

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Espinoza, Castro González, De Rementería, De Urresti y Saavedra, que modifica la ley N° 18.050, que fija normas generales para conceder indultos particulares, con el objeto de excluir de su procedencia a quienes hayan sido condenados por los delitos que indica.

1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DE LA REFORMA

La institución del indulto particular, consagrada en el artículo 32 N° 14 de la Constitución Política, representa una de las atribuciones más singulares del Presidente de la República. Sin embargo, en el marco de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, fundado sobre los pilares de la separación de poderes, la igualdad ante la ley y la certeza jurídica, esta prerrogativa debe ser interpretada y ejercida de manera restrictiva y rigurosamente regulada.

Por ello, la presente moción parte de la premisa de que el indulto particular no es un poder absoluto del Presidente de la República, sino una herramienta excepcional de equidad. Como tal, su ejercicio no puede contradecir los fines esenciales del Estado, entre los que se cuentan la protección de la población, la garantía de la seguridad pública y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. La reforma que se propone busca, en consecuencia, establecer límites precisos y razonables a esta facultad, excluyendo de su ámbito de aplicación aquellos delitos cuya gravedad contraviene los fundamentos mismos de la convivencia social y el orden jurídico nacional e internacional.

1.1. Análisis de los Indultos en Chile 1990-2024

Desde el retorno a la democracia en 1990, la facultad de conceder indultos particulares ha sido ejercida por todos los Presidentes de la República, aunque con frecuencia, intensidad y finalidades marcadamente distintas, reflejando las tensiones políticas y sociales de cada período. Un análisis de su uso a lo largo de las últimas tres décadas revela una tendencia paradójica: mientras el número de indultos concedidos ha disminuido drásticamente, la controversia política y el escrutinio público asociados a cada decisión

han aumentado de forma exponencial.

Este fenómeno evidencia un cambio fundamental en la percepción social de la institución. Lo que en un primer momento fue visto como un instrumento necesario para la reconciliación nacional, ha pasado a ser considerado, con creciente frecuencia, como una amenaza potencial a la seguridad pública y a la igualdad ante la ley. La naturaleza de los delitos indultados se ha vuelto un factor más determinante que la cantidad de beneficios otorgados.

El gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) representa el período de uso más intensivo de esta facultad, con 943 indultos otorgados.¹ En los gobiernos posteriores, la creciente demanda ciudadana por mayor seguridad y el endurecimiento del debate político en esta materia condujeron a una restricción tácita en el uso de la prerrogativa. Los Presidentes Eduardo Freí Ruiz-Tagle, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet (en sus dos mandatos) hicieron un uso considerablemente más acotado de la facultad, aunque no exenta de polémicas, especialmente en casos de narcotráfico o crímenes violentos que generaron un fuerte reproche público. La administración del Presidente Sebastián Piñera, por su parte, enfrentó críticas por conceder indultos por razones humanitarias a condenados por crímenes de lesa humanidad, una decisión que colisiona directamente con las obligaciones internacionales del Estado de Chile.² Finalmente, los 13 indultos otorgados por el Presidente Gabriel Boric en diciembre de 2022 a condenados por delitos cometidos en el contexto del "estallido social" y al exmiembro del FPMR, Jorge Mateluna, desataron una de las crisis políticas más agudas de su mandato, evidenciando el agotamiento del marco legal vigente y la necesidad impostergable de su reforma.³

1.2. La Necesidad Actual de la Reforma

Los hechos recientes han demostrado, de manera concluyente, que el marco legal que regula el indulto particular en Chile es anacrónico e insuficiente. En un contexto nacional

¹<https://www.latercera.com/la-tercera-sabado/noticia/radiografia-a-1665-indultos-concedidos-las-ultimas-tres-decadas/7G5KPAMY4JE7FNS46CP4QOBUFI/>

²<https://www.latercera.com/nacional/noticia/indultos-presidenciales-del-expresidente-pinera-los-24-condenados-que-recibieron-el-beneficio-por-razones-humanitarias/YPH6CMMPZZDZR06ARTSWOUJQME/>

³<https://www.latercera.com/la-tercera-dominRo/noticia/indultos-la-trama-que-desencadeno-la-caida-mas-dolorosa-de-la-moneda/LG4OBI3PD5HTRJYHUG44A3V22A/>

marcado por una legítima y profunda preocupación ciudadana por la seguridad pública, el aumento de la violencia y la consolidación de formas de criminalidad organizada, el Estado no puede permitirse emitir señales contradictorias.

