INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, relativo a la definición de delito terrorista.

BOLETÍN Nº 7.184-07.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informar el proyecto de ley señalado en el epígrafe, en primer trámite constitucional, iniciado en Moción del Honorable Senador señor Tuma.

A las sesiones que vuestra Comisión dedicó al estudio de esta iniciativa concurrieron, además de sus integrantes, los Honorables Senadores señores Coloma, Girardi, Gómez, Lagos, Navarro, Novoa, Walker, don Ignacio, y Zaldívar, y los Honorables Diputados señores Andrade y Arenas.

Asistieron, asimismo, los Ministros del Interior, señor Rodrigo Hinzpeter, Secretario General de la Presidencia, señor Cristián Larroulet, y de Justicia, señor Felipe Bulnes.

Participaron, también, los asesores del Ministerio del Interior, señores Juan Domingo Acosta, Juan Francisco Galli y Cristián Gandarillas, y el asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor Andrés Sotomayor.

Concurrieron, además, el señor Marcelo Drago, asesor de la Honorable Senadora señora Alvear; la señora Julia Urquieta y los señores Ariel León y Lorenzo Morales, asesores del Honorable Senador señor Navarro, y el señor Fernando Dazarola, asesor del Honorable Senador señor Walker, don Patricio.

A una de las sesiones también concurrieron la abogada de la Biblioteca del Congreso Nacional, señora Alejandra Voigt y el asesor de la Fundación Jaime Guzmán, señor Daniel Montalva.

- - -

Cabe dejar constancia que, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 66 de la Carta Fundamental, el artículo único de esta Moción debe aprobarse por la mayoría absoluta de los señores Senadores en ejercicio, por incidir en la ley de quórum calificado a que se refiere el inciso segundo del artículo 9° de la Constitución Política.

Es procedente indicar que este proyecto fue conocido por la Comisión teniendo a la vista otros que versan, igualmente, sobre el concepto de "delito terrorista". Se trata de la Moción del Honorable Senador señor Navarro, contenida en el Boletín Nº 7.107-07 y de la Moción de los Honorables Senadores señor Zaldívar, señora Alvear y señores Escalona, Pizarro y Quintana, contenido en el Boletín Nº 7.202-07.

- - -

ANTECEDENTES

Para una adecuada comprensión de la iniciativa, deben tenerse presente los siguientes antecedentes:

A.- JURÍDICOS

a) Constitución Política de la República.

1. Su artículo 9° establece, en su inciso primero, que el terrorismo es por esencia contrario a los derechos humanos. Su inciso segundo agrega que una ley de quórum calificado determinará las conductas terroristas y su penalidad. Asimismo, describe las inhabilidades a las que quedarán sujetos los responsables de estos delitos. Su inciso tercero señala que estos delitos serán considerados siempre comunes y no políticos, y que respecto de ellos no procederá el indulto particular.

2. El párrafo segundo, del número 16) del artículo 63, dispone que las leyes que concedan indultos generales y amnistías en relación con delitos calificados de terroristas requerirán, para su aprobación, de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

b) Ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad.

c) Código Penal: tipifica las conductas que, cometidas con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella temor justificado de ser víctima de ilícitos, constituyen delitos terroristas.

d) Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, del año 1999, la cual fue ratificada por Chile el día 10 de noviembre de 2001.

e) Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, ratificado por Chile mediante Decreto N° 519, de fecha 6 de febrero de 2002.

f) Convención Interamericana Contra el Terrorismo, ratificada por Chile mediante Decreto Nº 263, de fecha 10 de febrero de 2005.

B.- DE HECHO

Moción

El Honorable Senador señor Tuma, en la exposición de motivos de su iniciativa, expresa que en nuestro país, tras la Reforma Constitucional del año 1989, se avanzó hacia un sistema de constitucionalización de los tratados internacionales referidos a Derechos Humanos, lo que ha permitido adecuar nuestro ordenamiento jurídico interno, a los nuevos estándares de protección de derechos acordados en el seno de la Comunidad Jurídica Internacional.

Pone de relieve que la plena inserción de Chile en los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano de protección de los derechos humanos han sentado las bases doctrinarias para el desarrollo de la actividad jurisprudencial de nuestros tribunales de justicia y para la acción de promoción y fomento del respeto de los derechos del hombre llevados a cabo por los demás agentes públicos y privados.

Explica que a nivel internacional se ha ido sucediendo una serie de reacciones negativas en torno a la forma en que en nuestro país se ha abordado el denominado conflicto indígena. Agrega que, tanto desde Organizaciones No Gubernamentales dedicadas al análisis de la problemática de la violación de los derechos humanos en el mundo como en instancias regulares de Naciones Unidas como son los comités especializados de derechos humanos, se ha cuestionado con severidad la aplicación en Chile de la legislación antiterrorista a miembros de la etnia mapuche involucrados en actos violentos en el marco de la reivindicación de derechos históricos conculcados por acciones del Estado.

