

Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, que determina conductas terroristas, fija su penalidad y actualiza la legislación vigente en la materia.

Santiago, 25 de agosto de 2023

M E N S A J E N° 150-371/

Honorable Senado:

**A S . E . E L
PRESIDENTE
DEL H .
SENADO**

En uso de mis facultades constitucionales, tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley que determina conductas terroristas, fija su penalidad y actualiza la legislación vigente en la materia.

I. ANTECEDENTES

1. Marco normativo

La Constitución Política de la República dispone, en el inciso primero del artículo 9°, que el terrorismo es por esencia contrario a los derechos humanos y, en el inciso segundo, delega a una ley de quórum calificado la tarea de determinar las conductas terroristas y su penalidad.

Del mismo modo, la Resolución 1.566 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2004), en su punto 3, “[r]ecuerda que los actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar

un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito, no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar e insta a todos los Estados a prevenirlos y, si ocurren, a cerciorarse de que sean sancionados con penas compatibles con su grave naturaleza”.

A su vez, la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002), suscrita y ratificada por el Estado de Chile en octubre de 2004, obliga a los Estados parte a adoptar las medidas necesarias para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo (artículo 1°), con especial énfasis en la adopción de medidas para combatir la financiación del mismo (artículo 4°), decomisar fondos u otros bienes provenientes de o destinados a financiar delitos terroristas (artículo 5°), incluir dichos delitos como base del delito de lavado de dinero (artículo 6°) y cooperar en el ámbito fronterizo para detectar y prevenir estos ilícitos (artículo 7°), todo con pleno respeto a los derechos humanos (artículo 15).

A nivel nacional, es la ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, la norma encargada de regular el tratamiento jurídico-penal que han de recibir las conductas terroristas.

Con todo, a pesar de la abundante regulación internacional sobre la materia y de la adhesión del Estado de Chile a la mayoría de los instrumentos sectoriales, existe un consenso amplio, tanto a nivel político y técnico, acerca de la insuficiencia de la legislación vigente.

1. Diagnóstico sobre la regulación antiterrorista vigente

La ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, fue publicada el 17 de mayo de 1984. En ella se

establecen los elementos que definen cuándo una conducta debe ser considerada como terrorista y las consecuencias jurídicas que tal calificación produce, ya sea, en el proceso penal como en la pena que debe imponerse al responsable.

Con todo, dicho cuerpo normativo ha tenido, en el último tiempo, cada vez menos aplicación, debido a su legitimidad, y deficiencias en las posibilidades de aplicación práctica.

El primer aspecto, esto es, aquel referido a su legitimidad, fue ampliamente abordado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia recaída sobre el caso Norín Catrimán y otros vs. Chile¹. En el conocimiento de dicho caso, entre otras cuestiones, la Corte reprochó la inclusión de delitos de menor entidad dentro del catálogo de delitos terroristas, como el delito de incendio simple del artículo 476 N°3 del Código Penal, la presunción simplemente legal de ánimo terrorista que consagraba el artículo 1° de la misma ley N° 18.314 (hoy derogado²), y la presentación de testigos con identidad reservada sin permitir un efectivo contraexamen por parte de la defensa.

En cuanto al segundo aspecto, relativo a las dificultades en la aplicación práctica de la ley N° 18.314, estas dicen relación con los términos en que se define la conducta constitutiva de un delito terrorista y, en particular, con la complejidad de acreditar el específico ánimo terrorista exigido por el artículo 1° de la ley “finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, sea por la naturaleza y efectos de los medios empleados, sea por la evidencia de que obedece a un plan premeditado de atentar contra una categoría o grupo determinado de personas, sea porque se

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activistas del pueblo indígena mapuche) vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014.

² Mediante la ley N° 20467, que modifica disposiciones de la ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, de fecha 8 de octubre de 2010. Aquella ley tuvo origen en un mensaje del ex Presidente de la República, don Sebastián Piñera.

cometa para arrancar o inhibir resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias”.

Ambos aspectos ya mencionados, han implicado en la práctica y con posterioridad a la derogación de la presunción de ánimo terrorista, una bajísima efectividad de la ley. Así, se ha dictado una sola condena en juicio oral por el delito terrorista,³ a pesar de múltiples casos en que el Ministerio Público ha calificado de terrorista los hechos objeto de la investigación o los querellantes han invocado la aplicación de esta ley.

2. Reciente publicación de la ley N° 21.577

Como se señaló, además de determinar conductas terroristas y establecer su penalidad, la ley N° 18.314 contiene una serie de normas procesales especiales, y, en particular, reglas específicas de protección de testigos en los artículos 15 a 21, con el objeto de resguardar su identidad y, de esa manera, su integridad.

Con todo, gracias a la reciente publicación de la ley N° 21.577⁴, que fortalece la persecución de los delitos de delincuencia organizada, establece técnicas especiales para su investigación y robustece el comiso de ganancias; dichas disposiciones resultan hoy innecesarias.

En efecto, la citada ley modifica el Código Procesal Penal para incorporar, en un nuevo párrafo 3 bis del Título I del Libro Segundo, una serie de técnicas especiales de investigación aplicables tanto a los nuevos delitos de asociación criminal y delictiva como a los delitos terroristas, en virtud del nuevo artículo 226 X.

³ Sexto Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago, rol N° 64-2017, de fecha 15 de marzo de 2018.

⁴ Publicada el 15 de junio de 2023.

Dicha regulación, que incluye herramientas como la interceptación de comunicaciones y equipos informáticos y el empleo de agentes encubiertos, reveladores e informantes; es profusa también en el establecimiento de mecanismos destinados a resguardar la identidad e integridad de los testigos protegidos y de las propias víctimas, aunque no intervengan como testigos (artículo 226 V del Código Procesal Penal).

