



# Indulto Particular

Origen histórico, regulación, discusión legislativa sobre indulto de pena de muerte.

## Autor

Juan Pablo Cavada Herrera  
Email: [jcavada@bcn.cl](mailto:jcavada@bcn.cl)  
Tel.: (56) 32 226 3905

## Comisión

Elaborado para la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, del Senado

Nº SUP: 119703

## Resumen

El Indulto Particular es una causal de extinción de responsabilidad penal, contemplada en la Constitución Política de la República y en el Código Penal, por la que el Presidente de la República remite total o parcialmente un delito o conmuta una pena, sin eliminar el carácter de condenado. El indulto afecta a la pena y no el delito.

La facultad de indulto particular existe desde el primer ordenamiento constitucional chileno, de 1811, pero se trataba de una facultad no radicada en el Poder Ejecutivo sino en el Congreso. Luego, se advierte que la facultad de indulto propiamente tal, existe en el ordenamiento constitucional chileno desde el año 1818, en el Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile, que faculta al Presidente a "suspender las ejecuciones capitales ordenadas, y conceder perdón o conmutación de pena". Así, esta facultad existe en el ordenamiento constitucional de los años 1811, 1818, 1822, 1823, 1833, 1925 y 1989 (no así en los de 1812 y 1814); siendo privativa del Poder Ejecutivo sólo en los ordenamientos de 1925 y 1989.

El Pacto de San José de Costa Rica y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contemplan el derecho a solicitar el indulto en el caso de personas condenadas a muerte. Ambos instrumentos están suscritos por Chile. El Código de Justicia Militar aún contempla la pena de muerte, por lo que mientras siga existiendo esta pena en nuestro ordenamiento jurídico, debería mantenerse vigente la institución del indulto, en cumplimiento a las normas de derecho internacional a las que está sujeto nuestro país.

La relación entre el indulto particular y la pena de muerte se da principalmente a raíz de la modificación en 1991 del Artículo 9º, inciso tercero, de la Constitución Política de la República de 1980, que entre otras cosas permitió el indulto particular de condenados por delitos terroristas cometidos antes del 11 de marzo de 1990. En la discusión legislativa respectiva no existen posturas contrarias al indulto de la pena de muerte, sino solo a la posibilidad de indulto particular por los delitos señalados, pero aceptando en todo caso, el indulto de la pena de muerte, incluso en caso de delitos terroristas.

## Introducción

---

Se analiza la institución del Indulto Particular concedido por el Presidente de la República en Chile, su origen histórico, su regulación constitucional y legal, y la discusión legislativa sobre el indulto de la pena de muerte.

### I. Indulto particular: definición y regulación constitucional y legal

---

#### 1. Definición

Citando a Godoy y Munita (2010), tanto el Diario Constitucional (2017) como el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH, s/f), definen el indulto particular como la “Gracia por la cual se remite total o parcialmente un delito, se conmuta una pena o se exceptúa y exime del cumplimiento de la ley o de otra obligación cualquiera”, agregando el INDH (s/f), Beca Frei (2013:477-510), Vargas (1994:55), y Diario Constitucional (2017), que, a diferencia de otras causales de extinción de responsabilidad penal contempladas en el Código Penal (locura o demencia, prescripción de la pena o de la acción penal, amnistía, la muerte del responsable), el indulto no priva el carácter de condenado para los efectos de la reincidencia.

Por su parte, el INDH (s/f) señala que el indulto apunta o se dirige fundamentalmente a la pena, requiriendo de una sentencia ejecutoriada, diferenciándose así de otras figuras que sí serían, en estricto rigor, eximentes de responsabilidad penal, como la amnistía, que es una condonación o perdón del delito que puede alcanzar en toda su extensión la responsabilidad de un delincuente, aun antes de dictarse sentencia e incluso cubrir hechos, períodos, delitos y que no digan relación a personas determinadas, agregando, que “De ahí que se sostenga que mientras la amnistía constituye un estado de olvido o perdón frente al delito, el indulto representa sólo un perdón frente a la pena”.

Se dice que el indulto particular es una petición garantizada constitucionalmente, teniendo derecho todo ciudadano a solicitarlo. Su otorgamiento se realiza mediante un acto administrativo, que en virtud de la Constitución Política de la República le corresponde al Presidente de la República, mediante Decreto Supremo, firmado por el Ministro de Justicia. A su vez, es un acto de gobierno y discrecional. De gobierno por cuanto se trata de una facultad constitucional directa, que representa los intereses generales de la nación. Discrecional, en tanto, porque el Presidente puede conceder o no libremente el indulto, sin tener que consultar a ninguna autoridad o persona, siendo irrelevante la opinión del condenado que lo solicita, sin que procedan recursos jurisdiccionales en contra de su concesión o denegación (Beca Frei, 2013:477-510).

Politoff, Matus y Ramírez (2004:571) coinciden en todo lo anterior, al señalar que el indulto es una “gracia”, tal como la amnistía, pero que se diferencia de ella por la menor amplitud de su alcance y efectos, procediendo solamente respecto de personas condenadas por sentencia ejecutoriada.

El indulto es general, cuando se dicta por ley de quórum calificado aplicable a todos quienes se encuentren en sus supuestos; y particular, cuando se produce por decreto supremo del Presidente de la República. En este último caso, la gracia se encuentra limitada por las normas de la Ley N° 18.050

de 1981, que fija las normas generales para conceder indultos particulares, y su Reglamento (Decreto N° 1542 de 1981, sobre indultos particulares).

