



# LA NECESIDAD DE FUNDAMENTACIÓN EN LOS INDULTOS, FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ABRIL 2025

SERIE  
INFORME  
JUSTICIA  
31

AUTOR: SIMÓN PINTO FLORES

ISSN 0718-4220



**AUTOR: SIMÓN PINTO FLORES**

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigador del Programa Legislativo de Libertad y Desarrollo.

# CONTENIDO

RESUMEN	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. LA INSTITUCIÓN DEL INDULTO	7
3. CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD VS. CONFLICTO DE LEGALIDAD	10
4. LA FALTA DE MOTIVACIÓN O FUNDAMENTACIÓN DEL ACTO	12
5. CONCLUSIÓN	17
6. BIBLIOGRAFÍA	19

## RESUMEN

El presente trabajo analiza, a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional del año 2023, que rechazó, en fallo dividido, el requerimiento de inconstitucionalidad deducido por senadores de Chile Vamos y Demócratas contra el decreto supremo que otorgó un indulto particular al señor Jorge Mateluna Rojas, **si la falta de motivación y fundamentación en el ejercicio de la atribución presidencial de otorgar un indulto, vulnera la Carta Fundamental**. Asimismo, se examina la regulación y tratamiento que la doctrina ha dado al indulto.

# 1. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Constitucional (en adelante, “TC”) en causa Rol N° 13.964-2023, de 5 de mayo de 2023, rechazó el requerimiento de inconstitucionalidad<sup>1</sup> deducido por catorce senadores de Chile Vamos y del partido Demócratas<sup>2</sup>, en contra del decreto supremo N° 3.212, de fecha 6 de enero de 2023, que otorgó el indulto particular al señor Jorge Mateluna Rojas, condenado el año 2014 por los delitos de robo con intimidación y tenencia de armas de uso bélico, conmutándose por remisión condicional de la pena, el saldo de las penas privativas de libertad que se encontraba cumpliendo. Cabe destacar que los mismos senadores interpusieron otros seis requerimientos sobre un número equivalente de decretos supremos que otorgaron indultos particulares a otras seis personas condenadas por delitos cometidos en el contexto de violencia

y manifestaciones ocurridas a partir de octubre de 2019, los que también fueron rechazados<sup>3</sup>.

La sentencia identifica cinco conflictos de constitucionalidad planteados por los requirentes, a saber, (i) la falta de motivación y fundamentación del decreto impugnado, (ii) la existencia de desviación de poder, (iii) la vulneración al principio de separación de poderes por intromisión en el ejercicio de jurisdicción del Poder Judicial, (iv) la vulneración del principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminaciones arbitrarias; y (v) la transgresión al artículo 7° de la Constitución, debido a la delegación de firma del Presidente de la República a la entonces Ministra de Justicia en la suscripción del acto.

1. El requerimiento fue rechazado por cinco votos, mientras tres ministros estuvieron por acogerlo y por tanto declarar inconstitucional el derecho supremo. Los votos disidentes fueron emitidos por los ministros Cristián Letelier, José Ignacio Vásquez y Miguel Ángel Fernández.

2. Los senadores requirentes fueron los señores Francisco Chahuán, Juan Antonio Coloma, Luciano Cruz-Coke, José Miguel Durana, Luz Ebersperger, Rodrigo Galilea, Felipe Kast, Sebastián Keitel, Carlos Kuschel, Javier Macaya, Iván Moreira, Rafael Prohens, Ximena Rincón y Matías Walker.

3. STC roles N°s 13.965, 13.968, 13.969, 13.970, 13.971 y 13.972.

En este análisis, nos centraremos en el primer argumento esgrimido por los requirentes y por tanto, en el conflicto a resolver por el TC: la falta de motivación y fundamentación del decreto que otorgó el indulto particular al señor Mateluna. Este aspecto refleja las diferencias interpretativas entre el voto de mayoría y el voto disidente, en relación al control que la Magistratura puede realizar sobre estos decretos, y de las normas que rigen para el otorgamiento de un indulto particular por parte del Presidente de la República.

Tal como se profundizará, la mayoría del Pleno sostuvo que es un error calificar el indulto como un acto administrativo, ya que se trata de un acto de “discrecionalidad fuerte”, dado que constituye una gracia basada en razones de equidad y conveniencia política. En consecuencia, la decisión en sí misma y los motivos que la impulsan no están sujetos a control judicial, ni por tribunales ordinarios ni por el TC. Por el contrario, la disidencia argumentó que todo acto de la autoridad debe contar con los elementos necesarios que lo justifiquen y respalden frente al orden constitucional y legal. En este sentido, la funda-

mentación resulta aún más relevante en actos discrecionales, como el indulto particular, convirtiéndose en un presupuesto ineludible para determinar la conformidad del acto con el orden constitucional.