Por otra parte, y para evitar reproches como los efectuados en la citada sentencia de la Corte Interamericana, la nueva regulación es cuidadosa en establecer el derecho de la defensa de conainterrogar personalmente a los testigos protegidos y agentes especiales (artículo 226 P, inciso tercero del Código Procesal Penal) y en prohibir que el fundamento de la condena descansa únicamente en la declaración de agentes encubiertos reveladores e informantes o de testigos protegidos respecto de los cuales se haya decretado la prohibición de revelar su identidad (artículo 226 U, inciso segundo del Código Procesal Penal).

Así las cosas, las modificaciones introducidas por la ley N° 21.577 regulan de mejor manera la protección de víctimas y testigos de delitos terroristas y, además, ofrecen al Ministerio Público una serie de técnicas especiales de investigación más modernas y efectivas, que las que contenía la ley N° 18.314.

3. Antecedentes de la propuesta: derecho comparado y proyectos de ley

En la elaboración de la presente propuesta se tuvieron a la vista tanto las legislaciones comparadas que han servido de principal inspiración al ordenamiento jurídico-penal chileno, como los principales proyectos de reforma a la ley N° 18.314.

En cuanto a las legislaciones extranjeras, se consideraron, en lo pertinente, los códigos penales de Alemania, España, Francia

e Italia, así como la *Patriot Act* de los Estados Unidos de Norteamérica.

A su vez, en cuanto a los principales proyectos de ley, se revisaron los siguientes boletines legislativos:

i) N° 15.965-07, de mayo de 2023, que modifica la ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, para actualizar su definición, sancionar la colaboración en actos terroristas y eximir de responsabilidad a funcionarios que indica;

ii) N° 14.795-07, de enero de 2022, que establece un nuevo Código Penal, en particular en lo relativo a la tipificación de los delitos terroristas;

iii) N° 9.669-07, de octubre de 2014, 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.;

iv) N° 9.692-07, de noviembre de 2014, que determina conductas terroristas y su penalidad y modifica los Códigos Penal y Procesal Penal.

En relación con el último de los proyectos de ley citados, se tuvieron en especial consideración las conclusiones del informe evacuado por la comisión de expertos que se conformó especialmente para la elaboración de dicha propuesta, integrada por reconocidos expertos en diversas áreas del derecho y, particularmente, del derecho penal⁵.

4. Trabajo conjunto con otros poderes del Estado

⁵ La Comisión fue presidida por Juan Pablo Hermosilla e integrada por Juan Pablo Mañalich, Javier Couso, Héctor Hernández, Enrique Aldunate, Juan Pablo Cox, María Inés Horvitz y José Ignacio Núñez.

A raíz del diagnóstico expuesto, en junio de 2023 el Gobierno adquirió con autoridades del Poder Legislativo y del Poder Judicial, en presencia de representantes del Ministerio Público, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile y la Agencia Nacional de Inteligencia de Chile, el compromiso de presentar un proyecto de ley para reformar la regulación antiterrorista vigente.

Para tales efectos, se conformó una mesa de trabajo interministerial, integrada por representantes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Asimismo, se contó con la asesoría externa del profesor de derecho penal Dr. Juan Pablo Mañalich, académico de reconocida trayectoria y especialización en la materia.

Una primera versión de la propuesta, fundamentada en los antecedentes jurídicos mencionados, fue socializada en una segunda reunión con representantes de las autoridades señaladas, el 27 de julio de 2023. En dicha oportunidad se recibieron las observaciones y sugerencias de los asistentes, de manera verbal o por escrito en los días subsiguientes, gran parte de las cuales fueron recogidas en la presente propuesta.

II. FUNDAMENTOS

Es incuestionable la necesidad de contar con mecanismos legales eficaces para prevenir y sancionar las conductas terroristas, que “constituyen una de las más graves amenazas a la paz y la seguridad” y son “un grave obstáculo para el disfrute de los derechos humanos y una amenaza para el desarrollo económico y social de todos los Estados”⁶.

⁶ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1.566 de 2004, p.1.

Esta necesidad de prevenir y sancionar los delitos terroristas ha sido refrendada por numerosos instrumentos internacionales, la gran mayoría de ellos suscritos por el Estado de Chile⁷.

De tal manera y en consideración a las deficiencias mencionadas, el presente proyecto de ley busca: i) actualizar el tratamiento jurídico-penal de las conductas terroristas, con el objeto de definir las de manera más simple y objetiva; ii) reforzar con especial énfasis la persecución penal de la manifestación organizada de dichas conductas terroristas; iii) hacer plenamente aplicables a su respecto las nuevas técnicas especiales de investigación; iv) reforzar la protección de víctimas y testigos en los procedimientos respectivos.

Para lograr dicho objetivo, se propone una redefinición de los delitos terroristas, mediante su traslado al Código Penal y la derogación de la ley N°18.314, así como una adecuación y reforzamiento de la normativa referida a técnicas especiales de investigación, protección de víctimas y testigos y comiso de ganancias e instrumentos del delito.

1. Definición de delito terrorista

Como se anticipó, la principal deficiencia de la ley N° 18.314 radica en la forma en que esta define delito terrorista. Para acreditar su concurrencia, la ley exige que la persona: i) cometa alguno de los delitos mencionados en el catálogo contenido en el artículo 2° de la misma ley; ii) con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie (artículo 1°).

⁷ El Estado de Chile ha suscrito 14 instrumentos jurídicos sectoriales de las Naciones Unidas sobre terrorismo, en sus diversas manifestaciones: sobre aviación civil, sobre protección de personal internacional, sobre la toma de rehenes, sobre material nuclear, sobre materiales explosivos y sobre financiación del terrorismo (el detalle se encuentra disponible en <https://www.un.org/counterterrorism/es/international-legal-instruments>).

