

OFICIO N° 256-2023

**INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE
“DEROGA LA LEY N° 18.314, QUE
DETERMINA LAS CONDUCTAS
TERRORISTAS Y FIJA SU PENALIDAD,
Y ESTABLECE UNA NUEVA LEY
ANTITERRORISTA”.**

Antecedente: Boletín N° 16.224-25.

Santiago, tres de octubre de 2023.

Por Oficio N° 424/SEC/23 de fecha 29 de agosto de 2023, el Presidente del Senado, don Juan Antonio Coloma Correa, y su Secretario General, don Raúl Guzmán Uribe, enviaron a la Corte Suprema el proyecto de ley que “Deroga la ley N° 18.314, que determina las conductas terroristas y fija su penalidad, y establece una Nueva Ley Antiterrorista”. Lo anterior, con el propósito de obtener la opinión de la Corte Suprema sobre aquellas disposiciones que alterarían las atribuciones de los tribunales de la república, de conformidad a lo preceptuado en los artículos 77 incisos segundo y siguientes de la Carta Fundamental, y 16 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 2 de octubre del año en curso, presidida su subrogante señor Haroldo Brito y los ministros señoras Chevesich y Muñoz S., señores Valderrama, Dahm y Prado, señora Repetto, señor Llanos, señoras Ravanales y Letelier, señor Matus, señora Gajardo, señor Simpértigue, señora Melo, y suplentes señor Muñoz P. y señora Lusic, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación.

AL PRESIDENTE DEL SENADO

SEÑOR JUAN ANTONIO COLOMA CORREA

VALPARAÍSO



“Santiago, tres de octubre de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que el 29 de agosto de 2023, mediante Oficio N° 424/SEC/23, el Presidente del Senado, Juan Antonio Coloma Correa, y su Secretario General, Raúl Guzmán Uribe, enviaron a la Corte Suprema el proyecto de ley que “Deroga la ley N° 18.314, que determina las conductas terroristas y fija su penalidad, y establece una Nueva Ley Antiterrorista”. Lo anterior, con el propósito de obtener la opinión de la Corte Suprema sobre aquellas disposiciones que alterarían las atribuciones de los tribunales de la república, de conformidad a lo preceptuado en los artículos 77 incisos segundo y siguientes de la Carta Fundamental, y 16 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional.

El mencionado proyecto, correspondiente al boletín N° 16.224-25, fue iniciado mediante moción parlamentaria en el Senado el 29 de agosto de 2023 y actualmente, se encuentra en su primer trámite constitucional, sin urgencia asignada para su tramitación.

Segundo: Que el presente informe examina el sentido global de la propuesta enviada a la Corte Suprema, poniendo especial énfasis en aquella parte que involucra a las facultades y atribuciones de los tribunales de la república. De este modo, para abordar este análisis, el informe se ha estructurado en dos partes.

La primera parte describe el proyecto en cuestión, haciendo referencia a sus fundamentos, objetivos y al contenido de las normas propuestas que tienen mayor impacto en las funciones de los tribunales. La segunda parte aborda al análisis de éstas.

Tercero: Que conforme a los principios generales delineados en el proyecto de ley en cuestión, el objetivo primordial es actualizar la legislación nacional en materia de terrorismo para alinearla con las directrices establecidas por los convenios internacionales que Chile ha suscrito en la materia.

En aras de cumplir con estos objetivos, el proyecto, compuesto por veintitrés artículos permanentes y uno transitorio, incorpora una serie de medidas específicas, que se detallan a continuación:



1. **Ampliación del ámbito típico de las conductas terroristas:**

- Se propone la derogación de la ley N° 18.314, que actualmente define las conductas terroristas y establece sus respectivas penalidades. Contrario a lo que podría suponerse, esta derogación no limita el alcance de la ley vigente, sino que, de hecho, amplía las conductas que pueden ser catalogadas como terroristas.

En este sentido, se incorporan nuevos verbos rectores en tipos penales específicos, como atentados contra la aviación civil, la navegación marítima y plataformas fijas en el fondo marítimo, entre otros. Además, **se amplían las finalidades específicas** protegidas por la nueva figura residual, que incluye las acciones descritas en diversos artículos del Código Penal.

