

OFICIO N° 148-2024

INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE “DETERMINA LAS CONDUCTAS TERRORISTAS Y FIJA SU PENALIDAD, Y DEROGA LA LEY N° 18.314”.

Antecedentes: Boletines N° 16.224-25, 16.239-25, 16.180-25, 16.235-25 y 16.210-25 refundidos.

Santiago, veintiocho de mayo de dos mil veinticuatro.

Por Oficio N° CL/81/24, de fecha 2 de mayo del actual, el Presidente Accidental de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado y su Secretario General, señor José Miguel Insulza Salinas y señor Rodrigo Pineda Garfias, respectivamente, enviaron a la Corte Suprema el proyecto de ley que “determina las conductas terroristas y fija su penalidad, y deroga la ley N° 18.314” (Boletines N° 16.224-25, 16.239-25, 16.180-25, 16.235-25 y 16.210-25 refundidos). Lo anterior, con el propósito de obtener la opinión de la Corte Suprema sobre la disposición contenida en el artículo 18 del proyecto, en el entendido de que ella alteraría las atribuciones de los tribunales de la república, de conformidad a lo preceptuado en los artículos 77 incisos segundo y siguientes de la Carta Fundamental, y 16 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el veinte de mayo del año en curso, presidida por su subrogante señor Sergio Muñoz G., y los ministros señor Fuentes, señora Muñoz S., señores Valderrama y Llanos, señora Ravanales, señor Carroza, señora Letelier, señor Matus, señoras Gajardo y Melo, y suplente señora Quezada, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación.

**AL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN,
JUSTICIA Y REGLAMENTO DEL SENADO.
SEÑOR JOSÉ MIGUEL INSULZA SALINAS.
VALPARAÍSO**



“Santiago, veintiocho de mayo de dos mil veinticuatro.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que el 2 de mayo de 2024, mediante Oficio N° CL/81/24, el Presidente Accidental de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado y su Secretario General, señor José Miguel Insulza Salinas y señor Rodrigo Pineda Garfias, respectivamente, enviaron a la Corte Suprema el proyecto de ley que “determina las conductas terroristas y fija su penalidad, y deroga la ley N° 18.314” (Boletines N° 16.224-25, 16.239-25, 16.180-25, 16.235-25 y 16.210-25 refundidos). Lo anterior, con el propósito de obtener la opinión de la Corte Suprema sobre la disposición contenida en el artículo 18 del proyecto, en el entendido de que ella alteraría las atribuciones de los tribunales de la república, de conformidad a lo preceptuado en los artículos 77 incisos segundo y siguientes de la Carta Fundamental, y 16 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional.

La mencionada iniciativa, correspondiente a los Boletines refundidos N° 16.224-25 y 16.239-25, 16.180-25, 16.235-25 y 16.210-25, fue iniciado mediante moción en el Senado el 29 de agosto de 2023 y, actualmente, se encuentra en su primer trámite constitucional, sin urgencia asignada para su tramitación.

Segundo: Que el objetivo primordial de los proyectos de ley refundidos en la iniciativa en comento, consiste en actualizar la legislación nacional en materia de prevención, investigación, persecución y sanción de los atentados terroristas en nuestro país, con el fin de mejorar sus estándares de eficiencia, seguridad y legalidad, y alinearla con las directrices establecidas por los convenios internacionales que Chile ha suscrito sobre la materia.

De conformidad con ello, en su fisonomía actual, el proyecto consta de 18 artículos permanentes y dos transitorios, en los que se establecen las siguientes disposiciones clave:

- Se define el delito de asociación terrorista, especificando los rangos de penalidad según el grado de implicación y responsabilidad dentro de la organización (Art. 1).
- Se clarifica qué se debe entender por "asociación terrorista", describiendo sus objetivos y la naturaleza de las actividades que la configuran como tal (Art. 2).
- Se expanden las penas para quienes cometan delitos al amparo de los objetivos de una asociación terrorista, abarcando tanto a miembros como a colaboradores indirectos (Arts. 3 y 4).



