

**Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S. E. el Presidente de la República, que modifica el Código Procesal Penal con el objeto de permitir la utilización de técnicas especiales de investigación en la persecución de conductas que la ley califica como terroristas.**

**N° 039-367/**

Honorable Senado:

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

En uso de mis facultades constitucionales, he resuelto someter a vuestra consideración el presente proyecto de ley que modifica el Código Procesal Penal con el objeto de permitir la utilización de técnicas especiales de investigación, en la persecución de conductas que la ley califica como terroristas.

**I. ANTECEDENTES.**

La ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, ha sido objeto de 9 grandes modificaciones, sustantivas y adjetivas, con el objeto de adaptarla a las nuevas formas comisivas, y dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por nuestro país en el marco internacional.

Entre ellas destaca la reforma introducida el año 2010 por medio de la ley N° 20.467, cuyo objeto fue, esencialmente, ajustar la ley N° 18.314 a los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos. En efecto, en el marco del caso Norín Catrimán y otros v/s Estado de Chile, el año 2010 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un informe de fondo, donde se estableció que se habían vulnerado las garantías fundamentales de los denunciantes, y se realizaron una serie de recomendaciones al Estado de Chile. Concretamente, en diciembre del año 2010 se notificó el informe al Estado de Chile, y se le concedió un plazo para atender las recomendaciones formuladas. Transcurrido el plazo, y habiendo el Estado chileno evacuado informes, la Comisión Interamericana procedió a solicitar a la Corte Interamericana su intervención, y que declarara la responsabilidad internacional del Estado de Chile.

Sin embargo, y a pesar que en el año 2014 se materializara dicha responsabilidad internacional por medio de la condena de la Corte Interamericana, ya en octubre del año 2010, se había publicado en el Diario Oficial, la ley N° 20.467 que respondía en gran medida a las observaciones que se realizaron a la ley N° 18.314: se eliminaron las presunciones de responsabilidad penal y se modificaron las normas relativas a los testigos protegidos.

De cualquier forma, la génesis de la ley N° 20.467 deja a la vista las complejidades para alcanzar acuerdos en un tema tan sensible. Sin ir más lejos, el boletín que da origen a dicho cuerpo legal fue objeto de un acuerdo político, mediante el cual se abandonó la iniciativa originalmente sometida a consideración del Congreso Nacional, la que junto con modificaciones a los delitos y sus penalidades, contenía una serie de medidas

para mejorar la pesquisa de esta clase de ilícitos. De esta manera, tan solo 3 días después de ingresado el boletín 7207-07, se ingresó el boletín 7211-07, que solo contenía modificaciones sustantivas, en una fórmula acotada.

Concretamente, en la tramitación de dicha reforma se postergó la incorporación de toda una institucionalidad referida a la inclusión de técnicas especiales de investigación para los delitos terroristas, como son, el uso de agentes reveladores o encubiertos, las entregas vigiladas, entre otras.

La ausencia de dichas herramientas es una de las falencias más criticadas actualmente, en atención a la incapacidad de nuestros fiscales de investigar debidamente los actos terroristas. Es por ello que la ciudadanía percibe que la "ley antiterrorista" es imposible de ser aplicada. Precisamente, a propósito de la explosión de un artefacto explosivo en la Región Metropolitana el 4 de enero del presente año, el ex Fiscal Nacional, don Sabas Chahuán, ha señalado públicamente que "Desde que yo estaba en la fiscalía se ha insistido en que es necesario modificar la Ley de Conductas Terroristas, especialmente en cuanto a las técnicas de investigación, para incorporar las figuras del informante, el agente encubierto, la interceptación telefónica y de correos". Esto se condice con lo señalado por el actual Fiscal Nacional, don Jorge Abbott Charme, quien mediante oficio N° 392/2018 remitido al Congreso Nacional en el marco de los boletines refundidos N° 9.692-07 y 9.669-07, afirma que "La Fiscalía ha señalado en varias oportunidades la necesidad de incorporar el uso de técnicas especiales en las investigaciones en que se persiguen delitos calificados como terroristas, dando cumplimiento, de esta manera, a diversos convenios e instrumentos internacionales relacionados con el terrorismo que recomiendan la introducción de estas

técnicas para la investigación de estos delitos en los Estados Partes de dichos instrumentos internacionales y, además, teniendo presente la gravedad y complejidad de estos casos, por lo que se estima positiva su introducción(sic)".

Por otra parte, con fecha 8 de septiembre del año 2016, la sala de la H. Cámara de Diputados aprobó el informe de la Comisión Especial Investigadora de los actos de Gobierno en relación a la situación de inseguridad que se vive en la Región de la Araucanía. En dicho informe, particularmente en las propuestas del mismo, se contemplaba un acápite especial referido a modificaciones a la ley N° 18.314, donde la referida comisión investigadora apelaba a incorporar a la investigación de delitos terroristas, técnicas investigativas utilizadas en la ley N° 20.000. En efecto, en la página 119 del referido informe se señala que "[l]a ley que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas hace uso de una serie de herramientas investigativas de gran valor, para dejar en evidencia organizaciones criminales; particularmente, los 'agentes encubiertos' e 'informantes'. Es inaceptable que la Fiscalía cuente con más herramientas para desbaratar una red de micro traficantes que para combatir el terrorismo. Esto no sólo parece insensato, sino también no responde a la necesidad del Estado de Chile de dar cumplimiento a los compromisos internacionales en cuanto a adecuar su legislación en el combate del terrorismo y del crimen organizado.

