del imperialismo soviético, surge la necesidad apremiante de reemplazar la neutralidad ideológica del viejo Estado liberal, por una doctrina fundamental que el Estado de Chile asuma como parte consustancial de su propia existencia.”<sup>76</sup>.

En consecuencia, la democracia es considerada un sistema que no tiene la capacidad de protegerse por sí misma, al no tener competencias para hacer frente al problema de la subversión. Así, el destino de la Nación y su seguridad

---

<sup>73</sup> Garretón (1978) 1262.

<sup>74</sup> Garretón (1978) 1263.

<sup>75</sup> Garretón (1978) 1264.

<sup>76</sup> Pinochet, Augusto. Mensaje presidencial de 11 de septiembre de 1976.

deben ser entregados a las Fuerzas Armadas, únicas fuerzas capaces de corregir la dirección del país.<sup>77</sup>

En el tercer nivel hay ciertos principios que se identifican con la esencia de la tradición nacional y que configura la doctrina oficial del régimen. De estos principios confluyen los Objetivos Nacionales que son los grandes intereses y aspiraciones de la Nación. Por tanto, principios y objetivos son impuestos desde arriba y vistos como esencia de la Nación, es decir, son concebidos como aceptados por todos. En consecuencia, el Proyecto Nacional es expresión de las élites, las cuales se articulan en torno al poder militar.<sup>78</sup>

Por último, la DSN al ser insuficiente como ideología global de legitimación y como proyecto político, aparece mezclada con otras concepciones<sup>79</sup>. Así, coexisten tres grandes universos ideológicos: las diversas expresiones nacionalistas; el pensamiento social católico en sus versiones más tradicionales; y el pensamiento tecnocrático, aportado fundamentalmente por las élites de la burocracia pública vinculadas a la dirección y gestión del modelo económico del régimen militar.

Por tanto, la Doctrina da cuenta de un fuerte sustrato ideológico basado en un sentimiento nacionalista – patrio e institucional arraigado en las Fuerzas Armadas, que les permite concebirse como salvadoras del destino de la Nación.

### **3. La construcción del terrorismo y la Constitución.**

La historia previa ha permitido reconstruir la manera en que el discurso anticomunista, las leyes asociadas al mismo y la influencia de la DSN generaron condiciones para la transformación de una serie de acciones políticas en actos terroristas. En efecto, sin estas condiciones previas nos es posible comprender la forma en que el terrorismo se transforma en un objeto de regulación constitucional en Chile a partir de 1973. A continuación, se verá cómo se justificó y puso en operación la introducción del terrorismo en el

---

<sup>77</sup> Garretón (1978) 1265.

<sup>78</sup> Garretón (1978) 1266.

<sup>79</sup> Garretón (1978) 1270.

orden constitucional que se inauguró en 1980. Para ello, se revisarán las Actas Constitucionales dictadas por la Junta Militar y las Actas de la CENC.

En la primera Acta Constitucional<sup>80</sup>, por medio de la cual se constituyó la Junta, se evidencia la posición que adoptan las Fuerzas de Orden y Seguridad sobre la situación experimentada en Chile. Allí se indica que el país se encuentra en un proceso de destrucción sistemática e integral, por la intromisión de la ideología marxista-leninista.

Es por ello que, a su entender, se justifica el rol que se asignan estas Fuerzas en el artículo 1:

“restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas, conscientes de que ésta es la única forma de ser fieles a las tradiciones nacionales, al legado de los Padres de la Patria y a la Historia de Chile, y de permitir que la evolución y el progreso del país se encaucen vigorosamente por los caminos que la dinámica de los tiempos actuales exigen a Chile en el concierto de la comunidad internacional de que forma parte”.

En segundo lugar, porque mediante esta Acta se postula que la Junta se ha arrogado la plenitud del Poder Constituyente<sup>81</sup>. Ello significa, como lo adelanta su artículo 3, que la Junta “respetará la constitución y las leyes, en la medida en que la actual situación del país lo permitan para el mejor cumplimiento de los postulados que ella propone”. En consecuencia, como el país se encontraba en un proceso de destrucción sistemática e integral, el objetivo de la Junta era reestablecer la expresión de la nación, falseada tanto por la ideología marxista, como por la debilidad normativa y práctica de la Constitución de 1925, con la finalidad última de proteger la democracia<sup>82</sup>.

En el Acta Constitucional N°2<sup>83</sup> se resalta la labor de la Fuerza Pública y se tratan las bases esenciales de la institucionalidad chilena. Entre ellos destacan los artículos 2 y 4, que hacen mención al primer componente ideológico del principio de Seguridad Nacional, como son la Nación, el Estado y el Bien Común.

---

<sup>80</sup> Acta de Constitución de la Junta, Decreto Ley N° 1, del 11 de septiembre de 1973.

<sup>81</sup> Cristi (2000) 80

<sup>82</sup> Cristi (2000) 79.

<sup>83</sup> Acta Constitucional N°2, Decreto Ley N° 1551, de 11 de septiembre de 1976.

El Acta Constitucional N°3<sup>84</sup>, trata los derechos y deberes constitucionales, los cuales se ven afectados en los casos de emergencia que contempla el Acta N°4<sup>85</sup>. Así, se restringen las garantías constitucionales con el objeto de proteger la conservación del régimen institucional.

De las Actas Constitucionales se puede constatar el rol central que se les da a las Fuerzas Armadas, entendidas como salvadoras de la Nación, y la enorme restricción de un sinnúmero de garantías constitucionales, aunque sin hacer una mención explícita al terrorismo. Sin perjuicio de ello, en las siguientes líneas, a fin de ahondar en la justificación de la introducción del terrorismo en la Constitución de 1980, específicamente, en las bases de la institucionalidad, se van a tratar las sesiones más importantes de la Comisión Ortúzar sobre esta materia.

En la sesión 395, el comisionado Enrique Ortúzar consultó sobre la necesidad de consignar en otra disposición la atribución constitucional a las Fuerzas Armadas respecto del terrorismo. Su inclusión se consideró fundamental en los primeros artículos de la Constitución<sup>86</sup>. Esta sugerencia no es menor, pues “las bases de la institucionalidad reflejan el espíritu del constituyente a la época de su dictación”<sup>87</sup>. En consecuencia, el objetivo era ubicar el terrorismo dentro de los primeros artículos de la Carta Fundamental, esto es, en los cimientos de la organización de la sociedad chilena, que inspiran al resto de la normativa constitucional. El terrorismo es una herramienta clave de esta ingeniería social ideada en Chile por la Junta y por la Comisión.