- Se listan los delitos específicos considerados actos de terrorismo, vinculándolos a legislaciones previas sobre armas, seguridad nuclear y ciberseguridad (Art. 5).

- Se establece una metodología específica para la determinación de las penas aplicables a delitos de terrorismo, apartándose de las normas generales del Código Penal (Art. 6).

- Se detallan penas incrementadas para delitos que beneficien a asociaciones terroristas y para quienes financien estas actividades (Arts. 7 y 8).

- Se introducen procedimientos procesales especiales para el manejo judicial de los delitos de terrorismo, incluyendo disposiciones vinculadas a la aplicación de sanciones para funcionarios públicos y una exclusión explícita de esta clase de sanciones para los menores de edad (Arts. 9 a 11).

- Se abordan los procedimientos de investigación y juzgamiento, introduciendo la necesidad de generar periódicamente estrategias de prevención del terrorismo, y se introducen normas en diferentes cuerpos legales con el fin de hacer aplicables a su respecto las técnicas especiales de investigación, establecer exclusiones en materia de libertad condicional, derogar la actual ley N° 18.314 y establecer la regla de cambio de jurisdicción que se somete a consulta en esta oportunidad (Arts. 12 a 18).

- Por último, las disposiciones transitorias especifican cómo tratar los hechos perpetrados antes de la entrada en vigencia de la ley, y establece el grado de exigibilidad en torno a la Estrategia Nacional de Prevención y Combate de las conductas terroristas (artículos transitorios).

Tercero: Que esta Corte Suprema ha analizado en dos ocasiones versiones anteriores del proyecto de ley en cuestión, con opiniones diversas.

Inicialmente, en el informe fechado el 3 de octubre de 2023 (Oficio N° 256-2023), la Corte destacó como positiva la intención de actualizar la legislación antiterrorista chilena para alinearla con los estándares internacionales. Lo que incluía valorar positivamente la revisión detallada del ámbito típico de las conductas terroristas vigentes, la adición de nuevos tipos penales y la revisión general de los aspectos procesales vinculados a las mismas.

Sin embargo, luego de hacer presente los aspectos positivos del proyecto, la Corte expresó preocupaciones significativas con respecto a sus disposiciones y a la manera en que proponía modificar el sistema. Entre los puntos negativos, la Corte argumentó que la ampliación de la definición de acto terrorista podía resultar demasiado extensa, lo que potencialmente podría llevar a abusos en la interpretación y aplicación de la ley, desde la perspectiva de los principios de legalidad y culpabilidad. Por otro lado, y sin perjuicio de valorar su importancia, la



Corte consideró necesario revisar con cuidado las modificaciones propuestas en torno a la determinación de las penalidades y las nuevas disposiciones sobre diligencias especiales de investigación, advirtiendo que estas medidas, tal como estaban reguladas, podían resultar excepcionalmente intrusivas y debían manejarse con el máximo cuidado para no violar los derechos fundamentales de los individuos.

Posteriormente, el 19 de diciembre de 2023, en el Oficio N° 335-2023, la Corte Suprema abordó una nueva versión del proyecto. En dicha oportunidad resaltó la incorporación de delitos de terrorismo dentro del sistema del Código Penal, lo que a su entender podría mejorar la coherencia y la eficacia de la normativa, evitando la dispersión y asegurando una aplicación más uniforme y previsible de la ley. Además, valoró la introducción de procedimientos mejorados para la protección de testigos y la aplicación de técnicas especiales de investigación en casos de terrorismo, lo cual se consideró un paso importante hacia una persecución más efectiva y respetuosa de los derechos humanos. Sin embargo, la Corte también expresó preocupaciones en cuanto a la potencial amplitud de las nuevas definiciones, que podrían, sin las debidas precisiones, permitir excesos en la aplicación de la ley.

