

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA SOBRE EL PROYECTO DE ACUERDO APROBATORIO DE LA “CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL”, ADOPTADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, EL 15 DE NOVIEMBRE DE 2000.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informar sobre el proyecto de acuerdo aprobatorio de la “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000, en la llamada Asamblea del Milenio, con el objeto de promover la cooperación entre los Estados para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional, entendiéndose por tal la estructurada por personas que se conciertan durante cierto tiempo con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material de uno o más de los delitos tipificados con arreglo a la Convención (artículos 1 y 2, letra a).

I.- ANTECEDENTES GENERALES.

1.- Al tenor del mensaje, el Presidente de la República somete esta Convención a la aprobación parlamentaria, conforme lo ordena el N° 17 del artículo 32 de la Constitución Política, en consideración, en primer lugar, a su compromiso de proteger a la sociedad de la delincuencia organizada en todas sus formas y luchar junto a la comunidad internacional contra la expansión y la diversificación de la delincuencia transnacional organizada, y, en segundo lugar, atendido a que, en términos generales, tanto los institutos penales y de enjuiciamiento penal como las figuras o tipos criminales que se consignan en la Convención se encuentran mayoritariamente incorporados en los distintos cuerpos legales que conforman nuestro ordenamiento jurídico.

2.- Esta Convención, calificada durante los debates de la Asamblea General como “conjunto normativo ejemplar” y como “primer instrumento jurídico mundial en la lucha contra la criminalidad transnacional organizada”, al mes de julio de 2003 había sido suscrita por 146 Estados, entre ellos, veintidós países americanos, y ratificada por 39, que incluyen a Argentina, Canadá, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela. Entrará en vigencia el nonagésimo día después de la fecha en que deposite en la Secretaría General de la ONU, el cuadragésimo instrumento de ratificación.

3.- Según antecedentes proporcionados por el Director de Política Especial del Ministerio de Relaciones Exteriores, embajador Luis Winter, esta Convención surgió de la preocupación general existente en la comunidad internacional frente al creciente problema del crimen transnacional organizado, lo que llevó a la ONU a crear un Comité ad hoc que celebró diez sesiones, entre enero de 1999 y octubre del 2000, con una participación promedio de representantes de 100 Estados en cada una de ellas. Chile participó activamente en los trabajos del Comité, a través de funcionarios del Ministerio del Interior y de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, con el apoyo de la Dirección de Política Especial de la Cancillería y de la Misión de Chile en Viena.

4.- El Ministerio del Interior, en su informe N° 838, de 3 de noviembre de 2000, dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores, ha recomendado la aprobación de esta Convención no sólo por haber contribuido a la elaboración de su texto, sino porque sus términos, instituciones, alcances y procedimientos en nada contravienen el ordenamiento constitucional, penal y procesal vigente en Chile. Por el contrario, este instrumento perfecciona y actualiza la normativa interna, uniformándola con la legislación internacional en lo que se refiere a la prevención, investigación, persecución y castigo de las conductas delictivas que trascienden las fronteras del Estado.

Cabría precisar que entre dichas conductas delictivas se previenen y reprimen los atentados terroristas, el financiamiento del terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el cohecho y la corrupción de funcionarios públicos, cuyas respectivas convenciones han sido incorporadas al orden interno y publicadas en el Diario Oficial de los días 6 de febrero de 2002; 13 de septiembre de 2002; 6 de febrero de 1989; 30 de enero de 2002; 30 de enero de 2002, y 2 de febrero de 1999, respectivamente.

5.- Debe tenerse presente, además, que nuestro país se ha comprometido a dar cumplimiento a la resolución N° 1.373, de 28 de septiembre de 2001, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la que, a propósito de los ataques terroristas ocurridos en Nueva York, Washington, D.C., y Pennsylvania el 11 de septiembre de dicho año, el Consejo de Seguridad observa con preocupación la conexión estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a este reto y amenaza graves a la seguridad internacional.

El decreto supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 488, de 2001, publicado en el Diario Oficial del 13 de noviembre del mismo año, dispone en su artículo segundo, que para dar cumplimiento a dicha resolución, las autoridades y organismos públicos velarán para que, en la esfera de sus atribuciones, se cumpla con lo dispuesto en la mencionada resolución.

6.- Por último, entre estos antecedentes generales, se informa que Naciones Unidas aprobó, en su oportunidad, dos protocolos que complementan la Convención: uno destinado a prevenir, reprimir y castigar la trata de personas, en particular de mujeres y niños, y el otro dirigido a prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes por tierra, aire y mar, los que, al no existir inconvenientes de derecho para que sean aprobados separadamente de la Convención, serán sometidos a la consideración de la H. Cámara, próximamente, según informaciones recibidas por la Comisión.

