

Documento de trabajo legislativo

**EL TERRORISMO COMO HECHO PUNIBLE:**  
Análisis conceptual, comparado y legislativo de los delitos terroristas

Alejandra Olave Albertini  
Asistente de investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Chile

La primera dificultad que enfrenta todo análisis del terrorismo, tanto desde el punto de vista de su caracterización fenoménica, como de su tematización jurídico-penal, radica en lo elusiva que resulta ser la elaboración de una definición del mismo.<sup>1</sup> Semejante dificultad no se reduce a la simple fijación de los contornos semánticos del concepto, como sucedería con cualquier término que exhiba algún grado importante de vaguedad. Antes bien, el problema concierne a la peculiaridad del terrorismo como un atentado con significación política, esto es, como una forma de comportamiento cuyo carácter ilícito y, potencialmente, delictivo no es independiente del contexto político-institucional en el que tiene lugar.<sup>2</sup> Ello implica que el concepto de terrorismo exhiba un carácter irreductiblemente polémico: su uso —generalmente presente en contextos de pugna ideológica—<sup>3</sup> suele responder a una estrategia de demonización del *adversario* político, consistente en negar su calidad de tal por la vía de presentarlo como un *enemigo* a ser excluido de la comunicación social. Terrorista sería aquel que, al situarse por fuera de los límites de la comunidad política, haría imposible toda forma de interacción deliberativa con él.

Sólo en la medida en que la dificultad anterior sea reconocida, es posible acometer la tarea de elaborar una conceptualización jurídico-penal del terrorismo que sea suficientemente sensible a la preponderancia que la pregunta por su posicionamiento sistemático exhibe en el debate actual. A este respecto, las coordenadas que fijan los extremos de la disputa, tanto en el derecho chileno, como en el derecho comparado, son las siguientes: por una parte, la caracterización del terrorismo como un delito perteneciente a la legislación penal común que suele adoptar la forma de una hipótesis calificada de uno o más delitos comunes; por la otra, la tematización del terrorismo como delito perteneciente a la legislación especial, quedando, en tal medida, asociado a un modelo de derecho penal de excepción.

Por lo anterior, antes que proponer una definición de terrorismo que fije los contornos del análisis de la legislación chilena actual y de las reformas propuestas, en el presente informe se opta por abordar el problema, en primer lugar, dando cuenta de los modelos utilizados para la regulación jurídico-penal del terrorismo, tanto en el ámbito nacional como internacional. En ese sentido, el objetivo de la primera parte consiste en ofrecer, de la mano de la presentación de los posibles modelos regulativos, algunas nociones generales para la caracterización jurídico-penal del terrorismo, en pos de defender lo que, en dicho contexto, se conoce como “modelo triádico”. La segunda parte del informe aborda el problema de la viabilidad de la implementación de dicho modelo en el contexto regulativo chileno, tomando en consideración la legislación actual y las reformas que se han propuesto (Proyectos de ley presentados en Boletín 9692-07 de la expresidenta Bachelet y Boletín 9669-07). Por último,

---

<sup>1</sup> Cancio (2010), pp. 17-8.

<sup>2</sup> Lo cual no implica tratarlo como un “delito político” en el sentido indicado más abajo.

<sup>3</sup> Coady (2004), p. 3.

en la tercera parte, se analiza con relativo detalle la indicación sustitutiva presentada por el actual gobierno.

## 1. LA CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICO-PENAL DEL TERRORISMO

### 1.1. Entre legislación común y derecho penal de excepción

Tal como fuera anticipado, el punto de partida más adecuado para el estudio del concepto jurídico-penal de terrorismo parece ser la revisión del problema concerniente a la posición sistemática que la prohibición de las conductas terroristas ha de ocupar dentro de la regulación penal. A este respecto, son tres las posibilidades que ofrece el debate doctrinal: i) los así llamados delitos terroristas se reducen a los delitos (comunes) perpetrados en el contexto de la realización de actividades terroristas; ii) dichos delitos corresponden, más bien, a “un segmento de tipificación especial”<sup>4</sup>, que, pese a su carácter especial y a las particularidades de su regulación (gravedad de las penas, estatuto procesal diferenciado, adelantamiento de la punibilidad, etc.), en todo caso formaría parte del régimen jurídico propio del Estado de derecho en tiempos de normalidad; iii) los delitos terroristas se corresponden con una figura delictiva propia de un régimen de “derecho penal de excepción”.