Cuarto: Que la disposición consultada en esta oportunidad es la siguiente:

"Artículo 18.- Cambio de jurisdicción. El Ministerio Público, tratándose de la investigación y juzgamiento de delitos que la ley califica como terroristas, de oficio o a petición de parte, en casos de alarma pública o de especial complejidad, siempre que se estime fundamental para el éxito de la investigación y no se vulnere sustancialmente el derecho a la defensa del imputado, podrá solicitar al Pleno de la Corte Suprema que el conocimiento de éstos fuere de competencia de los Juzgados de Garantía y del Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de la jurisdicción de la Corte de Apelaciones de Santiago, conforme al turno que dicho tribunal fije a través de un auto acordado.

La solicitud podrá ser formulada en cualquier etapa del procedimiento, desde antes de la audiencia de control de la detención y hasta antes del inicio del juicio oral, suspendiendo ésta los plazos establecidos en el Código Procesal Penal o cualquier otra ley de carácter procesal que resultare aplicable, para que el Pleno de la Corte Suprema pueda resolver la solicitud, lo que deberá ser realizado en un plazo no superior a tres días a partir de su presentación."

Como puede verse, el Artículo 18 propone que el Ministerio Público, en circunstancias específicas como alarma pública o complejidad del caso, pueda solicitar al Pleno de la Corte Suprema que traslade la competencia de ciertos casos a la jurisdicción de los tribunales de Santiago. Evidentemente, el propósito



de esta disposición es garantizar la imparcialidad de los tribunales, eliminando posibles riesgos locales de amenaza o presiones indebidas. Esto es lo que explica, también, que esta solicitud pueda realizarse en cualquier etapa procesal antes del juicio oral y que dé lugar a la suspensión de plazos procesales hasta que se resuelva, dentro de un plazo máximo de tres días.

Quinto: Que, para analizar la relevancia e idoneidad de esta disposición, resulta ilustrativo hacer referencia a una opinión previa de la Corte, en la que se discutió sobre una disposición muy similar¹. Esta opinión se encuentra en el Oficio N° 43-2016 del 16 de abril de 2016 a propósito del Proyecto de Ley Boletín N° 10.460-25 y, en lo pertinente, señaló lo siguiente:

*“Tercero: [...] es indispensable resaltar que **la prórroga de la competencia que propone el proyecto aparece abiertamente inviable**, conclusión que se impone a la luz de la improcedencia en materia penal de la referida figura procesal.*

De admitirse tal prórroga, resultaría obviamente afectado el principio del juez natural, al ver descartada su competencia por la prevalencia de la de otro tribunal, a consecuencia de una determinación autónoma radicada en una facultad entregada de manera exclusiva al Ministerio Público, con efectos obligatorios para las demás partes de la causa, desprovistas de la posibilidad de oponerse a ello. Este procedimiento, que aparece altamente inapropiado e inconveniente, se visualiza, además, como una contravención a la prohibición de rango constitucional de constituir comisiones especiales para conocer y juzgar, en este caso, cierto tipo de delitos. [...]” (énfasis agregado).

También interesantes, en este sentido, resultan las opiniones expresadas por los votos disidentes, que en lo pertinente sostuvieron lo siguiente:

*“Los Ministros señores Brito y Cisternas y señora Muñoz estuvieron por informar el artículo 7° de la moción expresando que la regla allí propuesta establece un mecanismo especial de “prórroga de competencia” penal para casos de terrorismo o delitos en contra de la seguridad del estado y, en principio –a su juicio- **ello no merece mayores reparos, siempre que el pleno ejercicio de los derechos procesales de todos los intervinientes no resulte amagado, en***

¹ La disposición establecía “Para la investigación y enjuiciamiento de las acciones señaladas en el artículo primero, el Fiscal designado podrá solicitar a la Corte Suprema la prórroga de competencia a tribunales ubicados en una región distinta a aquella en que hayan tenido lugar los ilícitos; siempre que ello sea indispensable para el éxito de la investigación o para la seguridad de los intervinientes, testigos y peritos. Designada la región por parte de la Corte Suprema, se procederá a sortear el juzgado de garantía competente para conocer del asunto. Este acto se verificará en presencia del secretario de la Corte, el Presidente de la misma y el Fiscal designado. Con todo, el tribunal competente solo podrá estar radicado en una de las regiones contiguas a aquella donde se hubiesen cometido los ilícitos, sin perjuicio de la facultad de la Corte Suprema de elegir otra región cuando a juicio de esta, de ello dependiese el éxito de la persecución penal, y siempre que la distancia no suponga un perjuicio sustancial para los intervinientes”;



especial en lo relativo a acceder y aportar prueba no obstante el cambio de lugar. De ser así, la cuestión territorial pasa a segundo plano.