## 2. Regulación constitucional

El artículo 32 n° 14 de la Constitución Política de la República (CPR) establece como una de las atribuciones especiales del Presidente de la República,

14°.- 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. Los funcionarios acusados por la Cámara de Diputados y condenados por el Senado, sólo pueden ser indultados por el Congreso;

En síntesis, los delitos de carácter terrorista no acceden al indulto particular, salvo para conmutar la pena de muerte por la de presidio perpetuo (artículo 9°, inciso tercero, CPR); la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares es materia exclusiva de ley (Artículo 63 N° 16, CPR); y las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado (Artículo 65, inciso segundo, CPR).

## 3. Código Penal

El Código Penal contempla el indulto particular en diversas disposiciones:

### a. Causal de extinción de responsabilidad penal

El artículo 93, n° 4, en el Título V de la Extinción de la Responsabilidad Penal, dispone que la responsabilidad penal se extingue, entre otras causales, por el indulto, sin distinguir entre indulto general y particular.

### b. Indulto de condenados a presidio perpetuo calificado

El Artículo 32 Bis, circunstancia 3ª, del Código Penal, dispone que en el caso del presidio perpetuo calificado, sólo procederá a su respecto el indulto particular por razones de Estado o por el padecimiento de un estado de salud grave e irrecuperable, debidamente acreditado, que importe inminente riesgo de muerte o inutilidad física de tal magnitud que le impida valerse por sí mismo. En todo caso el beneficio del indulto deberá ser concedido de conformidad a las normas legales que lo regulen.

### c. Indulto de penas accesorias de inhabilitación

El Artículo 43 del Código Penal dispone que cuando la inhabilitación para cargos y oficios públicos y profesiones titulares es pena accesoria, el indulto de la pena principal no incluye a la inhabilitación señalada, salvo que expresamente se haga extensivo a ella.

d. Efectos del indulto de penas de inhabilitación para cargos, oficios y profesiones

El Artículo 44 dispone que el indulto de la pena de inhabilitación perpetua o temporal para cargos y oficios públicos y profesiones titulares, repone al penado en el ejercicio de estas últimas, pero no en los honores, cargos, empleos u oficios de que se le hubiere privado. El mismo efecto produce el cumplimiento de la condena a inhabilitación temporal.

**4. Ley N° 18.050, de 1981, que fija normas generales para conceder indultos particulares**

Esta materia está regulada por la Ley N° 18.050 de 1981, modificada por última vez por la Ley N° 20.507 de 2011, cuyo contenido se sintetiza a continuación.

a. Quien puede solicitar el indulto y quien lo otorga (Artículo 1°)

Puede solicitarlo al Presidente de la República toda persona que se encuentre condenada, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley y en su reglamento.

El indulto no procede respecto de los condenados por conductas terroristas calificadas como tales por una ley dictada de acuerdo al artículo 9° de la Constitución Política del Estado.

Sin embargo, el Decreto N° 924 de 2 de Julio de 1981, incluye entre las materias que pueden ser suscritas por el Ministerio de Justicia, bajo la fórmula "Por Orden del Presidente de la República", los indultos de penas privativas y restrictivas de libertad y las accesorias correspondientes. Pero, se exceptúan los indultos que recaen en las penas de muerte, presidio perpetuo y en delitos contra la seguridad del Estado.

b. Efectos del indulto (Artículo 2.°)

El indulto extingue la responsabilidad penal (artículo 93 N° 4 del Código Penal), pudiendo consistir en la remisión, conmutación o reducción de la pena, pero el indultado continúa con el carácter de condenado para los efectos de la reincidencia o nuevo delinquiramiento y demás que determinen las leyes.

Según Enrique Cury (1992:496), los efectos tanto el indulto general como el particular pueden ser totales o parciales. El indulto es total cuando perdona al condenado todas las penas en forma completa; para lo cual es necesario que se refiera de manera explícita a cada una de ellas, incluso cuando son accesorias, pues con arreglo al artículo 43 del Código Penal el indulto de la pena principal no las comprende, a menos que expresamente se les haga extensivo.

El indulto, a su vez, es parcial en tres situaciones:

- i. cuando remite sólo una de varias penas impuestas al reo;
- ii. cuando reduce la o las penas a que hubiere sido condenado; y
- iii. cuando altera la naturaleza de una o varias de las penas impuestas, sustituyéndolas por otra u otras. A la última de estas alternativas se la denomina "conmutación de la pena", designación que suele también hacerse extensiva a la segunda de ellas.

Sobre la confidencialidad de los antecedentes y tramitación del indulto particular, el artículo 9° del Reglamento señala que desde que una solicitud de indulto es entregada por el “reo” a la autoridad correspondiente (el Alcaide del establecimiento en que se encuentre), ésta y sus antecedentes tienen el carácter de confidencial y queda prohibido a los funcionarios de Gendarmería de Chile, de las Intendencias y Gobernaciones y del Ministerio de Justicia informar o dar datos respecto a su tramitación. En consecuencia, ninguna autoridad, funcionario o particular puede tramitar o gestionar el despacho de indultos o interesarse en ellos. Asimismo, los funcionarios que infringen esta disposición, sea proporcionando datos o requiriéndolos, están sujetos a sanciones disciplinarias.