Pese a tratarse de un debate que excede los alcances del presente informe, es necesario formular algunas consideraciones referidas a la valoración comparativa de dichas alternativas. A este respecto, la primera opción – en todo caso, minoritaria –<sup>5</sup> merece ser rechazada en atención a lo radicalmente inverosímil que resulta, al día de hoy, negar la particularidad del terrorismo como un fenómeno delictivo cuya significación social es difícilmente equiparable a la de cualquier otro. Esto explica, por lo demás, su especialísimo régimen jurídico. Así, una comprensión del terrorismo que no dé cuenta de semejante peculiaridad no está en condiciones de explicar la legislación actualmente vigente en Chile, quedando, por ello, refutada de *lege lata*; pero tampoco resulta seriamente defendible como propuesta de *lege ferenda*, precisamente en atención a la significación política, social y cultural que el fenómeno del terrorismo ha adquirido durante las últimas décadas, tanto nacional, como internacionalmente.<sup>6</sup>

Del mismo modo, la interpretación del terrorismo como un fenómeno “cuasi-bélico” al cual resultaría aplicable, en tal medida, un “derecho de guerra” propio de un modelo de derecho penal de excepción, tampoco representa una alternativa regulatoria satisfactoria. Como acertadamente advierte Cancio, formas de regulación que disponen regímenes de excepción jurídico-penal para el así llamado “combate contra terrorismo”, en la línea del discurso que

---

<sup>4</sup> Cancio (2010), p. 138.

<sup>5</sup> Cancio (2010), p. 139, con ulteriores referencias. En el contexto nacional, defendiendo dicha postura recientemente, Guzmán Dalbora (2015), pp. 203ss.

<sup>6</sup> Considérese, en el plano internacional, el surgimiento de un nuevo terrorismo global durante los últimos años. Cancio (2010), p. 140.

concibe al delincuente como enemigo de la comunidad,<sup>7</sup> resultan incompatibles con la concepción de la justicia penal como un sistema que descansa sobre la vigencia del principio de culpabilidad, esto es: con la idea del derecho penal como derecho no del enemigo, sino del ciudadano.<sup>8</sup> Además, dicha tematización dificulta disponer de un criterio que permita adoptar un posicionamiento crítico frente a la actual regulación chilena. Esto se torna especialmente relevante una vez que se advierte el significado simbólico que ha adquirido la incorporación del (nuevo) artículo 9° de la Constitución teniendo en consideración que ésta corresponde a un texto forjado precisamente en un gobierno que llevó adelante una política de exterminio y tortura de sus opositores políticos. Así, tras la explícita declaración constitucional del terrorismo como esencialmente “contrario a los derechos humanos”, parece subyacer también la perpetuación del “pecado de origen” de la propia legislación antiterrorista incubada durante la dictadura cívico-militar, al instaurarse – valga la analogía psicoanalítica – un verdadero mecanismo de “proyección-negación” en la regulación: al mostrar su preocupación *constitucional* por el peligro que representaría el terrorismo “en cualquiera de sus formas” (art. 9° CPR), el sistema político-institucional parece poner de manifiesto, una vez más, su incapacidad de asumir el carácter incontrovertiblemente terrorista del régimen que dio origen a dicha regulación.<sup>9</sup>

Las consideraciones anteriores hablan decididamente a favor de la adopción de un modelo regulatorio intermedio, que, por una parte, reconozca la especial gravedad de los delitos terroristas otorgando, de paso, sentido al tratamiento regulativamente diferenciado de los mismos, pero que, por otra, asuma un compromiso irrestricto con los principios fundamentales que legitiman la producción y aplicación de las normas de sanción penal en el marco de un Estado democrático de derecho. En nuestra opinión, el modelo que mejor se adecúa a ambas exigencias es el así llamado “modelo tríadico”.