En esa misma sesión, la comisionada Luz Bulnes, propuso revisar en el derecho comparado las últimas leyes aprobadas al respecto, sugiriendo las leyes de Alemania, España e Italia.<sup>88</sup> Una muy buena sugerencia considerando que Alemania y España son los países europeos que se pronuncian sobre el

---

<sup>84</sup> Acta Constitucional N°3, Decreto Ley N° 1552, de 13 de septiembre de 1976.

<sup>85</sup> Acta Constitucional N°4, Decreto Ley N° 1553, de 13 de septiembre de 1976.

<sup>86</sup> Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de una Nueva Constitución Política de la República (CENC), Sesión 395, celebrada en miércoles 5 de julio de 1978.

<sup>87</sup> Villegas (2016b) 298.

<sup>88</sup> Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de una Nueva Constitución Política de la República (CENC), Sesión 395, celebrada en miércoles 5 de julio de 1978.

terrorismo, y que la influencia alemana sobre el antiguo artículo 8 es manifiesta<sup>89</sup>.

En seguida, el comisionado Jaime Guzmán consideró necesario distinguir los rubros de rango legal de los constitucionales, puesto que estos últimos deberían ser exceptuados de la amnistía o del indulto. Además, la disposición que sea de rango constitucional debería contemplar la prohibición para que intervenga un letrado, como una excepción a la protección constitucional<sup>90</sup>.

Por otro lado, los comisionados Carmona, Bertelesen, Guzmán y Bulnes fueron de la opinión de la imprescriptibilidad de estos delitos y la exclusión del derecho de asilo.

Por último, a propósito de la discusión sobre entregar o no un mandato al legislador para que califique ciertos actos como terroristas, surge la inquietud de si es adecuado que el terrorismo sea utilizando sin haber llegado a un consenso sobre qué se entiende por aquél. Lo anterior, porque el término podría ser empleado para aquello que ni siquiera ha sido pensado, bastando con que el legislador vaya más lejos y califique como terrorismo conductas que sean simple subversión política<sup>91</sup>. De ello se puede concluir que, hasta el día de hoy, no ha habido una evolución en la materia, producto que el legislador – al ser tan vago en la tipificación del delito de terrorismo – le trasladó la calificación al juez, lo que implica una alta cuota de discrecionalidad en una decisión que es política<sup>92</sup>. A lo anterior se suma el hecho que los movimientos sociales resultan aplacados por la fuerza constitucional del terrorismo y, por tanto, ya no sirven como agentes dinámicos que promuevan la apertura de esos espacios en donde su voz sea tomada en cuenta para la construcción de reformas legales. Al contrario, son considerados extremistas a los cuales hay que acallar.

---

<sup>89</sup> Ribera (1984) 253

<sup>90</sup> Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de una Nueva Constitución Política de la República (CENC), Sesión 395, celebrada en miércoles 5 de julio de 1978.

<sup>91</sup> Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de una Nueva Constitución Política de la República (CENC), Sesión 395, celebrada en miércoles 5 de julio de 1978.

<sup>92</sup> Villegas (2016b) 318.

En la sesión 402 se debatió la redacción del entonces artículo 8 del Decreto 3.464 – actual Constitución de 1980 - redactado por el comisionado Carmona, quien señaló que su propósito es que “el día de mañana aquellas doctrinas que propugnan la lucha de clases o una concepción totalitaria de la sociedad, se enfrenten al ser nacional más que a una concepción del Estado, de un Gobierno o de un régimen”<sup>93</sup>. Por tanto, se patentó un concepto fundamental de la DSN que es el de la Nación, el cual trasciende al concepto de Estado, de Gobierno o de régimen.

En la sesión 404, el comisionado Ortúzar puso en duda la entrada en vigencia del artículo 8º, con lo cual se pasó a discutir la propuesta original del artículo 9º:

“El terrorismo, en cualquiera de sus modalidades, es contrario a los derechos naturales de la población. Los delitos que la ley califique como conductas terroristas serán siempre juzgados por tribunales militares. No procederá respecto de ellos la libertad provisional, la amnistía ni el indulto, ni tampoco podrá invocarse derecho de asilo”<sup>94</sup>.

En la sesión 405 se debatió si agregar o no un párrafo que se refiera especialmente al marxismo. La acotación de Jaime Guzmán lo resume bien:

“si la nueva Constitución se ha hecho cargo del terrorismo, fenómeno contemporáneo que tiene una extensión, proliferación y permanencia suficientemente grave como para ser condenado en forma expresa, lo mismo debería hacer respecto del marxismo-leninismo, que se asemeja a aquél, que tiene sesenta años de plena vigencia y expansión a lo largo del mundo y que, como causa del drama de Chile, motiva la necesidad de una nueva Ley Suprema”<sup>95</sup>.

En dicha sesión se acordó dar por retirada la indicación del señor Guzmán por una cuestión de conveniencia política.

Para aclarar si la Comisión introdujo una norma constitucional sobre el terrorismo pensando en el marxismo – leninismo o, si se trata de dos fenómenos distintos a los cuales hay que hacer frente, hay que remitirse a la sesión 406, en la cual el comisionado Guzmán sostuvo que la democracia

---

<sup>93</sup> Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de una Nueva Constitución Política de la República (CENC), Sesión 402, celebrada en miércoles 14 de julio de 1978.

<sup>94</sup> Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de una Nueva Constitución Política de la República (CENC), Sesión 404, celebrada en martes 18 de julio de 1978

<sup>95</sup> Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de una Nueva Constitución Política de la República (CENC), Sesión 405, celebrada en martes 8 de agosto de 1978



tiene como enemigos al totalitarismo, la demagogia, el terrorismo. En la misma línea, el comisionado Ortúzar sostiene que “todos los elementos jurídicos de protección se refieren precisamente al adversario externo y, de una manera específica, al imperialismo soviético”.<sup>96</sup> En consecuencia, terrorismo y marxismo son dos cosas distintas, pero unidos a tal punto que se considera que el primero es consecuencia del segundo. Así, la disidencia política, especialmente, la marxista, pasó a ser asimilada al terrorismo<sup>97</sup>.

