



Base de Dictámenes

Facultades CGR, abstención, indulto presidencial, materia resuelta por tribunal constitucional, interferencia ejercicio atribuciones

NÚMERO DICTAMEN E363781N23	FECHA DOCUMENTO 05-07-2023
NUEVO: SI	REACTIVADO: NO
RECONSIDERADO: NO	RECONSIDERADO PARCIAL: NO
ACLARADO: NO	ALTERADO: NO
APLICADO: NO	CONFIRMADO: NO
COMPLEMENTADO: NO	CARÁCTER: NNN
ORIGEN: DIVISIÓN JURÍDICA	
CRITERIO: APLICA JURISPRUDENCIA	

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictamen 18507/2007

Acción	Dictamen	Año
Aplica	018507N	2007

FUENTES LEGALES

Ley 10336 art/6 inc/3 ley 19880 art/54 inc/3

MATERIA

Se abstiene de emitir el pronunciamiento solicitado, en atención a que el mismo incide en una materia ya resuelta por el Tribunal Constitucional.

DOCUMENTO COMPLETO

N° 363781 Fecha: 04-VII-2023

I. Antecedentes

La Bancada de Diputados de la Unión Demócrata Independiente solicita, nuevamente, un pronunciamiento acerca de la legalidad de los indultos particulares concedidos a los señores Jorge Mauricio Mateluna Rojas y Luis Arturo Castillo Opazo, en atención a que, según expresa, ya no existiría el impedimento en que se fundó el oficio de abstención emitido por esta Contraloría General respecto de la anterior presentación de los diputados sobre la materia, toda vez que el asunto ya no se encuentra sometido al conocimiento del Tribunal Constitucional, el que emitió su sentencia con fecha 5 de mayo de 2023.

Como cuestión previa, cabe recordar que el día 9 de enero de 2023, la aludida bancada solicitó a esta Contraloría General un pronunciamiento acerca de la legalidad de los indultos particulares concedidos mediante los decretos exentos N°s. 3.212 y 3.234, ambos de 2022, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en favor de las personas antes individualizadas.

Dicha presentación argumentaba que en la especie concurrían las causales de denegación de solicitud de indulto previstas en el artículo 4°, letra c), de la ley N° 18.050, que fija normas generales para conceder indultos particulares; que no se cumplieron los requisitos de calificación y fundamentación de los respectivos decretos, exigidos en el artículo 6° de la misma ley para poder prescindir de los requisitos regulados en ella y en el reglamento, y que no procedió su suscripción bajo la fórmula “por orden del Presidente de la República”, razones por las cuales afirmaban que tales actos no se ajustaron a derecho y solicitaban que fuesen dejados sin efecto.

A fin de atender debidamente dicha solicitud, esta Contraloría General requirió informe sobre la materia al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante el oficio N° E296984, de fecha 10 de enero de 2023, concediéndose un plazo de 10 días para informar.

Esa secretaría de Estado solicitó la prórroga del término otorgado, por 10 días, petición que fue atendida mediante el oficio N° E302290, de fecha 23 de enero de 2023, pero concediéndose una prórroga de 5 días.

Luego, el 16 de enero de 2023 diversos Senadores dedujeron ante el Tribunal Constitucional siete requerimientos de inconstitucionalidad en relación con determinados decretos exentos que concedieron indultos particulares, entre los que se encontraban los correspondientes a los señores Mateluna Rojas y Castillo Opazo. Dichos requerimientos fueron acogidos a tramitación por esa magistratura el día 24 de enero de 2023, y declarados admisibles el día 26 de enero de 2023.

Habida consideración de lo anterior, mediante el oficio N° E304607, de fecha 27 de

habida consideración de lo anterior, mediante el oficio N° 2504607, de fecha 27 de enero de 2023, este Organismo de Control se abstuvo de emitir el pronunciamiento solicitado, en virtud del artículo 6°, inciso tercero, de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Entidad Fiscalizadora, que prescribe, en lo que interesa, que “La Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia”, toda vez que los requerimientos que estaban siendo conocidos por el Tribunal Constitucional incidían en la misma materia sobre la que versaba la presentación de la Bancada de Diputados de la Unión Demócrata Independiente.

Posteriormente, el día 5 de mayo de 2023, el Tribunal Constitucional emitió sus sentencias en relación con los aludidos requerimientos, rechazándolos, entre otras, por las razones que se expresan a continuación. Cabe hacer presente que los pronunciamientos correspondientes a los requerimientos en contra de los indultos de los señores Mateluna Rojas -Rol N° 13.964-2023- y Castillo Opazo -Rol N° 13.965-2023- comparten los considerandos que se citan a continuación, por lo que, en adelante, se hará referencia solamente a “la sentencia”.