## 1.2. La configuración del injusto del delito terrorista: el “modelo tríadico”

### a) El delito terrorista como delito de organización terrorista

Sobre ese trasfondo, cabe notar que, en términos generales, lo distintivo de una conducta terrorista corresponde al ejercicio de un grado particularmente elevado de violencia desplegada como estrategia de comunicación política<sup>10 11</sup> y dirigida a impugnar el monopolio estatal

---

<sup>7</sup> Jakobs (2006), pp. 163-204.

<sup>8</sup> Cancio (2010), pp. 24ss., 46ss., 138ss.

<sup>9</sup> Cox, p. 207.

<sup>10</sup> Coady (2004), p. 4, quien luego de una revisión de las definiciones de terrorismo ofrecidas por la literatura, señala que la violencia de naturaleza política es un punto en común que se puede encontrar en prácticamente todas.

<sup>11</sup> En este punto es importante no dar el paso en falso de entender que dicha estrategia de comunicación política, en tanto elemento del injusto del delito de terrorismo, lo transforma en un “delito político”, categoría reservada para las formas de criminalización de actividades políticas dentro del Estado. La criminalización de dichas actividades es propia de regímenes que consideran ilegítimas modalidades de participación características de un Estado democrático de derecho, tales como la formación de partidos políticos y la participación deliberativa

de la fuerza,<sup>12</sup> en pos de socavar los mecanismos institucionales de formación de la voluntad política propios del Estado de Derecho.<sup>13</sup> En tal medida, la violencia terrorista ha de ser de una entidad tal que haga reconocible el potencial debilitamiento de la vigencia de los mecanismos estatales de deliberación y decisión política.

Esto último es crucial para identificar el primer elemento constitutivo del injusto del delito terrorista, consistente en el carácter organizacional del mismo: el delito terrorista es, antes que todo, un delito de *organización terrorista*. La razón de ello es relativamente obvia: recién en el contexto de una estructura que exhiba un cierto nivel de complejidad, es plausible reconocer una base fáctica idónea para el despliegue de la estrategia de violencia comunicativa que define a la finalidad subversiva propia de la actividad terrorista.

Ahora bien, lo anterior es decisivo no sólo a la hora de ofrecer una conceptualización del terrorismo que no posea únicamente valor teórico-jurídico, sino además para elaborar un concepto de delito terrorista que tenga rendimiento político-criminal. Un dato distintivo de la agenda regulativa de combate contra el terrorismo consiste en la tendencia a la banalización de este último por medio de la ampliación acrítica del catálogo de conductas potencialmente constitutivas de atentados terroristas. Ello puede resultar, irónicamente, en una regulación incapaz de satisfacer su propia pulsión punitivista en la medida en que sean tematizadas como terroristas conductas que carecen de la capacidad mínima para socavar los mecanismos jurídico-institucionales de despliegue de comunicación política, soslayándose, con ello, lo distintivamente grave de la violencia terrorista.<sup>14</sup>

Esto último es el caso, por ejemplo, tratándose de aquellas formas de actuación que suelen ser agrupadas bajo la noción de “terrorismo individual”, figura que ha sido incorporada tanto en el mensaje presentado por el gobierno de la expresidenta Bachelet de 2014 (boletín N° 9692), como en la indicación sustitutiva de la ley 18.314 recientemente presentada por el actual gobierno del presidente Piñera. No es casualidad que semejante figura haya encontrado decidida resistencia tanto a nivel doctrinal,<sup>15</sup> como de reflexión pre-legislativa. En efecto, tanto la comisión técnica asesora encargada de proponer un Anteproyecto de Código Penal (anteproyecto de nuevo Código Penal enviado al Congreso Nacional con fecha 10 de marzo de 2014, a través de mensaje N° 345-361),<sup>16</sup> como la comisión técnica encargada de proponer una nueva legislación antiterrorista<sup>17</sup> optaron por elaborar propuestas de regulación sobre la

---

en éstos, la oposición mediante el discurso público a políticas del órgano gobernante, entre otras. En este sentido, Cancio, pp. 136ss.