- Estas nuevas finalidades específicas reemplazan a la ya tradicional fórmula de “de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, sea por la naturaleza y efectos de los medios empleados, sea por la evidencia de que obedece a un plan premeditado de atentar contra una categoría o grupo determinado de personas, sea porque se cometa para arrancar o inhibir resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias” (artículo 1° de la Ley N° 18.314), y se configuran de la siguiente manera (artículo 6 de la propuesta):
 - Socavar, desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales del orden institucional democrático.
 - Alterar gravemente el orden público.
 - Imponer exigencias o arrancar decisiones a la autoridad política o a una organización internacional.
 - Infundir temor generalizado en la población o en una parte de ésta de pérdida o privación de derechos fundamentales.
 - Inhabilitar o afectar gravemente la infraestructura crítica, conforme al artículo 32, N° 21, de la Constitución Política de la República.

2. **Modificación de reglas para la determinación de la penalidad de las conductas:**

- Se incorpora una regla de aplicación de penas de difícil interpretación (*vid. infra*) pero que parece eliminar la posibilidad de concurso aparente entre los delitos terroristas “y otro tipo de delito”.



- Se suprime la posibilidad de acceder a una la exención de responsabilidad penal para quien se desista de la tentativa de atentado terrorista en los términos del artículo 9 de la ley N° 18.314 vigente, y a una disminución de pena en hasta dos grados respecto de quienes llevaren a cabo acciones tendientes directamente a evitar o aminorar las consecuencias del hecho, en los términos del artículo 4 de la ley vigente.
- 3.** Incorporación de una nueva regulación en torno a las diligencias especiales de investigación:
- Esta regulación remite a aquella establecida en general, en el párrafo 3 bis del libro segundo del Código Procesal Penal, agregando las medidas de:
 - Intervención de redes de servicios de telefonía y de transmisión de datos móviles, previa autorización del juez de garantía, para recopilar todos los datos y metadatos que los dispositivos telefónicos pertinentes puedan obtener, a partir de la simulación de sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones.
 - Activación remota de Dispositivos Electrónicos, previa autorización del juez de garantía para que, sin el consentimiento del poseedor o propietario, con el fin de obtener información que esté captando y determinar su ubicación.
 - Por último, se otorga la potestad al Ministerio Público para celebrar convenios con otros organismos públicos y auxiliares de la administración de justicia que puedan tener información relevante para el esclarecimiento más expedito de delitos terroristas.

Cuarto: Que considerando el sentido normativo de estos artículos y el mandato del artículo 77 de nuestra carta fundamental, el presente informe sólo se referirá directamente a las disposiciones establecidas en los artículos 18 (regla de penalidad y determinación de pena) y 19, 20 y 21 (a propósito de las diligencias especiales de investigación). Ello, en el entendido de que son estas reformas las que más directamente inciden en las atribuciones de los tribunales de justicia de nuestro país.

El texto de las referidas normas del proyecto de ley en estudio es el siguiente:

Artículo 18. Aplicación de las penas. *En el caso de condena por un delito de asociación criminal o agrupación terrorista o por una conducta calificada de terrorista y por otro tipo de delito, se cumplirá la pena asignada al o los delitos de esta ley y, posteriormente, las otras penas, contándose aquélla desde la fecha de*



la detención, cualquiera haya sido el delito que la motivó.

Artículo 19. Diligencias especiales de investigación. *En la investigación de los delitos establecidos en la presente ley se podrán emplear las diligencias especiales de investigación a que se refiere el párrafo 3° bis del Libro Segundo del Código Procesal Penal.*

Artículo 20. Intervención de redes de servicios de telefonía y de transmisión de datos móviles. *El fiscal a cargo de la investigación de un delito terrorista podrá solicitar al juez de garantía la autorización para intervenir una o más redes de servicios de telefonía o de transmisión de datos móviles mediante la operación de tecnologías que simulen sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones cuando existan fundadas sospechas, basadas en hechos determinados, que la información recopilada será relevante para la investigación. En virtud de la intervención señalada en el inciso precedente se podrán recopilar todos los metadatos y datos que se transmitan a través de dichas redes.*

La autorización se concederá por 15 días, indicará el plazo para que el Ministerio Público elimine de todo registro la información que no sea parte de la investigación, la manera de acreditar la eliminación y podrá renovarse por el juez de garantía a petición fundada del fiscal.

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

La diligencia podrá ser llevada a cabo por personal de la policía o del Ministerio Público.