En este contexto, resulta pertinente abordar con mayor detalle la institución del indulto, su propósito, y reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico, con el fin de entender su aplicación en el caso concreto y las exigencias que le correspondan.

## 2. LA INSTITUCIÓN DEL INDULTO

### 2.1 Indulto y amnistía

El indulto es, en sentido natural y obvio, la gracia por la cual se remite, total o parcialmente, una pena o se la conmuta por otras<sup>4</sup>. Puede ser definido como aquel perdón proveniente del Estado, que exime al beneficiario del cumplimiento de la pena a que ha sido condenado, sin que ello implique que sea borrado el delito ni sus consecuencias penales y extrapenales<sup>5</sup>. Es importante diferenciar esta institución de la amnistía, aunque ambas están reguladas como eximentes de responsabilidad en el artículo 93 N° 3 del Código Penal.

El indulto solo remite o conmuta la pena, sin eliminar la condición de condenado del beneficiario. Tampoco borra el carácter punible del hecho sancionado, ni impide que se persiga la responsabilidad penal o de otra índole del indultado, más allá de la gracia concedida. En cambio, la amnistía extingue la responsabilidad penal, la pena y

todos los efectos de éstas<sup>6</sup>, considerándose que los beneficiarios no han cometido delito alguno ni son culpables, pese a haber realizado hechos constitutivos de delitos<sup>7</sup>.

En palabras del profesor José Luis Cea, el indulto libera del cumplimiento de la pena a quien ha sido condenado, ya sea que se encuentre cumpliéndola o no, pero no extingue el delito ni elimina la calidad de delincuente. Es, sin duda, un beneficio, pero parcial e inferior a la amnistía. Afirma el profesor que “[h]a de quedar claro, entonces, que si el condenado lo está por delitos diversos y con penalidad distinta, el beneficio explicado alcanza únicamente a las conductas y sanciones señaladas en el acto de autoridad competente que lo otorga”<sup>8</sup>, lo que confirma que la extensión del indulto va a depender de los términos de otorgamiento. De las disposiciones de la Constitución Política de la República (CPR), se concluye que la amnistía siempre debe otorgarse por ley, pues está dentro del listado

4. II Diccionario de Lengua Española (2011), Ed. Espasa, p. 1270.

5. VARGAS (1994), p. 55. Citado por Juan Pablo Beca Frei (2013), p. 479.

6. ETCHEBERRY, Alfredo (1997), *Derecho penal*, tomo II, Editorial Jurídica de Chile, tercera edición revisada y actualizada.

7. SILVA BASCUÑAN, Alejandro (2000), *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo VII, Editorial Jurídica de Chile, pp. 247-238

8. CEA, José Luis (2013), *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo III, p. 144.

de aquellas materias de ley (artículo 63 N°16 CPR) y que sólo pueden tener origen en el Senado. En relación a los beneficiarios, su determinación se sujetará a las características y condiciones que la misma ley señale, y no se requiere de una sentencia condenatoria firme, como sí en el caso del indulto. En el caso de este último, se debe distinguir, respecto al tipo de indulto, según se profundizará en el apartado siguiente.

## 2.2 Tipos de indultos: general y particular

La distinción entre los tipos de indultos es relevante debido al alcance y la forma en que se materializan. El indulto general, al igual que la amnistía, debe ser establecido por ley y beneficia a un número indeterminado de personas, ya que cubre a categorías completas de condenados que cumplan con los requisitos establecidos en la ley dictada para ese fin.

En cambio, el indulto particular es una facultad del Presidente de la República (Art. 32 N° 14 CPR), que se materializa a través de un decreto supremo y se otorga a una persona o a un grupo de personas individualmente consideradas, previa solicitud del interesado. Esta atribución debe ejercerse en los casos y formas que determine la ley, lo cual es crucial para el caso en estudio.

Dentro de los límites constitucionales para el otorgamiento del indulto particular encontramos, que es una facultad del Presidente de la República; se requiere de una sentencia condenatoria previa firme y ejecutoriada en el respectivo proceso; y el beneficio no puede recaer en personas condenadas por delitos terroristas, sin perjuicio de que procede el indulto para conmutar la pena de muerte por la de presidio perpetuo en el caso de condenados por la comisión de tales delitos. El profesor de la Universidad de Concepción, don Sergio Carrasco, de una revisión histórica del indulto par-

ticular en las constituciones del país, plantea que ha existido controversia sobre la naturaleza del indulto particular, mientras algunos proponen que, aunque no sea formalmente un acto jurisdiccional, se parece a uno en sentido estricto, pues implica decidir si aplicar o no una ley penal en un caso particular. Esta decisión se justifica cuando aplicar la ley en toda su extensión produciría un resultado injusto. Así, el indulto actuaría como una excepción, corrigiendo los efectos de la ley en un caso concreto, a través de la autoridad especialmente facultada para ello. Otros en cambio, plantean que está más cerca de ser un acto administrativo o político<sup>9</sup>.