II.- RESEÑA DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA CONVENCION.

En 41 artículos la Convención regula las materias siguientes: el ámbito de aplicación de la Convención; los principios que deberán observar los Estados Parte durante su aplicación y el juzgamiento y sanción de los acusados; el decomiso e incautación de los bienes, equipo u otros instrumentos que correspondan al producto de los delitos; el alcance de la obligación de establecer jurisdicción de los Estados sobre los delitos tipificados en la Convención; la extradición de las personas acusadas de participación en estos delitos y la cooperación judicial correspondiente; los órganos que se ocuparán de la aplicación de la Convención, y las cláusulas finales de este instrumento internacional.

1) El ámbito de aplicación de la Convención.

La Convención compromete a los Estados a adoptar las medidas legales, administrativas o de otra índole que fueren necesarias para prevenir, investigar y juzgar los delitos que los Estados Parte se comprometen a tipificar en su orden interno, ya sea que se cometan en su territorio; a bordo de un buque que enarbole su pabellón o de una aeronave registrada conforme a sus leyes; en contra uno de sus nacionales o por uno de ellos o por una persona apátrida que tenga su residencia habitual en su territorio, o, por último, que se cometa fuera de su territorio con los propósitos de producir efectos en su territorio (artículos 3 y 15).

Los delitos a tipificar son los siguientes:

== La participación en un grupo delictivo organizado, entendiéndose por tal, el grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos que, directa o indirectamente, les permita obtener un beneficio económico u otro beneficio de orden material (artículo 5, en relación con letra a) del 2).

En el orden jurídico interno, la participación en asociaciones u organizaciones con fines delictivos está penada principalmente, en los artículos 292 y siguientes del Código Penal; en la ley N° 18.314, que determina conductas terroristas; en la ley N° 12.297, de Seguridad del Estado, y en la ley N° 19.366, sobre tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

== El blanqueo del producto del delito, consistente, sustancialmente, en la conversión o la transferencia de bienes, o en la ocultación o disimulación de su verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad, en ambos casos a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular su origen ilícito o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos (artículo 6).

A propósito del alcance de estas disposiciones de la Convención en el orden jurídico interno, cabría consignar que ellas se relacionan con el delito de receptación incorporado por la ley N° 19.413 en el artículo 456 bis A del Código Penal, que lo comete quien conociendo su origen no pudiendo menos que conocerlo, tenga en su poder, a cualquier título, especies hurtadas o robadas, o las compre, venda a comercialice en cualquier forma, aun cuando ya hubiere dispuesto de ellas.

También se relacionan con el delito de lavado de dinero sancionado en el orden interno en el artículo 12 de la ley N° 19.366, sobre tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el que sanciona a quien, a sabiendas que determinados bienes, valores, dineros, utilidad, provecho o beneficio se han obtenido o provienen de la perpetración, en Chile o en el extranjero, de hechos constitutivos de algunos de los delitos contemplados en la ley, participe o colabore en su uso, aprovechamiento o destino.

== La corrupción, considerándose como tal, en términos amplios, la promesa, ofrecimiento o concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales, y la solicitud o aceptación por un tal funcionario de un beneficio indebido que tenga los alcances de la conducta anterior (artículo 8).

En el orden interno, el Código Penal en sus artículos 223, 248, 248 bis, 249, 250, 250 bis, y el artículo 21 de la ley N° 19.366, ya citada, contemplan diversas disposiciones que sancionan la corrupción de funcionarios públicos.

== La obstrucción de la justicia, consistente, en lo principal, en el uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a falso testimonio u obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en un proceso o el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley, en relación a los delitos comprendidos en la Convención (artículo 23).

En el Código Penal (artículos 261, 264, 267, 296, 297 y 494); en el Código de Justicia Militar (artículos 416 y 416 bis) y en el decreto ley N° 2.460, de 1979, ley orgánica constitucional de la Policía de Investigaciones de Chile (artículo 17), se contemplan disposiciones que sancionan en el país diversas formas de obstrucción a la justicia*.

2) Los principios que los Estados parte deberán observar durante la aplicación de la Convención, el juzgamiento y sanción de los acusados.

En resguardo de la soberanía de los Estados Parte, éstos deberán observar en la aplicación de la Convención los principios de la igualdad soberana, el de la integridad territorial, el de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, y el del debido respeto de la jurisdicción de la jurisdicción y funciones internas de los Estados.

Además, no podrán ejercer, en el territorio de otro Estado, jurisdicción o funciones que el derecho interno de ese Estado reserve exclusivamente a sus autoridades (artículo 4).