<sup>12</sup> Cancio (2010), p. 126ss.

<sup>13</sup> Cancio (2010), p. 182ss., Mañalich (2017), pp. 404ss., reconociendo que este último punto es el que permite diferenciar la especie de la organización terrorista frente al género de la organización delictiva.

<sup>14</sup> Mañalich (2017), p. 405.

<sup>15</sup> Así, Cancio (2010), Hernández (2011), Cox (2015), Mañalich (2015), Villegas (2016a), Villegas (2016b), Mañalich (2017).

<sup>16</sup> La comisión asesora estuvo integrada por los abogados Juan Domingo Acosta S., Antonio Bascuñán R., Jorge Bofill G., Juan Pablo Cox L., Héctor Hernández B., Francisco Maldonado F. y Alex Van Weezel de la C.

<sup>17</sup> La comisión tuvo como coordinador a Juan Pablo Hermosilla O. y estuvo integrada por los abogados y académicos Enrique Aldunate E., Javier Couso S., Juan Pablo Cox L., Héctor Hernández B., María Inés Horvitz L., Juan Pablo Mañalich R. y José Ignacio Núñez L.

base de la conceptualización del delito terrorista como un hecho punible autónomo que representa una especie particularmente agravada de criminalidad organizada.

#### b) La violencia como instrumento de comunicación política

Junto con el carácter organizacional, entendido como *elemento estructural*, el injusto del delito terrorista contiene además un *elemento instrumental*, consistente en el uso de violencia puesto al servicio del despliegue de una estrategia comunicacional. La dimensión colectivo-organizacional que caracteriza al elemento estructural configura la base del injusto del delito terrorista, proveyendo el contexto de significación delictiva en virtud del cual cada aporte individual adquiere una magnitud autónoma de “ataque (ideal) al Estado”,<sup>18</sup> así como operando “como caja de resonancia a partir de la cual se materializa la proyección delictiva” de la agrupación.<sup>19</sup> Sobre esa base, el elemento instrumental configura la modalidad de despliegue del respectivo mensaje comunicacional, es decir, los medios empleados para hacer operativa la estrategia de comunicación política. Dicha modalidad no es otra que la utilización de la violencia.

Lo anterior tiene dos consecuencias de máxima relevancia. En términos teóricos, la significación política del delito terrorista, ya referida al inicio de este informe, no sólo evita validar una comprensión del mismo como “delito político”, sino que constituye la exacta subversión del sentido de la actividad política en un régimen democrático, la cual descansa precisamente sobre un principio de absoluta proscripción del recurso a la violencia como método de actuación política. En términos prácticos, la fijación del catálogo de delitos cuya perpetración puede servir como instrumento de promoción de la agenda de la organización terrorista debe quedar sometida a un principio de restricción funcional, con arreglo al cual dicho catálogo tendría que encontrarse estrictamente circunscrito a delitos que sean aptos para avanzar finalidades propias de una organización como esa.

#### c) El debilitamiento de la institucionalidad político-democrática como finalidad terrorista

Por último, junto con los elementos estructural y funcional, el injusto del delito terrorista contiene un *elemento teleológico*, consistente en la finalidad de socavamiento de los mecanismos institucionales de deliberación y decisión política del Estado de Derecho. Semejante finalidad otorga a la asociación su carácter distintivamente terrorista, distinguiéndola de las asociaciones criminales comunes y completando, de ese modo, la estructura triádica del delito terrorista.

---

<sup>18</sup> Cancio (2010), p. 131.

<sup>19</sup> Cox (2015), p. 211.