La ley N° 18.050, que establece las normas generales para conceder indultos particulares, y en lo que interesa para este estudio, establece en su artículo 4° el listado de causales en que se denegarán las solicitudes de indulto. Esto es, cuando el condenado no esté cumpliendo su pena en el lugar correspondiente; cuando la solicitud es formulada antes de haber transcurrido un año desde la fecha del decreto que haya resuelto una solicitud anterior; cuando se trate de delincuentes habituales o ya indultados previamente; si no han cumplido al menos la mitad o dos tercios de la pena, dependiendo del tipo de delito o si son reincidentes; y cuando se haya revocado la libertad condicional sin que sean aptos para el indulto, según el Tribunal de Conducta del establecimiento penitenciario.

El artículo 6° por su parte dispone que en casos calificados y mediante un decreto supremo fundado, el Presidente de la República podrá prescindir de los requisitos que la misma ley establece y de los trámites indicados en su reglamento, siempre que el beneficiado esté condenado por sentencia ejecutoriada y no se trate de conductas terroristas. Esto cobra relevancia pues como se verá, uno de los asuntos alegados en el requerimiento, es que en el acto de otorgamiento del indulto

9. CARRASCO, Sergio (1998), "Sobre los indultos particulares en Chile". *Revista Chilena de Derecho. Número Especial*, pp. 143-147. Adicionalmente, el profesor Carrasco señala que los principales fundamentos de la concesión del indulto son la mitigación de las penas excesivas, la celebración de festividades religiosas o factores personales. Finalmente, enlista los principales cuestionamientos que se oponen a la institución del indulto por su carácter de "privilegio", su condición arcaica, su afectación a la independencia judicial, entre otros.

al señor Mateluna, se habrían obviado estas limitantes.

## 2.3 Indultos otorgados en Chile

### 2.3.1 Indultos particulares otorgados en Chile

Presidente	Periodo de Gobierno	Indultos Otorgados
<b>Patricio Aylwin</b>	1990–1994	943
<b>Eduardo Frei Ruiz-Tagle</b>	1994–2000	346
<b>Ricardo Lagos</b>	2000–2006	244
<b>Michelle Bachelet</b>	2006–2010	67
<b>Sebastián Piñera</b>	2010–2014	14
<b>Michelle Bachelet</b>	2014–2018	10
<b>Sebastián Piñera</b>	2018–2022	25
<b>Gabriel Boric</b>	Desde 2022	15

**Fuente:** elaboración propia en base a la información proporcionada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ante la Comisión Especial Investigadora de los actos de gobierno relacionados con la concesión de indultos particulares por parte del Presidente de la República con el concurso del Ministerio de Justicia y Derecho Humanos (CEI 16), que se consigna en la página 38 del Informe de dicha Comisión.

### 2.3.2 Indultos generales otorgados en Chile

Ley N°	Fecha de Publicación	Motivo del Indulto
<b>18.978</b>	14 de mayo de 1990	Concedió un indulto general consistente en la rebaja de dos años en sus condenas a todas las personas que, sin tener la calidad de reincidentes, se encontraban condenadas por sentencia ejecutoriada y cumpliendo sus penas.
<b>19.736</b>	19 de julio de 2001	Concedió un indulto general con motivo del Jubileo 2000, reduciendo penas a ciertos condenados como gesto de reconciliación y clemencia.
<b>20.588</b>	1 de junio de 2012	Otorgó un indulto general a mujeres, condenados con beneficio de salida controlada, condenados en reclusión nocturna y extranjeros, con el objetivo de facilitar la reinserción social y descongestionar el sistema penitenciario.
<b>21.228</b>	17 de abril de 2020	Indulto general conmutativo debido a la pandemia de COVID-19, buscando reducir el hacinamiento en cárceles y proteger la salud pública.

**Fuente:** elaboración propia en base a información disponible en [www.senado.cl](http://www.senado.cl)

## 3. CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD VS. CONFLICTO DE LEGALIDAD

Un primer asunto a analizar es si el incumplimiento de las normas legales que regulan el otorgamiento del indulto particular constituye un asunto de constitucionalidad, por lo que corresponda al TC pronunciarse. Los requirentes, en los siete escritos presentados sostuvieron que el artículo 32 N° 14 de la Constitución, que otorga al Presidente de la República la atribución de conceder indultos, estaría integrado también por “la normativa de rango legal para determinar las formas y casos en los que procede, por lo cual dichas disposiciones, contenidas principalmente en la Ley de Indultos [Ley N° 18.050] y el Código Penal —especialmente en lo que respecta a los efectos de extinción de la responsabilidad—, deben entenderse como parte integrante del artículo 32 N° 14 de la Constitución”<sup>10</sup>.

