

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 18.314 SOBRE CONDUCTAS TERRORISTAS, EN ORDEN A SANCIONAR MÁS EFICAZMENTE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO, EN CONFORMIDAD A LO DISPUESTO POR EL CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA REPRESIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO.

BOLETÍN N° 3123-07

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar el proyecto de la referencia, originado en un Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración del abogado del Ministerio de Justicia, señor Fernando Londoño Martínez.

OBJETO.

El proyecto tiene por finalidad dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por el país en virtud del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, en el sentido de tipificar y sancionar el delito de financiamiento de actos terroristas.

ANTECEDENTES.

1.- El Mensaje señala que la razón de ser de este proyecto, se encuentra 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. Este Convenio establece la obligación de las Partes Contratantes de tipificar y sancionar, de acuerdo a las respectivas legislaciones internas, el delito de financiamiento del terrorismo, deber reforzado posteriormente por la Resolución N° 1373, de 20 de septiembre de 2001, del Consejo de Seguridad de la citada organización internacional, la cual fue emitida, principalmente, como consecuencia de los atentados terroristas ocurridos en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001.

Agrega, en seguida, que con fecha 2 de octubre de 2001, se presentó ante el Congreso un proyecto de acuerdo para ratificar el Convenio, el cual fue aprobado por este Poder del Estado, procediéndose a su promulgación con fecha 3 de julio de 2002 y , luego, publicado el 13 de septiembre del mismo año.

Señala el Mensaje que tanto en el Convenio como en la Resolución del Consejo de Seguridad señalados, subyace el convencimiento de que el terrorismo representa un camino de violencia que jamás podrá solucionar los conflictos de los hombres, por el contrario, degrada al ser humano y constituye un atentado para la paz, condición imprescindible para la vida en sociedad.

Agrega que dentro de tal contexto, ha podido observarse que la frecuencia y gravedad de los actos terroristas, depende del financiamiento de los mismos, constituyéndose este factor en un elemento determinante de los caracteres y consecuencias de tales actos. De aquí, entonces, que importe reforzar la legislación nacional para incorporar nuevos tipos penales que permitan sancionar directamente estas conductas, las que, de otro modo, podrían quedar impunes.

Argumenta, en seguida, el Mensaje que resulta necesario superar la idea imperante en el clima jurídico cultural contemporáneo, en el sentido de que la represión penal es la primera fuente, si no la única, de solución de conflictos sociales, sosteniendo que de acuerdo a la opinión de importantes tratadistas sobre política criminal, la simple creación de figuras penales no puede garantizar la ausencia de conductas terroristas, por cuanto la normativa penal sólo constituye una medida extrema que sería estéril sin el sostén otorgado por una sociedad responsable, cohesionada y democrática.

Agrega que una política criminal no puede reducirse a la fase represivo negativa, sino que debe comprometer la interacción de políticas públicas positivas relacionadas con la educación, el trabajo, la distribución más igualitaria del ingreso y el urbanismo equilibrado, responsabilidad que compete a toda la sociedad civil.

No obstante lo señalado anteriormente, añade que ello no puede implicar una completa renuncia a la necesidad de penalizar aquellas conductas que aparecen como intolerables para la convivencia humana, agregando que la convicción de que el terrorismo es una de tales conductas, constituye el único fundamento de esta iniciativa.

Refiriéndose, luego, al contenido del proyecto, señala que de acuerdo a la legislación penal chilena, el financiamiento del terrorismo resulta punible bajo dos aspectos:

- en primer lugar como financiamiento de la ejecución de un delito terrorista, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2° de la ley N° 18.314. En tal caso, y según las circunstancias, tal conducta podría castigarse a título de autor o, al menos, de cómplice, conforme a las reglas generales de participación, previstas en los artículos 15 y 16 del Código Penal.

- en segundo lugar, podría también sancionarse en cuanto provisión a una asociación ilícita terrorista. En este caso, sin perjuicio de la responsabilidad que puede corresponder por algún delito terrorista específico, la sanción recae sobre el financista en cuanto partícipe en el delito de asociación

ilícita terrorista, dependiendo la penalidad aplicable de la naturaleza de su participación al interior de la asociación.