En este punto, es crucial notar, empero, que la finalidad en cuestión no queda reducida a los efectos intimidatorios perseguidos por la organización terrorista. No son las consecuencias que puedan contingentemente seguirse del despliegue de violencia,<sup>20</sup> sino su uso como estrategia de sometimiento de la población para la consecución de un objetivo de desestabilización política, aquello que confiere significación terrorista a los hechos perpetrados por la organización.<sup>21</sup> Esta constatación es indispensable para evitar toda forma de aproximación *psicologista* al concepto de terrorismo que lo vuelva operativamente inmanejable, tal como sucede, por ejemplo, con aquellos modelos regulativos que hacen depender la identificación del carácter terrorista de un determinado comportamiento de la existencia de un propósito de amedrentamiento de la población.

## 2. EL TRATAMIENTO DEL TERRORISMO EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL DERECHO PENAL COMPARADO

### 2.1. El terrorismo en el derecho internacional

El panorama en el derecho internacional tampoco es alentador en cuanto a brindar una definición precisa del concepto de terrorismo.<sup>22</sup> En este punto, el debate se ha centrado principalmente en la pregunta acerca del carácter (no-)terrorista de aquellos grupos cuyo uso de la violencia pueda encontrarse justificado en atención al carácter emancipatorio de la finalidad que los motiva.<sup>23</sup>

No obstante, a partir de los diversos instrumentos internacionales que buscan prever, detectar y sancionar comportamientos considerados como terrorismo internacional, promoviendo la cooperación entre Estados,<sup>24</sup> es posible esbozar algunos lineamientos de la conceptualización del terrorismo en el derecho internacional. Entre dichos instrumentos, cabe destacar la decisión marco del Consejo sobre la Lucha contra el Terrorismo (2002/475/JAI), sobre la que se basó el proyecto del gobierno de la expresidenta Bachelet,<sup>25</sup> y la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo que derogó dicha decisión marco.

Ambos instrumentos presentan definiciones similares de terrorismo, centrándose en el elemento teleológico, el cual se materializa en la exigencia de que los delitos que se especifican sean cometidos con el objetivo de intimidar a la población, obligar a poderes públicos u organizaciones internacionales a realizar u omitir determinados actos, o desestabilizar grave-

---

<sup>20</sup> Coady (2004), p. 5.

<sup>21</sup> Mañalich (2017), pp. 374ss.

<sup>22</sup> Villegas (2016a), pp. 141ss., Mañalich (2017), p. 369, nota 7, ambos con ulteriores referencias.

<sup>23</sup> Segovia (2014), pp. 4ss.

<sup>24</sup> Lo que generalmente se traduce en una regla de extradición u obligación de juzgar. Segovia (2014), pp. 212-213

<sup>25</sup> Villegas (2016a), p. 143.

mente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional. La principal diferencia entre ambos consiste en la adición al catálogo de delitos terroristas de la Directiva de “la interferencia ilegal en los sistemas de información a [sic] tenor del artículo 4 de la Directiva 2013/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo”, relativa a los ataques contra los sistemas de información.

En nuestra región, la Convención Interamericana contra el Terrorismo ha evitado deliberadamente definir el concepto de terrorismo, remitiéndose, en este punto, a los convenios y protocolos aprobados por las Naciones Unidas hasta el año 2002.<sup>26</sup>

Finalmente, y directamente vinculado con lo anterior, es fundamental tener en consideración que, en lo tocante a las obligaciones emanadas de la suscripción de los instrumentos internacionales ratificados por Chile, ninguna de ellas consiste en la incorporación a la legislación doméstica, ni menos en la transcripción directa, de los delitos contemplados en dichos instrumentos como delitos terroristas. Antes bien, las obligaciones se restringen sólo a la exigencia de *tipificación* de las conductas respectivas; no abarcan, así, la exigencia de tipificación de las mismas *como delitos terroristas*.<sup>27</sup>