En primer lugar, cabe hacer presente que, al referirse a los elementos distintivos del indulto, la sentencia sostiene que “en esencia, por su naturaleza graciable, éste se encuentra dentro de una categoría distinta a la de los actos discrecionales propiamente tales, ya que su otorgamiento es una decisión libérrima del poder público titular de la potestad, quien está revestido de total libertad de decisión. Lo único que podría ser controlado judicialmente es en lo que a los aspectos formales de tramitación se refiere, ya que la decisión en sí misma y los motivos que impulsan al Jefe de Estado a su decisión final se hallan dentro del ámbito de la discrecionalidad política fuerte, que presenta características diferentes a las correspondientes a las áreas de acción derivadas de otras funciones, como, por ejemplo, a la de ejecución reglamentaria” (considerando trigésimo segundo).

Más adelante, afirma que “todos los requerimientos alegan que los decretos supremos respectivos carecen de fundamentación tanto formal como sustantiva, desde que, al decidir, la autoridad habría tenido a la vista antecedentes genéricos, vagos y poco profundos, sin que se aprecie en ellos que exista una razón o fundamentación que permitan explicar los motivos que llevaron a otorgar el respectivo indulto” (considerando quincuagésimo segundo).

Luego del enunciado anterior, la sentencia se refiere latamente al argumento relativo a la falta de motivación y se hace cargo del mismo, por lo que, para su mejor comprensión, se transcriben los considerandos pertinentes.

“QUINCUAGÉSIMO TERCERO: Según los requerimientos, existe una ausencia de ponderación y razonabilidad por parte del Presidente de la República al conceder el indulto y, por ende, una falta de motivación o fundamentación en los decretos. Se afirma que no se consideraron todos los antecedentes del expediente de indulto ni se expresaron de manera explícita los hechos y fundamentos de derecho en los que se basa, indicando que la decisión formal del Presidente de la República en el ejercicio de la referida potestad pública debe ser fundada, por cuanto la actividad administrativa se encuentra condicionada y sujeta al ordenamiento jurídico vigente, partiendo desde la propia Constitución

vigente, partiendo desde la propia Constitución.

Se argumenta que, en la concesión del indulto, el Jefe de Estado debe dictar un acto motivado, ya que ello implica actuar “en la forma que prescriba la ley” a que se refiere el art. 7° de la Carta Fundamental para ajustarse así al principio de legalidad o juridicidad consagrado en tal disposición.

Luego se sostiene que cuando concurre alguna causal de denegación de la solicitud del art. 4° de la Ley N° 18.050, el Presidente de la República solo puede acceder al indulto en “casos calificados” y mediante “decreto supremo fundado” - como sucede en los casos de los favorecidos con los decretos cuestionados- por lo que, si bien ejerce una facultad discrecional, esta no puede ser consecuencia de la mera liberalidad o de un acto arbitrario. Al efecto se afirma que no es suficiente la sola remisión genérica a informes o actas como estándar de fundamentación o la mera enunciación de los hechos -como sucede en los casos de los decretos impugnados-, sin que exista en ellos un nexo lógico y argumentativo entre los antecedentes fácticos y la decisión de indultar, requiriéndose una ponderación o valoración de los hechos por parte de la autoridad que se exprese en el decreto, lo cual no se habría efectuado, como pusieron de relieve las declaraciones de la Subsecretaria General de Gobierno en las que señaló, con posterioridad, que el Presidente de la República no habría contado con los antecedentes suficientes para adoptar la decisión.

Pues bien, los argumentos en que se fundan las objeciones ya resumidas conducen a rechazarlas, como se explicará a continuación.

QUINCUAGÉSIMO CUARTO: En primer lugar, el reproche parte de un presupuesto erróneo, desde que califica al indulto como un acto de carácter administrativo, olvidándose que, al conceder o denegar un indulto, el Presidente actúa en uso del poder de Gobierno que le atribuye el art. 24 de la Carta Fundamental y en ejercicio de la facultad conferida por el numeral 14 del artículo 32, siendo el indulto uno de aquellos actos de “discrecionalidad fuerte” por la circunstancia de ser esencialmente una “gracia”. Su concesión por el Presidente de la República -en cuanto máxima autoridad dentro del Estado- expresa la ejecución de un acto soberano, fundado en razones de equidad, conveniencia y oportunidad políticas. Consecuentemente, la decisión en sí misma y los motivos que mueven o impulsan a la autoridad a conceder o denegar el indulto, por su propia naturaleza de acto “graciable o libérrimo”, no está sometida a control judicial alguno, ni a cargo de los tribunales ordinarios ni tampoco de este Tribunal Constitucional.