En el mismo sentido, el artículo 11 dispone que “[u]na vez dictada una resolución definitiva en un expediente de indulto, la Oficina de Partes del Ministerio de Justicia pondrá el timbre "Confidencial" al decreto respectivo y sólo podrá informar de su contenido a quien acredite ser pariente del peticionario o su abogado”.

c. Momento en que puede solicitarse el indulto (Artículo 3.°)

El indulto sólo puede impetrarse por el condenado una vez que se haya dictado sentencia ejecutoriada en el respectivo proceso, circunstancia que debe ser acreditada por el interesado, acompañando copias autorizadas de las sentencias condenatorias de primera y segunda instancia y de casación, si la hubiere, con la certificación de ejecutoria.

d. Causales de denegación del indulto (Artículo 4.°):

- i. Cuando los interesados no se encontraren cumpliendo sus condenas en el respectivo establecimiento, si estuvieren condenados a prisión, presidio o reclusión; o en la localidad que se le señaló en la sentencia, si ésta hubiere impuesto pena de relegación;
- ii. Cuando las solicitudes fueren formuladas antes de haber transcurrido un año desde la fecha del decreto que haya resuelto una solicitud anterior;
- iii. Cuando se tratare de delincuentes habituales o de condenados que hubieren obtenido indulto anteriormente;
- iv. Cuando no hubieren cumplido a lo menos la mitad de la pena, en los casos de condenados como autores por los delitos de malversación de caudales públicos, fraudes y exacciones ilegales, crímenes y delitos contra el orden de las familias y contra la moralidad pública y contra la integridad sexual, crímenes y simples delitos contra las personas, robo con violencia o intimidación en las personas, robo con fuerza en las cosas, estafas y otros engaños, e incendio y otros estragos.

No quedan afectos a esta última exigencia, los condenados por delitos a que la ley asigna una pena no superior a las de presidio, reclusión, confinamiento, extrañamiento y relegación menores o destierro, en su grado mínimo.

- v. Cuando no hubieren cumplido a lo menos, dos tercios de la pena en los casos de reincidentes, de condenados por dos o más delitos que merezcan pena aflictiva y por los delitos de parricidio, homicidio calificado, infanticidio, robo con homicidio, el delito

- previsto en el artículo 411 quáter del Código Penal (trata de personas) y elaboración o tráfico de estupefacientes, y
- vi. Cuando habiendo obtenido la libertad condicional, se les hubiere revocado este beneficio y no fueren acreedores al indulto según el Tribunal de Conducta del respectivo establecimiento el cual deberá, para este fin, conocer los antecedentes e informar sobre la petición.

En los casos señalados en los puntos iv y v podrá considerarse una solicitud de indulto cuando hubieren cumplido, a lo menos, cinco años de su condena.

Para estos mismos casos, la forma de cálculo del plazo está determinada en los artículos 14, 15 y 16 del Decreto N° 2.442, de 30 de Octubre de 1926, sobre Reglamento de la Ley de Libertad Condicional.

La reincidencia no se considera después de transcurridos diez años desde la comisión del hecho que motivó la condena anterior, en caso de crimen; ni después de cinco, en caso de simple delito. Si las condenas son varias, esta regla se aplicará separadamente respecto de cada una de ellas.

La calificación de la concurrencia de los requisitos establecidos en este artículo corresponde al Presidente de la República.

- e. Reducción de plazo para pedir el indulto (Artículo 5.º)

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos señalados precedentemente, podrá solicitar indulto, sin otras exigencias que las de los artículos 1º y 3º aquél a quien le falte por cumplir menos de tres meses de su condena.

- f. Prescendencia de requisitos en casos calificados (Artículo 6º)

En casos calificados y mediante decreto supremo fundado, el Presidente de la República podrá prescindir de los requisitos establecidos en la ley Ley N° 18.050, 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 9º de la Constitución Política del Estado.

- g. Remisión a Decreto Supremo (Artículo 7.º)

Las normas necesarias para la aplicación de la ley se fijaran mediante decreto supremo del Ministerio de Justicia.

## II. Constituciones chilenas que han contemplado el indulto particular

---

Se señala que el indulto particular o presidencial es una de las instituciones más antiguas y tradicionales de la legislación chilena, recogida del viejo derecho español y del indiano, siendo un sesgo de un sistema de gobierno presidencialista, con rasgos de lo que alguna vez fue la monarquía absoluta (Beca Frei, 2013:477-510).

En el mismo sentido, el Boletín 3680-07, sobre Proyecto de Ley que Regula y limita la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares, expone:

Señala el constitucionalista Silva Bascuñan (Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VII, p. 245) al respecto: "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 sólo la pena, o disminuir o conmutar esta. (...) La amplitud del privilegio monárquico se explicaba por la confusión, en la persona del rey, de las funciones fundamentales de legislar, ejecutar y juzgar (...) Desde que en Inglaterra se configuró en la práctica la separación de los poderes públicos básicos, que más tarde se transformara en postulado democrático, se comprendió que dicha prerrogativa importaba extender la función ejecutiva más allá de su esfera propia, puesto que se abarcaba en la práctica, a través de su ejercicio, ora el campo del legislador, al dispensar del vigor de la ley a personas y situaciones comprendidas en su ordenación, ora el del Poder Judicial, al substraerse a la acción del juez una cuestión que sólo el podía decidir o prescindir de su sentencia y de la sanción impuesta en ella. En efecto, la institución del indulto constituye un resabio del derecho de gracia del soberano, explicable en la época en que la soberanía se encarnaba en una sola persona, la que dictaba las leyes y al mismo tiempo las hacía cumplir. Era por lo tanto, una época en que los derechos de las personas no gozaban de las garantías emanadas de la separación de los poderes del Estado.