## 2.2. El terrorismo en el derecho penal comparado

En este punto, es importante comenzar aclarando que, en lo tocante a las formas de manifestación del fenómeno del terrorismo, tanto Norteamérica como Europa constituyen contextos diversos al latinoamericano.<sup>28</sup> Sobre la base de lo que representaron los atentados del 11 de septiembre de 2011 en Nueva York, los contextos norteamericano y europeo han estado marcados por la violencia de tinte político-religioso.<sup>29</sup> En Latinoamérica, en cambio, la violencia terrorista ha sido ejercida fundamentalmente por organizaciones con un agenda delictiva anterior a la propiamente terrorista (por ejemplo, organizaciones ligadas al narcotráfico) o por aparatos gubernamentales represivos tales como los servicios de inteligencia de la dictadura cívico-militar chilena. Ello explica que, en los contextos europeo y norteamericano, la discusión se haya centrado en el así llamado “terrorismo internacional”, en particular, en su delimitación frente a los crímenes de guerra. Lo cual, por supuesto, no excluye que el debate sobre el tratamiento dogmático del delito de terrorismo, en especial el debate europeo, merezca ser revisado con relativa detención de cara a racionalizar la propia discusión legislativa chilena.

---

<sup>26</sup> Convención Interamericana contra el terrorismo, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02) de 3 de junio de 2002. Villegas (2016a), p. 144, reconociendo además que dicha convención, a pesar de ampliar la cantidad de conductas susceptibles de ser catalogadas como terroristas, en comparación con las directivas de la Unión Europea, circunscribe la finalidad política como elemento teleológico a la protección de los respectivos órdenes constitucionales democráticos.

<sup>27</sup> Cox (2015), p. 207 y nota 7, con ulteriores referencias.

<sup>28</sup> Villegas (2016a), pp. 140-1.

<sup>29</sup> Cancio (2010), p. 143.

## a) España

En España, el Código Penal tipifica tanto delitos de organización terrorista, como delitos de terrorismo individual. Tratándose de estos últimos, contenidos en la sección 2ª del Capítulo VII del Título XXII del Libro II del Código Penal español, su calificación como tales se encuentra condicionada al hecho de que los mismos sean perpetrados con una determinada finalidad, poniéndose así especial énfasis en el elemento teleológico y prescindiéndose del elemento estructural.<sup>30</sup> A este respecto, es importante señalar que la reforma al Código Penal introducida por la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo de 2015, amplió drásticamente el catálogo de posibles finalidades perseguidas, en virtud de las cuales los delitos contenidos en el (ya amplio) catálogo de delitos-base pueden considerarse delitos terroristas. Así, de contemplar una (única) finalidad, consistente en “subvertir el orden constitucional o de alterar gravemente la paz pública” (antiguo art. 577), el legislador pasó a considerar las siguientes (múltiples) finalidades (art. 472):

- 1.ª Subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.
- 2.ª Alterar gravemente la paz pública.
- 3.ª Desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional.
- 4.ª Provocar un estado de terror en la población o en una parte de ella.

Junto con el ya mencionado riesgo de trivialización del concepto de terrorismo al que se encuentra expuesto un modelo que admite la posibilidad de conductas terroristas individuales, cabe llamar la atención sobre la excesiva subjetivización que implica la inclusión de la finalidad de “provocar un estado de terror en la población o parte de ella”, al identificarse lo específico de la criminalidad terrorista con los efectos psicológicos que ésta produce en la población.<sup>31</sup> En efecto, la finalidad de amedrentamiento, incorporada en la reforma del año 2015, debilita la significación objetiva de la conducta terrorista, expresada en la modalidad simbólica de la violencia ejercida, por la vía de condicionar dicha significación a la contingencia de los estados mentales – cuando no emocionales – de quienes perciben la violencia, y ya con completa independencia de las razones que sostengan dicha percepción. De ello se sigue que, en principio, también el asesino en serie que, entre otras cosas, mata para producir terror en un sector de la población – digamos, una comunidad rural – tendría que contar, con arreglo a este criterio, como terrorista.

## b) Alemania

---

<sup>30</sup> Mañalich (2017), pp. 409-10.

<sup>31</sup> Mañalich (2015), pp. 157ss.

