

# REPUBLICA DE CHILE



## DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACION OFICIAL

LEGISLATURA 320ª, ORDINARIA

Sesión 26ª, en miércoles 29 de agosto de 1990

Ordinaria

**Intervención del Senador  
Señor Jaime Guzmán Errázuriz**

**LIBERTAD DE EXPRESION. MODIFICACION  
DE LEY SOBRE ABUSOS DE PUBLICIDAD**

APARTADO



**LIBERTAD DE EXPRESION.  
MODIFICACION DE LEY SOBRE ABUSOS DE PUBLICIDAD**

El señor VALDES (Presidente).— Tiene la palabra el Honorable señor Guzmán.

El señor GUZMAN.— Señor Presidente, Honorable Senado, estamos debatiendo un tema que, aunque se refiera a un artículo aparentemente de menor entidad dentro de la Ley sobre Abusos de Publicidad, reviste la mayor importancia por los alcances que puede tener para futuras legislaciones dentro del país. Es por ello que deseo formular ciertas consideraciones, indispensables a mi juicio, que nos permitan adentrarnos en el debate con la profundidad que aquí se ha requerido por distintos señores Senadores que me han precedido en el uso de la palabra.

En primer lugar, hay que tener presente que antes de 1925 ninguna Constitución que nos rigió desde la Independencia le dio al Presidente de la República la facultad de otorgar indultos particulares por su sola voluntad. Siempre esta facultad de indultos particulares requería el acuerdo de otro órgano, que fue diverso según las distintas Constituciones. Pero jamás se confirió al Jefe del Estado la facultad de indultar por su sola voluntad. Incluso una de las primeras Constituciones, posteriores a la de la Independencia, encargaba al Congreso Nacional la facultad de otorgar estos indultos. Pero la línea gruesa de toda nuestra historia republicana hasta 1925 fue la de que los indultos particulares los concedía el Jefe del Estado con acuerdo de otro órgano, fuera éste el Senado, la Corte Suprema, el Consejo de

Estado, etcétera. Se fue variando según los casos.

Sólo en 1925 se estableció esta facultad en términos totalmente discrecionales y absolutos respecto del Presidente de la República. Esa norma me merece un rechazo conceptual e histórico en el sentido de que más parece un resabio monárquico que una norma propia de un sistema republicano.

La circunstancia de que todo el fruto de un proceso judicial que termina en una sentencia pueda ser dejado sin efecto por la sola voluntad de una persona —por mucho que ella sea el Presidente de la República— aparece como desproporcionada para la importancia que debe tener la judicatura en el ejercicio de sus altas funciones.

Sin embargo —más allá de las opiniones personales que cada cual pueda tener sobre este tema—, la realidad es que la experiencia de la Constitución de 1925 en esta materia no fue buena. Y así fue reconocido por todos los sectores políticos, sin excepción, durante la vigencia de esa Carta Fundamental.

En el segundo Gobierno de don Carlos Ibáñez del Campo, se llegó a un uso abusivo de los indultos, lo cual generó que en el Senado se propusieran reformas a la Constitución Política por parte del Senador radical don Hernán Figueroa Anguita y del Senador socialista don Luis Quinteros Tricot, para que los indultos fuesen concedidos con acuerdo de otro órgano: la Corte Suprema o el Senado, según proponía uno y otro de dichos Parlamentarios.



Estas reformas no prosperaron, pero había un ambiente público conteste en que el indulto se había transformado en una institución de la cual el Presidente de la República estaba haciendo un uso abusivo.

Por otro lado, en diversos Gobiernos que rigieron al país durante la Constitución de 1925 —salvo el caso de alguien que fue acusado de venal a fines del segundo Gobierno de don Carlos Ibáñez—, hubo un ejercicio, si no abusivo, por lo menos discriminatorio de esta facultad.

Hay que tener presente la gravedad que significa que el Presidente de la República pueda, en determinada materia, beneficiar a sus partidarios con el indulto y denegárselo a sus adversarios políticos. Ello ocurrió en distintos casos, y respecto precisamente de la Ley sobre Abusos de Publicidad, lo cual, por cierto, es un hecho a todas luces negativo.

Por eso, señor Presidente, cuando se discutió la Constitución de 1980, en el texto o anteproyecto que se conoce como de la Comisión Ortúzar, yo planteé la necesidad de restablecer lo que había sido la tradición más larga de nuestra vida republicana, en el sentido de que los indultos fuesen conferidos por el Jefe del Estado, pero con acuerdo de otro órgano.