Manifiesta que si bien el restablecimiento de la paz y la tranquilidad en la Región de La Araucanía son bienes públicos que legitiman el accionar punitivo y represivo del Estado, ésta reacción debe ser proporcional a la magnitud, entidad y naturaleza de los atentados, pues de lo contrario, se deslegitima socialmente la acción estatal, y como está ocurriendo en estos momentos, sólo se generan las condiciones para el rebrote de la violencia y la agudización del conflicto, arriesgando Chile, además, su buen nombre en el seno de la Comunidad Internacional.

Desde esta perspectiva, cree que la aplicación por parte de la judicatura de la Ley sobre Conductas Terroristas, a instancias del Ministerio Público y del propio Poder Ejecutivo, no solo no ha evitado que sigan produciéndose actos lesivos, sino que ha agraviado a una serie de miembros de la etnia mapuche, que de manera equivocada han tratado de hacer valer derechos que el mismo Estado ha reconocido oficialmente que ha violado de manera sistemática desde el origen mismo de la República.

Aduce que existe consenso en la Academia sobre las deficiencias que presenta la Ley Antiterrorista de nuestro país. Esta, dijo, es una ley especial que esencialmente agrava penas para delitos comunes y facilita su persecución y enjuiciamiento, cuando existe una condición objetiva de punibilidad que establece el artículo 1° de la mencionada ley, esto es, que el delito se cometa 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, 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.

Prosigue exponiendo que, en este caso, existe una presunción que contraría principios esenciales del derecho penal, cual es que “Se presumirá la finalidad de producir dicho temor en la población en general, salvo que conste lo contrario, por el hecho de cometerse el delito mediante artificios explosivos o incendiarios, armas de gran poder destructivo, medios tóxicos, corrosivos o infecciosos u otros que pudieren ocasionar grandes estragos, o mediante el envío de cartas, paquetes u objetos similares, de efectos explosivos o tóxicos.”.

Afirma que es del caso que las personas que han sido condenadas o se encuentran imputados o acusadas de delitos de incendio, daños o lesiones en algunos casos, como ha existido de por medio el empleo de artefactos explosivos, normalmente bombas artesanales “molotov”, se les ha acusado por esta figura agravada de la Ley Antiterrorista, en circunstancias que nadie duda que este mismo delito cometido por un no mapuche fuera de la denominada zona de conflicto, sería perseguido simplemente como un delincuente común. Advierte que la

diferencia entre una y otra opción es que, en el caso de la Ley Antiterrorista, la magnitud de la pena más que duplica la aplicable para los casos comunes.

Sostiene que el origen de la aplicación de esta Ley está dado por el hecho de buscar el Ministerio Público facilitar su trabajo probatorio, pues les permite entre otras cosas emplear testigos sin rostros, instituto procesal penal que ha sido fuertemente cuestionada en el seno del sistema interamericano.

Anuncia que, por lo anterior y con la finalidad de abrir un debate sobre esta delicada materia, que debe fundarse en un gran acuerdo nacional, es que somete a consideración de este Honorable Senado este proyecto de ley que busca reconfigurar el concepto de delito terrorista, de manera que los bienes protegidos sean los valores esenciales del estado social y democrático de derecho. Explica que el delito se considerará como terrorista, cuando tenga móviles políticos que buscan torcer o forzar la voluntad de la ciudadanía, subvertiendo el orden democrático establecido y tratando de imponer una visión de la sociedad y del Estado.

Concluye afirmando que la legislación vigente da una pobre definición de delito terrorista ya que se concentra en los medios y no en los fines del acto, lo que permite la paradoja de que, finalmente, la justicia, orientada por una noción de derecho penal de autor, sancione a grupos o personas de una determinada etnia mientras que los otros ciudadanos en idénticas hipótesis fácticas reciban un tratamiento menos gravoso al aplicárseles el derecho penal común.

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse la discusión en general de esta Moción, se tuvo en consideración que ella sustituye el artículo 1° de la ley Nº 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, por el siguiente:

“Artículo 1°.- Constituirán delitos terroristas los enumerados en el artículo 2°, cuando ellos fueren ejecutados con la finalidad de subvertir el orden constitucional o impedir el pleno y normal desarrollo de las actividades económicas, para imponer por la fuerza un modelo de organización política y social, empleando para aquello armas de gran poder destructivo, medios tóxicos, corrosivos o infecciosos u otros que pudieren ocasionar grandes estragos, o mediante el envío de cartas, paquetes u objetos similares, de efectos explosivos o tóxicos. Sólo podrán ser calificados como terroristas los delitos contra las personas en su integridad física.”.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Soledad Alvear, hizo presente que esta iniciativa está estrechamente vinculada con otras dos que se han discutido en estas mismas sesiones, que pretenden, todas ellas, acotar el concepto de “delito terrorista” desarrollado en la Ley N° 18.314, sobre Conductas Terroristas.

Agregó que los fundamentos de esta Moción son suficientemente claros y explican con precisión su sentido y alcance.