A su vez, el artículo 1° exige que el mencionado temor de la población, buscado por el autor, deba justificarse por alguna de las siguientes circunstancias: i) la naturaleza y efectos de los medios empleados; ii) la evidencia de un plan premeditado para atentar contra una categoría o grupo determinado de personas; o iii) el hecho de que el delito haya sido cometido con la finalidad de arrancar o inhibir resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias.

La necesidad de acreditar este elemento subjetivo (ánimo terrorista) y la complejidad de su definición son algunos de los principales problemas de aplicación de la ley⁸.

a. Conveniencia de objetivizar y simplificar el elemento propiamente terrorista

No existe una definición unívoca de lo que debe entenderse por delito terrorista, al punto que en el derecho internacional no se ha logrado una definición común. Antes bien, la Organización de las Naciones Unidas ha concentrado sus esfuerzos en entregar directrices, mediante diversos convenios sectoriales, para abordar las distintas manifestaciones de terrorismo.

Sin embargo, los instrumentos internacionales y ordenamientos jurídicos extranjeros suelen tipificar el delito terrorista en base a una finalidad perseguida por el agente o a partir de la aptitud del delito cometido para generar ciertos efectos.

Así, el punto 3° de la Resolución 1.566 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ya citado, recurre a conceptos como “provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona”, “intimidar a una población” u “obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de realizarlo”⁹.

⁸ Para mayor detalle véase Villegas, Myrna, “Tratamiento jurisprudencial del terrorismo en Chile (1984-2016)”, *Revista Política Criminal*, vol. 13, 2018.

⁹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1.566 de 2004, p.1.

El Código Penal alemán, a su vez, circunscribe el delito terrorista a la forma de asociación delictiva, definiéndola como aquella que, dedicada a la comisión de delitos determinados, tiene por objeto intimidar a la población, coaccionar a la autoridad o destruir o perjudicar severamente las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un Estado u organización internacional¹⁰.

El modelo de la legislación nacional es uno principalmente subjetivo, pues lo que debe acreditarse, además de la comisión de un delito determinado, es la existencia de una finalidad. Esta opción, representa un problema por la insoslayable dificultad que implica probar un elemento subjetivo, que tiene lugar en el fuero interno de la persona.

Por esta razón, cierto sector de la doctrina nacional ha sido categórica al afirmar que “la ley chilena ha adoptado el peor método posible para definir lo que debe entenderse por terrorismo para los fines del derecho penal, asumiendo un criterio subjetivista de muy difícil verificación, no sólo desde un punto de vista estrictamente probatorio, sino también desde una perspectiva material, pues alude a una finalidad que suele no corresponder a las de quienes, al menos conforme a las representaciones sociales dominantes, cometen actos ‘terroristas’”¹¹.

A lo anterior, se suma que la finalidad exigida por la ley (producir temor en la población o una parte de ella de ser víctima de delitos de la misma especie) no basta por sí sola para configurar el ánimo terrorista, sino que necesariamente debe manifestarse en alguna de las tres circunstancias expresadas.

¹⁰ El párrafo 129a del Código Penal alemán señala: “(...)or whoever participates as a member of such an organisation if one of the offences referred to in nos. 1 to 5 is intended to seriously intimidate the population, to unlawfully coerce an authority or an international organisation by force or threat of force, or to destroy or significantly impair the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a state or of an international organisation and which, given the nature or consequences of such offences, may seriously damage a state or an international organisation incurs the same penalty”.

¹¹ Hernández Basualto, Héctor, Algunas modificaciones a la ley N°18.314. Informe en Derecho N°3, Febrero 2011. Defensoría Penal Pública. Departamento de Estudios (pp. 1, 2).

En definitiva, la actual definición de delito terrorista dificulta considerablemente su acreditación ante los tribunales de justicia por dos razones: i) su definición es eminentemente subjetiva; y ii) la definición del elemento subjetivo es compleja, por cuanto requiere de elementos copulativos.

Para subsanar dichas complejidades y contar con una legislación antiterrorista que sea efectivamente aplicada, el presente proyecto de ley pretende, en primer lugar, objetivizar los elementos que califican una conducta como terrorista y, en segundo lugar, simplificar su prueba al ofrecer tres elementos que, de forma alternativa e independiente, permitan dicha calificación.

En concreto, los elementos que se proponen, de forma alternativa, para calificar el tipo penal como terrorista son: i) la finalidad de socavar o desestabilizar las estructuras políticas, sociales o económicas del Estado democrático o una organización internacional; ii) la finalidad de imponer alguna decisión a una autoridad del Estado democrático u organización internacional; y iii) la aptitud de los métodos empleados para someter o desmoralizar a la población civil.

Si bien los dos primeros elementos consisten en finalidades que deben ser perseguidas para que estemos frente a un delito terrorista, estas no adolecen del defecto que tiene la actual ley N° 18.314, pues son finalidades que se manifiestan en el hecho y que están orientadas a la obtención de propósitos concretos.

b. Conveniencia de tipificar y sancionar con mayor énfasis la asociación terrorista

En cuanto al modelo de tipificación del delito terrorista, la ley N° 18.314 se aparta considerablemente de los ordenamientos que tradicionalmente han servido de inspiración a nuestra regulación penal.

En efecto, la ley chilena define el delito terrorista como uno de carácter exclusivamente individual, mientras que legislaciones como la alemana, la española o la italiana lo definen como uno de asociación. Lo propio hacen, además, el proyecto de Código Penal en actual tramitación (boletín N° 14.795-07) y el referido proyecto de ley contenido en el boletín N° 9.692-07.

El modelo de la ley vigente ha sido sumamente criticado por la doctrina, que ha afirmado que el terrorismo es esencialmente un delito de organización: “[l]os delitos de terrorismo –al igual que el fenómeno empírico “terrorismo”–, por su significado político, constituyen un ámbito esencialmente marcado por su carácter colectivo: es la organización terrorista a la que corresponde el protagonismo en la estrategia terrorista. Dicho de otro modo, el terrorismo es criminalidad organizada”¹².