Resumiendo lo anterior, concluye el Mensaje que para que exista sanción, se requiere la existencia de un financiamiento efectivo, es decir, la provisión o entrega de fondos, no siendo suficiente la mera recolección o recaudación de fondos.

Como conclusión de todo lo señalado, la legislación penal chilena sería aplicable, con muchas dificultades, a la provisión de fondos no vinculada a una asociación ilícita terrorista o a un delito terrorista determinado, y a la recaudación previa de los recursos.

Por ello, agrega el mismo Mensaje, se propone una tipificación que asuma ambos aspectos, planteando un tipo autónomo de provisión de fondos, con la finalidad de que dichos recursos se utilicen para cometer delitos terroristas. De acuerdo a los términos empleados por el Mensaje, concurriría en esta figura un elemento subjetivo distinto del dolo, que desvincularía el financiamiento de la efectiva realización de un delito terrorista específico. Habría un adelantamiento de las barreras de protección de los bienes jurídicos que pueden verse afectados por el delito. En todo caso, para evitar vulnerar el principio que prohíbe castigar dos veces por lo mismo, si dicho financiamiento puede vincularse con un delito terrorista determinado, la sanción que corresponderá aplicar será la de este último delito y no la que propone el proyecto.

En lo que se refiere a la penalización de la recaudación de fondos, se optó por ampliar el tipo penal propuesto, incluyendo la mera recolección de fondos para fines terroristas.

Por último, en lo que se refiere a la pena asignada a este delito, explica el Mensaje que la sanción – presidio menor en sus grados mínimo a medio, es decir, 61 días a 3 años – se justifica en cuanto no supera la penalidad que puede imponerse por el financiamiento de un delito terrorista concreto.

2.- La ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad.

Respecto de este cuerpo legal, cabe señalar que:

Su artículo 1° considera delito terrorista los que enumera el artículo 2°, siempre que en su comisión concurra alguna de las siguientes circunstancias:

1° 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 o por la evidencia de que obedece a un plan premeditado de atentar contra una categoría o grupo determinado de personas.

La ley presume tal finalidad, salvo constancia en contrario, cuando se utilizan en la comisión de estos ilícitos artefactos explosivos o incendiarios, armas de gran poder de destrucción, medios tóxicos, corrosivos, infecciosos u otros que puedan ocasionar grandes estragos, o mediante el envío de cartas, paquetes u objetos similares de efectos explosivos o tóxicos.

2° que el delito sea cometido para arrancar resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias.

Su artículo 2° enumera los delitos que considera terroristas cuando reúnen alguna de las características señaladas en el artículo 1°.

De acuerdo al N° 1, tienen tal carácter los de homicidio y lesiones sancionados en los artículos que indica del Código Penal; los de secuestro en los términos que señala y la sustracción de menores previstos en los artículos 141 y 142 del mismo Código; los de envíos de efectos explosivos, los de incendios y estragos, las infracciones contra la salud pública y el descarrilamiento, sancionados por los artículos del citado Código que indica en cada caso.

El N° 2 agrega el apoderamiento o atentado en contra de una nave, aeronave, ferrocarril, bus u otro medio de transporte público en servicio, o la realización de actos que pongan en peligro la vida, la integridad corporal o la salud de sus pasajeros o tripulantes.

El N° 3 se refiere al atentado contra la vida o la integridad corporal del Jefe del Estado o de otra autoridad política, judicial, militar, policial o religiosa o de otras personas internacionalmente protegidas, en razón de sus cargos.

El N° 4 agrega el lanzar, colocar o disparar bombas o artefactos explosivos o incendiarios, que afecten o puedan afectar la integridad física de personas o causar daños..

El N° 5 incluye la asociación ilícita cuando tiene por objeto la comisión de los delitos señalados que deban calificarse de terroristas.

Por último, su artículo 7° sanciona estos delitos, en grado de tentativa, con la pena mínima señalada para el delito consumado.