Teniendo en cuenta lo anterior, puso en votación la idea de legislar respecto de ella.

Efectuada la votación en general, el proyecto fue rechazado por dos votos por la abstención y tres votos en contra. Se abstuvieron los Honorables Senadores señora Alvear y señor Walker, don Patricio. En contra votaron los Honorables Senadores señores Chadwick, Espina y Larraín.

Al fundar su voto, **el Honorable Senador señor Espina** señaló que votaba desfavorablemente esta iniciativa por cuanto ella modifica el concepto consagrado actualmente en nuestra legislación, enmienda que él no comparte.

El Honorable Senador señor Larraín expresó que la norma propuesta en esta Moción restringe el concepto de delito terrorista más allá de lo que parece adecuado.

\- - -

En virtud del acuerdo precedente, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de proponer el rechazo en general de esta iniciativa, la que proponía el siguiente texto:

PROYECTO DE LEY

“Artículo Único.- Reemplázase el artículo 1° de la Ley Nº 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad, por el siguiente:

“Artículo 1°.- Constituirán delitos terroristas los enumerados en el artículo 2°, cuando ellos fueren ejecutados con la finalidad de subvertir el orden constitucional o impedir el pleno y normal desarrollo de las actividades económicas, para imponer por la fuerza un modelo de organización política y social, empleando para aquello armas de gran poder

destructivo, medios tóxicos, corrosivos o infecciosos u otros que pudieren ocasionar grandes estragos, o mediante el envío de cartas, paquetes u objetos similares, de efectos explosivos o tóxicos. Sólo podrán ser calificados como terroristas los delitos contra las personas en su integridad física.”.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 10 y 11 de septiembre de 2010, con asistencia de sus miembros Honorables Senadores señora Soledad Alvear Valenzuela (Presidenta), y señores Andrés Chadwick Piñera, Alberto Espina Otero, Hernán Larraín Fernández y Patricio Walker Prieto.

Sala de la Comisión, a 12 de septiembre de 2010.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Abogado Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, RELATIVO A LA DEFINICIÓN DE DELITO TERRORISTA.
(Boletín Nº 7.184-07)

I.- PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO: redefinir el concepto de "delito terrorista" de manera de entender por tal aquellos que fueren ejecutados con:

1. la finalidad de subvertir el orden constitucional; o

2. impedir el pleno y normal desarrollo de las actividades económicas, para imponer por la fuerza un modelo de organización política y social.

En ambos casos, se exige, además, que en la realización de estas conductas se empleen armas de gran poder destructivo, medios tóxicos, corrosivos o infecciosos u otros que pudieren ocasionar grandes estragos, o mediante el envío de cartas, paquetes u objetos similares, de efectos explosivos o tóxicos.

Finalmente, precisa que sólo podrán ser calificados como terroristas los delitos contra las personas en su integridad física

II.- ACUERDOS: rechazado en general por 2 abstenciones y 3 votos en contra.

III.- ESTRUCTURA DEL PROYECTO: esta iniciativa es de artículo único.

IV.- NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° de la Constitución Política, el artículo único de esta iniciativa tiene rango de norma de quórum calificado. En consecuencia, para aprobarla se requiere el voto de la mayoría absoluta de los señores Senadores en ejercicio, según lo exige el inciso tercero del artículo 66 de la Carta Fundamental.

V.- URGENCIA: no tiene.

VI.- ORIGEN DE LA INICIATIVA: Moción del Honorable Senador señor Tuma.

VII.- TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primer trámite.

VIII.- TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe.

IX.- LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

a) Constitución Política de la República.
1. Su artículo 9° establece, en su inciso primero, que el terrorismo es por esencia contrario a los derechos humanos. Su inciso segundo agrega que una ley de quórum calificado determinará las conductas terroristas y su penalidad. Asimismo, describe las inhabilidades a las que quedarán sujetos los responsables de estos delitos. Su inciso tercero señala que estos delitos serán considerados siempre comunes y no políticos, y que respecto de ellos no procederá el indulto particular.
2. El párrafo segundo, del número 16) del artículo 63, dispone que las leyes que concedan indultos generales y amnistías en relación con delitos calificados de terroristas requerirán, para su aprobación, de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.
b) Ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad.
c) Código Penal.
d) Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, del año 1999, la cual fue ratificada por Chile el día 10 de noviembre de 2001.
e) Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, ratificado por Chile mediante Decreto N° 519, de fecha 6 de febrero de 2002.
f) Convención Interamericana Contra el Terrorismo, ratificada por Chile mediante Decreto Nº 263, de fecha 10 de febrero de 2005.

Valparaíso, 12 de septiembre de 2010.

RODRIDO PINEDA GARFIAS
Abogado Secretario

ÍNDICE

	Página
Constancias reglamentarias	2
Antecedentes	
- Jurídicos	2
- De hecho	3
Discusión en general	5
Acuerdo de la Comisión	6
Resumen ejecutivo	8

- - -