Las razones para tipificar el delito terrorista como uno de asociación son esencialmente dos: una relativa al fenómeno delictual en cuestión y la otra a las ventajas prácticas de dicha tipificación.

En cuanto a lo primero, la fundamentación de imponer un mayor reproche a quienes cometen delitos terroristas dice relación con que lo distintivo del terrorismo es servir como una estrategia de dominación de la población para alcanzar fines políticos. De tal manera, solo un conjunto organizado de personas, con acción sostenida en el tiempo, es capaz de poner en jaque el monopolio estatal del uso de la fuerza y amenazar el orden institucional mediante la imposición sistemática de la violencia.

En efecto, mientras que la condena efectiva de quien comete un delito de manera aislada permite apartarlo de la sociedad y evitar que vuelva a delinquir, la existencia de una

¹² Cancio Meliá, “El delito de pertenencia a una organización terrorista”, Revista de Estudios de la Justicia, N°12, año 2010, p. 150.

organización destinada a socavar las bases institucionales o someter a la población mediante el delito, impide que la captura de una sola persona ponga término a la actividad delictual. En palabras simples, el mayor reproche de la organización terrorista radica en la amenaza que representa la acción sostenida en el tiempo de esta.

En relación con la ventaja práctica que representa el modelo asociativo, esta consiste en que la sola pertenencia a una asociación terrorista permite ya configurar un delito y, por tanto, perseguirlo penalmente. Es decir, con la propuesta no será ya necesario esperar a que el ataque terrorista se produzca, sino que podrá investigarse, procesarse y condenarse a quienes de manera organizada planean el ataque, antes de que las víctimas deban sufrir las consecuencias.

En lo concreto, se propone la creación de un delito de asociación terrorista de las siguientes características: i) asociación formada por tres o más personas con acción sostenida en el tiempo —siguiendo la reciente tipificación de las asociaciones delictivas y criminales; ii) dedicada a la comisión de ciertos “delitos-fin”¹³ de especial afectación o peligro para la vida, la integridad o la libertad de las personas; y iii) con determinados propósitos, mencionados más arriba.

Como se ve, la configuración del delito que se propone no exige ya acreditar un particular estado subjetivo en una persona, sino la existencia objetiva de una organización con una agenda delictual que se traduzca, a su vez, en una determinada estrategia de disputa del poder del Estado.

La objetivización mencionada permite que no solo las organizaciones delictuales con fines eminentemente políticos (como son desestabilizar estructuras políticas o sociales o imponer

¹³ Se propone la denominación de “delitos fin” para aquellos que forman parte de los objetivos de la asociación terrorista. Adicionalmente, como se verá, se propone un segundo catálogo de “delitos instrumentales”, cuya explicación se desarrolla más adelante.

exigencias a una autoridad) puedan ser consideradas terroristas, sino también aquellas que, sin perseguir tales fines, despliegan conducta delictiva que resulta apta para subyugar a la población civil.

El caso paradigmático de esto último podrá ser el de una organización criminal que, con el fin de apoderarse de un mercado ilegal, perpetra crímenes especialmente atroces para de ese modo controlar o subyugar a una determinada población.

Por último, la magnitud de la pena impuesta va a estar determinada por la forma de participación en la asociación y, en concreto, por el nivel de involucramiento en su actividad. Adicionalmente, a los integrantes de la asociación terrorista se los sancionará de manera conjunta tanto por su pertenencia a la asociación como por la pena que corresponda por los demás delitos cometidos que hubieran llegado a cometer.

c . Catálogo de delitos-fin

El terrorismo supone un especial desprecio por la vida humana o sus atributos esenciales. De ahí que el punto 3 de la Resolución 1566 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2004), al instar a todos los Estados a prevenir el terrorismo, se refiera a “los actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes” con los propósitos ya mencionados.

Esta definición es esencial para evitar la banalización del terrorismo: resulta imprescindible diferenciar claramente el terrorismo de otras formas de delincuencia organizada y de la delincuencia común, pues solo así será posible enfrentar cada uno de esos fenómenos con la intensidad que se requiere y reconociendo lo que hace al terrorismo especialmente grave.

Por esta razón, se propone que la actividad delictual a la que está orientada la asociación terrorista y que, a su vez, permite su calificación y persecución, esté dada exclusivamente por aquellos delitos de nuestro ordenamiento que representan una afectación real o un grave peligro para la vida, la integridad o la libertad de las personas, evitando la inclusión de otros delitos que, si bien pueden ser propios de alguna forma criminalidad organizada, no por eso deben ser considerados sin más como terrorismo.

d. Conveniencia de perseguir y sancionar las conductas que favorecen la existencia y actividad de la asociación terrorista

Dado que lo que debe combatirse con mayor fuerza es el terrorismo en tanto organización, se propone una innovación respecto de la legislación vigente y extranjera, que permita perseguir no solo a quienes forman parte de la asociación o a quienes la financian, sino también a quienes cometen delitos que favorecen la actividad delictiva de la asociación.

Es claro que una manera eficaz de combatir el terrorismo, y los instrumentos internacionales son enfáticos en ello¹⁴, es la persecución de quienes financian a las asociaciones terroristas. Para ello se ha establecido un delito especial de financiamiento del terrorismo y se ha señalado al delito terrorista como delito base del lavado de activos.

Ahora bien, una de las fuentes principales de financiamiento o provisión de recursos de las asociaciones terroristas proviene de la comisión de delitos “comunes”, como el robo, la extorsión o el tráfico de armas o drogas¹⁵.

¹⁴ Para conocer en detalle véase Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), “Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva” (2023), disponible en <https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones>.

¹⁵ Carrasco Jiménez, Edison, “Delito de financiamiento del terrorismo”, Librotecnia, 2018, pp. 18-21.