Ello no prosperó en esa oportunidad, porque se consideró difícil establecer cuál sería ese órgano, y se discutió si ese acuerdo sería necesario para todos los casos o para algunos de ellos. Pero a cambio de que no se acogió esa iniciativa, sí se introdujo a la Constitución un cambio muy fundamental, porque mientras la Carta del 25 decía simplemente que era facultad del Presidente de la República otorgar indultos particulares, el texto vigente dispone que ella se ejerce "en los casos y formas que determine la ley". Subrayo: "en los casos y formas que determine la ley". No es sólo una cuestión de formalidad; es también una cuestión de entidad sustantiva. Se trata de aquellos casos que determine la ley. No de todos —repito—, sino sólo de aquellos que determine la ley.

El Senador señor Vodanovic ha hecho

algunas observaciones que me parece importante recoger, pero también refutar, a fin de que los preceptos constitucionales que ha invocado se sitúen en la dimensión que estimo correcta.

Existe, efectivamente, una norma de la Carta —el artículo 9°— que señala en forma clara, desde la potestad constituyente, que ciertos delitos no pueden ser nunca susceptibles de indulto: aquellos que la ley califique como conductas terroristas. Esos casos no quedan entregados a la órbita del legislador para que éste determine si el beneficio procede o no. En todos los demás, la conclusión que hay que desprender es exactamente la inversa de la que indica mi distinguido colega. No es que la ley no pueda exceptuar el otorgamiento del indulto en estos últimos, pues puede hacerlo respecto de todos los casos que quiera. Allí es soberano el legislador. Lo que no puede hacer es admitir el indulto con relación a los delitos que la ley califique como conductas terroristas —reitero—, porque eso está impedido por la Constitución.

El señor VODANOVIC.— ¿Me permite una consulta, Honorable colega?

El señor GUZMAN.— Con todo gusto, señor Senador.

El señor VODANOVIC.— Se trata de lo siguiente. De aplicarse hasta el extremo el criterio que Su Señoría plantea, en el sentido de que por ley puede eximirse del indulto a determinado delito, podríamos llegar a la conclusión de que cabría sancionar una ley —la cual sería constitucional— que, por ejemplo, dijera: "Todos los delitos tipificados dentro de nuestro ordenamiento jurídico en el Código Penal no serán susceptibles de indulto".

El señor GUZMAN.— Una norma como la señalada por el Honorable señor Vodanovic a mi juicio sería inconstitucional, pues implicaría un fraude a la Carta, ya que es evidente que, por la vía de regular la facultad que ésta confiere, en la práctica estaría dejándola sin efecto. Lo que sí juzgo perfectamente constitucional es que el legislador estime dejar sin efecto la institución del indulto en todos aquellos casos en que le es

posible hacerlo. Pienso que no podría ser una medida genérica que entrara en pugna con la existencia —también genérica— de la facultad presidencial del N° 16 del artículo 32 de la Carta Fundamental; pero sí podría decir relación a un número indeterminado de casos específicos en que el legislador estimara conveniente determinar que no procede el beneficio.

En cuanto a la forma como se otorga, el artículo 60, N° 16, de la Constitución determina que es materia de ley la fijación de "las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares".

Esa ley, que es normativa, señor Presidente, se refiere a la forma —repito— en que el Primer Mandatario ejerce tal atribución; es decir, se vincula a la modalidad. Así, por ejemplo, la exigencia del acuerdo de otro órgano debe ser materia de una preceptiva general que la establezca con carácter genérico, y no podría ser, a mi juicio, procedente en leyes específicas, respecto de delitos determinados, casos en los cuales la Constitución, en lo atinente a la forma en que se otorga el indulto, ha previsto una preceptiva del carácter mencionado, lo mismo que para las pensiones de gracia y otras situaciones.

Ahora bien, señor Presidente, creo que el tema tiene una enorme importancia práctica.

Con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1980 y cuando se promulgó la norma que regula con carácter general la manera de conceder los indultos, sugerí a través de la prensa la conveniencia de exigir, para el otorgamiento de aquellos de carácter particular o, al menos, para la generalidad de los mismos, el acuerdo de otro órgano, distinto del Gobierno e independiente de éste.

Pienso que lo anterior satisface un doble objetivo.