*Por ello, en su opinión, resulta esencial que para autorizar la prórroga de competencia se **establezca un estándar que asegure normativamente tales prevenciones, cuya justificación sea contenida en una resolución fundada que ponga de manifiesto la posibilidad de que todos los intervinientes podrán participar en las pesquisas, acceder a las pruebas y aportarlas al juicio.***

Se previene que la Ministra señora Egnem además de lo dicho por el voto de mayoría acotado al artículo 7º consultado, considera que su texto no resulta conveniente porque, en su concepto, configura más bien un obstáculo para el éxito de la persecución penal, particularmente en lo que dice relación con la aportación de pruebas, verbigracia, la testifical.” (énfasis agregado).

Sexto: Que, considerando lo que antecede, y tal como aparece de manifiesto en la opinión de la Corte reseñada, el mayor problema que produce la norma propuesta dice relación con la posible conculcación de principio de juez natural y de las garantías que deben regir tanto a la investigación como el procedimiento en materia penal (art. 19 N° 3 CPR). Al respecto, la lectura de la disposición citada sugiere un riesgo real para los principios de juez natural y de justo y racional procedimiento. En particular, el traslado de la jurisdicción a Santiago podría dejar a las partes procesales en una posición de vulnerabilidad, al permitir trasladar la causa sin que el imputado o su defensa tengan la capacidad de objetarlo adecuadamente, y la posibilidad de cambio del tribunal competente, sumada a la inexistencia de un estándar normativo adecuado, podría abrir espacio a manipulaciones del sistema de justicia que afectarían el núcleo esencial del principio de un juez natural.

Ejemplos de cómo podrían manifestarse radican en el desplazamiento de la competencia sin una justificación objetiva y específica, creando desigualdad para los imputados y partes involucradas en cuanto al acceso a testigos y pruebas; o el debilitamiento de la defensa legal al trasladar el caso a una jurisdicción donde los abogados defensores puedan no estar tan familiarizados con las circunstancias locales.

Por lo tanto, de mantenerse una disposición como el Artículo 18, sería deseable implementar mecanismos que garanticen su carácter excepcional. Esto implica asegurar que la solicitud de traslado esté basada en riesgos claros, específicos y documentados, permitiendo a las partes objetar la solicitud y presentando su caso ante el tribunal.

Además, no puede asumirse que los riesgos locales solo ocurren fuera de Santiago. Los mismos riesgos que podrían motivar el cambio hacia Santiago



podrían también encontrarse dentro de la capital, lo que haría necesario considerar otras regiones como jurisdicciones alternativas. Establecer un protocolo que explore soluciones menos intrusivas antes de recurrir al traslado jurisdiccional garantizaría un equilibrio adecuado entre la seguridad pública y los derechos procesales.

En suma, la propuesta del Artículo 18 debe ser revisada cuidadosamente para asegurar que el cambio de jurisdicción no se convierta en una herramienta que perjudique los principios del juez natural y un justo procedimiento. Asegurando medidas que protejan el debido proceso y permitan el ejercicio pleno de los derechos procesales de todas las partes involucradas, se logrará un equilibrio entre la necesidad de una persecución efectiva de los delitos terroristas y la protección de los derechos humanos.