A continuación se señalan las normas de rango constitucional que han contemplado el indulto durante la historia de Chile, o figuras equivalentes pero bajo otra denominación.

Se excluye el Reglamento Constitucional Provisorio, de 26 de Octubre de 1812<sup>1</sup>, el Reglamento para el Gobierno Provisorio de 1814<sup>2</sup>, y la Constitución Política de la República de Chile de 1828<sup>3</sup>, por no disponer nada al respecto; y la Constitución Política de la República de Chile de 1980<sup>4</sup>, por haberse señalado ya, suscitadamente, las normas respectivas.

---

<sup>1</sup> Promulgado el 26 de Octubre de 1812, bajo el Gobierno de don José Miguel Carrera. Se estructura en base a un Preámbulo y 27 artículos (BCN, s/f).

<sup>2</sup> Sancionado el 17 de marzo de 1814, durante el gobierno de Francisco de la Lastra. Fue suspendido el 2 de octubre del mismo año, con el advenimiento de la Reconquista española (BCN, s/f).

<sup>3</sup> Promulgada el 8 de agosto de 1828 bajo el gobierno de Francisco Antonio Pinto. Su vigencia se extendió hasta el 25 de mayo de 1833 (BCN, s/f).

<sup>4</sup> Promulgada el 21 de octubre de 1980 y publicada tres días más tarde, durante el régimen militar del general Augusto Pinochet Ugarte (BCN, s/f).



1. Año 1811: Ley S/N, Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile, sancionado en 14 de Agosto de 1811<sup>5</sup>

Esta norma no dispone nada expresamente referido al término indulto o perdón, pero en su artículo 12, exige, para aplicar la pena de muerte, la autorización del Congreso, por lo que se trataría de un indulto particular, de resorte del poder legislativo.

12. La arbitrariedad con que se ha usurpado el crimen de alta traición y su naturaleza misma, exigen que conozca de estos delitos el Poder Ejecutivo, sin quedar enteramente inhibido este Congreso para formar causas de esta clase, cuando lo tenga por conveniente. Para la ejecución de penas capitales falladas por cualquier poder o juzgado del Reino, se impetrará del Congreso el permiso instruido.

2. Año 1818: Ley S/N, Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile, publicado en 10 de Agosto de 1818, sancionado y jurado solemnemente el 23 de Octubre del mismo año<sup>6</sup>, dispone en su artículo 22, relativo a las facultades del Poder Ejecutivo:

Art. 22. Tendrá facultad de suspender las ejecuciones capitales ordenadas, y conceder perdón o conmutación de pena.

Esta norma se refiere entonces al indulto particular, relativo a la pena de muerte.

3. Año 1822: Ley S/N Constitución Política del Estado de Chile, sancionada y promulgada en 30 de Octubre de 1822<sup>7</sup>

Art. 108. Podrá el Director suspender las ejecuciones capitales, y conmutar penas, si mediare algún grave motivo, obrando de acuerdo con el Supremo Tribunal de Justicia; pero no concederá indultos generales sin aprobación del Poder Legislativo.

Esta norma se refiere solo al indulto particular, requiriendo acuerdo del Tribunal Supremo.

4. Año 1823: Ley S/N, Constitución Política del Estado de Chile, Promulgada en 29 de Diciembre de 1823<sup>8</sup>

Art. 18. Son facultades exclusivas del Director Supremo:  
15. Indultar y conmutar penas con acuerdo del Senado.

---

<sup>5</sup> Promulgado el 14 de agosto de 1811, durante la administración de la Junta de Gobierno. Su vigencia se extendió hasta el 4 de noviembre de 1811 (BCN, s/f).

<sup>6</sup> Promulgada el 23 de octubre de 1818, durante el gobierno del Director Supremo Bernardo O'Higgins. Dejó de regir el 30 de octubre de 1822, durante la misma administración (BCN, s/f).

<sup>7</sup> Promulgada el 30 de octubre de 1822, durante el gobierno de Bernardo O'Higgins. Dejó de regir el 28 de enero de 1823, fecha de su renuncia al cargo de Director Supremo (BCN, s/f).

<sup>8</sup> Promulgada el 29 de diciembre de 1823, durante el gobierno del Director Supremo Ramón Freire. Suspendida su aplicación en julio de 1824, rigió formalmente hasta el 10 de enero de 1825 (BCN, s/f).



Esta norma se refiere a todas las penas, no distingue entre efecto particular o general, y comparte la decisión con el Senado.

5. Año Año 1833: Ley S/N, Constitución Política de la Republica de Chile de 1833<sup>9</sup>

Art. 37. Sólo en virtud de una lei se puede:

11. Conceder indultos jenerales o amnistías.

Art. 82. Son atribuciones especiales del Presidente:

15ª Conceder indultos particulares con acuerdo del Consejo de Estado. Los Ministros, Consejeros de Estado, miembros de la Comisión Conservadora, jenerales en jefe, e Intendentes de provincia, acusados por la Cámara de Diputados, i juzgados por el Senado, no pueden ser indultados sino por el Congreso;

Esta norma se refiere a todas las penas, restringiéndolo al indulto particular, y comparte la decisión con el Consejo de Estado.

6. Año 1925: Decreto 1333, DFL 1333, Fija Texto de la Constitución Política del Estado de 1925, Ministerio de Justicia<sup>10</sup>

ART. 43. Son atribuciones exclusivas del Congreso:

13º Conceder indultos generales y amnistías;

Esta norma concede facultad de indulto general, no particular, al Congreso.