Para perseguir con mayor eficacia dichas conductas, se propone la creación de una nueva categoría de delito terrorista, consistente en el favorecimiento de la actividad de la asociación mediante la comisión de determinados “delitos instrumentales”.

Con ello se permitirá, por una parte, sancionar con mayor severidad dichos delitos mediante los aumentos de pena que se proponen y, por otra, aplicar técnicas especiales de investigación no solo respecto de la actividad “principal” de la asociación terrorista, sino también de la actividad delictiva “secundaria” que permite su mantención en el tiempo.

e. Delito terrorista individual

Si bien existen modelos de legislación antiterrorista en que solo se sanciona la organización, como es el caso de Alemania, hay también legislaciones que tipifican formas individuales de terrorismo. Esta situación se debe a que se considera que, en ocasiones especialmente calificadas, puede un individuo por sí solo cometer delitos que tengan el carácter de terrorista.

Para evitar que conductas como esas queden impunes, se propone la creación de dos delitos de terrorismo individual, además del ya mencionado delito de favorecimiento de la asociación terrorista, que no exige necesariamente formar parte de la asociación.

En primer lugar, se propone la sanción penal de la persona que, sin formar parte de la asociación terrorista, comete alguno de los delitos del catálogo de “delitos fin”, actuando en concordancia con los fines perseguidos por una asociación terrorista. De esta manera se persigue y castiga como conducta terrorista la de quienes, mediante su actuar delictivo, adscriben o promueven los fines de una asociación terrorista. En tal caso, además de la

aplicación de las reglas procesales previstas para los delitos terroristas, se contempla un aumento de pena.

En segundo lugar, se propone un delito de terrorismo individual específico, desvinculado de toda asociación, respecto de quien perpetra un ilícito de colocación, envío o lanzamiento de artefactos explosivos o incendiarios, persiguiendo alguno de los fines propiamente terroristas.

Así, se propicia de manera preponderante la persecución y sanción ejemplar de quienes integran una asociación terrorista, pero sin excluir de ese tratamiento algunos hechos típicamente considerados terroristas, como el uso de artefactos explosivos o incendiarios en lugares de alta concurrencia con fines políticos o ideológicos, aun cuando no sea posible acreditar la existencia de una asociación.

5. Reglas procesales especiales

El peligro que representa el terrorismo para la paz social y el funcionamiento de las instituciones, especialmente cuando se trata de terrorismo organizado, exige una respuesta jurídico-penal especial. Dicha respuesta no dice relación solo con aumentar las penas que la ley prevé para este tipo de delitos, sino también con la implementación de medidas de investigación eficaces, para las cuales se observen además las exigencias que requiere la intromisión en las garantías fundamentales de las personas investigadas.

Como se indicó, gran parte de dicha respuesta, en términos de proceso penal, fue actualizada con la implementación de las nuevas técnicas especiales de investigación y reglas especiales de protección de testigos en materia de criminalidad organizada, incorporadas al Código Procesal Penal por la dictación de la ley N° 21.577 de este año, aplicables también a delitos terroristas, en virtud del nuevo artículo 226 X de dicho cuerpo legal.

En adición a las mencionadas técnicas de investigación, recogiendo sugerencias del Sr. Fiscal Nacional y con el objeto de entregar mecanismos más eficaces para la investigación de estos ilícitos, se proponen reglas especiales de rebaja o prescindencia de pena para quienes colaboren de manera efectiva con el Ministerio Público en la identificación de la asociación terrorista, sus planes o propósitos o la identidad de sus miembros. Dicho beneficio al colaborador podrá operar no solo en la investigación misma, como actualmente ocurre con los delitos de asociación delictiva o criminal, sino que incluso en procedimientos diversos.

Asimismo, se propone hacer aplicables las reglas sobre comiso de ganancias e instrumentos utilizados por las asociaciones terroristas, con el objeto de debilitarlas no solo mediante la condena de sus integrantes, sino también a través de su desposeimiento material y financiero.

6. Conveniencia de tipificar los delitos terroristas en el Código Penal

La antigüedad y falta de legitimidad de la ley vigente, sumadas a la convicción de que la regulación penal nuclear debe estar contenida en el código del ramo, han motivado la decisión de incorporar al Código Penal los nuevos delitos de terrorismo propuestos y derogar completamente la ley N° 18.314.

Esta decisión es concordante con el espíritu que anima la tramitación del proyecto de Código Penal que se encuentra actualmente en primer trámite constitucional, en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la H. Cámara de Diputadas y Diputados. Dicha propuesta incluye la tipificación de delitos terroristas y muestra que parte importante del esfuerzo recodificador, que resulta necesario hoy en día, pasa por la regulación coherente y sistemática en el Código Penal de todas las

formas contemporáneas de delincuencia, terminando así con la proliferación de leyes penales especiales.

Lo anterior permite, además, mantener en un único cuerpo normativo el régimen de técnicas especiales de investigación incorporado a los códigos del ramo por la mentada ley N° 21.577, que modificó tanto el Código Penal como el Código Procesal Penal. Así, la aplicación de técnicas especiales de investigación respecto de delitos terroristas resulta coherente con su tratamiento como una forma de criminalidad organizada.

III. IDEA MATRIZ

El presente proyecto de ley busca modificar el Código Penal para incorporar y actualizar la regulación de los delitos de terrorismo con énfasis en su manifestación organizada, así como hacer aplicable a la nueva tipificación las modernas técnicas de investigación del Código Procesal Penal. Además, por razones prácticas, se propone la derogación de la ley N° 18.314 y la adecuación de otros cuerpos normativos.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

7. Modificaciones al Código Penal

Se propone, a continuación del párrafo 10 del Título VI del Libro Segundo del Código Penal, relativo a las asociaciones delictivas y criminales, la creación de un nuevo párrafo 10 bis “De los delitos terroristas”, que contiene los nuevos artículos 295 bis a 295 nonies.

a. Artículos 295 bis y 295 ter: asociación terrorista

Los artículos 295 bis y 295 ter de la propuesta definen la asociación terrorista y establecen la pena que cabe a quienes tomen parte en la misma, graduada según su nivel de involucramiento,

partiendo la escala de penas con la pena asignada a los integrantes de la asociación criminal, aumentada en un grado, respectivamente.