La versión final propuesta por la CENC sufrió dos importantes modificaciones por medio de la Ley 18.825, de 1989 y de la Ley 19.055, de 1991. La primera, a propósito de las negociaciones entre la Junta de Gobierno y la oposición. La segunda, como consecuencia de la negociación entre el ex - Presidente Patricio Aylwin y el Partido de Renovación Nacional. Estas modificaciones implicaron terminar con la prohibición de excarcelación a los procesados y condenados por delitos terroristas y ampliar las inhabilidades a las personas sancionadas por terrorismo<sup>98</sup>.

#### 4. Consideraciones finales

El estatuto constitucional del cual goza el terrorismo tuvo directa relación con la vocación autoritaria del constituyente originario<sup>99</sup>. Sin perjuicio de ello, la introducción del terrorismo en la actual Constitución Política es la cristalización de un largo proceso antidemocrático experimentado en el país durante el siglo XX que se caracterizó por la dictación de estados de excepción y de leyes para reprimir la protesta social.

El proceso descrito da cuenta del miedo a la ideología marxista, como consecuencia de la ingeniería desplegada para construir un sistema constitucional, directamente emparentado con la tradición liberal, mediante la protección de los derechos de propiedad<sup>100</sup>. Así, el liberalismo pasa a ser un

---

<sup>96</sup> Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de una Nueva Constitución Política de la República (CENC), Sesión 406, celebrada en martes 8 de agosto de 1978.

<sup>97</sup> Villegas (2018) 503.

<sup>98</sup> Aguirre & Bustos (2014) 186.

<sup>99</sup> Aguirre & Bustos (2014) 187.

<sup>100</sup> García et al (2016) 184.

nuevo actor, junto al constitucionalismo, dentro de la relación que existe entre los movimientos sociales, la democracia y el Estado de derecho. El liberalismo como doctrina política tiene temor al estatismo y a la democracia, y se relaciona con el peligro social que entraña la noción de bien común y aquello que denomina “ideología de la solidaridad”<sup>101</sup>. Es por ello que el constitucionalismo del miedo se pone también al servicio de la propiedad privada<sup>102</sup>, en el sentido de funcionar como un guardián que vigila y preserva la separación entre lo público de lo privado, entre la autoridad y la libertad<sup>103</sup>. El juego de estos actores es altamente peligroso al ser este miedo el que condujo al Chile de 1973 a la destrucción del régimen democrático vigente y, en último término, a la imposición de una dictadura que destruyó la Constitución de 1925<sup>104</sup>.

### III. EL ARTÍCULO 9 Y LA SITUACIÓN CONSTITUCIONAL ACTUAL DE CHILE

¿En qué se sustenta la decisión de mantener la disposición constitucional sobre el terrorismo? Con ello, ¿el legislador está calificando como terroristas conductas que son subversión política?

#### 1. Análisis constitucional y legal

Dada la generalidad del artículo 9 de la Constitución de 1980, la norma no se puede entender a cabalidad sin hacer referencia a otros artículos<sup>105</sup>. En esta línea, se analizará el artículo 9, que se da por reproducido.

El inciso primero del artículo 9 esboza un concepto de terrorismo al declarar que este fenómeno es esencialmente contrario a los derechos humanos<sup>106</sup>. Sin embargo, no se determina qué es el terrorismo, lo que deja un espacio de interpretación para calificar una variedad de acciones como terroristas. La

---

<sup>101</sup> Ruíz – Tagle & Cristi (2014) 9.

<sup>102</sup> Ruíz – Tagle y Cristi (2014) 10.

<sup>103</sup> Ruíz – Tagle y Cristi (2014) 12.

<sup>104</sup> Ruíz – Tagle y Cristi (2014) 14.

<sup>105</sup> Ley N° 18.314, de 1984.

<sup>106</sup> Villegas (2016b) 300.

ambigüedad que ello genera se manifiesta en que hay muchos delitos que son contrarios a los derechos humanos y no por ello son considerados terroristas. Por otro lado, se revela con claridad la paradoja en la que descansa la disposición constitucional: quien establece que el terrorismo es contrario a los derechos humanos es el mismo que configuró dichas violaciones<sup>107</sup>. Aquí se manifiesta la ingeniería social desplegada para reestructurar los supuestos de expresión de la Nación, falseados por la doctrina marxista, mediante normas legales y constitucionales.

Por su parte, el artículo 1 de dicha ley señala que constituirá delito terrorista los enumerados en el artículo 2, cuando el hecho se cometa con la finalidad de producir temor en la población. En consecuencia, nuestro ordenamiento jurídico es uno que castiga el delito terrorista si éste ha provocado el estado de alarma, conmoción o terror a sus víctimas indirectas.

Ante ello, habrá que recurrir al manejo jurídico del concepto<sup>108</sup>. La pregunta es, ¿no es verdad, acaso, que muchos delitos comunes tienen la capacidad de amedrentar a la comunidad? Como conciudadanos, en el caso que un tercero sea víctima de un delito (un homicidio, una violación, un robo, etc.), no podemos decirnos lesionados, ni siquiera potencialmente. “En tales circunstancias, el daño inmediato es enteramente privado, y la seguridad de los demás, respecto del efecto inmediato del delito, queda ilesa”<sup>109</sup>. En consecuencia, si esta condición de temor es incondicional para estar en presencia de terrorismo, no se puede sino concluir que su inclusión legal y constitucional, al menos, está mal justificada. Más aún si se considera que estamos frente a un argumento circular. Primero, se afirma que el terrorismo es contrario a los derechos humanos – al igual que muchos otros delitos – y luego, se señala que el acto para ser calificado como terrorista debe causar terror en la población, nuevamente, al igual que muchos otros delitos. Por tanto, la interrogante es: ¿qué hace que un acto sea terrorista?

En el inciso segundo del artículo 9, el constituyente mandata al legislador para que, a través de una ley de quórum calificado, defina las conductas que son

---

<sup>107</sup> Villegas (2016b) 301.

<sup>108</sup> Guzmán (2015) 430.

