**INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO** recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que restringe el concepto de “delito terrorista”.

**BOLETÍN Nº 7.202-07.**

---

**HONORABLE SENADO:**

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Zaldívar, señora Alvear y señores Escalona, Pizarro y Quintana.

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, las disposiciones de esta Moción deben 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 del Honorable Senador señor Tuma, contenido en el Boletín Nº 7.184-07.

\- - -

## ANTECEDENTES

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

### A.- JURÍDICOS

**Disposiciones legales relacionadas con el tema en estudio:**

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

Los Senadores que la suscriben informan que mediante ésta hacen suyo el Mensaje presentado con fecha 3 de julio de 2006 por la ex Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet, ante este Senado, cuyo archivo fuera ordenado con fecha 17 de mayo de 2010.

Hacen presente que los llamados “delitos terroristas" afectan a la sociedad toda, en tanto atacan los cimientos en los que se basa la institucionalidad democrática. Añaden que el terrorismo, en esencia, utiliza la violencia como herramienta para alcanzar el poder, afectando con ello bienes jurídicos colectivos especialmente relevantes para nuestra sociedad, pues implican una vulneración grave de los derechos humanos de las víctimas. Agregan que, a su juicio, la violencia terrorista representa un actuar sistemático y premeditado, destinado a capturar y mantener el poder político por la fuerza.

Seguidamente puntualizan que no existe entre los distintos ordenamientos jurídicos estatales, una postura única respecto de qué debemos entender por delitos terroristas.

No obstante, añaden, es un principio reconocido en el Derecho Internacional que los delitos terroristas dicen relación con atentados especialmente graves a los derechos humanos. Por ello, postulan que es una cuestión fundamental determinar los elementos que deben

concurrir en una conducta antisocial para que ella sea entendida como conducta terrorista.

Expresan que esta clase de delitos constituyen un grave atentado al adecuado funcionamiento a la sociedad democráticamente organizada y a los derechos fundamentales de las personas.

Recuerdan que la Constitución, en su artículo 9°, señala que el terrorismo “es por esencia contrario a los derechos humanos”. Dicha esencialidad ha de traducirse entonces, en la protección de determinados bienes jurídicos, frente a atentados especialmente graves.

Destacan luego que en el Derecho Internacional se define a éstos como actos especialmente graves, asociados a la violencia contra las personas con motivaciones políticas. Se trataría de delitos de alto impacto, tanto en consideración de los medios (susceptibles de afectar potencialmente bienes jurídicos esenciales) como de los fines (animados a la subversión de la institucionalidad vigente), y por ende, delitos que vulneran primordialmente contra la vida, la integridad física o la libertad de las personas.

A continuación, manifiestan que el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, ratificado por Chile el 10 de Noviembre de 2001, define los delitos terroristas como cualquier “acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, con el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo”.

Sostienen que la referencia a estos bienes jurídicos no ha sido antojadiza, sino que ha respondido a la necesidad de dar protección especial a aquellos bienes que se estiman en directa relación con el bien jurídico protegido, en éste caso de carácter colectivo, que estaría detrás de la normativa que reprime el terrorismo, esto es, la sociedad democráticamente organizada.

En cuanto a los antecedentes históricos de su consagración en nuestro ordenamiento, connotan que el texto original de la Constitución de 1980 declaró al terrorismo como contrario a los derechos humanos; encargó a una ley de quórum calificado regular las conductas terroristas y fijar su penalidad; estableció los efectos de ser condenado por estos delitos y dispuso que durante el procesamiento no cabía la libertad provisional.

En este mismo orden de ideas, resaltan que el año 1984 se dictó la ley Nº 18.314, que determina las conductas terroristas y fija su penalidad.

Continúan relatando que, en 1991, se modificó la Constitución, por una parte, regulando de manera distinta la amnistía y el indulto para estos delitos. Respecto de la amnistía y de los indultos generales, se estableció que éstos se podían dar; pero por una ley que debía reunir el apoyo de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio. En relación al indulto particular, se distinguió los delitos cometidos con anterioridad al once de marzo de 1990, -respecto de los cuales el Presidente de la República podía conceder indulto- de los cometidos con posterioridad a esa fecha, respecto de los cuales no cabe el indulto particular.

Agregan que la señalada reforma hace procedente la libertad provisional, precisando que la apelación de la resolución que se pronuncia sobre ella, debe ser pronunciada por una sala integrada exclusivamente por miembros titulares.