Su inciso segundo, se refiere a la amenaza seria y verosímil de la comisión de uno de estos delitos, y la considera como tentativa.

Su inciso tercero señala que la conspiración respecto de estos mismos delitos, se sancionará con la pena aplicable al delito consumado, rebajada en uno o dos grados.

3.- El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

Este Convenio, como ya se dijo en el N° 1 de este Capítulo, se encuentra vigente en Chile desde el 13 de septiembre de 2002, fecha de su publicación en el Diario Oficial.

En lo que interesa más directamente a este informe, cabe señalar que:

Su artículo 2, en su número 1, señala que comete delito en el sentido del presente Convenio, quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer:

a) un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo y tal como esté definido en ese tratado;¹

b) cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando 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 a abstenerse de hacerlo

Su número 4 señala que comete también un delito de este tipo, quien trate de cometer uno de los delitos señalados en el número 1 de este artículo.

Su número 5 declara que cometen también delito:

a) quien participe como cómplice en la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 4 de este artículo.

b) quien organice la comisión de un delito enunciado en los párrafos 1 ó 4 o dé órdenes a otros de cometerlo.

c) quien contribuya a la comisión de uno o más de los delitos enunciados en los párrafos 1 ó 4 por un grupo de personas que actúe con un propósito común. La contribución debe hacerse con el propósito de facilitar la actividad delictiva o los fines delictivos del grupo o con conocimiento de las intenciones delictivas señaladas.

¹ Los tratados que figuran en este anexo, todos incorporados al ordenamiento jurídico interno por los correspondientes decretos del Ministerio de Relaciones Exteriores y publicados en el Diario Oficial, son los siguientes: los que reprimen el apoderamiento ilícito de aeronaves; los actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; la toma de rehenes; los actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional; los actos ilícitos en contra de la navegación marítima; los actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental y los atentados terroristas con bomba, además del que tiene por objeto la protección física de los materiales nucleares.

Su número 3 señala que para que un acto constituya delito no será necesario que los fondos se hayan utilizado efectivamente en la comisión de los delitos mencionados.

Su artículo 4 dispone que cada Estado deberá adoptar las medidas que sean necesarias para:

a) tipificar como infracción penal, con arreglo a su legislación interna, los delitos enunciados en el artículo 2, y

b) sancionar esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su carácter grave.

4.- El Código Penal.

Su artículo 292, ubicado en el párrafo 10 del Título VI del Libro II, se refiere a las asociaciones ilícitas, señalando que toda asociación con el objeto de atentar contra el orden social, contra las buenas costumbres o contra las personas o las propiedades, importa un delito que existe por el solo hecho de organizarse.

Su artículo 293 señala que si la asociación ha tenido por objeto la perpetración de crímenes, los jefes, los que hubieren ejercido mando en ella y sus provocadores, sufrirán la pena de presidio mayor en cualquiera de sus grados. (5 años y un día a 20 años).

Su inciso segundo sanciona a las personas indicadas en el inciso anterior con la pena de presidio menor en cualquiera de sus grados, (61 días a 5 años) cuando el objeto de la asociación ha sido la perpetración de simples delitos.

Su artículo 294 señala que cualesquiera otros individuos que hubieren tomado parte en la asociación y los que a sabiendas y voluntariamente le hubieren suministrado medios e instrumentos para cometer los crímenes y simples delitos, alojamiento, escondite o lugar de reunión, serán castigados en el primer caso señalado en el artículo precedente, con presidio menor en su grado medio (541 días a 3 años) y, en el segundo, con presidio menor en su grado mínimo (61 a 540 días).

Su artículo 294 bis previene que las penas de los artículos 293 y 294, se impondrán sin perjuicio de las que correspondan, por los crímenes o simples delitos cometidos con motivo u ocasión de tales actividades.

IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES DEL PROYECTO Y CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MISMAS.

La idea central del proyecto, se orienta a dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por el país en virtud del Convenio Internacional para la

Represión de la Financiación del Terrorismo, en el sentido de tipificar y sancionar el delito de financiamiento de actos terroristas.

