



PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE TIENE POR OBJETO DEROGAR LA ATRIBUCIÓN ESPECIAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE OTORGAR INDULTOS PARTICULARES.

I.- ANTECEDENTES

El artículo 32 N°14 de la Constitución Política de la República reconoce como atribución especial del Presidente de la República la de “otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley”, exigiendo para ello la existencia de sentencia ejecutoriada. Esta facultad se desarrolla en la Ley N°18.050, de 1981, que “fija normas generales para conceder indultos particulares”, y en su reglamento contenido en el Decreto N°1.542, de 1981, del Ministerio de Justicia.

Desde el punto de vista histórico, el indulto particular es una de las instituciones del estado más antiguas de nuestro ordenamiento jurídico, recogida del derecho español e indiano y constituye, como lo señala la doctrina, un resabio del sistema monárquico absoluto. En este sentido el autor Alejandro Silva Bascuñan ha indicado que *“durante los siglos del absolutismo monárquico, el perdón era prerrogativa real, que se ejercía con variado sentido, tanto en orden a las personas favorecidas, como al alcance del beneficio, pudiendo extenderse a los delitos cometidos, decretarse antes o después de la condenación por ellos, y borrar ya la culpa, ya solo la pena, o disminuir o conmutar esta. La amplitud del privilegio monárquico se explica por la confusión, en la persona del rey, de las funciones fundamentales de legislar, ejecutar y juzgar.”*¹

En el ordenamiento constitucional chileno, el indulto ha estado presente desde la Ley S/N, Reglamento para el arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile, sancionado el 14 de agosto de 1811, pasando por las cartas fundamentales de 1818, 1822, 1823, 1833, 1925 y 1980. Es relevante señalar que la potestad en cuestión únicamente se radica como atribución especial y exclusiva del Presidente de la República en las Constituciones de 1925 y 1980, por ende, se aleja de la regla de nuestra tradición republicana en que la facultad referida se encontraba radicada en el legislativo, ya que, finalmente, este era quien autorizada o no su ejercicio, constituyendo, las cartas mencionadas, una excepción histórica.²

¹ Silva Bascuñan, A. (2000). *Tratado de Derecho Constitucional*. (2.ª ed., Tomo VII, p.245). Editorial Jurídica de Chile.

² Cavada Herrera, J.P. (2019). *Indulto particular: Origen histórico, regulación, discusión legislativa sobre indulto de pena de muerte* (Informe N° SUP-119703). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.



Desde el punto de vista jurídico, el indulto particular es un acto administrativo de carácter discrecional, mediante el cual el Presidente remite, conmuta o reduce la pena impuesta por sentencia ejecutoriada, sin eliminar el carácter de condenado del beneficiario para efectos de la reincidencia. Su otorgamiento no requiere la intervención de ningún otro órgano del Estado, no está sujeto a control judicial de mérito y oportunidad, y sus escasos requisitos legales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N°18.050, pueden ser prescindidos por el Presidente mediante decreto supremo fundado.³

El problema institucional que plantea esta facultad no es nuevo ni ha sido denunciado por un único sector político, de hecho, es posible encontrar una serie de proyectos de ley presentados por parlamentarios y parlamentarias pertenecientes al actual oficialismo en cuyo contenido se exponen argumentos que esta moción comparte plenamente, como lo son la naturaleza monárquica del indulto, su incompatibilidad con la separación de poderes y el riesgo de abuso inherente a una atribución sin contrapeso efectivo. Algunos de estos proyectos son:

- Boletín N°15.626-07, de 2023, que “modifica la carta fundamental con el objeto de eliminar la facultad presidencial para otorgar indultos” de los senadores Javier Macaya, Iván Moreira, David Sandoval y Enrique Van Rysselberghe y la senadora Luz Eliana Ebensperger.⁴
- Boletín N°15.633-07, de 2023, que “modifica la carta fundamental con el objeto de eliminar la atribución del Presidente de la República para otorgar indultos particulares” de los senadores Luciano Cruz-Coke, Rodrigo Galilea, José García Ruminot y Felipe Kast.⁵
- Boletín N°15.646-07, de 2023, que “modifica la carta fundamental con el objeto de suprimir la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares” de los diputados José Miguel Castro, Eduardo Durán, Frank Sauerbaum y las diputadas Sofía Cid, María Luisa Cordero, Catalina del Real, Camila Flores, Paula Labra, Carla Morales y Marcia Raphael.⁶

³ Artículo 6, Ley N°18.050: *En casos calificados y mediante decreto supremo fundado, el Presidente de la República podrá prescindir de los requisitos establecidos en esta ley y de los trámites indicados en su reglamento, siempre que el beneficiado esté condenado por sentencia ejecutoriada y no se trate de conductas terroristas, calificadas como tales por una ley dictada de acuerdo al artículo 9° de la Constitución Política del Estado.*

⁴ Ebensperger, L. E., Macaya, J., Moreira, I., Sandoval, D., & Van Rysselberghe, E. (2023). *Proyecto de reforma constitucional que modifica la Carta Fundamental con el objeto de eliminar la facultad presidencial para otorgar indultos* (Boletín N°15.626-07). Senado de Chile.