Artículo 45, inciso final

Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales, sólo pueden tener origen en el Senado. (29)

ART. 72. Son atribuciones especiales del Presidente:

12ª Conceder indultos particulares. Los funcionarios acusados por la Cámara de Diputados y juzgados por el Senado, sólo pueden ser indultados por el Congreso;

Esta norma se refiere a todas las penas, restringiéndolo al indulto particular.

De las normas transcritas precedentemente, puede deducirse que la facultad de indulto particular existe desde el primer ordenamiento constitucional chileno, en 1811, pero no radicado en el Poder Ejecutivo sino en el Congreso, si es que se le concede ese efecto (de indultar) a la facultad de dicho Poder, de autorizar o no, la ejecución de la pena de muerte.

Luego, se advierte que la facultad de indulto propiamente tal, existe en el ordenamiento constitucional chileno desde el año 1818, en el Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile, que

<sup>9</sup> Jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833, bajo el gobierno de José Joaquín Prieto. Los autores principales fueron los abogados Manuel José Gandarillas y Mariano Egaña (BCN, s/f).

<sup>10</sup> Promulgada el 18 de septiembre de 1925 por el Presidente Arturo Alessandri Palma, es sometida a plebiscito el 30 de agosto del mismo año (BCN, s/f).

faculta al Presidente a "suspender las ejecuciones capitales ordenadas, y conceder perdón o conmutación de pena".

La facultad de indultar existe en el ordenamiento constitucional de los años 1811, 1818, 1822, 1823, 1833, 1925 y 1989, y no existe sólo en los de 1812 y 1814; y es privativa del Poder Ejecutivo sólo en los ordenamientos de 1925 y 1989.

### **III. Tratados internacionales sobre derechos humanos e indulto de pena de muerte**

---

Tanto el Pacto de San José de Costa Rica como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contienen normas que consagran el derecho a solicitar el indulto en el caso de las personas condenadas a la pena de muerte.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) de 1969 establece, a propósito del derecho a la vida, que "[T]oda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente" (artículo 4° N° 6).

Las posibilidades del indulto se refieren y limitan por tanto, al objeto de extraer a una persona de la pena capital (INDH, s/f).

En términos similares, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en su artículo 6° N° 4 dispone que "[T]oda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena de muerte. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos".

Ambos tratados internacionales se encuentran suscritos por Chile. Sin embargo, podría pensarse que su aplicación en esta materia es, actualmente, relativa, ya que la pena de muerte fue derogada en 2001 por Ley N° 19.734, que modificó diversos cuerpos legales (entre ellas, el Código Penal, la Ley de Seguridad del Estado y el Código de Justicia Militar), reemplazando la pena capital con la de presidio perpetuo calificado.

Sin embargo, por ejemplo, en el Código de Justicia Militar (CJM) aún existen diversas normas que mantienen la pena de muerte. Por ejemplo, el artículo 216 establece, dentro de las penas principales militares aplicables en conformidad a tal Código, la muerte. Por su parte, el artículo 240 señala que "[L]a pena de muerte se ejecutará ordinariamente de día, con la publicidad y en la forma que determinen los reglamentos que dicte el Presidente de la República, y al día siguiente de notificado el reo del "cúmplase" de la respectiva sentencia. Pero, en tiempo de guerra, se procederá a la ejecución inmediata de las sentencias de muerte, cuando el delito exija un pronto y ejemplar castigo a juicio del General en Jefe del Ejército o Comandante de la plaza sitiada o bloqueada por el enemigo".

De este modo, mientras siga existiendo en nuestro ordenamiento jurídico la pena de muerte, en cumplimiento a las normas de derecho internacional a las que está sujeto nuestro país por haber suscrito los convenios ya señalados, debería mantenerse vigente la institución del indulto.

#### **IV. Discusión legislativa (constitucional) sobre indulto y pena de muerte**

La relación entre el indulto particular y la pena de muerte se da principalmente a raíz de la modificación del Artículo 9°, inciso tercero, de la Constitución Política de la República (CPR), relativo al indulto de delitos terroristas. Esta norma fue modificada por la Ley N° 19.055 de 1991, que Modifica la Constitución Política de la República.

El artículo 9, inciso tercero, original, de la CPR de 1980, disponía:

No procederá respecto de estos delitos la amnistía ni el indulto, como tampoco la libertad provisional respecto de los procesados por ellos. Estos delitos a que se refiere el inciso anterior serán considerados siempre comunes y no políticos para todos los efectos legales.

Después de la modificación, la norma dispone:

Los delitos a que se refiere el inciso anterior serán considerados siempre comunes y no políticos para todos los efectos legales y no procederá respecto de ellos el indulto particular, salvo para conmutar la pena de muerte por la de presidio perpetuo.

A la época de la presentación del Proyecto, el artículo 9 de la CPR que contemplaba el concepto de "delito terrorista", entendiéndose por tal aquellas conductas a las que una ley de quórum calificado les atribuya ese carácter y les fije la penalidad respectiva. En la exigencia de dicho quórum, el constituyente establece un requisito que tiende a la tipificación y penalidad de los delitos terroristas.

El Mensaje del Proyecto de ley respectivo (en adelante el Proyecto), señalaba que el Gobierno ponía énfasis en el despacho de varias iniciativas de ley tendientes a obtener la reconciliación de todos los chilenos, destacando la preocupación de legislar sobre la pena de muerte, sobre los derechos procesales de las personas y acerca de las conductas terroristas, de la Seguridad del Estado y del control de armas.