Los Estados deberán penalizar los delitos teniendo en cuenta su gravedad, considerando los derechos de la defensa de las personas acusadas y garantizando su comparecencia en todo el procedimiento penal.

También deberán tener presente su gravedad al imponer condiciones para otorgar la libertad anticipada o condicional a personas declaradas culpables de tales delitos y al establecer un plazo de prescripción dentro del cual pueda iniciarse el proceso por cualquiera de estos delitos, el que deberá ser prolongado (artículo 11).

3) La responsabilidad de las personas jurídicas en los delitos tipificados conforme a la Convención.

Cada Estado Parte deberá adoptar, de conformidad con sus principios jurídicos, las medidas legales, administrativas o de otro que sean necesarias para establecer la responsabilidad penal, civil o administrativa de las personas jurídicas por participación en delitos graves en que esté involucrado un grupo delictivo organizado, así como en los delitos de lavado de dinero, corrupción de un funcionario público o de obstrucción de la justicia tipificados en virtud de esta Convención; sin perjuicio de la responsabilidad penal que incumba a las personas naturales que hayan perpetrado tales delitos (artículo 10).

4) El decomiso e incautación de los bienes, equipo u otros instrumentos producto de los delitos.

Los Estados Parte deberán autorizar en su orden interno el decomiso del producto de los delitos o de los bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto, los mismo que de los bienes, equipo u otros

Mayores antecedentes sobre los tipos penales en la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y legislación nacional, en estudio preparado por la Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo de la Biblioteca del Congreso Nacional, a disposición en la Secretaría de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de los delitos, comprendido el compromiso de no interpretar estas normas en perjuicio de terceros de buena fe (artículo 12).

Con miras a facilitar el decomiso en los términos previstos en la Convención, se regula la cooperación internacional correspondiente (artículos 13 y 14).

5) La extradición de las personas acusadas de participación en delitos tipificados en conformidad a la Convención y cooperación judicial en otras materias.

La Convención contempla normas que ordinariamente se establecen en instrumentos de este tipo, fundadas en el principio de la doble incriminación; el compromiso de los Estados Parte de considerar incluida extradición por estos delitos en todo tratado vigente y en los que se celebren en el futuro, y el que obliga a tener presente esta Convención como base para conceder la extradición en los casos de no existir tratado específico que la permita (artículo 16).

Las Partes Contratantes se comprometen, además, a regular, convencionalmente o mediante normas de derecho interno, las materias siguientes:

== El traslado de personas condenadas por los delitos tipificados en virtud de la Convención en los casos que ello fuere necesario para el cumplimiento de penas privativas de libertad (artículo 17);

== La asistencia judicial recíproca respecto de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales relacionados con dichos delitos. (artículo 18);

== La práctica de investigaciones conjuntas en cuestiones de interés para el cumplimiento de la Convención, velando los Estados Parte por que la soberanía del Estado en cuyo territorio haya de efectuarse la investigación sea plenamente respetada (artículo 19);

== La aplicación de técnicas especiales de investigación, dentro de las posibilidades y en las condiciones prescritas por el derecho interno del Estado, comprendidas la entrega vigilada, la vigilancia electrónica, entre otras medidas (artículo 20);

== La remisión de actuaciones penales necesarias para el enjuiciamiento de los acusados cuando se estime necesaria para la debida administración de justicia (artículo 21);

== El establecimiento de antecedentes penales para ser tenidos en cuenta ante cualquier declaración de culpabilidad en otro Estado (artículo 22);

== La penalización de la obstrucción intencional de la justicia, mediante el uso de la fuerza, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a falso testimonio u obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en un proceso en relación con los delitos comprendidos en la Convención (artículo 23);

== La protección de los testigos con actos de represalia o intimidación así como de sus familiares o personas cercanas (artículo 24);

== La asistencia y protección a las víctimas en casos de amenaza de represalias o intimidación (artículo 25);

== La cooperación con las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley, adoptando entre otras medidas las que permitan proporcionarse recíprocamente informaciones sobre la identidad, la naturaleza, la composición, la estructura, la ubicación o las actividades de grupos delictivos organizados, y los delitos que los grupos hayan cometido o puedan cometer. Se admite, incluso, que los Estados convengan en la concesión de inmunidad judicial a las personas que presten una cooperación sustancial en la investigación o el enjuiciamiento respecto de los delitos que interesan a la Convención (artículos 26 y 27);

== La recopilación, intercambio y análisis de información sobre la naturaleza de la delincuencia organizada (artículo 28);

== La capacitación y asistencia técnica para el personal de los servicios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos fiscales, jueces y personal de aduanas (artículos 29 y 30), y

== La prevención de la delincuencia organizada transnacional mediante la adopción de políticas o medidas legislativas, administrativas o de otro orden que reduzcan las oportunidades de que dispongan los grupos delictivos organizados para participar en mercados lícitos con el producto del delito (artículo 31).