En el caso de un gobernante serio que quiera hacer un uso mesurado, ponderado y adecuado del indulto, la exigencia del acuerdo de otro órgano le es muy útil para hacer frente a las presiones que muchas veces deben

sufrir todos los gobernantes de parte de sectores políticos o sociales que demandan un indulto que depende sólo de la voluntad de aquéllos, colocándolos en una situación política muy difícil, incómoda y, a veces, ardua de sortear.

Por el contrario, si en el futuro hubiese un gobernante que quisiera hacer un uso abusivo del indulto, como ocurrió al menos en un caso —que ya he mencionado— en nuestra historia de este siglo, la exigencia del acuerdo de otro órgano es un muy saludable freno para ese eventual deseo, respecto de una facultad que, obviamente, debe ser ejercida con mucha moderación y mucha ponderación para que no se desvirtúe en su naturaleza misma.

Por ello, señor Presidente, espero presentar un proyecto de ley —que en alguna oportunidad anuncié a través de la prensa y que ahora me atrevo a plantear a este Honorable Senado— en el sentido de que la facultad presidencial de otorgar indultos particulares requiera siempre el acuerdo de otro órgano, el cual, a mi juicio, debiera ser una Comisión Nacional de Indultos que se configure de una manera adecuada.

No quiero abundar en esta materia, porque naturalmente excedería del ámbito del debate que ahora nos ocupa.

No he presentado dicha iniciativa hasta este momento, porque no quiero, ni remotamente, que se entienda que mi deseo apunta a restringir las facultades del actual Jefe del Estado, de cuyo Gobierno soy opositor. La propuse al Gobierno del general Pinochet, y, desgraciadamente, no fue acogida. Por eso, pretendo replantearla; pero para que rija a partir del próximo período presidencial, a fin de que todos podamos analizarla sin la presión o influencia de pensar que se están restando atribuciones al Primer Mandatario en ejercicio.

Me parece muy importante que realmente se corrija y modifique la facultad omnímoda del Presidente de la República para otorgar, como le plazca, cualquier clase de indultos particulares, salvo en el caso de los delitos que la ley califique como conductas terroristas.



Yendo al punto específico de la indicación en debate, quiero refutar una afirmación que se ha formulado en esta Sala, la cual no me parece exacta. Se ha dicho que resulta incongruente que el Presidente de la República pueda indultar por delitos graves y que se le prohíba hacerlo respecto de delitos de menor gravedad; que pueda indultar a un condenado a muerte y que no pueda conceder el beneficio, por ejemplo, a alguien sancionado a penas privativas de libertad menores, como fruto de la Ley sobre Abusos de Publicidad.

En mi concepto, así como debiera requerirse siempre el acuerdo de otro órgano para que el Presidente otorgue el indulto, la prohibición o exclusión de este último no debe mirar a la gravedad del delito, sino a la naturaleza del mismo. En otras palabras, si hay riesgo de que el Jefe del Estado utilice su atribución en forma discriminatoria, desde el punto de vista político, beneficiando a sus partidarios en perjuicio de sus adversarios, esta materia debiera excluirse del indulto, todavía más en la medida en que constituya una facultad privativa. Es el caso, por ejemplo, de la Ley de Partidos Políticos, que, en mi opinión, también debiera contener una norma parecida. Porque es muy fácil que en ese ámbito el Primer Mandatario —haciendo abstracción de la persona que ahora ejerce la Jefatura del Estado— se sienta tentado de discriminar.

Y es el factor discriminatorio el que, a mi juicio, hace procedente el precepto, en cuanto a la ley a que dice relación, y no a otras que pueden sancionar delitos de mucho mayor gravedad, pero en los cuales no hay envuelto un elemento político que invite a la discriminación en forma tan clara o tan delicada, como se da en este caso.

Por eso, adhiero a la indicación presentada por el Honorable señor Huerta, la que voté favorablemente en la Comisión, en el bien entendido de que si el día de mañana se aprobaba un proyecto de ley que consagrara que la facultad presidencial del indulto debe ejercerse previo acuerdo de otro órgano, quizás no fuese necesario introducir normas que excluyan a ciertos delitos del otorga-

miento de indultos particulares. Pero, en la actual situación jurídica, esto último me parece absolutamente indispensable.

El señor LAVANDERO.— ¿Me permite una pequeña interrupción, Honorable colega?