A diferencia del caso anterior, la regulación alemana evita la subjetivización de la estructura típica de los delitos terroristas mediante la adopción un modelo de tipificación dualista,<sup>32</sup> con arreglo al cual los delitos terroristas se corresponden con formas agravadas de asociación criminal bajo el rótulo de “asociación terrorista”. Así, el parágrafo 129a del Código Penal alemán contempla dos criterios de reconocimiento de una asociación terrorista: de acuerdo con el primer apartado, cuenta como tal toda asociación dirigida a la perpetración de hechos constitutivos de asesinato, homicidio, genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra, secuestro extorsivo o con toma de rehén; de acuerdo con el segundo apartado, cuenta como asociación terrorista toda asociación que lleve a cabo hechos delictivos de menor gravedad (enumerados en dicho apartado), consistentes fundamentalmente en delitos de lesiones corporales, delitos de peligro contra la comunidad, delitos contra el medioambiente, y delitos de tenencia y porte de armamento de guerra y de armas comunes, entre otros, siempre y cuando se satisfagan dos requisitos adicionales: primero, que la perpetración de los mismos se oriente a “intimidar a la población, doblegar la voluntad de un órgano estatal o internacional o remover las estructuras básicas de la organización del Estado”, y segundo, que “la forma de su perpetración o sus consecuencias conlleven la posibilidad de daño considerable para un Estado o una organización internacional”.

Como puede apreciarse, la regulación alemana elude el riesgo de banalización del concepto de terrorismo propio de la legislación española por la vía de exigir, en todo evento, la existencia de un soporte organizacional (elemento estructural). Como contrapartida, su déficit radica en la irrelevancia del elemento teleológico, en tanto elemento que provee significación terrorista a la asociación criminal, cuando los delitos perpetrados revisten especial gravedad (primer apartado del § 129a). De ahí que, en términos de Mañalich, la regulación alemana exhiba un cierto “déficit de politización”,<sup>33</sup> el cual queda de manifiesto en el hecho de que, tratándose de ciertos delitos, la asociación criminal adquiere el carácter de terrorista por el solo hecho de cometerlos.

### c) Francia

En Francia, la regulación del terrorismo es reciente en comparación con sus países vecinos. De acuerdo con el artículo 421 del Código Penal francés, pueden ser constitutivas de delitos terroristas tanto conductas individuales como colectivas, cuando las mismas importen la comisión de alguno(s) de los delitos contemplados en el respectivo catálogo, y siempre y cuando el propósito de su perpetración consista en perturbar gravemente el orden público mediante la intimidación o el terror. En este sentido, la regulación francesa implica una exacerbación de la tendencia subjetivante del concepto de terrorismo, reconociendo no sólo la posibilidad de conductas terroristas puramente individuales, sino que además estableciendo como marca de reconocimiento del carácter terrorista la finalidad con la que se comete el

---

<sup>32</sup> Mañalich (2017), pp. 408ss.

<sup>33</sup> Mañalich (2017), pp. 407ss.

delito respectivo.<sup>34</sup> En un sentido similar a lo que sucede con la legislación española, y a modo de ejemplo, quien comete un homicidio con la finalidad de alterar el orden público, actuando por sí solo y sin estar conectado con organización alguna, podría en principio ser condenado por delito terrorista.

#### d) Italia

Por último, en Italia, el terrorismo no se encuentra regulado en un capítulo específico del Código Penal. En el artículo 270 bis, se tipifica el delito de asociación con finalidad terrorista, entendiéndose por tal a todas aquellas asociaciones que “pueden causar daños graves a un país o a una organización internacional y se llevan a cabo para intimidar a la población o forzar a las autoridades públicas o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto o desestabilizar o destruir estructuras políticas” (art. 270 sexies). Así, el legislador italiano ha puesto particular énfasis en la dimensión política del terrorismo, otorgando especial importancia al elemento estructural, al establecer el delito terrorista como una forma agravada de asociación criminal. Sin embargo, la ausencia de un catálogo específico de delitos que exhiban la gravedad propia del elemento instrumental, representa un problema para la regulación. La dificultad obedece, como es evidente, a la ausencia de una regulación sistemática del terrorismo. Con ello, se deja abierta la posibilidad de que *cualquier* conducta constitutiva de delito pueda llegar a ser considerada terrorista, bastando para ello que la misma sea llevada a cabo por una asociación criminal con las finalidades antes referidas.