Por su parte, en su escrito de defensa, el Presidente de la República manifestó que se trataría más bien de vicios de legalidad, es decir, de infracciones a normas legales que no comprometen directamente el contenido de la Constitución, y que, por tanto, escapa del control del Tribunal Constitucional.

### 3.1 Voto de mayoría<sup>11</sup>

Frente a esto, la sentencia señala que la interpretación de los requirentes pretende elevar a rango constitucional un asunto que la propia Carta Fundamental deja a la regulación de la ley, ampliando así su contenido y alcance a aspectos no contemplados en la Constitución, con el fin de construir supuestos vicios de inconstitucionalidad que afectarían a los decretos supremos.

Esto se opondría a la voluntad del Constituyente, que en el artículo 63 N° 16 establece claramente que son materia de ley aquellas normas que “fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares”. Por tanto, al no formar parte de la normativa constitucional las formas y casos en los que procede el indulto mencionado en el artículo 32 N° 14, la sentencia sostiene que cualquier cuestionamiento a los decretos supremos por apartarse de la ley N° 18.050 constituye un reproche de mera legalidad y, por lo tanto, excede las atribuciones de control del Tribunal Constitucional.

10. Fojas 14 del requerimiento en estudio.

11. Considerandos cuadragésimo noveno y quincuagésimo de la sentencia.

### 3.2 Voto disidente<sup>12</sup>

Por su parte, el voto de minoría argumentó que el asunto planteado por los requirentes es de carácter constitucional, fundándose en un análisis que, apoyado en el estudio de la profesora Catalina Salem, se define el ámbito de actuación del TC para intervenir en asuntos sometidos a su jurisdicción, caracterizando los límites de la jurisdicción constitucional en dos categorías: institucionales y funcionales<sup>13</sup>. Los primeros se refieren a los que establece la propia Constitución, así como a lo que en el caso chileno también dispone la Ley Orgánica Constitucional del TC; los segundos, en cambio, se refieren a los criterios que el mismo Tribunal ha ido definiendo y desarrollando con el objetivo de velar por el imperio del principio de supremacía constitucional.

En esta línea, los jueces disidentes manifiestan su adherencia al criterio de la “intensidad constitucional”, que ya ha sido tratado por el Tribunal y que se relaciona con aquellas cuestiones que “tienen un profundo vínculo con normas constitucionales directas y otros mandatos que el propio texto fundamental derivó al legislador, los cuales, pese a la delegación, no eximen de una contrastación de principios constitucionales, pero de una manera tamizada” (STC 2437-13, c. séptimo).

Afirman que es precisamente este grado de vinculación entre el ejercicio de la atribución de otorgar un indulto particular y su norma constitucional, lo que los lleva a concluir que existe un conflicto constitucional que, en virtud de lo planteado por los requirentes, exige el pronunciamiento del TC. Se trata de un ejercicio de una facultad constitucional, que, al ser concretado y delimitado por medio de la ley, establece requisitos de fundamentación que forman un todo inseparable, y cuyo incumpli-

miento, por lo tanto, nos conduce inevitablemente a un conflicto de naturaleza constitucional.

### 3.3 Opinión de mérito

A modo de conclusión, y respaldando la opinión disidente, la inobservancia de los requisitos establecidos por la ley N° 18.050 no debe reducirse a una simple cuestión formal. Existe un vínculo sustantivo entre las disposiciones de dicha ley, y la atribución del artículo 32 N° 14 de la Constitución, ya que las condiciones y normas generales de la ley actúan como un vehículo para la aplicación concreta del otorgamiento de indultos particulares, por lo que no pueden entenderse aisladamente. En consecuencia, el incumplimiento a aquellas normas constituye una infracción al estándar constitucional exigido, cobrando relevancia el control que pueda hacer el Tribunal Constitucional cuando existe una posible vulneración de los principios que guían la interpretación y aplicación de la Constitución, lo que la profesora Salem ha calificado como “intensidad constitucional”.

12. Considerandos 15 y ss. del voto disidente.

13. SALEM, Catalina, (2018) “Los conflictos de legalidad y los conflictos de constitucionalidad como garantía institucional de la jurisdicción constitucional”, *Revista de Derecho (Valdivia)* Volumen XXXI N° 2, pp. 135-154.

## 4. LA FALTA DE MOTIVACIÓN O FUNDAMENTACIÓN DEL ACTO

Cabe fijar un marco teórico sobre la fundamentación de los actos administrativos, ante lo cual la sentencia ofrece innumerables planteamientos de la doctrina que vale la pena revisar.

La motivación de los actos se vincula directamente con el principio de juridicidad<sup>14</sup> y con el control de la arbitrariedad, especialmente cuando se trata de una potestad discrecional, como es el caso del indulto particular. En ese sentido, la motivación no puede entenderse como un mero requisito formal, pues permite descartar la arbitrariedad de las decisiones administrativas.