En el ámbito de las reformas legales, ponen de relieve que la ley antiterrorista ha sido objeto de dos grandes modificaciones en democracia. Por una parte, mediante la ley Nº 19.027 (una de las leyes Cumplido) se establecieron las circunstancias que justifican calificar como delito terrorista ciertos hechos delictivos, también se eliminaron algunas conductas y se ajustaron las penas. Por la otra, mediante la ley Nº 19.806, se adecuó la ley antiterrorista a la reforma procesal penal.

Luego describen la actual configuración de estos delitos.

Expresan, en primer lugar, que los delitos terroristas, en general, no son tipificaciones innovativas, sino que corresponden a conductas sancionadas en el Código Penal, como el homicidio, el secuestro, el incendio, la asociación ilícita, sólo que los sanciona con una pena mucho más alta a la prevista para los delitos comunes.

Manifiestan que la referida ley consagra dos finalidades alternativas para calificar una conducta como terrorista. En primer lugar, la de cometer el delito con el objeto de “producir en la población o en una parte de ella, el temor justificado de ser víctimas de delitos de la misma especie”. La ley presume este propósito cuando el hecho se comete mediante artificios, explosivos o incendiarios, usando armas de gran poder destructivo, empleando medios tóxicos, corrosivos o infecciosos, etc. En segundo lugar, el delito debe ser cometido “para arrancar resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias”.

Indican que otras características de estos delitos consisten en que la tentativa es penada con la pena mínima señalada por la ley para el delito consumado y en que la amenaza seria y verosímil de cometer delito terrorista, es castigada como tentativa.

Afirman, en seguida, que la definición actual de “delitos terroristas” es excesivamente amplia, especialmente desde el punto de vista de los bienes jurídicos protegidos, ya que castiga no sólo las conductas que atentan contra la vida, la integridad física, la libertad, la salud pública, el orden público sino que también la propiedad.

Sostienen que el aumento de penas para delitos comunes, en la medida en que ellos son calificados como terroristas, se justifica por cuanto a través de estas acciones violentas encaminadas a destruir los cimientos de la institucionalidad democrática se afectan bienes jurídicos individuales que constituyen, a la vez, “derechos humanos fundamentales” indispensables para la vida en sociedad.

Aseguran que, de esta forma, resulta que no cualquier violación de derechos constituye terrorismo. Terrorismo es, acotó, la violación organizada y sistemática del derecho a la vida, a la integridad física y síquica y a la libertad personal.

En consecuencia, expresan que la protección del derecho a la propiedad por la ley Nº 18.314, no aparece adecuada.

En efecto, continúan exponiendo, la legislación antiterrorista, justifica el aumento de penalidad respecto de los tipos penales comunes en la medida en que se sanciona atentados contra derechos humanos fundamentales, debiendo someterse la definición de conductas terroristas a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. En opinión de ellos, lo anterior significa que los bienes jurídicos protegidos por la legislación aludida, deben ser concordantes con el carácter especialmente grave que se asigna al terrorismo a nivel universal y que la propia Constitución consagra al referirse a él como esencialmente contrario a los derechos humanos.

Expresan que la no inclusión de la propiedad como uno del los bienes jurídicos directamente protegidos por la legislación antiterrorista, responde justamente a la necesidad de respetar los principios de proporcionalidad y última ratio, que deben ser el bastión de un derecho penal democrático en el contexto de un Estado de Derecho.

Enfatizan que la protección de la propiedad, a través de la legislación antiterrorista, sólo podría entenderse adecuada y acogerse, en la medida en que a través de atentados en su contra, se

pudiera lesionar o poner en peligro concreto, los bienes internacionalmente reconocidos como dignos de protección mediante esta legislación especial.

Seguidamente, se refieren al contenido de ésta iniciativa.

El proyecto que se somete a consideración consta de un artículo único, en virtud del cual se agrega un artículo 2° bis en la ley Nº 18.314.

El nuevo artículo que se introduce delimita el ámbito de los bienes jurídicos protegidos a la vida, la integridad física, la libertad y, finalmente, la salud pública. Se excluye entonces, la propiedad.

El proyecto, en consecuencia, no altera ningún tipo penal de los establecidos en la Ley Antiterrorista. Tampoco cambian las finalidades que se exigen para que estemos en presencia de un delito terrorista. De ahí que la propuesta comience señalando “sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos precedentes”.

## DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse la discusión en general de esta Moción, se tuvo presente que ella agrega, a continuación del artículo segundo de la ley Nº 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, el siguiente artículo segundo bis:

“Artículo 2° bis.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos precedentes, sólo constituirán delitos terroristas aquellos que afecten la vida, la integridad física, la libertad y la salud pública.”.

