

MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY PARA MODIFICAR LA LEY 18.314 SOBRE CONDUCTAS TERRORISTAS, EN ORDEN A SANCIONAR MAS EFICAZMENTE LA FINANCIACION DEL TERRORISMO, EN CONFORMIDAD A LO DISPUESTO POR EL CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA REPRESION DE LA FINANCIACION DEL TERRORISMO.

SANTIAGO, octubre 14 de 2002

M E N S A J E N° 69-348/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CAMARA DE
DIPUTADOS.**

En uso de mis facultades constitucionales, someto a vuestra consideración un proyecto de ley que modifica la ley 18.314 sobre conductas terroristas, con el fin de incorporar un tipo penal especial de financiación y recaudación terroristas.

I. ANTECEDENTES.

Esta iniciativa encuentra su fundamento directo en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999 y suscrito por Chile el 2 de mayo de 2001. Dicho

Convenio establece, entre otras obligaciones, el deber de cada Estado parte de tipificar y sancionar el delito de financiamiento terrorista en él descrito, todo ello de acuerdo con la legislación nacional respectiva.

El deber anterior se vio reforzado por la Resolución 1373 de 28 de septiembre de 2001, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Dicha resolución fue emitida principalmente con motivo de los atentados terroristas ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y que conmovieron al mundo.

Cabe hacer presente, además, que con fecha 2 de octubre de 2001 se presentó por el Ejecutivo un proyecto de acuerdo para ratificar el citado Convenio. Dicho proyecto fue aprobado por el Congreso Nacional, habiéndose procedido a su promulgación con fecha 3 de julio del presente año y a su publicación en el Diario Oficial el pasado 13 de septiembre.

Tanto en el presente Proyecto, como en el Convenio y Resolución aludidos, subyace la convicción de que el terrorismo representa un camino de violencia que, como tal, jamás podrá conducir a solución alguna de los conflictos políticos y sociales que afectan a los hombres. Antes bien, el terrorismo degrada al hombre, tanto a las víctimas como a los victimarios. Constituye, en fin, un atentado severo contra la paz, condición imprescindible para la vida en sociedad.

En este contexto, se observa con preocupación que el número y la gravedad de los actos terroristas dependen de la financiación del mismo. Dicha actividad constituye un factor determinante de los caracteres y consecuencias del terrorismo. Se comprende, entonces, la importancia de reforzar nuestra actual legislación penal mediante la incorporación de un tipo penal que cubra aquellas hipótesis de financiación que, de otra forma, podrían quedar impunes.

Sin perjuicio de lo anterior, y considerando el clima jurídico cultural contemporáneo, conforme al cual se ve en el sistema penal la fuente primera - si no exclusiva - de solución de conflictos sociales, es deseable traslucir algunas ideas tendientes a desmitificar la referida aserción y, en consecuencia, dimensionar el verdadero alcance

de una iniciativa como la presente, es decir, uno austero, no grandilocuente.

Según señala categóricamente Heinz Zipf, autor de una de las principales obras sobre Política Criminal, la política criminal - entendida como sistema represivo - es el dispositivo más inadecuado que pueda concebirse para la modificación de la sociedad. Quien desde la justicia criminal pretende modificar la sociedad se asemeja a quien pretende elaborar un programa pedagógico a partir del castigo.

No puede pues pensarse que la sola creación de figuras penales pueda garantizar la ausencia de conductas terroristas, o ilícitas en general. La normativa penal constituye sólo un modesto refuerzo de extrema ratio que, en todo caso, sería estéril sin el sostén otorgado por una sociedad responsable, cohesionada y democrática.

Por ello, una correcta Política Criminal no puede reducirse sólo a su faz represivo-negativa (sistema penal). Antes bien, debe comprometer la interacción de políticas públicas positivas como educación, trabajo, distribución menos desigualitaria de los recursos y urbanismo equilibrado. En último término se trata ésta de una responsabilidad que compete, antes que nada, a la sociedad civil en cuanto fuerza propositiva.

Se comprende, por tanto, por qué un estadista como Giulio Andreotti, en Italia, sea capaz de manifestar que el terrorismo puede ser mejor combatido y prevenido eliminando al menos los extremos más inicuos de las injusticias sociales, que están todavía demasiado extendidas en ciertos Estados.

Con todo, la certeza de que la moderación del fenómeno criminal provendrá, en definitiva, no tanto de la aplicación de castigos penales, como del acontecimiento de nuevas realidades valóricamente positivas, no puede implicar una completa renuncia a la amarga necesidad de penalización de aquellas conductas que aparecen como intolerables para la convivencia humana. Esta convicción, es decir, que el terrorismo es una conducta de dicho género, constituye el fundamento único de la presente iniciativa.

II. CONTENIDO.

Conforme a nuestra legislación penal actual, el financiamiento terrorista resulta punible al menos bajo dos hipótesis.

En primer lugar, aparece como punible en cuanto financiamiento de la ejecución de un delito terrorista determinado, de aquellos previstos en el artículo 2º de la ley 18.314. Según las circunstancias del hecho, esta conducta podría castigarse como autoría o, al menos, como complicidad en el respectivo delito terrorista. Ello, conforme a las reglas generales de participación previstas en el Código Penal. Concretamente el N° 3 del artículo 15 y el artículo 16. Se trata, en todo caso, de una conducta que se sanciona sólo en cuanto la ejecución del delito terrorista alcance al menos el grado de tentativa. Con todo, debe considerarse que, conforme a la ley 18.314, ya la mera conspiración es sancionada, analogándose su castigo al de las formas de tentativa.