<sup>109</sup> Guzmán (2015) 430.

terroristas y fije su penalidad. Además, para el condenado por el delito de terrorismo se establecen penas accesorias de inhabilitación especial para ejercer cargos o funciones públicas y políticas. En relación a estas inhabilidades, los artículos 16 N°2 y 17 N°3 suspenden el derecho de sufragio y privan de la ciudadanía al condenado por terrorismo, respectivamente. Las sanciones accesorias establecidas en estos artículos reflejan la raíz política que fundamenta la constitucionalización del terrorismo y pone en evidencia los efectos nocivos que su aplicación tiene para la democracia. La razón de la incorporación de estas sanciones sólo encuentra explicación retrotrayéndose al contexto político en que fueron creadas estas normas y desenmascarando el verdadero sentido del inciso primero del artículo 9. Por tanto, aquí se produce una colisión entre la constitucionalización del terrorismo como un mecanismo de defensa de la democracia y los derechos humanos y por otro, el terrorismo como una justificación para la limitación de la democracia y los derechos humanos. Esta tensión instalada por la dictadura y plasmada en el texto constitucional buscó proteger al Estado del terrorista, es decir, el terrorismo más que contrario a los derechos humanos, es contrario al orden establecido por el constituyente autoritario<sup>110</sup>. Así, la tensión fue dispuesta con el objeto ideológico de acabar con el comunismo. Sin embargo, actualmente, su aplicación excede el marco establecido al abrir la posibilidad para que cualquier tipo de protesta social sea considerada como terrorista. En este sentido, la apelación a los derechos humanos dispuesta en el inciso primero debiese también servir para guiar el juzgamiento y castigo de todo tipo de actos terroristas. No hacerlo así, pone en entredicho el Estado de derecho.

El inciso tercero establece que estos delitos serán comunes y no políticos, con lo cual se priva del privilegio extraditorio y del indulto. Respecto al privilegio extraditorio e indulto, se hace remisión a lo dicho en la primera y segunda sección, respectivamente

El artículo 19 N°7 consagra el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual y establece tres excepciones en caso de terrorismo. La primera, contemplada en el artículo 19 N°7 letra c), supone una ampliación del plazo

---

<sup>110</sup> Villegas (2016b) 301.

de detención. Las otras dos se encuentran en el artículo 19 N° 7 letra e), y aluden a cómo debe estar integrada la sala de la Corte de Apelaciones que conoce de la resolución y a cómo se debe adoptar el acuerdo.

De lo expuesto, es posible inferir el poder que posee el artículo 9 de la Constitución, el cual por su ubicación, asienta y cierra los valores que van a ser rectores en la sociedad chilena. De esta forma, los artículos siguientes del texto constitucional, así como los contemplados en normas legales, no hacen más que guiarse por la estructura que el propio artículo 9 les fija. Luego, de complementarse el artículo 9 con los componentes de la Seguridad Nacional (Nación, Estado y Bien Común), se puede concluir que la normativa antiterrorista es la figura protectora del orden establecido en la Nación y el marxismo la agresión permanente ha dicho orden. En consecuencia, sólo mediante esta figura es posible corregir el destino de la Nación y alcanzar el bienestar de la población chilena, víctima de esta doctrina.

## **2. Contexto político actual: Crisis de legitimidad, Estado de derecho y Derechos humanos.**

Actualmente, según la Declaración sobre Seguridad en las Américas, han surgido nuevas amenazas, atentatorias de la seguridad de las naciones y de las personas, que no se limitan a la presencia del enemigo externo o a grupos armados al interior del país<sup>111</sup>.

Lo anterior, marca un paso importante en el reconocimiento de la seguridad de las personas, más que de las naciones<sup>112</sup>. Sin embargo, los Estados ven los derechos humanos como un obstáculo para la implementación de planes y programas destinados a asegurar la seguridad pública y nacional<sup>113</sup>. Prueba de ello es que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en su artículo 4 y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), en su artículo 27, permiten la suspensión temporal del ejercicio de algunos derechos por situaciones de emergencia que pongan en peligro la seguridad

---

<sup>111</sup> Tinajero (2008) 120.

<sup>112</sup> Tinajero (2008) 122.

<sup>113</sup> Tinajero (2008) 125.

nacional. Ello, es lamentable. En aquellos casos en que los Estados han optado por sacrificar los derechos humanos y las libertades fundamentales en nombre de la lucha contra el terrorismo se ha visto erosionado el Estado de Derecho y las libertades democráticas, con lo cual los objetivos del terrorismo avanzan en lugar de disminuir.<sup>114</sup>

En Chile, la Constitución de 1980, siguiendo el mismo esquema retrogrado y tradicional de seguridad, ha sacrificado los derechos humanos justificando su actuar en la lucha contra un enemigo interno en base a una supuesta protección de la democracia y el bien común.

Ahora, si bien se ha discutido la posibilidad de elaborar nueva Carta Fundamental que suponga el abandono de las viejas concepciones heredadas de la dictadura militar, subsiste la tipificación del terrorismo en el artículo 9, prácticamente, en los mismos términos. Así se evidenció con el Proyecto de Nueva Constitución presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet, el 6 de marzo del 2018<sup>115</sup>. Este intento fue un avance, en cuanto la norma no parte con una mención expresa al terrorismo, con lo cual el foco de atención no está solo puesto en el fenómeno terrorista, sino que en todo aquello que atente contra los valores de la democracia, y en cuanto se eliminan las inhabilidades especiales que restringen los derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, ¿qué se entiende, actualmente, por terrorismo? ¿Se trata del mismo terrorismo que concibió la Junta y la Comisión? Por otro lado, ¿cómo se explica la mantención de esta referencia en un país democrático?

A nivel legal también ha habido intentos de reformas. Es más, la propuesta de reforma constitucional del gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet fue el resultado de lo que a nivel legal se venía haciendo desde el 2014. En dicho año, se presentó por la mandataria el Proyecto de Ley que “Determina conductas terroristas y su penalidad y modifica los Códigos Penal y Procesal

---

<sup>114</sup> Méndez, Juan. Discurso del Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Comisión de Seguridad Hemisférica, Washington D.C. 4 de marzo de 2003.

<sup>115</sup> Alejandra Jara. En diario: La Tercera, “Éste es el proyecto de ley impulsado por Bachelet para establecer una nueva Constitución”.

Penal”<sup>116</sup>. También ese año ingresó, por moción de los senadores de oposición, señores Espina, Allamand, Chahuán, García y Prokurica— un Proyecto de Ley “que determina las conductas terroristas y fija su penalidad, a fin de dar mayor protección a la ciudadanía y fortalecer la paz social”<sup>117</sup>. Ambos proyectos fueron refundidos en un solo texto. Finalmente, en abril de 2018, el gobierno de Sebastián Piñera presentó una Indicación Sustitutiva que recoge aspectos de los dos Boletines anteriores, de las indicaciones parlamentarias y del Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo el año 2010 (Boletín N° 7207 – 07).