La asociación terrorista se define a partir de la estructura de las asociaciones criminales y delictivas (artículos 292 y 293), a saber: i) organización formada por tres o más personas; ii) con acción sostenida en el tiempo; iii) que tiene entre sus fines la comisión de alguno de los delitos especificados; iv) siempre que su perpetración: a) busque socavar o desestabilizar las estructuras políticas, sociales o económicas del Estado democrático o una organización internacional, b) busque imponer decisiones a una autoridad u organización internacional, o c) sea apta para someter o desmoralizar a la población civil.

En cuanto al catálogo de delitos-fin que pueden dar lugar a la calificación terrorista de la asociación destinada a su comisión, estos tienen como denominador común que representan un grave peligro o afectación de la vida, la integridad o la libertad de las personas.

En particular, estos delitos son los de secuestro; sustracción de menores; tortura; envenenamiento o contaminación de aguas u otros bienes destinados al consumo público; lesiones; homicidio; incendios u otros estragos en edificios u objetos, con o sin presencia de personas en su interior; lanzamiento, envío o colocación de artefactos explosivos o incendiarios; ataque a establecimientos nucleares y atentados con armas químicas, biológicas o tóxicas.

En cuanto a la penalidad, se propone la siguiente escala según el grado de intervención en la asociación terrorista:

i) Para los jefes, fundadores y financistas: pena de presidio mayor en su grado medio (10 años y 1 día a 15 años);

ii) Para los encargados de reclutar o entregar entrenamiento militar o de combate: pena de presidio mayor en sus grados mínimo a medio (5 años y 1 día a 15 años);

iii) Para el resto de los integrantes: pena de presidio mayor en su grado mínimo (5 años y 1 día a 10 años);

iv) Para quienes toman parte en la asociación, sin tener un involucramiento relevante, por ejemplo, limitándose a recibir entrenamiento: pena de presidio menor en su grado máximo (3 años y 1 día a 5 años).

b. Artículos 295 quáter y 295 quinquies: delito terrorista individual

Se propone la penalización de dos clases de conducta terrorista individual, es decir, dos formas de sanción para personas que no toman parte en una asociación terrorista pero que cometen conductas calificables como terroristas.

El artículo 295 quáter sanciona a quien comete cualquiera de los delitos del catálogo, ya mencionados, en concordancia con o adscribiendo a los fines de una asociación terrorista, en cuyo caso la pena es la que corresponda al delito cometido aumentada en un grado. Así, se califica como terrorista no solo la intervención en la asociación, sino también la perpetración de delitos motivada por una causa o ideología promovida por aquella.

El artículo 295 quinquies, a su vez, sanciona con la pena correspondiente, aumentada en un grado a quien, sin formar parte de una asociación ni actuar en concordancia con sus fines, lanza, envía o coloca artefactos explosivos o incendiarios con la finalidad de imponer exigencias a la autoridad o desestabilizar o socavar las estructuras políticas, sociales o económicas del Estado democrático.

Como se indicó, con este tipo penal específico se busca calificar como terrorista conductas que suelen considerarse como tal, no obstante no estar vinculadas a ninguna forma de asociación. Se tienen a la vista, en particular, casos de la historia reciente del país en que se han enviado cartas explosivas o colocado bombas, con fines políticos, sin que haya podido establecerse la existencia de un actuar organizado.

c. Artículos 295 sexies y 295 septies: delitos de favorecimiento y financiamiento de la asociación terrorista

Con el objeto de sancionar no solo a quienes forman parte de la asociación terrorista o actúan en concordancia con sus fines, sino también a sus colaboradores, se proponen dos tipos penales especiales para los que, a sabiendas, cometieren delitos que favorecieran la actividad de la asociación o bien le proveyeren fondos o los recolectaren para ella.

En el caso del delito de financiamiento (artículo 295 septies), no hay mayor novedad respecto del tipo penal ya existente en el artículo 8° de la ley N° 18.314, manteniéndose la pena de presidio menor en su grado máximo (3 años y 1 día a 5 años).

El delito de favorecimiento (artículo 295 sexies), en cambio, constituye una innovación en la materia. Los delitos que dan lugar a su comisión (siempre que su autor tenga conocimiento de que está favoreciendo la acción sostenida de la asociación terrorista o la actividad delictiva de sus integrantes), son los siguientes: amenazas simples y condicionales; robo con violencia o intimidación; extorsión; receptación; fabricación, comercialización, adulteración, tenencia o porte de armas prohibidas o no autorizadas o de artefactos explosivos o incendiarios; lavado de activos; delitos de la ley N° 20.000 sobre tráfico ilícito de estupefacientes; y delitos informáticos de gravedad.

Para estos delitos, además de su calificación como terrorista para todos los efectos legales —especialmente procesales—, se propone la pena que corresponda al delito perpetrado, aumentada en un grado, salvo que el responsable forme parte de la asociación terrorista, en cuyo caso corresponderá imponer conjuntamente las penas asociadas a la pertenencia a la asociación terrorista y al o los demás delitos cometidos.

d. Artículos 295 octies y 295 nonies: reglas procesales especiales y norma de clausura

En el artículo 295 octies se propone hacer aplicables a los delitos terroristas las nuevas reglas relativas a la criminalidad organizada del Código Penal, a saber: disolución de la persona jurídica si la hubiere (artículo 294 inciso segundo), reglas de comiso de ganancias o instrumentos (artículos 294 incisos tercero y cuarto, 294 bis y 294 ter), delitos especiales de amenaza y coacción de testigos y peritos (artículo 293 bis), rebajas o exenciones de pena para quienes colaboren eficazmente en la investigación de estos delitos (artículo 295).