El Mensaje señala que el contenido del Proyecto se debe a una negociación política, por no contar con las mayorías necesarias.

En síntesis, las ideas matrices o fundamentales del Proyecto eran:

- Permitir, bajo ciertas circunstancias, el otorgamiento de indultos generales, de amnistías y del beneficio de la libertad provisional, en favor de personas sancionadas o procesadas por delitos calificados como conductas terroristas.
- Limitar la concesión del indulto particular en favor de personas sancionadas por estas mismas conductas, a la simple conmutación de la pena de muerte por la de presidio perpetuo.
- Consagrar la procedencia de la amnistía, del indulto presidencial y de la libertad provisional, tratándose de delitos calificados como terroristas, cometidos antes de 11 de marzo de 1990.

- Para materializar las ideas anteriores, el mensaje proponía un artículo único, por el que se modificaban los artículos 92, inciso tercero; 19, N° 7, letra e); 32, N° 16, y 63 de la Constitución Política y agregaba a su texto una disposición trigésima primera transitoria.

Las posiciones de los legisladores frente a este proyecto puede resumirse de la siguiente manera:

#### 1. **En Primer Trámite constitucional**<sup>11</sup>

##### a. **Contra el Proyecto:**

El Senador señor Guzmán, principalmente, y expresamente en representación del Partido Unión Demócrata Independiente, argumentando:

- La reforma debilita la norma constitucional sobre terrorismo en un momento en que éste sido una amenaza para la sociedad y el mundo, siendo inapropiada la facultad que la norma transitoria otorga al Presidente de la República para conceder indultos particulares sobre delitos terroristas cometidos antes del 11 de marzo de 1990, pues ello dependería solo de la voluntad del Primer Mandatario.
- La reforma implicaría inestabilidad del país, pues tras las reformas constitucionales de 1990, la CPR debería mantenerse sin modificaciones por un período razonable de algunos años, hasta que sea posible evaluar su funcionamiento.
- La única enmienda necesaria para adecuar el ordenamiento jurídico interno a los convenios internacionales vigentes, sería la relativa a facultar al Presidente de la República para indultar en caso de pena de muerte, pero que en cuanto a las demás materias, no habría tratado o pacto internacional alguno que obligue a hacer las reformas.

El Senador Guzmán también argumenta en este orden de ideas:<sup>12</sup>

- Señala que siempre debe permitirse la amnistía para todo delito, pues ésta sería la única vía para propender a la paz social luego de graves convulsiones políticas o sociales.

Por lo tanto, si se puede amnistiar un delito, con mayor razón debe poderse dictar leyes de indultos generales al mismo respecto, pues éstas envuelven un perdón considerablemente más limitado que la amnistía. Pero de la misma manera, la parece incongruente la reforma constitucional propuesta, con el hecho de que Chile haya incorporado a su legislación instrumentos jurídicos internacionales, que harían inprocedente la amnistía respecto de determinados delitos.

Considera que los crímenes de guerra y los delitos terroristas no deben ser amnistiables, por su gravedad.

---

<sup>11</sup> Ley Chile (s/f). Historia de la Ley N° 19.055. Informe de Comisión de Constitución, Senado, 03 de enero, 1991. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 29. Legislatura 321.

<sup>12</sup> Ley Chile (s/f). Historia de la Ley N° 19.055. Diario de Sesión en Sesión 29, 08 de enero, 1991. Legislatura 321. Discusión General.

Señala que la UDI rechaza este proyecto, por su impacto político y social: rechaza la norma que permite el indulto presidencial de terroristas, más allá de la conmutación de la pena de muerte por la de presidio perpetuo

También señala que el otorgamiento de indultos particulares no debiera ser de resorte exclusivo del Presidente de la República, ya que ello, además de no ser propio de un régimen republicano, presentaría graves inconvenientes prácticos:

- Riesgo de un ejercicio abusivo o políticamente discriminatorio de esa facultad, sin contrapeso jurídico alguno.
- El hecho de que el indulto particular sea de su exclusiva incumbencia lo expone a toda suerte de presiones inconvenientes, que resulta aconsejable evitar.
- Señala que ninguna de las Constituciones chilenas hasta la Independencia hasta 1925 habría radicado la facultad de conceder indultos particulares en el solo parecer del Jefe del Estado, y que sólo la Carta de 1925 habría incurrido en dicho error, y que la experiencia no fue afortunada, pues surgieron diversas tendencias políticas para corregir la norma constitucional pertinente y restablecer el criterio que habría prevalecido durante la mayor parte de la vida republicana, en el sentido de exigir que, además de la voluntad presidencial, concurriese al efecto el acuerdo de otro órgano distinto del Ejecutivo.

Por eso la CPR de 1980 daría al legislador un amplísimo margen para la regulación de los indultos particulares, al preceptuar que ellos serán otorgados por el Jefe del Estado "en los casos y formas que determine la ley".

Señala que los delitos terroristas representan la única excepción a tal potestad legislativa, por cuanto el constituyente los excluyó expresamente de los indultos particulares, conforme al texto entonces vigente del artículo 9° de la Constitución.

Señala que el hecho de que los autores del proyecto mantengan la prohibición de que el Jefe del Estado conceda indultos particulares a personas condenadas por delitos terroristas, admitiendo sólo conmutar la pena capital por la de presidio perpetuo, evidencia que tales autores reconocen que la gravedad del terrorismo reclama excluir tales delitos del indulto presidencial, reservando para ellos sólo la amnistía o los indultos generales, que competen al legislador y no a la sola persona del Jefe del Estado.