Algo similar podría afirmarse respecto de las entregas controladas, que si bien son más propias del combate al narcotráfico, podrían resultar de significación a propósito de transacciones de elementos destinados a perpetrar atentados."

Si bien la misma definición del delito terrorista de la ley N° 18.314 conlleva una

dificultad para configurar el carácter de tal, es la falta de inteligencia policial y de herramientas de persecución lo que en gran medida ha hecho fracasar una serie de causas donde se pretendía condenar bajo la ley que sanciona conductas terroristas.

Ahora bien, atendida la complejidad en la persecución de determinados delitos, a nivel internacional se han ido consagrando legalmente las denominadas "técnicas especiales de investigación". En Chile, el primer paso se dio el año 2005 en el combate del narcotráfico, mediante la ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

Sin embargo, y a pesar que posteriormente se autorizó esta clase de técnicas investigativas a propósito de delitos como el lavado de activos o la pornografía infantil, no fue sino la ley N° 20.931, comúnmente conocida como "Agenda corta antidelincuencia", la que agregó al Código Procesal Penal un nuevo artículo 226 bis, que consagra estas herramientas para determinados delitos, con una pretensión más general.

Dichas técnicas especiales comprenden la aplicación de herramientas tales como la interceptación telefónica, la utilización de agentes encubiertos o agentes reveladores, las entregas vigiladas, entre otras varias para la persecución eficaz de ciertos delitos.

Ahora bien, más allá de las bondades de estas herramientas para la investigación y posterior persecución de delitos, lo cierto es que hoy en día nuestro ordenamiento jurídico las consagra para combatir el narcotráfico y otros delitos referidos a la ley de control de armas, los accidentes de tránsito con resultados de lesiones o muertes, y otras figuras del Código Penal referidas a la protección de la propiedad.

Claramente, lo anterior hace necesario extender la aplicación de dichas herramientas para la persecución de delitos terroristas, cuya investigación carece de mecanismos suficientes y proporcionales a su disvalor. Luego, no se vislumbra una razón seria para excluir la aplicación de las técnicas especiales para la investigación de un delito que, en términos del artículo noveno de nuestra Constitución Política, "en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos".

## **II. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY.**

Los ataques terroristas son una realidad en nuestro país. En lo que lleva del año, ya se han verificado dos explosiones de bombas en el centro de la capital del país, en las que lamentablemente existieron numerosos heridos, entre ellos, una pareja de extranjeros que había arribado recientemente a Chile en búsqueda de nuevas oportunidades.

Una reforma a la forma como se investiga y sanciona el fenómeno terrorista es sumamente necesaria. No obstante lo anterior, es evidente que una modificación sustantiva y profunda en dicho sentido exige de un amplio y consensuado debate en el Congreso Nacional (como ocurre actualmente en el Senado con los boletines refundidos N° 9.692-07 y 9.669-07).

Lo anterior no obsta a que, considerando que existe consenso transversal en la necesidad de fortalecer las herramientas investigativas del Ministerio Público respecto de los hechos terroristas, se avance paralelamente en su discusión y aprobación. Así quedó de manifiesto recientemente en la discusión que tuvo lugar en la H. Cámara de Diputados a propósito del Boletín N° 10.460-65, que fortalece la investigación de delitos terroristas y de

aquellos que afecten la seguridad del Estado en casos de especial gravedad.

En dicho proyecto -de autoría de la diputada Marcela Sabat Fernández y de los diputados Gonzalo Fuenzalida Figueroa, René Manuel García García, Diego Paulsen Kehr, Jorge Rathgeb Schifferli y de la ex diputada Claudia Nogueira Fernández y del ex diputado Germán Becker Alvear -, los parlamentarios Hugo Gutiérrez Gálvez, Jenny Álvarez Vera, Maya Fernández Allende, Daniel Núñez Arancibia, Luis Rocafull López, Marcelo Schilling Rodríguez y Leonardo Soto Ferrada, y el ex diputado Daniel Melo Contreras, mediante indicaciones, pretendieron incorporar la utilización de agentes encubiertos y reveladores. Las indicaciones fueron aprobadas por mayoría de la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara, sin embargo el proyecto no prosperó particularmente por la falta de acuerdo que existió en relación a las reglas de prórroga de competencia que incorporaba, y a la posibilidad que se le otorgaba al juez de considerar prueba obtenida ilícitamente.