⁵ Cruz-Coke, L., Galilea, R., García Ruminot, J., & Kast, F. (2023). *Proyecto de reforma constitucional que modifica la Carta Fundamental con el objeto de eliminar la atribución del Presidente de la República para otorgar indultos particulares* (Boletín N°15.633-07). Senado de Chile.

⁶ Castro, J. M., Cid, S., Cordero, M. L., Del Real, C., Durán, E., Flores, C., Labra, P., Morales, C., Raphael, M., & Sauerbaum, F. (2023). *Proyecto de reforma constitucional que modifica la Carta Fundamental con el objeto de suprimir la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares* (Boletín N°15.646-07). Cámara de Diputados de Chile.

<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=16174&prmBOLETIN=15646-07>



Que las iniciativas mencionadas hayan perdido urgencia política para sus propios autores una vez que el Ejecutivo cambió de signo no hace sino confirmar la tesis central de este proyecto de ley, el problema del indulto particular no es quién lo ejerce, sino que exista, ya que, una institución cuya legitimidad depende del color político de quien la detenta, no merece permanecer una Constitución republicana.

II.-FUNDAMENTOS

1.- Institución monárquica incompatible con la separación de poderes y el Estado de Derecho.

El fundamento más evidente para derogar esta atribución es su origen y naturaleza monárquica. En esta línea se ha pronunciado el profesor Juan Pablo Beca Frei al señalar que el indulto particular “denota sesgos de un sistema presidencialista de gobierno, dentro del cual encontramos remembranzas de lo que alguna vez fue la monarquía absoluta”⁷. La posibilidad de que una sola persona, en este caso, el Presidente de la República, pueda dejar sin efecto lo resuelto por el Poder Judicial en un proceso penal válidamente tramitado, sin un contrapeso efectivo, es propio de una forma de gobierno en que la soberanía se encarnaba en un único individuo, no de una república democrática. En palabras del autor mencionado, esto implica “una flagrante intervención de los Poderes Legislativo (caso de indulto general por ley) y Ejecutivo en el Poder Judicial”⁸, vulnerando la garantía del debido proceso consagrada a nivel constitucional y la firmeza de la cosa juzgada como pilar de la seguridad jurídica.

En este sentido se pronunciaron explícitamente los autores de las mociones de derogación ya mencionadas, por ejemplo, el boletín N°15.626-07 señala que “la institución del indulto no tiene cabida hoy en una democracia liberal republicana, afectando, entre otras cosas, la separación de poderes del estado”. Por su parte, el Boletín N°15.646-07 plantea una interrogante sobre la cuestión al preguntarse “hasta que punto es tolerable que la verdad judicial, que solo puede ser establecida por tribunales, sea controvertida por el Presidente y finalmente revocada mediante el indulto, lo que puede constituir una afectación institucional si se toma como una intromisión presidencial en actuaciones del Poder Judicial”. Si las afirmaciones señaladas eran ciertas al momento de la presentación de aquellos proyectos, lo siguen siendo actualmente. Una institución que vulnera la separación de poderes no se vuelve legítima según quién la ejerza.

2.- Discrecionalidad, impunidad e incompatibilidad con el derecho internacional.

⁷Beca Frei, J.P (2013) *Indulto Particular: Perfeccionamiento de una institución arcaica hacia la protección de derechos fundamentales*. Estudios Constitucionales, 11 (1), p. 479.

⁸Beca Frei, J.P (2013) *Indulto Particular: Perfeccionamiento de una institución arcaica hacia la protección de derechos fundamentales*. Estudios Constitucionales, 11 (1), p. 482.



La discrecionalidad que caracteriza al indulto particular no es accidental, sino deliberada. Es el propio artículo 6° de la ley N°18.050 el que permite al Presidente de la República prescindir de los escasos requisitos que el mismo cuerpo normativo establece, convirtiendo esas exigencias en declaraciones meramente formales. En este sentido se pronuncian el autor Enrique Campos y la autora Geraldine Muñoz quienes señalan que la morfología jurídica que compone esta facultad, la cual si bien posee un aspecto reglado, es *“fundamentalmente discrecional, lo anterior a consecuencia de que se trataría de una decisión deliberada del ordenamiento jurídico de otorgar competencias discrecionales, toda vez que es un acto político o de gobierno (...)”*⁹.