Adicionalmente, se propone una regla especial para la colaboración eficaz en la investigación, de efectos aún más intensos que los contenidos en el artículo 295 para la criminalidad organizada. En primer lugar, se propone una rebaja de pena de hasta tres grados para quien colabora con el Ministerio Público en la investigación por delitos terroristas; y, en segundo lugar, se establece que, en casos calificados, podrá decretarse incluso el sobreseimiento definitivo respecto de quien colabora, aun si dicha contribución recae en un proceso penal distinto.

Finalmente, el artículo 295 nonies contempla una regla de clausura, en cuya virtud los delitos mencionados serán considerados como terroristas para todos los efectos legales.

8. Modificaciones al Código Procesal Penal y otros cuerpos normativos

Con el objeto de adecuar la regulación a la nueva normativa propuesta, se propone modificar el artículo 226 X del Código Procesal Penal, que hace aplicables las técnicas especiales de investigación a los delitos de la ley N° 18.314, actualizando la referencia legal al nuevo párrafo sobre delitos terroristas y haciendo aplicables también, de manera explícita, las técnicas de interceptación de comunicaciones.

Asimismo, se modifica el artículo 3°, literal a), subliteral c), del decreto con fuerza de ley N° 7.912, que organiza las secretarías del Estado, para explicitar la legitimidad activa del Ministerio del Interior y Seguridad Pública para interponer querellas en casos de delitos terroristas (actualmente es el artículo 10°, inciso segundo, de la ley N° 18.314, el que lo establece).

Adicionalmente, se propone la modificación del artículo 3° del decreto ley N° 321, que establece la libertad condicional para las personas condenadas a penas privativas de libertad, para elevar los requisitos para optar a dichos beneficios, respecto de quienes hayan sido condenados por delitos de asociación o actuación en concordancia con los fines de la asociación terrorista. Así, para estos efectos, se equipara la situación de estos individuos a la de los condenados por asociación criminal.

9. Derogación de la ley N° 18.314 y disposición transitoria

Se incorpora un artículo 5° para derogar la ley N° 18.314 y establecer que toda referencia legal o reglamentaria a dicha ley deberá entenderse hecha al nuevo párrafo sobre delitos terroristas del Código Penal.

Por último, se propone un artículo transitorio similar al artículo primero transitorio contenido en la ley N° 21.577, que Fortalece la persecución de los delitos de delincuencia organizada, establece técnicas especiales para su investigación y robustece comiso de ganancias. Esta norma busca establecer que aquellos hechos que revistieren caracteres de delito terrorista, y que hayan acaecido con anterioridad a la publicación de la presente ley, serán sancionados conforme a la ley vigente al momento de su perpetración, a no ser que las modificaciones sustantivas introducidas por la presente ley, consideradas en su conjunto, resultaren más favorables al imputado.

Asimismo, este artículo transitorio dispone que los hechos que se hubieren comenzado a ejecutar con anterioridad a su publicación, pero su perpetración hubiere persistido con posterioridad a ella, serán sancionados conforme a la presente ley, siempre y cuando, en el segundo momento descrito concurren todos los elementos del tipo penal.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

PROYECTO DE LEY :

“Artículo 1°.- Agrégase, en el Libro Segundo, Título VI, del Código Penal, a continuación del Párrafo 10, el siguiente Párrafo 10 bis, nuevo:

“§ 10 bis. De los delitos terroristas.

Artículo 295 bis.- Quien tomare parte en una asociación terrorista será sancionado con presidio mayor en su grado mínimo.

La pena será de presidio mayor en sus grados mínimo a medio para quien tomare parte en la asociación reclutando nuevos miembros o entregando entrenamiento militar, de combate o en uso de armamento o de artefactos explosivos; y de presidio mayor en su grado medio para quien tomare parte en ella cumpliendo funciones de jefatura, ejerciendo mando en ella, proveyéndole recursos o medios, o habiéndola fundado.

La pena establecida en el inciso primero podrá ser rebajada en un grado respecto de quien, habiendo tomado parte en una asociación terrorista, no hubiere llegado a tener un involucramiento relevante en la actividad delictiva de la organización.

La rebaja prevista en el inciso anterior podrá aplicarse respecto de quien, habiendo tomado parte en la asociación, se hubiere limitado a recibir un entrenamiento como el mencionado en el inciso segundo.

Lo dispuesto en este artículo será aplicable con independencia de las penas que correspondiere imponer por la comisión de uno o más de los delitos comprendidos en los numerales 1° y 2° del artículo siguiente.

Artículo 295 ter.- Se entenderá por asociación terrorista toda organización formada por tres o más personas, con acción sostenida en el tiempo, que tuviere entre sus fines la perpetración de delitos de aquellos que se indican a continuación, cuando con ello se persiguere socavar o desestabilizar las estructuras políticas, sociales o económicas del Estado democrático o de una organización internacional; o bien imponer alguna decisión a una autoridad del Estado democrático o de una organización internacional; o cuando por los métodos previstos para su perpetración, o efectivamente utilizados en esta, esos delitos tuvieran la aptitud para someter o para desmoralizar a la población civil:

1° los previstos en los artículos 141, 142, 150 A, 315, en su inciso primero, 316, 391, 395, 396, 397, 474, 475, 476, en sus numerales 1° y 2°, y 480, en lo correspondiente, de este Código; o

2° los previstos en el artículo 14 D, en sus incisos primero y segundo, de la ley N° 17.798, sobre control de armas; el artículo 41° de la ley N° 18.302, de seguridad nuclear; y el artículo 35, en su inciso 1°, de la ley N° 21.250, que implementa la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción y la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la

producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y su destrucción.