Con tal propósito, introduce un nuevo inciso al artículo 7° de la ley N° 18.314 para sancionar al que, por cualquier medio, recaude o provea fondos con la finalidad de que se utilicen en la comisión de delitos terroristas.

Tal idea, la que el proyecto concreta por medio de un artículo único, es propia de ley al tenor de lo establecido en el artículo 60 N° 2 de la Constitución Política, en relación con el artículo 9° de la misma Carta Fundamental.

DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

a) Discusión en general.

Durante el debate acerca de la idea de legislar, la Comisión recibió una exposición del abogado del Ministerio de Justicia, señor Fernando Londoño Martínez, quien se remitió a los términos expuestos por el Mensaje, los que ya han sido reseñados en el número 1 del capítulo Antecedentes.

El Diputado señor Burgos destacó la relevancia del proyecto, señalando que tanto el Convenio como la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que sirven de fundamento a esta iniciativa, sostienen que uno de los elementos centrales en la lucha preventiva en contra del terrorismo, reside en la represión de su financiamiento, por cuanto buena parte de sus actuaciones, está directamente relacionada con la capacidad que existe para financiarlas.

La Comisión coincidió con los propósitos señalados por el Ejecutivo y, sin perjuicio de algunas discrepancias con el texto, las que se verán al tratar de la discusión en particular, procedió a aprobar la idea de legislar, por unanimidad. (participaron en la votación los Diputados señoras Guzmán y Soto y señores Burgos, Bustos, Ceroni y Luksic.)

b) Discusión en particular.

El artículo único del proyecto agrega un inciso final al artículo 7° de la ley N° 18.314 del siguiente tenor:

“ 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.”.

El representante del Ejecutivo, luego de recordar que resultaba dificultosa la aplicación de la ley nacional a las hipótesis relacionadas con la provisión de fondos no vinculable a una asociación ilícita ni a delitos terroristas determinados como a la mera recaudación de fondos, fundamentó esta disposición señalando que el tipo penal que se proponía cubría todo el espectro de conductas asimilables al delito de financiamiento del terrorismo. En efecto, se planteaba un tipo autónomo que describía la provisión de fondos hecha con la finalidad de que se utilizaran para cometer delitos terroristas en general, desvinculándose así el financiamiento de la efectiva realización de un delito terrorista específico, adelantándose la barrera de protección de los bienes jurídicos que pueden verse afectados por el mismo, pero concordándose ello con la posibilidad de que el financiamiento estuviera relacionado con delitos terroristas determinados o con una asociación ilícita terrorista, caso en el cual se aplicaría la penalidad correspondiente a este último ilícito. Ello en razón de que por aplicación del principio de que nadie puede ser sancionado dos veces por un mismo hecho (non bis in idem) no es posible castigar por ambos conceptos. Por ello se habría recurrido a una cláusula de subsidiariedad expresa en virtud de la cual, en el caso señalado, quedaría sin aplicación el tipo penal propuesto en el proyecto, sancionándose sólo con las penas aplicables al delito específico o a la asociación ilícita.

En lo que se refería a la recaudación de fondos, se ampliaba el tipo penal propuesto de tal manera de comprenderla, pero sin que a su respecto jugara la cláusula de subsidiariedad, por cuanto de la aplicación de las normas generales fluía que al que solamente recauda, pero no provee fondos de ninguna especie, no le puede caber responsabilidad en algún determinado delito terrorista.

En cuanto a la penalidad, sostuvo que ella se justificaba en cuanto no podía ser más severa que la que corresponde al financiamiento de un delito terrorista concreto.

La Diputada señora Guzmán estimó demás la segunda parte del artículo, toda vez que si el hechor comete un delito terrorista para lo cual recaudará dinero, es evidente que se le aplicará la pena correspondiente a ese delito. A su juicio, habría en esta figura un concurso de delitos.