Es importante señalar que “ninguno los proyectos de ley mencionados incorpora las recomendaciones de la Comisión de Expertos designada por el Ejecutivo en el 2014, en orden a excluir del carácter terrorista a una organización cuya finalidad consista en una reivindicación territorial legítima bajo el derecho internacional”<sup>118</sup>. Ello, implica que tanto la ley antiterrorista como sus propuestas de modificación o sustitución siguen la misma línea de vulneración de derechos humanos en su diseño e implementación y como herramienta de criminalización de ciertos grupos sociales y políticos, como es el Pueblo Mapuche<sup>119</sup>.

### **3. Organismos internacionales y el caso del conflicto mapuche**

La protesta mapuche representa uno de los casos de mayor aplicación de la legislación antiterrorista, seguida del emplazamiento de explosivos en Santiago por anarquistas<sup>120</sup>. Según se mostrará, la invocación y aplicación de

---

<sup>116</sup> Proyecto de Ley que “Determina conductas terroristas y su penalidad y modifica los Códigos Penal y Procesal Penal” (Boletín N° 9692 -07).

<sup>117</sup> Proyecto de Ley que “Sustituye el texto de la ley N° 18.314, que determina las conductas terroristas y fija su penalidad, a fin de dar mayor protección a la ciudadanía y fortalecer la paz social” (Boletín N°9669 -07).

<sup>118</sup> Cortés (2019) 20.

<sup>119</sup> Cortés (2019) 21.

<sup>120</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, A/HRC/25/59/Add.2, 10 de marzo de 2014, párr. 48.

la legislación resulta especialmente compleja, jurídica y políticamente, en el contexto del conflicto intercultural entre el Estado y el pueblo mapuche<sup>121</sup>.

Con el objeto de reconstruir los cuestionamientos realizados a la normativa vigente en el país, se revisarán las observaciones de tres organismos internacionales en general y, luego, la jurisprudencia de la Corte Interamericana generada a partir del caso “Norín Catriman y otros”.

*Comisión Interamericana de Derechos Humanos.* Ben Emmerson, Relator Especial sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo, señala que la aplicación de la regulación antiterrorista conlleva el uso excesivo de la fuerza por los policías contra la comunidad mapuche en redadas o allanamientos, y la mínima responsabilidad por los delitos de esta índole<sup>122</sup>. También, señaló que la Ley N° 18.314 sigue sin ajustarse a las normas internacionales de Derechos Humanos, al haber graves discrepancias entre esa Ley y el respeto al principio de legalidad y el derecho a las debidas garantías procesales. Por lo mismo, aplicar la legislación antiterrorista a la protesta mapuche es contraproducente para una solución pacífica<sup>123</sup>. En similar sentido se pronunció Francisco José Eguiguren – Presidente de la Comisión Interamericana - al decir que no se trata de terrorismo, sino de un conflicto político y social<sup>124</sup>

Por tanto, el criterio de la Comisión respecto a cómo estamos enfrentando el conflicto mapuche es que el Estado no está afrontando bien la situación al tratar un problema social como uno terrorista.

*Amnistía Internacional.* El Informe Anual 2018 de Amnistía Internacional, sostiene varias cosas importantes en relación a los policías y los derechos de

---

<sup>121</sup> Aguirre & Bustos (2014) 173.

<sup>122</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, A/HRC/25/59/Add.2, 10 de marzo de 2014, párr. 69.

<sup>123</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, A/HRC/25/59/Add.2, 10 de marzo de 2014, párr. 69.

<sup>124</sup> Felipe Díaz. En diario: La Tercera, “Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “La Ley Antiterrorista impide tratar el tema mapuche, que es político y social”.



los pueblos indígenas. Respecto a las policías, se constató que persistían las denuncias de uso excesivo de la fuerza en contra de la comunidad mapuche. Así, por ejemplo, la policía utilizó gas lacrimógeno muy cerca de un colegio de la comunidad mapuche, mientras los niños y niñas estaban en clases. La Corte Suprema consideró “proporcionada” esa acción. Por otro lado, se abrió una investigación en contra de un agente policial, a propósito que, un joven de 17 años recibiera más de 100 perdigonazos en la espalda por este agente. También se cita el caso de otro joven muerto por disparos de un policía en el año 2002. En este segundo caso, la audiencia se reprogramó tres veces, porque el funcionario acusado no comparecía ante el tribunal. La Corte Suprema reabrió el caso después que la justicia militar había archivado el caso en 2004 sin hallar responsables”<sup>125</sup>.

En relación a los Derechos de los pueblos indígenas, el Ministerio Público y el gobierno han hecho abuso de la Ley Antiterrorista para procesar a mapuches sin las debidas garantías procesales<sup>126</sup>.

*Corte Interamericana de Derechos Humanos.* En el caso “Norín Catrimán y otros vs. Chile”, se abrieron procesos penales contra ocho personas por los hechos ocurridos en el sur del país. Todos fueron condenados como autores de delitos calificados terroristas en aplicación de la Ley N° 18.314. En ninguno caso resultó afectada la integridad física ni la vida de alguna persona.

En el sur había una situación de numerosas protestas sociales por parte de miembros del Pueblo Mapuche con el fin que fuesen atendidos sus reclamos de reivindicación de sus territorios ancestrales, de uso y goce de dichas tierras y recursos naturales. La protesta fue aumentando hasta que hubo acciones violentas calificadas como graves.

La Corte declaró por unanimidad que el Estado de Chile era responsable por la violación del principio de legalidad y el derecho a la presunción de inocencia, por la violación del derecho de igualdad y no discriminación, el derecho a la igual protección de la ley y el derecho a la libertad personal. Además de la violación al derecho a la libertad de pensamiento y expresión

---

<sup>125</sup> Amnistía Internacional, Informe Anual 2018, 145.

<sup>126</sup> Amnistía Internacional, Informe Anual 2018, 146.

en contra de tres de estas ocho personas por aplicación del artículo 9 de la Constitución Política de Chile. Lo mismo ocurrió con el derecho a la protección de la familia.