Artículo 295 quáter.- Quien cometiere un delito de aquellos a los que se refiere cualquiera de los dos numerales del artículo precedente, en concordancia con alguno de los fines perseguidos por una asociación terrorista, pero sin formar parte de ella, será sancionado con la pena correspondiente al delito, aumentada en un grado.

Artículo 295 quinquies.- Quien, persiguiendo alguno de los dos objetivos mencionados en el artículo 295 ter, incurriere en alguna de las conductas descritas en el inciso primero o en el inciso segundo del artículo 14 D de la ley N° 17.798, sobre control de armas, será sancionado con la pena prevista en el inciso respectivo, aumentada en un grado.

Artículo 295 sexies.- Quien cometiere alguno de los delitos que se indican a continuación será castigado con la pena respectiva, aumentada en un grado, siempre que aquel fuere perpetrado a sabiendas de que con ello se favorecerá la acción sostenida de una asociación terrorista, o bien la preparación o perpetración, por parte de uno o más integrantes de una asociación terrorista, de uno o más de los delitos comprendidos en cualquiera de los numerales del artículo 295 ter:

1° los previstos en los artículos 296, 297, 433, 436, en su inciso primero, 438 y 456 bis A de este Código; o

2° los previstos en los artículos 9°, en sus incisos primero y segundo, 10, en sus incisos primero y segundo cuando tuvieren pena de crimen, 10 B, 13 y 14 de la ley N° 17.798, sobre control de armas; el artículo 27 de la ley N° 19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos; los artículos 1°, 2° y 3° de la ley N° 20.000, que sustituye la ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; y los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 6° de la ley N° 21.459, que establece normas sobre delitos informáticos.

Si el responsable de alguno de los delitos señalados en el inciso precedente fuere, además, parte de la asociación terrorista, se impondrán conjuntamente la pena señalada en el artículo 295 bis y la correspondiente a dicho delito, sin el aumento establecido en el inciso mencionado.

Artículo 295 septies.- Quien, sin tomar parte en ella, a sabiendas proveyere o recolectare fondos para una asociación terrorista será sancionado con la pena de presidio menor en su grado máximo.

Artículo 295 octies.- Para los delitos previstos en el presente párrafo, será aplicable lo dispuesto en los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 294, así como lo dispuesto en los artículos 294 bis y 294 ter de este Código.

También será aplicable lo dispuesto en el artículo 295, en cuyo caso la rebaja de pena allí señalada podrá ser hasta de tres grados. Además, en casos calificados, el Ministerio Público podrá solicitar al tribunal, previa autorización del Fiscal Regional, el sobreseimiento definitivo de un imputado que revelare información en los supuestos del numeral 1 del artículo 295, pudiendo dicho sobreseimiento recaer incluso sobre un procedimiento distinto que no guarde relación directa con las actividades de la asociación terrorista.

Tratándose de un proceso por delito terrorista, será aplicable lo dispuesto en el artículo 293 bis.

Artículo 295 nonies.- Los delitos sancionados en el presente párrafo tendrán el carácter de terrorista para todos los efectos legales.”.

Artículo 2°.- Sustitúyese el artículo 226 X del Código Procesal Penal por el siguiente:

“Artículo 226 X.- Regla especial referida a delitos terroristas. Las técnicas especiales de investigación y las medidas de protección de testigos protegidos y agentes encubiertos, reveladores e informantes previstas en este párrafo, así como la interceptación de comunicaciones prevista en los artículos 222 a 226, serán aplicables en procesos seguidos por delito terrorista.”.

Artículo 3°.- Agrégase, en el artículo 3° literal a), subliteral c), del decreto con fuerza de ley N° 7912, que organiza las Secretarías de Estado, a continuación de la frase “delitos contemplados en”, la frase “el párrafo 10 bis, del Título VI, del Libro Segundo del Código Penal,”.

Artículo 4°.- Sustitúyese, en el artículo 3°, inciso sexto, del decreto ley N° 321, que establece la libertad condicional para las personas condenadas a penas privativas de libertad, la frase “Las personas condenadas por el delito contemplado en el artículo 293” por la frase “Las personas condenadas por los delitos contemplados en los artículos 293, 295 bis y 295 quáter”.

Artículo 5°.- Derógase la ley N° 18.314. Toda referencia legal o reglamentaria a los delitos establecidos en dicho cuerpo legal debe entenderse hecha a los ilícitos tipificados en el párrafo 10 bis, del Título VI, del Libro Segundo del Código Penal. Asimismo, las referencias legales o reglamentarias al delito consagrado en el artículo 8° de la ley N° 18.314 deberán entenderse hechas al delito sancionado en el artículo 295 septies del Código Penal.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Artículo transitorio.- Los hechos perpetrados con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, así como las penas y las demás consecuencias que corresponde imponer por ellos, serán determinados conforme a la ley vigente al momento de su perpetración.

Si esta ley entra en vigor durante la perpetración del hecho se estará a lo dispuesto en ella, siempre que en la fase de perpetración posterior se realice íntegramente la nueva descripción legal del hecho.

Si la aplicación de esta ley resulta más favorable al imputado o acusado por un hecho perpetrado con anterioridad a su entrada en vigencia, se estará a lo dispuesto en ella.

Para determinar si la aplicación de esta ley resulta más favorable se deberán tomar en consideración todas las normas sustantivas en ella previstas que sean pertinentes al juzgamiento del hecho.

Para efectos de lo dispuesto en los incisos primero y segundo precedentes, el delito se entiende perpetrado en el momento o durante el lapso en el cual se ejecuta la acción punible o se incurre en la omisión punible.”.

Dios guarde a V.E.,

GABRIEL BORIC FONT

Presidente de la República

CAROLINA TOHÁ MORALES

Ministra del Interior
y Seguridad Pública

ÁLVARO ELIZALDE SOTO

Ministro
Secretario General de la Presidencia

LUIS CORDERO VEGA

Ministro de Justicia
y Derechos Humanos