6) Los órganos que se ocuparán de la aplicación de la Convención.

Estos serán:

a.- La Conferencia de los Estados Parte. Este órgano tendrá por objeto principal mejorar la capacidad de los Estados para combatir la delincuencia organizada transnacional y promover y examinar la aplicación de la Convención y será convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas un año después de entrada en vigor esta Convención, efecto que aún no se produce, según se señaló en los antecedentes de este informe (artículos 32 y 33).

b.- La Secretaría de la Conferencia. Este será el órgano administrativo y técnico que asistirá a la Conferencia de las Partes Contratantes y a los Estados miembros durante su desarrollo (artículo 34).

7) Las cláusulas finales.

Estas son las propias de un tratado multilateral y regulan la aplicación de la Convención en los Estados Parte, en conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno (artículos 34).

Además, se ocupan de las materias siguientes:

== La solución de controversias relacionadas con la interpretación y aplicación de la Convención, mediante la negociación entre las Partes o el arbitraje internacional organizado con la intervención de la Corte Internacional de Justicia (artículo 35);

== La firma de la Convención queda abierta a todos los Estados, inclusive las organizaciones de integración económica, y el depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación y adhesión deberá hacerse ante el Secretario General de la ONU (artículo 36);

== La entrada en vigor de este instrumento internacional, que se producirá una vez depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión (artículo 38);

== Las enmiendas de la Convención, que podrán ser propuestas por los Estados después de cinco años de su entrada en vigencia (artículo 39);

== La denuncia de la misma, mediante notificación al Secretario General de la ONU (artículo 40), y

== Los idiomas: árabe, chino, español, francés, inglés y ruso, textos todos igualmente auténticos (artículo 41).

III.- DECISIONES DE LA COMISIÓN.

A) Personas escuchadas por la Comisión.

La Comisión escuchó al Ministro de Justicia, señor Luis Bates Hidalgo; al Director de Política Especial del Ministerio de Relaciones Exteriores, embajador Luis Winter Igualt; al Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Justicia, abogado Francisco Maldonado, y al profesor y abogado penalista, señor Waldo del Villar.

En lo sustancial, todos coinciden en juzgar conveniente la participación de Chile en esta Convención. El profesor del Villar concluyó su exposición afirmando que no se visualiza contradicción entre esta Convención con el derecho interno, el que en gran medida ya se ha hecho eco de las inquietudes que justifican la Convención. Además, hizo notar la norma de este instrumento que señala textualmente: "Cada Estado Parte adoptará de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno las medidas que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la presente Convención."

B) Aprobación de la Convención.

Por lo expuesto en este informe, la Comisión decidió por unanimidad recomendar a la H. Cámara que preste su aprobación a la Convención en trámite, para lo cual sugiere adoptar el artículo único del proyecto de acuerdo con modificaciones formales de menor entidad, que se salvan en el texto sustitutivo siguiente:

"Artículo único.- Apruébase la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000."

Concurren a la unanimidad los votos de los señores Diputados Riveros, don Edgardo (Presidente de la Comisión); Bayo, don Francisco; Encina, don Edmundo; Kuschel, don Carlos Ignacio; Longton, don Arturo; Mora, don Waldo; Masferrer, don Juan; Moreira, don Iván, y Villouta, don Edmundo.

C) Designación de Diputado Informante.

Esta nominación recayó por unanimidad en el H. Diputado IVÁN MOREIRA BARROS.

D) Menciones reglamentarias.

Para los efectos reglamentarios pertinentes se deja constancia que esta Convención no contempla normas que requieran

quórum especial para su aprobación ni tampoco de aquellas que deban ser conocidas por la H. Comisión de Hacienda.

) -----(

Discutido y despachado en sesiones de los días 17 de junio y 1 de julio, de 2003, con asistencia de los Diputados Riveros, don Edgardo (Presidente de la Comisión; Bayo, don Francisco; Encina, don Edmundo; Jarpa, don Carlos Abel; Kuschel, don Carlos Ignacio; Leay, don Cristián; Longton, don Arturo; Masferrer, don Juan; Mora, don Waldo; Moreira, don Iván; Soto, doña Laura; Tarud, don Jorge, y Villouta, don Edmundo.

SALA DE LA COMISIÓN, a 25 de agosto de 2003.

FEDERICO VALLEJOS DE LA BARRA,
Abogado Secretario de la Comisión.