En segundo término, el financiamiento terrorista resultaría también punible hoy, en cuanto provisión a una asociación ilícita terrorista. En este caso, y sin perjuicio de la eventual responsabilidad que pueda caberle por algún delito terrorista específico, el financista es sancionable en cuanto participe en el delito de asociación ilícita terrorista. En este caso, la entidad de la pena dependerá fundamentalmente del carácter de su participación al interior de la asociación. Lo dicho se funda en la aplicación del número 5 del artículo 2º de la ley 18.314, en relación con los artículos 292 y siguientes del Código Penal.

En síntesis, se advierte que el financiamiento terrorista resulta punible sólo en cuanto la provisión de fondos pueda vincularse a un delito terrorista específico (consumado, tentado o a título de conspiración) o a una asociación ilícita terrorista.

Por otra parte, se comprende que en ambas hipótesis se requiere un financiamiento efectivo, esto es, provisión o entrega de fondos. La mera recolección o recaudación de fondos no resultaría, en principio, punible.

Por tanto, al contrastar nuestra legislación actual con la obligación internacional de tipificación, se concluye que la ley chilena cubriría con dificultades los siguientes aspectos: 1.- la provisión de fondos no vinculable a una asociación ilícita terrorista ni a delitos terroristas determinados; y 2.- la recaudación previa de los fondos.

El tipo penal que aquí se propone asume ambos aspectos, cubriendo así todo el espectro de conductas asimilables a financiamiento terrorista.

Para resolver el primer aspecto, se propone un tipo autónomo de provisión de fondos con la intención o finalidad de que dichos fondos se utilicen para cometer delitos terroristas. De esta forma, mediante un elemento subjetivo especial trascendente - distinto del dolo - se desvincula el financiamiento de la efectiva realización de un delito terrorista específico, adelantándose la barrera de protección de los bienes jurídicos que pueden verse vulnerados por él. Este adelantamiento debe, en todo caso, concordarse con la eventual vinculación, en el caso concreto, del financiamiento con delitos terroristas determinados o con una asociación ilícita terrorista. Eso último debido a que, en consideración al principio de non bis in idem, no puede sancionarse por ambos conceptos. La fórmula que nos pareció más adecuada, en este contexto, es la de establecer una cláusula de subsidiariedad expresa, conforme a la cual quede sin aplicación el tipo penal cuando, en virtud del financiamiento, corresponda al financista responsabilidad penal por un delito terrorista determinado (incluida, naturalmente, la asociación ilícita terrorista).

Para resolver el segundo aspecto, se decidió ampliar el tipo autónomo propuesto también a la mera recaudación de los fondos para la comisión de delitos terroristas. Respecto de esta segunda forma comisiva, no rige la cláusula de subsidiariedad anteriormente aludida, precisamente porque de la aplicación de las normas generales se desprende que al que sólo recauda pero no provee de fondos, no le puede caber responsabilidad en ningún delito terrorista determinado.

La pena asignada a este delito - presidio menor en sus grados mínimo a medio - aparece justificada en cuanto ella no debe superar las penas que puedan imponerse por financiamiento de un delito terrorista concreto. Ya en abstracto debe descartarse que la falta de vinculación con un delito concreto permita la imposición de una pena mayor a la que procedería de existir tal vinculación. Así, no es justificable que aquél de quien se ignora qué delito terrorista financia reciba una pena superior a la de presidio menor en su grado medio, pena que podría corresponder, por ejemplo, al que financia unas lesiones menos graves terroristas o una destrucción terrorista de vías férreas, conforme a lo dispuesto por los artículos 3° y 3° bis de la ley 18.314 en relación con los artículos 399 y 323 del Código Penal. Por lo demás, no debe perderse de vista que se está en un terreno que, por definición, se encuentra muy lejos de un delito terrorista concreto, lo que justifica plenamente la imposición de penas moderadas. Cualquier vinculación, aunque tenue, con un delito concreto, y aun cuando éste no se haya empezado a ejecutar (para ello basta la mera conspiración), normalmente altera radicalmente el marco penal aplicable.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, para ser tratado en la actual Legislatura, Extraordinaria, de Sesiones del Congreso Nacional, el siguiente

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

"Artículo Único.- Incorpórese, en el artículo 7° de la ley 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad, el siguiente inciso final:

"El que por cualquier medio, directa o indirectamente, recaude o provea fondos con la finalidad de que se utilicen en la comisión de delitos de los señalados en el artículo 2°, será castigado con la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio, a menos que en virtud de la provisión de fondos le quepa responsabilidad en un delito determinado, caso en el cual sólo se le sancionará por este último título, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 294 bis del Código Penal"."

Dios guarde a V.E.,

RICARDO LAGOS ESCOBAR
Presidente de la República

MARÍA SOLEDAD ALVEAR VALENZUELA
Ministra de Relaciones Exteriores

JOSE ANTONIO GÓMEZ URRUTIA
Ministro de Justicia

JOSE MIGUEL INSULZA SALINAS
Ministro del Interior