Por otra parte, la CAPJ informa, primeramente, que estas modificaciones pueden alterar la competencia territorial de los tribunales, al aumentar las responsabilidades y gestiones jurídico-administrativas de los funcionarios y jueces de los Juzgados de Garantía y Tribunales Orales en lo Penal. Sin perjuicio de lo anterior, no es posible estimar a priori la carga de trabajo adicional que generará para los tribunales y las distintas unidades judiciales involucradas, ya que está sujeta a la aplicación que puedan hacer las partes en el uso efectivo de sus derechos y de los eventuales cambios de estructura de los tribunales pueden requerir reforzamiento. Además, Ante eventuales ingresos por delitos terroristas, el procedimiento puede verse alterado si se solicita a la Corte Suprema el traslado del conocimiento de la causa a un Juzgado de Garantía o Tribunal Oral en lo Penal de Santiago conforme a un Autoacordado que debe efectuarse.

Séptimo: Que, el proyecto de ley analizado, que busca regular las conductas terroristas y establecer su penalidad, tiene como objetivo principal la actualización de la legislación antiterrorista en Chile. Este esfuerzo está alineado con los estándares internacionales de derechos humanos, al tiempo que busca mejorar la coherencia del marco jurídico nacional en este ámbito.

No obstante, como se ha señalado a lo largo del informe, el proyecto presenta áreas de preocupación que requieren una revisión exhaustiva. La disposición del Artículo 18, en particular, plantea un riesgo significativo para el principio de juez natural y para un procedimiento penal justo y racional. Al otorgar al Ministerio Público la facultad de solicitar el cambio de jurisdicción hacia Santiago sin un mecanismo claro de objeción para las partes involucradas, se corre el riesgo de afectar el derecho a la defensa y la imparcialidad del proceso.

En este sentido, se recomienda una revisión exhaustiva de los criterios y mecanismos de aplicación para el cambio de jurisdicción, asegurando que este se



realice únicamente en casos donde se justifiquen riesgos concretos. Asimismo, se estima pertinente el establecimiento de un estándar normativo estricto que garantice la transparencia y excepcionalidad del proceso, permitiendo a todas las partes presentar objeciones y defender sus derechos.

En conclusión, el proyecto, aunque bien intencionado, debe perfeccionarse para salvaguardar el principio de juez natural y el debido proceso. Establecer protocolos claros, normas definidas y mecanismos institucionales que supervisen su implementación será fundamental para equilibrar la eficacia en la persecución de delitos terroristas con el respeto a los derechos humanos y las garantías procesales.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, **se acuerda informar en los términos antes expuestos** el referido proyecto de ley.

Se **previene** que los Ministros señor Muñoz G., señora Ravanales, señores Carroza y Matus, y señora Melo, no comparten lo consignado en los considerandos sexto y séptimo y, en su lugar, consideran que el escenario actual del país en materia de criminalidad es diverso al de algunos años, oportunidad en la cual esta Corte emitió los informes citados, en los que se efectuaba reparos a la modificación de la competencia territorial del juez respectivo.

Este cambio en la realidad permite variar la apreciación anterior y, al día de hoy, es posible sostener que no se observa inconveniente en que el legislador, garantizando el debido proceso y, en especial, el derecho a la defensa, estructure otras salidas que permitan, para un conjunto de ilícitos que el legislador considere de relevancia, fijar como juez competente al juez de asiento de la corte respectiva y, también precisar reglas en aquellos casos en que exista indeterminación del principio de ejecución entre las distintas regiones involucradas.

Esta propuesta resulta congruente con la creación de una Fiscalía supraterritorial, también objeto de iniciativa legal, no pudiendo obviar que la legislación comparada, para delitos terroristas y otras conductas graves, entregan la competencia a tribunales integrados por jueces de mayor experiencia, como lo son, en algunos casos, los tribunales federales y de la Audiencia Nacional de España.

Asimismo, para salvaguardar el respeto a las garantías de los intervinientes, el legislador puede explorar mecanismos como, por ejemplo, la declaración por videoconferencia de testigos y ampliar la posibilidad de designación de jueces suplentes por parte de las Cortes de Apelaciones respecto de estas y otros de proceso de larga duración.

Ofíciase.



PL N° 21-2024”

Saluda atentamente a V.S.