Artículo 21. Activación remota de dispositivos electrónicos. ***Con los mismos requisitos y condiciones señaladas en el artículo anterior, el juez de garantía podrá autorizar la activación remota de un dispositivo electrónico, o de algunos de sus componentes, sin el conocimiento o consentimiento de su propietario o poseedor, con el fin de obtener información que esté captando y determinar su ubicación.***

Quinto: Que la penalización de conductas relacionadas con el terrorismo representa uno de los desafíos legislativos más complejos en el marco de las democracias contemporáneas. Por un lado, la gravedad del problema y la radicalidad de sus posibles consecuencias exigen que los Estados implementen mecanismos específicos para proteger a la población. Sin embargo, por otro lado, la imposición de penas severas y la incorporación de reglas procesales excepcionales generan preocupaciones sobre el uso político o injusto de estas normas por parte de los Estados.¹

¹ C.fr. VILLEGAS DIAZ, Myrna. El terrorismo en la Constitución chilena. Rev. derecho (Valdivia) [online]. 2016, vol.29, n.2 [citado 2023-09-13], pp.295-319. Disponible en:



Dada esta tensión, es crucial que la regulación de actos terroristas se realice con sumo cuidado, especialmente en lo que respecta a las garantías fundamentales, como el principio de legalidad, el debido proceso y la presunción de inocencia. No se pueden ignorar las posibles implicancias en términos de responsabilidad del Estado de Chile, especialmente en casos como el de Norín Catrimán, que deben ser un eje rector en cualquier discusión legislativa al respecto.²

Considerando lo que antecede, es importante consignar que, sin perjuicio de que la definición de conductas punibles constituye una prerrogativa indiscutible del legislador, este debiese tener un excepcional cuidado en robustecer y ampliar el margen de acción de la ley anti terrorista, especialmente, en relación a finalidades genéricas como “alterar gravemente el orden público”, o al incorporar tipos como la “apología del terrorismo”, fundado en la mera justificación por cualquier medio de dichas acciones. Ello es relevante habida consideración de la sospecha de uso político que resulta intrínseca a esta clase de legislación, y la historia de dicho delito en nuestra regulación. Al respecto, debe recordarse que el antiguo artículo octavo de la Constitución de 1980, hasta la reforma constitucional N° 18.825, sancionaba una forma de apología del terrorismo que, con posterioridad, se ha considerado transversalmente atentatoria contra la libertad de pensamiento.³ Evidentemente, no se trata de afirmar que toda proscripción de la apología del terrorismo sea necesariamente inconstitucional, sino que ella debe ser extraordinariamente precisa, concreta y específica para no serlo. Cuestión que podría discutirse en atención a la laxitud y amplitud de los tipos penales incorporados en la iniciativa.

Sexto: Que en lo que se refiere a las reglas generales de penalidad y determinación de la pena, la iniciativa también podría ser observada. En primer lugar, parece compleja la eliminación de las reglas establecidas en: (a) el artículo 9 de la ley vigente, que exime de responsabilidad a aquel que “se desistiere de la tentativa de cometer algunos de los delitos previstos en esta ley, siempre que revele a la autoridad su plan y las circunstancias del mismo”; y (b) el artículo 4 de la misma ley, que permite a los tribunales competentes disminuir la pena en hasta dos grados “respecto de quienes llevaren a cabo acciones tendientes directamente

<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502016000200014&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502016000200014>.

² CONTESSE S., Jorge. (2015). "Norín Catrimán y Otros": Comentario a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Anuario de Derecho Público, (1), 418-432.

³ VILLEGAS DIAZ, Myrna. El terrorismo en la Constitución chilena. Rev. derecho (Valdivia) [online]. 2016, vol.29, n.2 [citado 2023-09-13], pp.295-319. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502016000200014&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502016000200014>.



a evitar o aminorar las consecuencias del hecho incriminado, o dieran informaciones o proporcionaren antecedentes que sirvieran efectivamente para impedir o prevenir la perpetración de otros delitos terroristas, o bien, para detener o individualizar a responsables de esta clase de delitos”. Ambas reglas constituyen herramientas eficaces, no sólo desde una perspectiva preventiva, sino también, desde una perspectiva investigativa. Constituyen incentivos extraordinarios que una persecución penal que se refiera a hechos tan conflictivos no debería prescindir.

Otro tanto puede decirse, en segundo lugar, de la propuesta normativa inscrita en el artículo 18 de la propuesta, en el que la redacción de la misma resulta extraordinariamente ambigua, sin llegar a comprenderse en qué medida, su espíritu o sentido literal, difieren de la regla establecida en el artículo 294 del Código Penal, que establece que las penas por los delitos 292 y 293 del Código Penal (relativos a las asociaciones ilícitas) se impondrán sin perjuicio de las que correspondan por los crímenes o simples delitos cometidos con motivo u ocasión de tales actividades. No queda claro si se trata de la misma norma, interpretada a propósito de los delitos terroristas o, por el contrario, busca promover una solución interpretativa que no permita absorber en concurso ideal el homicidio terrorista, por ejemplo, con aquel realizado sin fines terroristas. Valdría la pena que el legislador clarifique esta ambigüedad, especialmente porque todo parece indicar que su intención es la última.