A continuación, **la Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Soledad Alvear**, reiteró que esta iniciativa se inspiraba en otra que el año 2006 presentara la ex Jefa de Estado, señora Michelle Bachelet, y que suscribiera, también, en su calidad de Ministro del Interior de esa época, el actual Senador señor Zaldívar.

Puso de relieve que esa iniciativa no se presentó como reacción a una coyuntura específica y se encuentra debidamente fundamentada.

A continuación, **puso en votación en general el proyecto, el que fue rechazado por dos votos a favor y tres en contra. Votaron favorablemente los Honorables Senadores señora Alvear y señor Walker, don Patricio. En contra lo hicieron los Honorables Senadores señores Chadwick, Espina y Larraín.**

Al fundar su voto, **el Honorable Senador señor Chadwick** expresó que rechazaba esta iniciativa porque excluye los delitos contra la propiedad, aunque sean cometidos con propósito o finalidad terrorista.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Espina** señaló que su voto negativo se justificaba en la circunstancia de que tanto en nuestro ordenamiento como en el derecho comparado, las conductas terroristas están construidas sobre la lógica de que, cuando determinados delitos comunes –que el legislador indica por su particular grado de reproche social- se cometen con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctimas de delitos de la misma especie, estos configuran conductas terroristas.

Respecto a la referencia que ha formulado al derecho comparado explicó que la Biblioteca del Congreso Nacional ha preparado un estudio sobre el particular.

Estimó como un grave error que esta Moción elimine los delitos contra la propiedad de aquellos que pueden llegar a ser calificados de terroristas, si se cometen con la referida finalidad.

Añadió que, además, esta iniciativa vulnera obligaciones contenidos en instrumentos internacionales suscritos por nuestro país en materia de combate al terrorismo.

**El Honorable Senador señor Larraín** adhirió a los argumentos consignados precedentemente.

Asimismo, indicó que consideraba preocupante, desde el punto de vista de la técnica legislativa, la forma imprecisa o vaga en que está redactado el artículo 2° bis que propone la Moción. En efecto, explicó, hay un conjunto de conductas delictivas que son atentados contra la propiedad y que están destinadas a causar terror en la población, no obstante lo cual, según esta norma no podrían ser considerados delitos terroristas.

Finalmente, puso como ejemplo de las graves consecuencias que acarrearía la aprobación de esta norma en los términos en que se propone, que los jueces se verían impedidos de calificar como terroristas conductas sistemáticas destinadas a destruir los templos de una determinada confesión religiosa con el propósito preciso de causar temor en parte de una población.

En la práctica, concluyó, las víctimas de estas conductas típicamente terroristas quedarían en la indefensión.

Por otra parte, **el Honorable Senador señor Walker, don Patricio**, recordó que los delitos contra la propiedad están claramente sancionados en el Código Penal y esta iniciativa, en ningún caso, modifica tal circunstancia.

Agregó que cualquier atentado contra la propiedad que signifique afectar la vida, la integridad física, la libertad de las personas o la salud pública, seguirá siendo sancionada como conducta de carácter terrorista, razón por la que no divisa justificación para oponerse a la aprobación de esta iniciativa.

En tercer lugar, afirmó que el principal delito contra la propiedad considerado por la Ley sobre Conductas Terroristas vigente es el de incendio. Sobre este punto resaltó que el efecto práctico de la Moción en debate es similar a la voluntad que el Gobierno ha expresado en el sentido de ajustar la penalidad de este delito.

- - -

**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.- Agrégase a continuación del artículo segundo de la ley Nº 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, el siguiente artículo segundo bis:

"Artículo 2° bis.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos precedentes, sólo constituirán delitos terroristas aquellos que afecten la vida, la integridad física, la libertad y la salud pública.".".

- - -

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, QUE RESTRINGE EL CONCEPTO DE DELITO TERRORISTA.**
**(Boletín Nº 7.202-07)**

**I.- PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO:** excluir los delitos que afecten el derecho de propiedad de aquellos que pueden considerarse como delitos terroristas.

**II.- ACUERDOS:** rechazado en general por 2 votos a favor y 3 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 de los Honorables Senadores señor Zaldívar, señora Alvear y señores Escalona, Pizarro y Quintana.

**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 | 7 |
| Acuerdo de la Comisión | 7 |
| Resumen ejecutivo | 11 |


- - -