Conviene reiterar al efecto que el decreto mediante el cual el Jefe de Estado concede un indulto, dictado por su Ministro de Justicia por delegación suya, “no es un acto administrativo -ni reglado ni discrecional-, sino un acto graciable”, como dice Fliquete Lliso, ((2015), ob. cit., p. 187), categoría que, a su vez, como ya vimos, se encuentra dentro de los denominados actos políticos. Y las diferencias existentes entre las potestades administrativas y el indulto como potestad graciable, como ha dicho asimismo la doctrina, están en que “[l]as potestades graciables no cumplen una función administrativa y no están destinadas a satisfacer un interés público” (Sánchez- Andrade Fernández, M., “Las potestades administrativas. El principio de legalidad y sus manifestaciones. La actividad administrativa discrecional y sus límites. Control de la discrecionalidad: en

administrativa discrecional y sus límites. Control de la discrecionalidad. En especial, la desviación de poder. Los conceptos jurídicos indeterminados” en Lecciones fundamentales de derecho administrativo: (parte general y parte especial), p. 164).

Siendo el indulto, por lo tanto, una decisión de carácter político, para su otorgamiento el Presidente puede fundarse en diversas consideraciones, teniendo presente que éste actúa en representación del Estado, en ejercicio de una prerrogativa exclusiva suya que le reconoce la Constitución y que consiste, esencialmente, en un perdón que beneficia a la persona que lo solicita y luego de que el mismo Estado empleó todo el rigor de su *ius puniendi*, a través de una sentencia judicial firme que lo condenó a cumplir una pena por su responsabilidad en la comisión de un delito.

Se trata de un acto de gobierno excepcionalísimo, particular del Presidente de la República, que se manifiesta en un decreto dictado por su colaborador en el gobierno, cual es el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y quien actúa por delegación suya, en que, de acuerdo a su propia concepción del bien común, teniendo presente los antecedentes del condenado, toma una decisión que no se enmarca dentro los actos comprendidos en la función administrativa que se le confía situados en el marco de la ejecución de la ley.

QUINCUAGÉSIMO QUINTO: Los cuestionamientos de los requerimientos en tal sentido parecen olvidar además que el indulto es consecuencia del ejercicio de una competencia consagrada a nivel constitucional y que resulta materialmente ajena a parámetros previos que condicionen su concesión, ya que el Presidente de la República no solo dispone de libertad para otorgarlo o denegararlo, sino también ostenta una plenitud de facultades para adoptar tal decisión, sin sometimiento a voluntad ajena a la suya, porque su empleo no depende de otro poder superior que lo autorice. La decisión misma no está sujeta a parámetros de legalidad ni de constitucionalidad.

Esas características de la institución del indulto particular como acto graciable conducen a que, así como el solicitante de la gracia no tiene derecho a exigir su concesión, ya que el perdón queda sujeto a la voluntad de quien lo otorga, tampoco la víctima del delito cometido por el beneficiado tiene facultades para impedirla.

En este sentido no puede desconocerse que la potestad no tiene más límites que los establecidos en las disposiciones del propio texto constitucional de que ya dimos cuenta: a) sólo el Presidente de la República está facultado para ejercerla; b) se requiere la existencia de una previa sentencia condenatoria firme y ejecutoriada en el respectivo proceso y c) 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.

QUINCUAGÉSIMO SEXTO: Ahora bien, la motivación a que aluden los requirentes varía según el acto sobre la cual recae. No es lo mismo un acto de autoorganización, de gracia o de nombramiento en una terna. Las facultades presidenciales pueden tener más o menos requisitos en la Constitución, ya que ella

puede establecer márgenes de distinta magnitud.

Sin embargo, en el ejercicio de la potestad de indultar, los límites constitucionales, como puede constatarse, son muy escasos. Ello es porque la propia Constitución asume tácitamente que éste se funda en criterios de justicia, equidad o interés público al permitir la concesión graciosa.

Por lo tanto, al reclamar por la falta de motivación o por una motivación insuficiente en los decretos de indulto, porque habría en ellos una mera remisión a informes y actas sin que el Presidente de la República tuviese a la vista “todos los antecedentes”, el libelo termina cuestionando la forma en que se ha ejercido una atribución que la misma Constitución le confía sin ningún tipo de condicionamiento.