Pero destaca la excepción que contempla el proyecto: Quienes estén o sean condenados por delitos terroristas cometidos antes del 11 de marzo de 1990, podrán ser indultados por el Primer Mandatario. Esto último, revelaría que la intención del proyecto es indultar terroristas.

También señala que se han aprobado diversas normas legales que agilizan los procesos de los llamados "presos políticos", contemplando incluso cambios de competencia, por lo que, una vez dictadas las sentencias respectivas, el Presidente de la República podría indultar a los condenados, sin necesidad de esta reforma, salvo los condenados por delitos terroristas.

b. A favor del Proyecto<sup>13</sup>

- i. Senador Sergio Diez, fundado en las siguientes razones:
  - El objeto del Proyecto es permitir que el Presidente pueda ejercer el tradicional derecho constitucional a otorgar indultos particulares, sin las limitaciones que la CPR de 1980 establece para los delitos de carácter terrorista, exclusivamente sobre hechos anteriores al 11 de marzo de 1990, armonizando el texto constitucional con los convenios internacionales suscritos por Chile, especialmente con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exige que el indulto sea siempre procedente en el caso de condena a pena de muerte.
  - La reforma constitucional sería de carácter menor y solo tenía por objeto abordar un problema puntual, sobre situaciones particulares y ya pasadas, que se deben solucionar mediante el indulto y no mediante leyes de carácter general. Agrega, que desde un punto de vista político, hay que considerar que el proyecto se trata básicamente de una norma transitoria, referida a delitos cometidos antes del 11 de marzo de 1990, y destinada a dar una salida adecuada a algunas situaciones especiales que deben ser solucionadas en conciencia.
- ii. Senador Sr. Letelier, coincide con el Senador Diez en la confianza que le merece el criterio con que el Primer Mandatario usaría la facultad que le otorga la iniciativa, para indultar sobre delitos terroristas cometidos antes del 11 de marzo de 1990.
- iii. Senador Sr. Pacheco, por las mismas razones anteriores y por corresponder a un acuerdo político a que se llegó con el Partido Renovación Nacional.
- iv. Senador Vodanovic, por las mismas razones anteriores.
- v. Senador Thayer: Apoya el proyecto por las mismas razones anteriores y por conducir a la reconciliación.
- vi. Senador Papi: Apoya la reforma por las mismas razones anteriores y por estimar que la fórmula del indulto permite descargar exclusivamente sobre el Presidente de la República la responsabilidad de solucionar un problema político; y por tratarse además, de una norma que además beneficia a quienes ejercieron terrorismo de Estado.

---

<sup>13</sup> Ley Chile (s/f). Historia de la Ley N° 19.055. Informe de Comisión de Constitución, Senado, 03 de enero, 1991; Informe de Comisión de Constitución en Sesión 29. Legislatura 321.

- vii. Senador Hormazábal: Apoya la reforma por las mismas razones anteriores, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 5° de la CPR, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (n° 4 del artículo 6).

## 2. Segundo Trámite Constitucional: Cámara de Diputados<sup>14</sup>

### a. Contra el Proyecto

- Diputado, Sr. Víctor Pérez: expresamente en representación del Partido Unión Demócrata Independiente, reitera todas las fundamentaciones del Senador Guzmán.

### b. A favor del Proyecto

- i. Diputado, Sr. Longton: Aprueba la reforma por responder a acuerdo propuesto por Renovación Nacional.
- ii. Diputado, Sr. Andrés Aylwin: Aprueba el proyecto fundado en que:
  - El artículo 9° de la CPR sería arbitrario, pues viola principios generales de ética jurídica y atenta contra derechos consagrados en declaraciones o convenios internacionales suscritos por Chile; desconocería el principio de presunción de inocencia, del que surge el derecho humano del inculpado o reo, de ser mantenido en libertad provisional mientras su culpabilidad no sea declarada oficialmente por un juez, según sentencia ejecutoriada.
  - Cita el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que "toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley". Complementa esta norma con el artículo 9° de la Declaración, que dispone: "La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la norma general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado", y señala que el mismo principio de presunción de inocencia durante la tramitación del proceso se encuentra expresamente establecido en el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica", y en el artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
  - Señala que la prohibición de indulto y amnistía establecida en el citado artículo 9°, es injusta y desconoce el fundamento principal del derecho de la sociedad para castigar e imponer penas; cita el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señalaría que el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y readaptación social de los penados, y el artículo 5° del Pacto de San José de Costa Rica. En base a estas normas cuestiona una prohibición absoluta de indultar y de amnistiar, pues ello conduce a rehabilitar.

---

<sup>14</sup> Ley Chile, Historia de la Ley N° 19.055. Informe de Comisión de Constitución en Sesión 30, Cámara de Diputados, 15 de enero, 1991. Legislatura 321; y Diario de Sesión en Sesión 31, 22 de enero, 1991. Legislatura 321. Discusión General. Se aprueba en general y particular sin modificaciones.