El señor GUZMAN.— Con todo gusto, señor Senador. Con la venia del señor Presidente.

El señor VALDES (Presidente).— Tiene la palabra el Honorable señor Lavandero.

El señor LAVANDERO.— Agradezco la interrupción que me ha concedido el Honorable señor Guzmán.

Quisiera decir nada más que lo que está señalando Su Señoría es factible, en el sentido de que un proyecto de ley podría permitirnos regularizar, en una forma más cabal y certera, el uso del indulto. Pero no es menos cierto que la Carta del 25, entre las facultades que su artículo 72 confería al Presidente de la República, establecía en el N° 12 la de conceder indultos particulares, exclusivamente; que el N° 16 del artículo 32 de la Constitución actual consagra la de "Otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley", y que el inciso tercero del artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional dispone que "En la tramitación de proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República". O sea, en ambas Constituciones la facultad de otorgar indultos es privativa del Jefe del Estado. De manera que en el punto que nos ocupa, señor Presidente, se requeriría, incluso, de un quórum especial, primero; o de una reforma constitucional, o, sencillamente, como lo quiere establecer el Honorable señor Guzmán, de una ley interpretativa de la Carta, ya que ésta no dice, en ningún caso, que el Primer Mandatario tenga que compartir su facultad de indultar, ni la disminuye.

Por la vía que señala Su Señoría, se plantearía la posibilidad de que fuéramos aprobando una a una las disposiciones en virtud de las cuales el Presidente de la República no

podría ejercer su atribución respecto de una materia determinada. Y ocurriría la situación aberrante de que iríamos suprimiéndosela hasta el punto de dejarlo sin poder otorgar un indulto, lo que es absolutamente contrario a lo consagrado en la propia Constitución que el Honorable señor Guzmán aprobó.

En consecuencia, entre las cosas que podríamos exigir, señor Presidente, está la inconstitucionalidad de la disposición en estudio. De acuerdo con el inciso segundo del artículo 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, "La declaración de inadmisibilidad puede ser hecha por el presidente de propia iniciativa o a petición de algún miembro de la corporación, en cualquier momento de la discusión del proyecto." Esto es lo que normalmente deberíamos solicitar.

Por supuesto, señor Presidente, creo que la norma en debate cercena facultades privativas del Presidente de la República, establecidas no sólo en la Carta del 80, sino también en la del 25.

Muchas gracias por concederme una interrupción, Honorable señor Guzmán.

El señor GUZMAN.— Señor Presidente, creo que el Honorable señor Lavandero confunde dos instituciones distintas. Una cosa es la iniciativa exclusiva del Presidente de la República acerca de una determinada materia legal, y otra diferente...

—(Manifestaciones en tribunas).

El señor VALDES (Presidente).— Se suspende la sesión.

—Se suspendió a las 17:59.

—Se reanudó a las 18:3.

El señor GUZMAN.— Decía, señor Presidente, que el Honorable señor Lavandero incurre en una confusión entre dos instituciones diferentes. Una cosa es la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en ciertas materias legales, y otra muy distinta es la posibilidad del legislador de limitar el ejercicio de algunas atribuciones del Jefe del Estado.

En la situación que nos ocupa la Constitución es muy categórica: hace referencia, en el N° 16 de su artículo 32, a "Otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley". Insisto: "en los casos" que determine la ley. En consecuencia, la Carta Fundamental perfectamente puede establecer que en un determinado caso no procederá el indulto. No puede ser más clara.

Ahora bien, para terminar, señor Presidente, quiero manifestar que, en mi opinión, y sin perjuicio del criterio que adopte el Honorable Senado sobre el particular, la indicación es concordante con las ideas matrices del proyecto. Estamos refiriéndonos a una iniciativa que legisla acerca de penalidades de la ley N° 16.643, sobre Abusos de Publicidad. No cabe ninguna duda de que, en el espíritu de lo que son las ideas matrices del texto en estudio, la indicación del Honorable señor Huerta calza dentro de ellas. Lo que busca la norma que exige tal concordancia es que no se introduzcan a los proyectos materias que nada tienen que ver con lo que éstos tratan, a fin de evitar aquellas leyes misceláneas que tanto daño hicieron al país. Nadie podría sostener que ésta es una disposición ajena a las ideas matrices mencionadas. Por ello, me parece incuestionablemente admisible, desde el punto de vista constitucional señalado.

Muchas gracias.

He dicho.