Primeramente, motivar un acto significa “reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge”, lo que exige, por un lado, identificar los hechos pertinentes y, por otro, justificar jurídicamente cómo esos hechos encajan en el supuesto normativo que habilita la resolución adoptada<sup>15</sup>. Por tanto, agrega el español Santiago

Muñoz, que la motivación no es solo la expresión externa de los fundamentos de la declaración, sino que constituye también un requisito de fondo del acto, que debe tener suficiencia tal que permita explicar adecuadamente las razones de la decisión<sup>16</sup>.

En relación al ejercicio de potestades discrecionales, el jurista alemán Hartmut Maurer, sostiene que, incluso en este tipo de decisiones el acto debe estar motivado, “(...) en la motivación se contienen los puntos de vista de hecho y de Derecho relevantes para la decisión. Si el órgano administrativo gozase de discrecionalidad, debería explicar también las consideraciones discrecionales. Esta limitación a una mera recomendación de la exigencia de motivación es criticada justamente porque, para la validez de una decisión discrecional, son importantes, precisamente, las consideraciones discrecionales del órgano, y éstas solo pueden ser declaradas, en último término, por el propio órgano”<sup>17</sup>. Esto nos lleva a la conclusión que la exigencia de fundamentar un acto discrecional es aún

14. La motivación encuentra su fundamento directo en la Constitución, pues dictar un acto motivado “implica actuar en la forma que prescribe la ley”, conforme al ARTÍCULO 7° de la Constitución, reforzado por el principio de publicidad y transparencia de los actos públicos. Matthei, Carolina, y Rivadeneira, Francisco (2022), “La motivación como elemento del acto administrativo: Criterios establecidos por la Corte Suprema para efectos de su Control”. *Actualidad Jurídica N° 45*, Universidad del Desarrollo.

15. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN, Tomás, “Curso de Derecho Administrativo”, citado en ROCHA, Esteban (2018), *Estudio sobre la Motivación del Acto Administrativo*, Cuadernos del Tribunal Constitucional. N° 65, p. 57.

16. MUÑOZ, Santiago (2011), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. t. IV, Editorial Iustel, citado en Rocha (2018) op. cit. p. 59.

17. Cita en OSORIO, Cristóbal y VILCHES, Leonardo (2022), *Derecho Administrativo*, Tomo II. Ediciones DER, p. 1231.

más intensa. La decisión de conceder un indulto particular, por muy discrecional que sea, no se encuentra exenta de cumplir con los estándares constitucionales. Como advierte el fallo, “la exigencia de motivación se transforma en un presupuesto ineludible para determinar la conformidad de dicho acto con el orden constitucional”<sup>18</sup>.

Ahora bien, siendo el indulto un acto político y propio de aquellas potestades de gobierno, no está exento de requerir motivación, sobre todo cuando se aparta de su regulación legal, como ocurre en los indultos que son considerados como “casos calificados”, de acuerdo al artículo 6° de la Ley 18.050.

#### 4.1 Reclamo de los requirentes<sup>19</sup>

Dentro de sus alegaciones, los requirentes sostienen que el decreto supremo que otorga el indulto al señor Mateluna presenta un vicio de inconstitucionalidad al carecer de motivación, entendida como la expresión formal, en el acto administrativo, de las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan. Señalan que esta exigencia se deriva de los principios de juridicidad o legalidad, publicidad y transparencia de los actos públicos, consagrados en los artículos 6°, 7° y 8° de la Carta Fundamental, respectivamente. Para respaldar su argumento, citan doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema, argumentando que la motivación del acto administrativo constituye el medio a través del cual la autoridad exterioriza las razones que la llevaron a dictar dicho acto, siendo una exigencia impuesta por el principio de legalidad antes mencionado.

Sostienen que, aunque el Presidente de la República posee la facultad discrecional para otorgar un indulto, ello no implica que pueda hacerlo de manera arbitraria o por mera liberalidad, debiendo ajustarse estrictamente a los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico para que el acto produzca efectos válidos, lo que, por cierto, y siguiendo el razonamiento del apartado anterior, inclu-

ye las normas legales que establecen las formas y casos en que debe concederse un indulto.

En lo que interesa a este análisis, los requirentes afirman que la fundamentación o motivación de un acto no se satisface con la mera enunciación o referencia a antecedentes de hecho, como informes o actas, tal como ocurrió en el decreto impugnado, el cual carece de toda ponderación o valoración adecuada de dichos antecedentes. Aunque el decreto impugnado cumple con algunos requisitos formales, sostienen que el Presidente de la República cometió un error al no realizar un análisis detallado de los hechos, faltando el nexo y argumentación entre estos y la decisión, lo que consideran insuficiente para justificar y fundamentar el acto de otorgamiento de indulto.