Como consecuencia de lo anterior, los mecanismos de control jurídico existentes resultan ineficaces en la práctica. Los mismos autores concluyen que *“ni el control social con su carácter difuso y condición genérica ni el control jurídico tratando de controlar escasos o inexistentes requisitos de una prerrogativa mayoritariamente discrecional, resultan ser significativos en la misión de limitar esta facultad privativa del Presidente de la República (...)”*¹⁰

Esta discrecionalidad sin contrapeso tiene consecuencias concretas. El Boletín N°15.633-07, el ejercicio abusivo de esta atribución *“ha dejado de manifiesto el grave riesgo que mantenerla en el Presidente de la República, sin contrapesos, puede conllevar para nuestra democracia”*, riesgo que no desaparece cuando cambia el ocupante del cargo, pues es consustancial a la facultad misma. En el mismo sentido el Boletín N°15.626-07 señala que constituye *“una ofensa a esas miles de víctimas de delito que ven como sus agresores alcanzan la libertad”*, siendo evidente que esta herramienta promueve la impunidad y debilita el ius puniendi del Estado. Dicho riesgo se agudiza especialmente en materia de Derechos Humanos, como concluye el autor Beca Frei, el indulto particular a condenados por delitos de lesa humanidad es incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹¹

3.- Suficiencia de mecanismos alternativos.

La derogación del indulto particular no genera vacío normativo alguno, ya que, nuestro ordenamiento jurídico cuenta con mecanismos suficientes para atender situaciones de necesidad humanitaria o corrección de injusticias, como la libertad condicional, la remisión condicional de la pena, la reclusión nocturna y, particularmente en este contexto, el indulto general, dictado por ley de quorum calificado con origen exclusivo en el Senado, conforme al artículo 63 N°16 y 65 inciso segundo de la Constitución Política de la República y que, a diferencia del indulto particular que depende de

⁹ Campos Olivares, E. M., & Muñoz Montiel, G. A. (2023). *El indulto presidencial es una facultad fundamentalmente política, dado que su control social y jurídico no son significativos* (pp. 43-44) [Tesis de pregrado, Escuela de Derecho, Universidad de Valparaíso].

¹⁰ Campos Olivares, E. M., & Muñoz Montiel, G. A. (2023). *El indulto presidencial es una facultad fundamentalmente política, dado que su control social y jurídico no son significativos* (pp. 43-44) [Tesis de pregrado, Escuela de Derecho, Universidad de Valparaíso].

¹¹ Beca Frei, J.P (2013) *Indulto Particular: Perfeccionamiento de una institución arcaica hacia la protección de derechos fundamentales*. Estudios Constitucionales, 11 (1), pp. 486-488.



la voluntad unilateral del Ejecutivo, presenta la ventaja de ser objetivo, de alcance colectivo y fruto de la deliberación democrática. No existe, en consecuencia, argumento institucional serio que justifique mantener una facultad que prescinde del legislador, elude al juez y se ejerce en silencio, sin motivación exigible y sin recurso posible. Su derogación es una corrección que el Estado de Derecho le debe a sus propias instituciones.

Finalmente, como ha quedado demostrado a lo largo de estos antecedentes y fundamentos, nos encontramos ante una facultad de origen monárquico, de ejercicio incontrolable, de efectos discrecionales y de utilidad política contingente, que los propios sectores que hoy avalan su utilización calificaron, en su momento, de resabio incompatible con la democracia.

Un sistema jurídico serio no puede sostener una facultad que se defiende o se ataca según quién la esté ejerciendo en ese momento, tampoco puede seguir admitiendo que el perdón de una condena dependa de la voluntad de una sola persona, en lugar de ser el resultado de un proceso institucional transparente y controlable. El indulto particular es una anomalía institucional que nuestro ordenamiento ya no requiere, que ningún principio democrático justifica y que solo sobrevive por conveniencia política ocasional. Su derogación no es una reforma audaz ni polémica, al contrario, es, simplemente, lo que corresponde.

III.- OBJETIVO.

El presente proyecto de reforma constitucional tiene por objeto derogar la facultad presidencial de otorgar indultos particulares, eliminando el numeral 14° del artículo 32 de la Constitución Política de la República.

IV.- CONTENIDO.

La moción consta de un artículo único que tiene por objeto suprimir el numeral 14° del artículo 32 de la Constitución Política de la República que consagra la facultad especial del Presidente de otorgar indultos particulares.

V.- PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único: Suprímase el numeral 14 del artículo 32 de la Constitución Política de la República de Chile cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

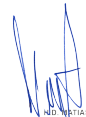
Lorena Fries Monleón
H. Diputada de la República




FRENDO DIPUTADA
H.D. LORENA FRIES M.


FRENDO DIPUTADA
H.D. EMILIA SCHNEIDER V.


FRENDO DIPUTADO
H.D. JAVIER MORALES A.


FRENDO DIPUTADO
H.D. MATÍAS FERNÁNDEZ H.


FRENDO DIPUTADO
H.D. GUSTAVO GATICA V.


FRENDO DIPUTADO
H.D. MARCOS ILABACA C.


FRENDO DIPUTADO
H.D. ANDRÉS MACÍAS P.