Mantener una prerrogativa que, en su formulación actual, permite al Jefe de Estado perdonar la pena a condenados por narcotráfico, crimen organizado o delitos de la máxima gravedad, resulta incoherente con los esfuerzos que realizan las policías, el Ministerio Público y el Poder Judicial para combatir estas amenazas. Debilita la autoridad de las sentencias judiciales, genera una justificada sensación de impunidad en la ciudadanía y mina la credibilidad de la política de seguridad del Estado en su conjunto.

2. MARCO NORMATIVO VIGENTE EN CHILE

2.1. Regulación Constitucional

La facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares se encuentra establecida en el artículo 32 de la Constitución, que enumera sus atribuciones especiales. El numeral 14 dispone: *"Otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley. El indulto será improcedente en tanto no se haya dictado sentencia ejecutoriada en el respectivo proceso"*.

Lejos de ser una potestad ilimitada, la Constitución la concibe como una facultad cuyo ejercicio debe enmarcarse dentro de los contornos que el legislador defina. El Congreso Nacional está, por tanto, constitucionalmente habilitado no solo para establecer el procedimiento para la concesión de indultos, sino también para determinar los "casos" en que este procede, lo que incluye, lógicamente, la facultad de establecer los casos en que no procede. Por consiguiente, la prohibición de conceder indultos para ciertas categorías de delitos, como la que propone este proyecto de ley, no constituye una afectación de las prerrogativas presidenciales, sino el ejercicio pleno de la potestad regulatoria que la Constitución ha conferido expresamente al Poder Legislativo.

2.2. Análisis Crítico de la Ley N° 18.050

La regulación legal vigente de esta materia se encuentra en la Ley N° 18.050, "Fija Normas Generales para Conceder Indultos Particulares", publicada en el Diario Oficial el

6 de noviembre de 1981. Esta ley, promulgada durante el régimen militar, establece el marco procedimental y sustantivo para el ejercicio de la facultad presidencial.

El artículo 1 establece que toda persona condenada puede solicitar el indulto, siempre que cumpla los requisitos de la ley y su reglamento. El artículo 2 señala que el indulto extingue la responsabilidad penal en los términos del artículo 93 N° 4 del Código Penal, pero no elimina el carácter de condenado para efectos de reincidencia. El artículo 3 reitera el requisito constitucional de que debe existir una sentencia ejecutoriada.

El artículo 4 establece un conjunto de causales de denegación, entre las que se cuentan no estar cumpliendo la condena en el lugar debido, ser delincuente habitual o haber sido indultado previamente, y no haber cumplido una porción significativa de la pena (la mitad, o dos tercios para ciertos delitos graves como parricidio, homicidio calificado o tráfico de estupefacientes).² Si bien estas disposiciones intentan dotar de un marco de racionalidad y objetividad al proceso, su eficacia es radicalmente socavada por la existencia del artículo 6.

El artículo 6° de la Ley N°18.050 es el núcleo del problema normativo que esta reforma busca solucionar. Dicho artículo dispone: "No obstante lo dispuesto en los artículos precedentes, 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 delitos a los que la ley no asigne pena aflictiva, o que, asignándoles dicha pena, le hubiere sido impuesta por primera vez".

Esta disposición es una anomalía jurídica, pues anula toda coherencia construida en los artículos anteriores. Transforma lo que aparenta ser una potestad reglada en una facultad de discrecionalidad absoluta, sujeta únicamente al criterio subjetivo del Presidente de turno para calificar un caso como "excepcional". Como ha señalado el destacado constitucionalista Javier Couso, *"No conozco otra ley que le imponga a una autoridad una serie de requisitos para hacer algo y después diga que el que calificará si se cumplieron o no es aquel a quien van dirigidos los requisitos"*.⁴

⁴ <https://www.latercera.com/politica/noticia/ruta-de-un-indulto-el-paso-a-paso-que-sigue-una-peticion-antes-de-transformarse-en-beneficio-presidencial/CUODSCPLH5FWFKQTOFO2PT4SQA/>

La eliminación del artículo 6º es, por tanto, un paso indispensable para restaurar la coherencia del ordenamiento jurídico, asegurar que la facultad de indulto se ejerza dentro de un marco de reglas conocidas y estables, y erradicar este "enclave autoritario" que resulta incompatible con los principios de un gobierno democrático.

3. OBLIGACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO DE CHILE EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Chile ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, incorporándolo a su derecho interno. Si bien el Estatuto no contiene una prohibición explícita y literal del "indulto particular", todo su andamiaje conceptual y normativo se erige sobre el principio fundamental de poner fin a la impunidad por los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional⁵.

El preámbulo del Estatuto afirma la determinación de los Estados Parte de "*poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes*" y recuerda que "*es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales*". La concesión de un indulto particular a un condenado por genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra contraviene frontalmente el objeto y fin del tratado. Sería una manifestación de que el Estado no está dispuesto a sancionar genuinamente a los responsables, lo que podría incluso activar el principio de complementariedad de la Corte Penal Internacional. Por tanto, el espíritu y la letra del Estatuto de Roma son incompatibles con el ejercicio de la facultad de indulto para esta categoría de crímenes.⁶

En el ámbito regional, la obligación de no conceder indultos por graves violaciones a los derechos humanos no es una mera recomendación, sino un mandato jurídico vinculante para el Estado de Chile. Esta obligación emana de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha sido desarrollada de manera inequívoca por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el caso *Barrios Altos vs. Perú*, la Corte sentenció que "*son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de*

⁵https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32480/2/BCN2021_Fundamento_juridico_de_la_prohibición_de_amnistia.pdf

⁶[https://www.un.orR/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.orR/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos".⁷

Más directamente relevante para nuestro país es la sentencia en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. En este fallo, la Corte estableció que la obligación de sancionar a los responsables de crímenes de lesa humanidad es una norma de *ius cogens*, es decir, una norma imperativa de derecho internacional general que no admite acuerdo en contrario. La Corte fue categórica al señalar que los Estados no pueden invocar disposiciones de derecho interno, como leyes de amnistía o indultos, para sustraerse de su deber de sancionar⁸.

Aunque estos casos se refieren principalmente a leyes de amnistía, la lógica jurídica es plenamente aplicable al indulto particular cuando este produce el mismo resultado; la impunidad. La propia Comisión Interamericana ha sido explícita al señalar que "*indultos, conmutaciones de pena y beneficios carcelarios indebidos son una forma de impunidad de las graves violaciones a los derechos humanos*".⁹

El propósito de esta reforma es específico y acotado: fortalecer el Estado de Derecho y la coherencia de la acción estatal. Lo hace mediante dos mecanismos complementarios: primero, estableciendo una prohibición absoluta e inequívoca de conceder indultos a los autores de los crímenes más atroces, aquellos que atentan contra la humanidad misma, y de aquellos que representan las mayores amenazas a la seguridad y la paz social, como el narcotráfico y el crimen organizado. Segundo, eliminando el artículo 6º de la Ley N°18.050, una norma que pervierte la lógica de un poder reglado y que ha sido la causa principal de las controversias que han desacreditado el indulto particular.

Por todo lo anterior, los senadores que suscriben, presentan el siguiente,

⁷ <https://archivos.iuridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6804/4.pdf>

⁸ https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25613/1/BCN2018_Indultos_delitos_lesa_humanidad.pdf

⁹ <https://www.oas.org/es/cidh/isForm/?File=/es/cjdh/prensa/comunicados/2024/059.asp>

PROYECTO DE LEY

Artículo Único: Introdúcense las siguientes modificaciones en la Ley N°18.050, que Fija Normas Generales para Conceder Indultos Particulares:

a. Modifícase el inciso primero del artículo 1 por el siguiente:

"Artículo 1°.- Toda persona que se encuentre condenada podrá solicitar al Presidente de la República que le otorgue la gracia del indulto, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley y en su reglamento. En ningún caso se concederá indulto particular a quienes hayan sido condenados por los delitos que la ley califique como crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, genocidio, tráfico ilícito de estupefacientes, delitos de pedofilia y aquellos que la ley califique como conductas constitutivas de crimen organizado, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República."

b. Elimínase el artículo sexto.