En la misma línea, los requirentes afirman que la necesidad de una fundamentación del decreto queda en evidencia cuando en su considerando 3°, en conformidad al artículo 6° de la ley N°18.050, se establece que la situación del señor Mateluna se trata de un caso calificado, lo que le permite prescindir de algunos requisitos para otorgar el indulto, como las casuales de denegación de indulto del artículo 4° de la misma ley.

“Lo dispuesto en el artículo 6° de la ley N° 18.050, que Fija las Normas Generales para Conceder Indultos Particulares, que permite considerar su situación como un caso calificado, aun cuando en la especie concurra la causal de denegación contemplada en el artículo 4° letra e) de la ley N° 18.050, que Fija las Normas Generales para Conceder Indultos Particulares.” (considerando 3° del decreto exento N°3212, de 2022, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

Al considerar la situación del Señor Mateluna como un caso calificado, el mismo artículo 6° establece el requisito de la fundamentación:

18. Considerando 32° del voto disidente.

19. Fojas 19 y ss. del requerimiento.

“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”<sup>20</sup>.

Por tanto, considerando tanto la exigencia general de motivación de los actos administrativos como el mandato específico de fundamentación tratándose de un caso calificado, resulta evidente que el decreto impugnado carece de una motivación suficiente y no cumple con los requisitos exigidos, los cuales, dada su vinculación con la atribución presidencial del indulto, revisten carácter constitucional.

## 4.2 Defensa del Presidente de la República<sup>21</sup>

Ante la alegación que el decreto impugnado carece de motivación, el Ejecutivo, citando doctrina, afirma que la justificación de los actos administrativos varía según el tipo de potestad que se ejerza, la cual puede ser reglada o discrecional. En el primer caso, la autoridad debe apegarse estrictamente a lo establecido en la ley; mientras que, en la segunda, la autoridad puede tomar decisiones basadas en lo que considere más apropiado, incluso utilizando criterios extrajurídicos. Luego, desarrolla que el ejercicio de la potestad discrecional, puede ser de dos tipos: (i) política o fuerte, que otorga mayor libertad de decisión a las autoridades para adoptar medidas conforme a su criterio de lo que consideran correcto, sin la necesidad de basarse en evaluaciones técnicas; y (ii) discrecionalidad técnica o débil, que exige que las decisiones se basen en evaluacio-

nes técnicas o informes que guíen el proceso decisional. Sostiene que la facultad en cuestión, conforme al artículo 6° de la Ley N° 18.050, corresponde a una potestad de discrecionalidad fuerte. Esta disposición establece que “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.” Esto implica que el Presidente tiene la facultad exclusiva para decidir qué casos son considerados “calificados”, sin estar sujeto a los requisitos legales, aunque debe fundamentar su decisión. Por tanto, la calificación de un caso como apto para el indulto recae exclusivamente en el Presidente, sin necesidad de consultar a otras autoridades, dado que se trataría de un acto de gobierno discrecional que refleja los intereses generales de la Nación.

Finalmente argumenta que los decretos que se impugnan, están debidamente fundamentados y que, dado que no existe una regla específica sobre cómo debe exteriorizarse la motivación y los argumentos para calificar cada caso, la fundamentación puede adoptar distintas formas y grados de detalle, siendo lo esencial la exposición lógica y razonada de los motivos que llevaron a tomar la decisión en cada caso concreto.

## 4.3 Voto de mayoría<sup>22</sup>

La mayoría del Pleno sostuvo que es un error calificar el indulto como un acto administrativo, ya que se trata de un acto político propio del ejercicio del poder de gobierno conferido por la Constitución al Presidente de la República. Es un acto de discrecionalidad fuerte, ya que

20. Ley N°18.050, énfasis agregado.

21. Fojas 38 y ss. en el informe evacuado con observaciones.

22. Considerandos quincuagésimo cuarto y ss. de la sentencia.

constituye una gracia basada en las convicciones del mandatario, que probablemente incluirá razones de equidad y conveniencia política. En consecuencia, ni la decisión de indultar ni los motivos que la sustentan pueden ser objeto de fiscalización en cuanto a su contenido material. En ese sentido, se afirma que en vista que el indulto es una gracia, el solicitante no tiene derecho a exigir su otorgamiento, sino solo a solicitarla. De igual modo, la víctima del delito por el que fue condenado el beneficiado, o cualquier interesado, no tiene facultades para impedir la concesión del indulto, ya que este depende exclusivamente de la voluntad de quien lo otorga.

De las consideraciones expuestas en el fallo, se destaca que la motivación del indulto, como facultad discrecional del Presidente, está sujeta a pocos límites constitucionales, dado que la Constitución asume que se basa en criterios de justicia, equidad o interés público. En esta misma línea, no existen pautas normativas específicas para la concesión de un indulto, sino solo procedimientos legales que dependen de la voluntad presidencial.

Frente a la alegación de los requirentes sobre la falta de fundamento, al no incluir una vinculación y argumentación entre los hechos y la decisión adoptada, o sobre la supuesta carencia de antecedentes suficientes por parte del Presidente, la sentencia considera que tales reproches son de carácter meramente político.