El derecho de igualdad ante la ley es de suma importancia, pues esta garantía podría encontrarse vulnerada en la gran mayoría de los casos en que se aplica la ley antiterrorista. Al respecto, la Corte señaló que el artículo 1.1 de la CADH establece la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos allí reconocidos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, “o de cualquier otra índole”, estableciendo que el origen étnico es una categoría comprendida dentro de esta última expresión y, por ende, protegida por la Convención<sup>127</sup>. En consecuencia, esta proscrita cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la etnia de la persona. Así lo confirma el artículo 24 de dicho tratado al proscribir una desigualdad basada en el origen étnico proveniente de la ley interna o de su aplicación<sup>128</sup>. Es por ello que, en definitiva, la CIDH sostuvo que los tribunales de justicia chilenos, al utilizar razonamientos que denotan estereotipos y prejuicios en la fundamentación de las sentencias, configuraron una violación al principio de igualdad y no discriminación y al derecho de igual protección ante la ley.

Tratándose del principio de legalidad, se sentenció que es indispensable una clara distinción de los tipos penales y que siempre debe preferirse el tipo penal ordinario por sobre uno especial.

Respecto al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a tres de las ocho víctimas le fueron impuestas las penas accesorias previstas en el artículo 9 de la Constitución Política. Ello es una restricción indebida al ejercicio de este derecho por ser impuesta fundándose en sentencias condenatorias violatorias del principio de legalidad y de proporcionalidad de la pena<sup>129</sup>,

---

<sup>127</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, Sentencia de Fondo (2014), párr. 202.

<sup>128</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, Sentencia de Fondo (2014), párr. 206.

<sup>129</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, Sentencia de Fondo (2014), párr. 374.

además de implicar una restricción del ámbito de acción del derecho de estas personas a ejercer su libertad de pensamiento y expresión como líderes o representantes de sus comunas, lo cual, incluso, podría conllevar un efecto inhibitorio de su ejercicio<sup>130</sup>, esto es “un temor razonable en otros miembros de ese pueblo involucrados en acciones relacionadas con la protesta social y la reivindicación de sus derechos territoriales o que eventualmente desearan participar en estas”<sup>131</sup>. En definitiva, la imposición de este tipo de penas accesorias violó este derecho, protegido en el artículo 13. 1 de la Convención y en el artículo 1.1 del mismo instrumento, e intentó acallar la protesta social mapuche a través de la regulación del terrorismo y aplicación de la ley antiterrorista.

Con los derechos políticos pasó algo similar, al imponerse penas accesorias, apelando al artículo 9 de la Constitución y al artículo 28 del Código Penal. En consecuencia, la aplicación de estas penas supone la afectación al derecho al sufragio, participación en la dirección de asuntos públicos y el acceso a las fuentes públicas, lo cual es contrario al principio de proporcionalidad de la pena y constituye una gravísima afectación de los derechos políticos, protegidos en el artículo 23 de la CADH, en relación con el artículo 1.1 de la misma<sup>132</sup>.

Lo sentenciado por la CIDH, es clave para constatar que Chile se encuentra en una crisis democrática, entre otras cosas, por la posición que adopta la Constitución de 1980 para hacer frente a algo que llama terrorismo, pero que – a ojos de esta Corte – es protesta social. En la medida que el texto constitucional permita que la figura del terrorismo sea una excepción al sistema de garantías constitucionales, los derechos de las personas condenadas por este tipo serán relegadas a un segundo plano, lo que no resulta aceptable de un Estado que se hace llamar democrático. Un Estado de estas características reconoce el valor que tienen los movimientos sociales y

---

<sup>130</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, Sentencia de Fondo (2014), párr. 376

<sup>131</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, Sentencia de Fondo (2014), párr. 376

<sup>132</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, Sentencia de Fondo (2014), párr. 386.

los derechos de todo grupo de personas. El artículo 1 de la Carta Fundamental, en su inciso cuarto, alude – justamente – al principio de servicialidad del Estado con la finalidad de promover el bien común y permitir la mayor realización espiritual y material posible de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, deber con el que el Estado chileno aún está en deuda.

#### 4. Consideraciones finales

El conflicto mapuche no es terrorista, sino social. Si revisamos los tres elementos del terrorismo expuestos anteriormente, se aprecia que en el conflicto mapuche falta el objetivo político propio del terrorismo. La finalidad del pueblo mapuche no es destruir la democracia, sino que lograr una reivindicación de tierras, de derechos colectivos, de autodeterminación y de autonomía. Por tanto, sin este objetivo, cae toda pretensión que intente apodarar la protesta social como terrorista.

Segundo, la ley no es respetuosa de las garantías establecidas en tratados internacionales ratificados por Chile y que deben ser acatadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Constitución Política.

A lo anterior, habría que agregar dos cosas. Por un lado, no hay tal efectividad punitiva de la Ley Antiterrorista, es decir, no se cumple con la finalidad pública de trabajar por el bien común, según como se suele justificar la aplicación y existencia de esta ley. Al contrario, su invocación “se está convirtiendo en una herramienta de uso discrecional y político”<sup>133</sup>. En consecuencia, “no basta solo afirmar la importancia del Derecho, también es necesario determinar de qué forma se va a reaccionar normativamente, pues una exacerbación punitiva puede resultar aún más contraproducente”<sup>134</sup>. En efecto, ello puede significar que, efectivamente, la organización se enfrenta a un Estado que efectivamente lesiona las garantías ciudadanas”<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> Rivas (2017) 279.

<sup>134</sup> Carnevali (2015) 208.

<sup>135</sup> Carnevali (2015) 208.

Por el otro, no está justificado que los textos constitucionales incorporen referencias expresas al terrorismo por tres razones. Primero, porque, al hacerlo, se le otorga un mandato de tipificación al legislador que abre la puerta a las violaciones de derechos humanos. Segundo, porque las inhabilidades para ocupar ciertos cargos públicos o privados solo dan cuenta del carácter político del terrorismo, nuevamente, en contra de los derechos humanos. Tercero, porque la actual tipificación del terrorismo sólo abarca una parte del fenómeno que no está a la altura para hacer frente a las violaciones de derechos humanos. En consecuencia, el Estado de Chile tiene una deuda no saldada con su pueblo desde 1980, y que debe trabajar para que el gobierno de turno no utilice el terrorismo como pretexto para reprimir la protesta social y la disidencia ni que, al implementar los estándares internacionales en la materia, desconozca las garantías individuales contenidas en su ordenamiento constitucional y en los tratados de protección de los derechos humanos<sup>136</sup>.