- i. Diputado, Sr. Ribera: Apoya la reforma por las mismas razones anteriores, y además:
  - Rebate la afirmación sobre el desarrollo de Chile, supuestamente debida a la inalterabilidad de la Constitución de 1833, argumentando que dicha Constitución de 1833 no fue sino una reforma anticipada de la de Constitución de 1828, que en su artículo 136 establecía que la reforma debía proceder en 1836; y señala que su aplicación significó estabilidad para el país, la que se habría pagado con las dos guerras civiles, de 1851 y 1859.
  - Ejemplifica con la Constitución de 1823, que llama "Constitución moralista" o "Constitución Política permanente del Estado chileno", que habría caído en desuso por su rigidez; y por el contrario, cita la Constitución de 1925, como ejemplo de constituciones con un mayor grado de flexibilidad, y que habría regido durante un largo período, con una aceptación generalizada.
  - Fundamenta el indulto particular, señalando que corresponde a una vieja institución del derecho occidental, que aplica un elemento cultural esencial y máxima cristiana, consistente en el perdón.

ii. Diputado, Sr. Gajardo:

Aprueba la reforma fundado en las mismas razones anteriores y en que advierte confusión mediática entre los términos preso político y condenado terrorista, y no habría en nuestra legislación un concepto legal de delito político, señalando que la noción es irrelevante, y que sólo adquiere contenido positivo en materia de derecho internacional, en la hipótesis de extradición, agregando que en diversos tratados suscritos por Chile, se excluyen los delitos políticos como materia de extradición. Señala que el Código de Derecho Internacional Privado lo dispone así en el artículo 355, agregando también el impedimento de concederla, tratándose de delitos conexos.

- iii. Diputada, Sra. Matthei: Aprueba la reforma, por las mismas razones señaladas, y desechando los argumentos morales.

## Referencias

- Beca Frei, Juan Pablo. (2013). Indulto particular: Perfeccionamiento de una institución arcaica hacia la protección de derechos fundamentales. Estudios constitucionales, 11(1), 477-510. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002013000100013>(marzo, 2019).
- Biblioteca Congreso Nacional (BCN, s/f). Constituciones Políticas. Disponible en: <https://www.leychile.cl/constituciones> (marzo, 2019).
- Cury Urzúa, Enrique. Derecho Penal. Parte General (1992), 426. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2ª Edición, marzo de 1992.
- Diario Constitucional (2017), Noticias, Corte de Santiago rechaza protección contra Presidenta de la República por omitir pronunciamientos sobre indultos. Disponible en: <http://bcn.cl/29e4b> (marzo, 2019).
- Ley Chile (s/f). Historia de la Ley N° 19.055. Disponible en: <http://bcn.cl/29cckn> (marzo, 2019).
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (s/f), Minuta INDH Sobre Indulto. Disponible en: <http://bcn.cl/29e4d> (marzo, 2019).
- Politoff L., Sergio; Matus A., Jean Pierre; y Ramírez G., María Cecilia (2004). Lecciones de Derecho Penal Chileno. Parte General. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 571.
- Proyecto de ley que Regula y limita la facultad del presidente del República para conceder indultos particulares (Boletín 3680-07). Disponible en: <http://bcn.cl/29e52> (marzo, 2019).
- Vargas, Juan Enrique (1994): La Extinción de la Responsabilidad Penal, Segunda Edición, (Santiago de Chile, Editorial Jurídica ConoSur Ltda.), pp. 229.

## Fuentes legislativas

- Decreto N° 1542, de 1981, del Ministerio de Justicia, Reglamento sobre Indultos Particulares. Disponible en: <http://bcn.cl/29e4z> (marzo, 2019).
- Ley N° 18.050, de 6 de noviembre de 1981, que fija las normas generales para conceder indultos particulares. Disponible en: <http://bcn.cl/29e59>(marzo, 2019).
- Ley N° 19.055, de 1991. Modifica la Constitución Política de la República. Disponible en: <http://bcn.cl/29e61> (marzo, 2019).
- Decreto N° 1542 de 1981, del Ministerio de Justicia, Reglamento sobre indultos particulares. Disponible en: <http://bcn.cl/29e4z> (Marzo, 2019).
- Decreto N° 100 de 2005, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Disponible en: <http://bcn.cl/24nex>(marzo, 2019).
- Constitución Política de la República de Chile. Texto promulgado por Decreto Supremo N° 1.150 del Ministerio del Interior, de 21 de octubre de 1980. Disponible en: <http://bcn.cl/29e5b> (marzo, 2019)
- Reglamento para el Gobierno Provisorio de 1814. Disponible en: <http://bcn.cl/29e5o>(marzo, 2019).
- Constitución Política de la República de Chile, de 1828. Disponible en: <http://bcn.cl/29e5p>(marzo, 2019).
- Ley S/N, Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile, sancionado en 14 de Agosto de 1811. Disponible en: <http://bcn.cl/29e5q>(marzo, 2019).

- Ley S/N, Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile, publicado en 10 de Agosto de 1818. Disponible en: <http://bcn.cl/29e5r> (marzo, 2019).
- Ley S/N Constitución Política del Estado de Chile, sancionada y promulgada en 30 de Octubre de 1822. Disponible en: <http://bcn.cl/29e5t> (marzo, 2019).
- Ley S/N, Constitución Política del Estado de Chile, Promulgada en 29 de Diciembre de 1823. Disponible en: <http://bcn.cl/29e5v> (marzo, 2019).
- Ley S/N, Constitución Política de la República de Chile de 1833. Disponible en: <http://bcn.cl/28zjv> (marzo, 2019).
- Decreto 1333, DFL 1333, Fija Texto de la Constitución Política del Estado de 1925, Ministerio de Justicia. Disponible en: <http://bcn.cl/25xah> (marzo, 2019).
- Reglamento Constitucional Provisorio, de 26 de Octubre de 1812. Disponible en: <http://bcn.cl/29e5n> (marzo, 2019).
- Código Penal. Disponible en: <http://bcn.cl/24nek> (marzo, 2019).

---

### Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)