#### 4.4 Voto disidente<sup>23</sup>

La disidencia de la sentencia subrayó que el otorgamiento de indultos particulares, en tanto facultad especial y de ejercicio excepcional del Presidente de la República, debe ejercerse con el mayor celo y rigurosidad posible. Ello im-

plica que, al concederse esta gracia, debe estar acompañada de elementos de juicio suficientes, certeza y razonabilidad, que permitan considerarla conforme a las normas y principios constitucionales que la regulan.

A continuación, se sostiene que, si bien se trata de una potestad discrecional, no está exenta de límites. El artículo 32 N° 14 de la Constitución establece expresamente que los indultos deben concederse “en los casos y formas que determine la ley”. Sobre esta base, y en lo que constituye lo medular del argumento, se afirma que “queda expuesto que el planteamiento que el requerimiento somete a análisis de esta Magistratura guarda relación con la observancia de las exigencias constitucionales en lo relativo a los casos y formas que determine la ley, **presupuestos que, de no verificarse, configuran una vulneración del mandato de rango constitucional descrito y, por ende, su incumplimiento, configura una vulneración de la Carta Fundamental**”<sup>24</sup>.

En sintonía con lo anterior, se indica que las exigencias de calificación y fundamentación de los decretos supremos, siguiendo el artículo 6° de la Ley N° 18.050, deben entenderse como exigencias de rango constitucional, “pues es el elemento que en definitiva permite sustentar la excepcionalidad que supone otorgar un indulto, unido a que en la especie el mismo se está concediendo a un condenado que no cumple con los presupuestos generales que la misma Ley N° 18.050 contempla para el otorgamiento de esta concesión graciosa”<sup>25</sup>.

Tal conclusión se fundamenta en la intensidad del vínculo entre la norma del artículo 32 N° 14 de la Constitución y la institución del indulto, vínculo que impide separar la legalidad del acto de su adecuación constitucional<sup>26</sup>.

23. Considerandos 23 y ss. del voto disidente.

24. Considerando 36° del voto disidente, énfasis agregado.

25. Considerando 37° del voto disidente.

26. En el considerando 39°, el voto de minoría cita a don Enrique Silva Cimma quien tempranamente sostuvo el vínculo entre la facultad constitucional y la ley que la formaliza: “en la Constitución de 1980 la facultad de indultar tiene un carácter marcadamente reglado, conforme se advierte de la norma de su artículo 32, N° 16, y de lo prescrito en la Ley N° 18.050, dictada para la aplicación de aquélla”.

## 4.5 Opinión de mérito

La decisión de conceder un indulto al amparo del artículo 6° de la Ley N° 18.050 impone al Ejecutivo la obligación de justificar por qué se considera que el caso reviste de condiciones excepcionales. No es trivial la facultad que se le confiere, al permitir prescindir de requisitos que, normalmente serían exigibles. En ese contexto, la fundamentación no es solo una exigencia legal, sino una condición de validez constitucional del acto, al ser el único mecanismo que permite evaluar su razonabilidad, legitimidad y proporcionalidad de la medida.

No se trata de una evaluación judicial o técnica, sino de una argumentación clara y suficiente, que permita comprender sin mayor dificultad la decisión adoptada. En el caso del decreto que indulta al Señor Mateluna esto no se satisface. No contiene ningún tipo de análisis explícito sobre los hechos del caso, de los antecedentes y de los motivos que llevaron a prescindir las causales de denegación establecidas en la ley, dejando así al acto sin ningún tipo de respaldo argumentativo.

Aceptar, como defiende el voto de mayoría, que con la sola voluntad y decisión del Presidente de la República, se pueden alterar los efectos de una condena penal sin exigir una argumentación robusta que explique su motivación, afecta la confianza pública, debilitándose la institución presidencial y la credibilidad del Estado de Derecho.

## 5. CONCLUSIÓN

De la revisión doctrinaria es claro que la motivación de los actos administrativos no es una exigencia accesoria, sino un requisito sustantivo que garantiza el control del poder público, la transparencia en la toma de decisiones y la vigencia efectiva de los principios constitucionales. En el caso del indulto, su falta de fundamentación no solo afecta la legalidad del decreto, sino que compromete su conformidad con la Constitución.

No debe perderse de vista que la posibilidad de perdonar la pena impuesta mediante una sentencia firme no es algo trivial en un Estado de Derecho. La facultad de indultar se entiende como una manifestación de la soberanía del Estado y, como tal, su legitimidad descansa en una habilitación expresa de rango constitucional. Esa atribución, sin embargo, no opera de forma aislada, su ejercicio se encuentra indisolublemente ligado a las normas que la regulan, tanto en lo sustantivo, como en lo procedimental.