## CONCLUSIONES

El terrorismo está siendo utilizado como un mecanismo de domesticación de la democracia para despolitizar a la sociedad de las supuestas fuerzas disidentes internas que buscarían destruirla, lo que produce dos importantes problemas. Primero, dicho mecanismo ha logrado una enorme fuerza gracias a su inclusión en el primer capítulo de la Constitución de 1980, referido a las bases de nuestra institucionalidad, lo que – paradójicamente – produce desafortunadas consecuencias para la convivencia democrática de la sociedad y la conservación del Estado de derecho. Segundo, dichas consecuencias nos obligan a replantearnos cómo organizar nuestra sociedad, qué tratamiento jurídico se le va a dar al terrorismo, a qué concepción de la democracia queremos adherir, y cómo nuestras prácticas constitucionales, legislativas y judiciales van preservar el espacio de valores de dicha democracia. Por tanto, la cuestión pasa por encontrar una justificación razonable a la existencia del terrorismo dentro de nuestro sistema democrático y por una correcta definición de sus límites.

---

<sup>136</sup> Declaración del Grupo Latinoamericano de Estudios de Derecho Penal Internacional sobre tratamiento jurídico del terrorismo, de 29 de octubre de 2014.

En cuanto a su justificación, si la finalidad de la introducción de la figura del terrorismo en nuestro ordenamiento jurídico es la protección de la democracia<sup>137</sup>, es válido preguntarse por el cumplimiento de dicho objetivo. En otras palabras, ¿es la incorporación constitucional del terrorismo algo que haga más efectiva la lucha de acciones violentas que alteran el orden público? No, al legitimarse la violencia que el Estado ejerce en contra ciertos grupos e ideologías, no hay forma de controlar el poder punitivo, lo que desata nuevos odios producidos por injusticias, segregaciones y abusos de poder. Por tanto, si bien no es posible justificar la tipificación del terrorismo sin una alusión a la democracia, tampoco es posible proteger la democracia unidireccionalmente, como hasta el día de hoy ha ocurrido.

Pensar el terrorismo como un tipo legal excepcionalísimo, en virtud del cual la propia democracia se vuelve temporalmente antidemocrática para proteger su continuidad, tiene la ventaja de brindar una real protección a los derechos humanos. En consecuencia, si el sistema democrático utiliza el terrorismo como una herramienta para su conservación, lo lógico es que la respuesta antidemocrática sea tan precisa que el sistema no se anule a sí mismo, pues, de lo contrario, el instrumento se hace ineficaz para los propósitos para los cuales fue creado. Por tanto, el primer límite a la figura del terrorismo en nuestra sociedad es su utilidad para la democracia. Ahora bien, como diría Kant *el fin no justifica los medios*, por ende, aunque la introducción del terrorismo en un texto constitucional y legal es de utilidad para la democracia, dado que el terrorismo es contrario a los derechos humanos, la legislación antiterrorista no puede ser de tal magnitud que pase a llevar estos derechos. Por tanto, el segundo límite son los derechos humanos. De no ser así el sistema terminaría convirtiéndose en uno “terrorista”, aplicándose a sí mismo una normativa de excepción que vulnera estos derechos.

Chile al incorporar el terrorismo en el artículo 9 de la Constitución Política, se ha constituido en un sistema de excepción a nivel comparado, y las inhabilidades políticas del inciso segundo del mismo artículo contravienen lo prevenido por el Sistema Interamericano, en cuanto suspende los derechos fundamentales de las personas. Se propone: Primero, romper con la

---

<sup>137</sup> Villegas (2002 - 2003) 180.

unidireccionalidad del delito terrorista, con el propósito que su normativa sea una verdadera herramienta de protección a la democracia al abarcar tanto los ataques causados por agentes del Estado como por civiles. Segundo, cambiar la forma en que se ha cristalizado la relación entre terrorismo y constitucionalismo, modificando el artículo 9 y trasladándolo al campo del derecho penal. Lo anterior se justifica, porque la regulación actual es contraria a la Constitución, a la democracia y al terrorismo. Además, su eliminación ayudaría a limpiar del texto constitucional de viejas doctrinas que hoy no hacen frente a las actuales amenazas.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Acevedo, N. (2015). “Un fantasma recorre el campo: anticomunismo, sindicalización campesina y Ley de Defensa Permanente de la Democracia (Chile, 1946 – 1948)” en *Cuadernos de Historia* 42: 127 – 151.
- Agüero, F. (1988). “Autonomía de las fuerzas armadas en el autoritarismo y la democracia en Chile” en A. Varas (Ed.) *La Autonomía Militar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 167 – 196.
- Aguirre, F. y Bustos, R. (2014). “Terrorismo y Constitución de 1980, con especial referencia a la aplicación de la ley antiterrorista en el marco del conflicto del Estado con el pueblo mapuche” en Couso, Javier (Ed.), *Annuario de Derecho Público* 2014: 173 – 201.
- Barnard, A. (2012). “El Partido Comunista de Chile y las políticas del tercer periodo, 1931 – 1934”, en O. Ulianova, M. Loyola y R. Álvarez (Eds.), *1912 – 2012: El siglo de los comunistas chilenos*. Santiago, Universidad de Chile, 115 – 169.
- Bueno Arús, F. (2009). *Terrorismo: Algunas cuestiones pendientes*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Carnevali, R. (2015) “El terrorismo de Estado como violación a los derechos humanos: en especial la intervención de los agentes estatales” en *Estudios Constitucionales* 13(2): 203 – 236.
- González, M. (8 de diciembre de 2009) “Por qué se decidió eliminar a Frei” en *Ciper Chile*. Disponible online en: <https://ciperchile.cl/2009/12/08/porque-se-decidio-eliminar-a-frei/> (22 de junio de 2018).
- Cortés, J. (2019). “La legislación antiterrorista en Chile: diagnóstico y propuestas de modificación” en *Centro de Estudios Interculturales e Indígenas* 3: 1 -25.
- Cristi, R. (2000) *El pensamiento político de Jaime Guzmán: autoridad y libertad*. Santiago: LOM.
- Cristi, R. y P. Ruiz- Tagle (2006). *La República en Chile: Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano*. Santiago: LOM.
- Del Barrio, Á. y J. León (1991) *Terrorismo, Ley Antiterrorista y Derechos Humanos*. Santiago: Universidad Académica de Humanismo Cristiano.
- El Nacional (15 de septiembre de 2017) “El terrorismo sacude el Reino Unido por quinta vez en 2017”. Disponible online en: <http://www.el->