Por su parte, el Boletín N° 9.692-07 ingresado por la administración de la ex Presidenta Michelle Bachelet, actualmente se encuentra refundido con el Boletín 9.669-07, y que fue objeto de una indicación sustitutiva por parte de nuestro Gobierno, contiene modificaciones procesales que se refieren precisamente a la utilización de medidas especiales para la investigación de delitos de mayor complejidad, como son los agentes encubiertos o agentes reveladores; las entregas vigiladas; la interceptación de las comunicaciones; entre otras.

A su turno, la experiencia comparada confirma lo señalado, por cuanto la tendencia internacional hoy es ampliar el catálogo de delitos que, atendida su

complejidad, requieren de la existencia de técnicas especiales para su investigación.

Así ocurre, por ejemplo, con la investigación de determinadas delincuencias organizadas en la región, como es el caso de Perú, Colombia, Argentina, entre otros. Aunque la literatura comparada no es conteste en el catálogo de delitos que comprenden el concepto de "delincuencia organizada", cabe destacar que la Unión Europea ha reconocido al terrorismo como una de dichas formas de organización delictual, mismo modelo que se siguió en el Boletín N° 9.692-07, al reconocer que "[l]os delitos de terrorismo son fundamentalmente delitos de organización, y en ello se basa el incremento de su peligrosidad, porque se despliega una violencia que no es aislada, sino sistemática"; y lo suyo hizo España, al reconocer, en su Ley de Enjuiciamiento Criminal, los delitos terroristas del Código Penal como crimen organizado, haciéndole aplicable las técnicas especiales de pesquisa al crimen terrorista.

En la misma línea, el Consejo de Europa ha reconocido como criminalidad organizada al terrorismo, en aplicación de lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea. De hecho, así consta en los instrumentos acordados en aplicación de dicho tratado, denominados "Acción Común 98/733/JAI del Consejo de 21 de diciembre de 1998, relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea", adoptada sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea; y "Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada", adoptada en aplicación del Título V del Tratado de la Unión Europea.



No obstante lo anterior, conviene hacer presente que si bien, por regla general, el delito terrorista se da en el marco de organizaciones criminales, nos asiste la convicción más absoluta que ello no obsta a que dichas conductas puedan ser cometidas por sujetos que actúan de manera autónoma, también llamados por la doctrina "lobos solitarios".

Finalmente, la reforma que se propone viene a dar cumplimiento a obligaciones impuestas a nuestro país en instrumentos internacionales. Así, la resolución N° 1.373 de septiembre del 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuyo cumplimiento en Chile se dispuso mediante decreto supremo N° 488, de 4 de octubre de 2001, del Ministerio de Relaciones Exteriores, exhorta a los Estados a adoptar las medidas para prevenir y reprimir la comisión de actos de terrorismo. Asimismo, el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas - promulgado por decreto supremo N° 519, de 20 de noviembre de 2001, del Ministerio de Relaciones Exteriores-; el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo -promulgado por decreto supremo N° 163, de 3 de julio de 2002, del Ministerio de Relaciones Exteriores-; la Convención Interamericana contra el Terrorismo -promulgado por decreto supremo N° 263, de 25 de noviembre de 2004, del Ministerio de Relaciones Exteriores-; y el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear - promulgado por decreto supremo N° 252, de 13 de octubre de 2010, del Ministerio de Relaciones Exteriores- nos imponen el deber de tomar acciones positivas para enfrentar el fenómeno terrorista, como son la aplicación de medidas eficaces y prácticas para prevenir y combatir este delito.

Por todo esto, es fundamental avanzar en establecer mecanismos que permitan

perseguir el terrorismo y desarticular organizaciones que busquen generar terror en la población, en los términos establecidos en la ley N° 18.314. No es aceptable que estas herramientas sean utilizadas para la pesquisa de simples delitos contra la propiedad o el microtráfico de drogas, y que sin embargo un delito cuyo disvalor es sustantivamente mayor, no cuente con ellas. Ésta es una deuda pendiente con la comunidad internacional, pero más especialmente con los chilenos y chilenas que pueden verse afectados por conductas que la propia Carta Fundamental califica como "contrarias a los derechos humanos".

### **III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.**

La iniciativa que se somete a la consideración del H. Congreso Nacional contiene un artículo único que modifica el Código Procesal Penal con el objeto de intercalar en el artículo 226 bis, que contiene el catálogo de delitos respecto de los cuales se aplican las técnicas especiales de investigación, la referencia a las conductas que la ley califica como delitos terroristas.

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

### **P R O Y E C T O   D E   L E Y:**

**"Artículo único.-** Modifícase el artículo 226 bis del Código Procesal Penal en el siguiente sentido:

**1)** Intercálase en el inciso primero, a continuación de "investigación de los delitos", la expresión "que la ley califique como terroristas, y de aquellos".

**2)** Intercálase en el inciso tercero, a continuación de “tratándose de los delitos”, la expresión “que la ley califique como terroristas, y de aquellos”.”.

Dios guarde a V.E.,

**SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE**  
Presidente de la República

**ANDRÉS CHADWICK PIÑERA**  
Ministro del Interior  
y Seguridad Pública

**JUAN JOSÉ OSSA SANTA CRUZ**  
Ministro de Justicia y  
Derechos Humanos (S)