La controversia en torno al decreto que concede el indul-

to al señor Mateluna no debe abordarse únicamente desde la dicotomía entre facultad discrecional y control judicial, sino desde el estándar constitucional que rige todo acto de autoridad, la sujeción al principio de juridicidad. El indulto particular, precisamente por su carácter excepcional, exige una justificación que no solo cumpla con formalidades mínimas, sino que sea capaz de demostrar que la decisión responde a criterios objetivos, razonados y consistentes con el marco normativo que lo habilita.

Cuando el Presidente de la República altera los efectos de una sentencia penal firme, no está ejerciendo una simple prerrogativa política, sino una atribución que afecta directamente la estructura institucional del Estado de derecho, en la medida en que corrige —o interrumpe— la ejecución de un fallo dictado por el Poder Judicial. Esta intervención, por tanto, debe ser explicada con la máxima claridad y fundamentación posible, tanto para preservar la legitimidad del acto como para respetar el principio de separación de poderes.

Así, compartir la tesis de la mayoría, que tiende a reducir la exigencia de motivación a una fórmula de carácter político, implica desdibujar los límites entre discrecionalidad y arbitrariedad. La sola invocación de una facultad presidencial no basta para justificar su uso: debe haber una labor argumentativa que permita comprender por qué en un caso concreto se justifica apartarse del régimen general y por qué ello no vulnera las garantías del debido proceso, la igualdad ante la ley ni la confianza pública en la administración de justicia.

Es cierto que la figura del indulto ha sido objeto de cuestionamientos, e incluso se ha propuesto su eliminación en el último proceso constitucional<sup>27</sup>. Sin embargo, mientras esta institución subsista, su aplicación debe cumplir a cabalidad con los requisitos sustantivos que la legitiman. En el caso analizado, es evidente que el decreto supremo debió contener una fundamentación suficiente, y no la tuvo.

En definitiva, es el voto disidente el que revela un conflicto de constitucionalidad de fondo. La ausencia de una motivación suficiente en el decreto impugnado no solo constituye una infracción al deber de fundamentación, sino que socava el estándar de racionalidad que debe regir toda excepción dentro del orden jurídico. La facultad de indultar no puede convertirse en un ejercicio inmune a la Constitución que la sustenta.

---

27. Tanto el Anteproyecto de la Comisión Experta, como la propuesta de Consejo Constitucional, del año 2023, no establecieron la posibilidad de otorgar indultos particulares dentro de las atribuciones especiales del Presidente de la República. Pero sí se consideró como materia de ley, aquellas que fijan las normas generales con arreglo a la cuales el Presidente debe ejercer la facultad de conceder indultos particulares (Arts. 76 y 74, respectivamente).

## 6. BIBLIOGRAFÍA

BECA FREI, Juan Pablo (2013), *Indulto particular: perfeccionamiento de una institución arcaica hacia la protección de derechos fundamentales*, en *Estudios Constitucionales*, Año 11, N° 1.

CARRASCO, Sergio (1998), “Sobre los indultos particulares en Chile”, en *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial.

CEA, José Luis (2013), *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo III.

ETCHEBERRY, Alfredo (1997), *Derecho penal*, Tomo II, tercera edición revisada y actualizada, Editorial Jurídica de Chile.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN, Tomás (2018), *Curso de Derecho Administrativo*, t I. 12° ed, Editorial Civitas.

MATTHEI, Carolina y RIVADENEIRA, Francisco (2022), “La motivación como elemento del acto administrativo: criterios establecidos por la Corte Suprema para efectos de su control”, en *Actualidad Jurídica*, N° 45, Universidad del Desarrollo.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (2011), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo IV, Editorial Iustel.

OSORIO, Cristóbal y VILCHES, Leonardo (2022), *Derecho Administrativo*, Tomo II, Ediciones DER.

ROCHA FAJARDO, Esteban (2018), *Estudio sobre la Motivación del Acto Administrativo*, Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 65.

SALEM GESELL, Catalina (2018), “Los conflictos de legalidad y los conflictos de constitucionalidad como garantía institucional de la jurisdicción constitucional”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Volumen XXXI, N° 2.

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000), *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VII, Editorial Jurídica de Chile.

SILVA CIMMA, Enrique (1995), *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos, contratos y bienes*, Editorial Jurídica de Chile, p. 69.

VARGAS, Juan Enrique (1994), *La extinción de la responsabilidad penal*, Segunda edición, Santiago de Chile, Editorial Jurídica ConoSur Ltda.

VARGAS, Juan Enrique (1994), p. 55, citado por BECA FREI, Juan Pablo (2013).

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2011), *Diccionario de la lengua española*, Ed. Espasa.

## JURISPRUDENCIA

Sentencia Tribunal Constitucional Rol N° 13.964-2023, 5 de mayo de 2023, requerimiento de inconstitucionalidad respecto del decreto supremo exento N° 3212, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de 29 de diciembre de 2022