El representante del Ejecutivo sostuvo que la finalidad de la inclusión era precisar que la persona sólo podrá ser condenada por el delito que comete y evitar posibles interpretaciones. Agregó que, efectivamente, habría concurso porque si la persona participó en la recaudación de fondos y luego, por ejemplo, conduce el avión en que se comete el atentado, solamente podrá sancionársela por el hecho más grave.

Ante la objeción de la Diputada señora Soto en el sentido de que quien provee fondos con la finalidad de que se apliquen en la comisión de delitos, sería un coautor, sostuvo que ello sería así si el sujeto financia un delito concreto que conoce y que sabe se va a cometer, pero no sería así si solamente aporta dinero para financiar delitos o a una asociación en

términos genéricos, por cuanto la concurrencia del dolo exige conocimiento del hecho específico de que se trate.

El Diputado señor Bustos señaló estar de acuerdo con la primera parte del artículo toda vez que se refiere a una cooperación genérica, excluyendo toda participación, pero no entendía la razón de ser de la segunda parte, toda vez que se pretende establecer una norma especial de absorción que, en definitiva, es la misma que correspondería si se aplicaran las reglas generales.

Conjuntamente con la Diputada señora Soto, propuso eliminar la segunda parte del artículo.

El representante del Ejecutivo señaló que, de acuerdo al debate habido, habrían tres salidas para solucionar el problema: mantener la proposición original; resolver el problema por la vía de eliminar dicha segunda parte, dejando a la jurisprudencia y a la doctrina la correcta interpretación de la norma en lo que se refiere a la absorción del financiamiento, o bien, mantener la proposición actual en lo referente a este punto, pero circunscrito únicamente a las asociaciones ilícitas terroristas, solución que no se compartía por cuanto vulneraba el principio de “non bis in idem”.

En efecto, en este último caso, la redacción consensuada era la siguiente:

“ 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, salvo que le quepa al autor responsabilidad en el delito de asociación ilícita terrorista, caso en el cual sólo se le sancionará por este último delito, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 294 bis del Código Penal.”.

Explicó su objeción, señalando que con este texto podría interpretarse que el legislador quiso hacer la excepción únicamente en el caso de la asociación ilícita terrorista, entendiéndose que cuando hay un delito terrorista concreto, deben aplicarse ambas penas.

Finalmente la Comisión, a proposición del Diputado señor Bustos quien insistió en suprimir la segunda parte del artículo único, dejando la interpretación a la jurisprudencia y a la doctrina, acordó acoger dicha proposición por unanimidad.

Su texto quedó como sigue:

“ 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.”.

CONSTANCIA.

Para los efectos de lo establecido en los números 2°, 4°, 5° y 7° del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1° Que el artículo único del proyecto tiene rango de ley que debe aprobarse con quórum calificado, por incidir en la ley que sanciona las conductas terroristas y fija su penalidad, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 9° de la Constitución Política.

2° Que dicha disposición no es de la competencia de la Comisión de Hacienda.

3° Que el proyecto fue aprobado en general, por unanimidad.

4° Que no hubo artículos o indicaciones rechazados por la Comisión.

Por las razones expuestas y por las que hará valer oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto, al que además de las modificaciones acordadas se le han hecho otras puramente formales, de conformidad al siguiente texto:

“ PROYECTO DE LEY:

Artículo único.- Agrégase en el artículo 7° de la ley N° 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.”.

Sala de la Comisión, a 21 de enero de 2003.

Se designó Diputado Informante al señor Jorge Burgos Varela.

Acordado en sesiones de fechas 15 y 21 de enero en curso, con la asistencia de los Diputados señor Zarko Luksic Sandoval (Presidente), señoras Marcela Cubillos Sigall, María Pía Guzmán Mena y Laura Soto González y señores Gabriel Ascencio Mansilla, Jorge Burgos Varela, Juan Bustos Ramírez, Guillermo Ceroni Fuentes, Marcelo Forni Lobos y Darío Paya Mira.

En reemplazo del Diputado señor Eduardo Díaz del Río, asistió el Diputado señor Felipe Salaberry Soto.

Asistió, asimismo, el Diputado señor Patricio Walker Prieto.

EUGENIO FOSTER MORENO
Secretario.