Séptimo: Que la propuesta contiene dos medidas investigativas específicas, que dicen relación con la intervención de redes de servicios de telefonía y de transmisión de datos móviles (artículo 20 de la propuesta) y la activación remota de dispositivos electrónicos (artículo 21 de la propuesta). Estas medidas, si bien conocidas en el ámbito internacional y cuya autorización judicial es requerida, tal como acertadamente propone el proyecto, son extraordinariamente intrusivas, razón por la cual, bajo el principio de proporcionalidad, sólo deberían preverse cuando la ley tipifica de modo estricto y cierto aquellas conductas que configuran acciones terroristas y no, por ejemplo, como hace la propuesta, aquella persona que “justifica la comisión” (hace “apología” al terrorismo en el sentido del artículo 8 de la propuesta) de “lesiones graves” (por ejemplo las del art. 397 inc 2° del Código Penal, al dejar al ofendido incapacitado por el trabajo por más de treinta días) con el fin “de alterar gravemente el orden público” (artículo 6 de la propuesta).⁴ Lo anterior debe considerarse, además, teniendo especialmente presente que la gravedad de las conductas investigadas compensaría no solo la excepcionalidad intrusiva de estas medidas, sino que también las menores exigencias legales que deben ser revisadas para dar o no lugar a las mismas –el proyecto requiere que *“existan fundadas sospechas, basadas en hechos determinados, **que la información recopilada será relevante para la investigación**”*, en circunstancias que el estándar de nuestra legislación es que existan fundadas sospechas, basadas en hechos determinados *“de que una persona ha cometido o participado en la preparación o comisión, o que ella prepara actualmente la comisión o participación en un delito al que la ley le asigna pena de crimen, y la investigación de tales delitos lo haga imprescindible”* (artículo 222, y en términos similares el 225 bis, 226 y 226 A del Código Procesal Penal).

Otro punto que merece atención es la regla del inciso 4° del artículo 20, que limita la potestad jurisdiccional al conocer de la solicitud de dicha disposición, mandatándolo a que deberá resolver “sólo con los antecedentes que aporte el fiscal”, aun cuando la investigación cuente con personas “en contra de las cuales se haya formalizado la investigación”. Una propuesta de este tipo parece restringir el derecho a defensa y podría aumentar significativamente el riesgo de error de la decisión judicial, pues no solo privará a la defensa de la posibilidad de demostrar su tesis sobre la improcedencia de la medida, sino que incluso impedirá al juez rechazar una medida cuando los antecedentes provistos por la defensa demuestren su improcedencia.

⁴ C.fr. Nicolás Rolón, D. (2017). Intercepción de metadatos de comunicaciones por teléfonos móviles. El IMSI-Catcher y su regulación en el ordenamiento procesal penal alemán. Revista De Estudios De La Justicia, (27), pp. 61–79. <https://doi.org/10.5354/0718-4735.2017.47961>



Octavo: Que, en síntesis, el proyecto de ley analizado aborda un problema crítico en la sociedad contemporánea, a saber, la incriminación de las conductas terroristas, y su regulación adecuada en un estado democrático de Derecho, considerado los tratados y estándares internacionales en materia de derechos humanos existentes en la materia.

No obstante su loable inspiración, su implementación presenta algunas falencias que valdría la pena enfrentar, discutir y perfeccionar. Ello, especialmente, habida consideración de los posibles ámbitos de responsabilidad del Estado de Chile, con relación a regulaciones extremadamente laxas, o amplias en estas materias.

En este sentido, en lo que respecta a las atribuciones de los tribunales de la República, se vislumbran algunos aspectos que valdría la pena revisar: la manera en que se regulan las reglas de penalidad y determinación de la pena y la amplitud de aplicación de diligencias especiales de investigación, habida consideración el enorme margen de discrecionalidad a que la definición de delito terrorista pudiere dar lugar.

Por todos estos motivos, aunque la iniciativa es prometedora, se considera que ella requiere una cuidadosa elaboración y posiblemente ajustes, para asegurar que cumpla eficazmente con sus objetivos sin socavar derechos fundamentales o arriesgar la responsabilidad del Estado de Chile por aplicación de normas como esta.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, **se acuerda informar en los términos antes expuestos** el referido proyecto de ley.

Se previene que el Ministro señor Matus estuvo por informar sólo aquellos puntos consultados al tenor de lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República.

Ofíciense.

PL N° 40-2023”

Saluda atentamente a V.S.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.



ECBFXXFBNXH