Detrás de esos reproches se esconde, más bien, una crítica al régimen de indultos consagrado en la Carta Fundamental, sin que pueda esta Magistratura pronunciarse sobre ella, ya que no está llamada a juzgar la constitucionalidad de las disposiciones contempladas en el propio ordenamiento jurídico que emplea como parámetro de control, cual es la misma Constitución, por cuya supremacía debe velar al ejercer la función que ella le ha confiado”.

Luego, el considerando quincuagésimo octavo agrega que “los decretos supremos respectivos fueron dictados “previa investidura regular” del Presidente de la República, requisito que fue cumplido tanto por el Presidente Gabriel Boric como por la Ministro de Justicia que actuó por delegación suya. El primero fue elegido democráticamente, investido en el cargo cumpliendo con las ritualidades y formalidades establecidas en las disposiciones constitucionales y legales pertinentes, y los decretos fueron dictados con posterioridad a su asunción en el cargo; lo mismo puede decirse de la Ministra de Justicia Marcela Ríos, quien fue nombrada previamente por el Presidente para ejercer el cargo cumpliendo con las formalidades respectivas y asumiendo el cargo antes de dictar los decretos respectivos.

En segundo lugar, en el ejercicio de la potestad de indultar, el Presidente, actuando a través de la Ministro de Justicia, actuó “dentro de su competencia”, la cual le fue otorgada por la misma Constitución en el art. 32 N° 14, sin que se haya extendido a beneficiar a quien no fue condenado por sentencia previa ejecutoriada en el mismo proceso ni a un condenado por delitos terroristas (art. 9°). De este modo, ni respecto del Presidente ni del Ministro de Justicia se ha producido una usurpación de autoridad o de funciones, que es el vicio en que incurre una autoridad con investidura, pero que ejerce funciones públicas atribuidas a otro órgano del Estado...”

En este contexto, la sentencia del Tribunal Constitucional resuelve rechazar los referidos requerimientos.

Como puede advertirse, la sentencia del Tribunal Constitucional aborda latamente los argumentos contenidos en la presentación de la Bancada de Diputados de la Unión Demócrata Independiente, que se resumen, luego del análisis efectuado por esa magistratura, en que los decretos exentos respectivos habrían carecido de la fundamentación y calificación requeridas por el artículo 6° de la ley N° 18.050 para prescindir de los requisitos que la ley y el realmento establecen. y a que no

preservar de los requisitos que la ley y el reglamento establecen, y a que no procedía que fueran dictados “por orden del Presidente de la República”, mientras que el fallo sostiene, en reiteradas oportunidades, que el indulto es un acto de discrecionalidad política fuerte y que en ejercicio de la potestad que el artículo 24 de la Carta Fundamental confiere al Presidente de la República, este es libre para determinar las motivaciones que fundan su decisión, como asimismo, que su suscripción por la Ministra de Justicia y Derechos Humanos bajo la fórmula antes anotada se ajustó a derecho.

II. Fundamento jurídico

El artículo 6º, inciso tercero, de la ley N° 10.336 dispone, en lo que interesa, que “La Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia”.

Dicha norma resulta aplicable no solo tratándose de juicios pendientes, sino también respecto de aquellos en que se ha dictado sentencia sobre el fondo del problema planteado, por cuanto tal precepto tiene por objeto evitar que esta Contraloría General dictamine acerca de materias entregadas al conocimiento de los tribunales (aplica dictamen N° 18.507, de 2007).

A mayor abundamiento, el artículo 54, inciso tercero, de la ley N° 19.880 establece que “Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que éste interponga sobre la misma pretensión”, lo que nuevamente fuerza la abstención por parte de esta Entidad Fiscalizadora.

III. Análisis y conclusión

En este contexto, considerando que la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional aborda latamente las materias planteadas por los Diputados recurrentes en su presentación ante esta Contraloría General, como queda de manifiesto del tenor de los considerandos antes citados, corresponde abstenerse de emitir el pronunciamiento requerido, por cuanto ello implicaría interferir en el ejercicio de las atribuciones de esa magistratura, en conformidad con lo dispuesto en los referidos artículos 6º, inciso tercero, de la ley N° 10.336, y 54, inciso tercero, de la ley N° 19.880.

Saluda atentamente a Ud.

Por orden del Contralor General.

Por orden del Contralor General de la República

GRACIELA LEPE URIBE

Subjefa de División