- nacional.com/noticias/mundo/terrorismo-sacude-reino-unido-por-quinta-vez-2017\_203733 (10 de abril de 2018).
- France24 (24 de marzo de 2018) “Entre 2014 y 2018 Francia ha sufrido 8 atentados terroristas”. Disponible online en: <http://www.france24.com/es/20180323-atentados-terroristas-francia-estado-islamico>
- García, G. y Contreras, P. y V. Martínez, Victoria (2016) *Diccionario Constitucional Chileno*. Santiago, Editorial Hueders
- Garretón, M. (1978) “De la seguridad nacional a la nueva institucionalidad. Notas sobre la trayectoria ideológica del nuevo Estado autoritario” en *Revista Mexicana de Sociología*, 40 (4):103 - 127.
- Grez, S. (2015) “Un episodio de las políticas del Tercer Periodo de la Internacional Comunista: elecciones presidenciales en Chile, 1931” en *Historia 2*: 463 – 503.
- Guzmán, J. (2015) “El terrorismo como delito común”, en Ambos Kai, Malarino Ezequiel y Steiner, Christian (Ed.). *Terrorismo y Derecho Penal*. Colombia, fundación Konrad Adenauer. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34899.pdf>
- Huneus, C. (2009) *La Guerra Fría chilena: Gabriel González Videla y la Ley Maldita*. Santiago: Editorial Debate.
- Krebs, R. (2010) *Breve historia universal (hasta el año 2000)*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Labarca, J. (2017) ““Por los que quieren un gobierno de avanzada popular’: Nuevas prácticas políticas en la campaña presidencial de la Democracia Cristiana, Chile, 1962–1964” en *Revista Latin American Research Review*, 52(1): 50-63.
- La Tercera (21 de octubre de 2017) “Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “La Ley Antiterrorista impide tratar el tema mapuche, que es político y social”, Disponible online en: <http://www2.latercera.com/noticia/presidente-la-comision-interamericana-derechos-humanos-la-ley-antiterrorista-impide-tratar-tema-mapuche-politico-social/> (23 de junio de 2018).
- Leal, F. (2003) “La Doctrina de la Seguridad Nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur”, en *Revista Estudios Sociales* (15): 74 - 87.
- Lira, R. y A. Harambour (2007) *Historia de Chile*. Santiago: Editorial Santillana.

- Orozco, S. (2010) “Seguridad Hemisférica en América. Concepto, historia y actualidad. Nuevas amenazas, armamentismo sudamericano, narcotráfico y crimen organizado en México” en *Revista Ratio Juris* 5(11): 117 - 144.
- Plaza, C. (2012) “Soviets, cuartelazos y milicias obreras: los comunistas durante los doce días de la República Socialista, 1932”, en Ulianova, O., Loyola, M. y Álvarez, R. (Eds.). *1912 – 2012: El siglo de los comunistas chilenos*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile, 171 – 193.
- Ribera, T. (1984). “Alcances y finalidad del art. 8 de la Constitución Política del 80” en *Estudios Públicos* 20: 253-289.
- Rivas, A. (2017) “Los derechos humanos de los pueblos indígenas en la política pública chilena”, en Vial, T. (Ed.). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2017*. Santiago, Universidad Diego Portales, 245 – 286.
- Ruíz – Tagle, P y R. Cristi (2014) *El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y el poder constituyente*. Santiago, LOM.
- Santana, R. (2006) *Agricultura Chilena del siglo XX: contextos, actores y espacios agrícolas*. Santiago, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana – CEDER.
- Schmal, R. y R. Ruíz (2015). “Frei Montalva: Su visión del golpe de Estado del 73” en *Revista Análisis Político*, 28 (84): 167 - 185.
- Tinajero, S. (2008) “Seguridad Hemisférica” en Arjona J. y Hardaga C. (Comp.). *Terrorismo y Derechos Humanos*. México, Fontamara, 115 – 132.
- T13 (30 de mayo de 2017) “Qué es terrorismo (y qué no es)”. Disponible online en: <http://www.t13.cl/blog/bloguero-invitado/que-es-terrorismo-y-no-es> (11 de junio de 2018).
- Valdivia, V. (2010). “¡Estamos en guerra, señores! El régimen militar de Pinochet y el pueblo, 1973 – 1980” en *Historia* 43(1): 163 - 201.
- Valdivia, V. (2017). “Los tengo plenamente identificados. Seguridad Interna y control social en Chile, 1918 – 1925” en *Historia* 50(1): 241-271.
- Varas, A. (1987) “Los militares en el poder. Régimen y gobierno militar en Chile 1973 – 1986”, Pehuén. Vásquez, D. (Ed.) (2008). *Salvador Allende: vida política y parlamentaria 1908 – 1973*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Vásquez, D. y F. Rivera (Eds.) (2012). *Arturo Alessandri Palma y su época: vida, política y sociedad*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible online en: <https://www.bcn.cl/noticias/biblioteca-del-congreso-lanza->

- libro-con-inedito-registro-en-audio-de-arturo-alessandri-palma (15 de junio de 2018).
- Villegas, M. (2002 - 2003) “Convención Interamericana contra el Terrorismo: Entre la involución de las garantías y la desprotección de los derechos humanos” en *Revista Derecho y Humanidades* 9: 175 – 201.
- Villegas, M. (2016a) “Contribuciones para un concepto de terrorismo en el derecho penal chileno” en *Política Criminal* 11(21): 140 – 172.
- Villegas, M. (2016b) “El terrorismo en la Constitución chilena” en *Revista de Derecho (Valdivia)* 29 (2): 295 – 319.
- Villegas, M. (2018) “Tratamiento jurisprudencial del terrorismo en Chile”, en *Política Criminal* 13 (25): 501 – 547.
- Waldron, J. (2016), *Political, political theory. Essays on Institutions*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Zamora, C. (2016). “Movimientos sociales, democracia y Estado de derecho. Una mirada a la contribución de los movimientos sociales a la democratización e institucionalización del Estado de derecho”, en *Tla – Melana*, 9 (39): 153 – 171.