#### e) Latinoamérica

En relación con la regulación del terrorismo en Latinoamérica, la posibilidad de que conductas terroristas puramente individuales, dirigidas a la consecución de determinados fines, entre los cuales se encuentra atemorizar a la población, puedan ser constitutivas de terrorismo, se encuentra reconocida en Colombia, México, Uruguay, Ecuador y Argentina.<sup>35</sup> En tal medida, el panorama legislativo latinoamericano no resulta especialmente alentador.

---

<sup>34</sup> Cancio (2013), pp. 308-9, considera que esta es una muestra de que se trata de una regulación que aún está en sus comienzos, lo que además se observa en “la ausencia de un diseño general del sector, como muestra la incorporación sucesiva de diversas infracciones con criterio exclusivamente casuístico”.

<sup>35</sup> Para un panorama pormenorizado y diferenciado por países, véase Ambos, Malarino y Steiner (2015).

## BIBLIOGRAFÍA

1. AMBOS, Kai, MALARINO, Ezequiel y STEINER, Christian (2015): *Terrorismo y Derecho Penal*, (Berlín, Konrad-Adenauer-Stiftung e. v.).
2. CANCIO, Manuel (2010): *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, (Madrid, Reus).
3. CANCIO (2013) “El Derecho penal antiterrorista español y la armonización penal en la Unión Europea”, en *European inklings (EUi) II*, pp. 304-325.
4. COADY, C.A.J. (2004b): “Defining Terrorism”, en: Primoratz, Igor (ed.), *Terrorism. The Philosophical Issues* (Basingstoke, Palgrave Macmillan), pp. 3-14.
5. COX, Juan Pablo (2015): “La estructura –¿triádica?– del injusto terrorista. A la vez, bases para una evaluación comparativa de la regulación legal y de las propuestas legislativas”, en *Revista de Ciencias Penales* (vol. XLII, N° 3), pp. 205-220.
6. HERNÁNDEZ (2011): “Algunas modificaciones a la ley N°18.314”, Informe en Derecho N°3, Defensoría Penal Pública, pp. 1-21.
7. JAKOBS, Günther (2006): "Derecho penal del Ciudadano y Derecho Penal del Enemigo", en Cancio, Manuel; Gómez-Jara Diez, Carlos (Eds.), *Derecho Penal de Enemigo, el discurso penal de la exclusión* (vol. 2, D. de F.), pp. 163-204.
8. MAÑALICH, Juan Pablo (2015): “El terrorismo ante el derecho penal: la propuesta legislativa del gobierno como retroceso”, en *Anuario de Derecho Público* (2015), pp. 154-171.
9. MAÑALICH, Juan Pablo (2017): “Terrorismo y organización”, en *Ius et Praxis* (año 23, N° 1), pp. 367-418
10. SEGOVIA, Antonio (2014): “Marco jurídico internacional en materia de terrorismo”, en *Revista Jurídica del Ministerio Público* (N° 60), pp. 211-246.
11. VILLEGAS, Myrna (2016): “Contribuciones para un concepto de terrorismo en el derecho penal chileno”, en *Política Criminal* (vol. 11, N° 22), pp. 140-172.
13. VILLEGAS, Myrna (2016b): “El terrorismo en la Constitución chilena”, en *Revista de Derecho de la Universidad Austral* (vol. XXIX, N° 2), pp. 295-319.
14. VILLEGAS, Myrna (2018): “Tratamiento jurisprudencial del terrorismo en Chile (1984-2016)”, en *Política Criminal* (vol. 13, N° 25), pp. 501-547.