



Proyecto de ley sobre reparación a las víctimas de prisión política y tortura*

El derecho internacional de los derechos humanos establece la obligación de reparación integral a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Uno de sus componentes es la indemnización de perjuicios, la que, de acuerdo a la Asamblea General de Naciones Unidas, debe incluir todo tipo de perjuicio susceptible de apreciación económica.

El proyecto de ley propone un pago único, dividido en cuotas, de 3 millones de pesos, complementario al realizado mediante la Ley N.º 20.874. Éste aporte no debe considerarse para ningún efecto legal como renta o remuneración, y constituye un piso mínimo de indemnización, ya que es compatible con la indemnización de perjuicios decretada judicialmente.

Los beneficiarios del proyecto son las víctimas de prisión política y tortura reconocidas oficialmente. Las mujeres cónyuges sobrevivientes de aquellas víctimas que hayan fallecido sin haber recibido el pago total son beneficiarias del 60% del aporte. La exclusión de los varones cónyuges sobrevivientes no tiene una justificación explícita, aunque podría responder a las mismas razones con que se explicó esta exclusión en la tramitación de la Ley N.º 20.874.

Al igual que en dicha Ley, el proyecto propone excluir del

beneficio a ciertas personas en atención a los cargos y funciones que desempeñan y a las remuneraciones que perciben.

* Elaborado para la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Indígenas, en el marco de la discusión del proyecto de ley que otorga un aporte único de carácter reparatorio a las víctimas de prisión política y tortura, reconocidas por el Estado de Chile (Boletín N.º 11619-17).

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.

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl
Tel.: (56)32-226 3164 (Valpo.)

El presente documento responde a una solicitud de una Comisión Legislativa del Congreso Nacional, conforme a sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. Su objeto fundamental no es el debate académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad en la entrega.

Matías Meza-Lopehandía G.

Es abogado (Universidad de Chile, 2009) y MSc en Derechos Humanos (London School of Economics, 2013). Sus intereses de investigación son derecho internacional público, derechos humanos y derecho constitucional.

E-mail: mmezalopehandia@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3965

Equipo de trabajo

Paola Álvarez
Paola Truffello

Introducción

En el marco del proyecto de ley que otorga un aporte único de carácter reparatorio a las víctimas de prisión política y tortura, reconocidas por el Estado de Chile (Boletín N.º 11619-17) se elabora el presente informe.

La primera parte se refiere al estándar internacional vigente en materia de reparación de víctimas a las violaciones a los derechos humanos. La segunda sección analiza brevemente el contenido del proyecto a la luz de dicho estándar.

Este informe es una adaptación de un documento elaborado anteriormente en el marco de la discusión del proyecto de ley que originó la Ley N.º 20.874 de 2015, de contenido similar al proyecto que motiva este informe (BCN, 2015).

I. La reparación de violaciones a los derechos humanos en el derecho internacional

La obligación estatal de reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos es un principio del derecho internacional (Rodríguez, 1998). Más aun, de acuerdo a lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), se trata de un principio de derecho internacional consuetudinario (caso Masacres de Ituango vs. Colombia, 2006).

Su expresión formal en el sistema universal de derechos humanos se encuentra en la Resolución de la Asamblea General N.º 60/147, sobre “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, aprobada el 16 de diciembre de 2005.

Aunque esta resolución no tiene la fuerza normativa de un tratado internacional, es particularmente relevante, en la medida en que, como señala el propio preámbulo de la resolución, no establece nuevas obligaciones jurídicas internacionales o nacionales, sino que se limita a proponer mecanismos para hacerlas efectivas. En este sentido, la resolución establece expresamente el derecho de las víctimas a obtener una “reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido” (art. 11), mediante (i) la restitución; (ii) la indemnización;

(iii) la rehabilitación; (iv) la satisfacción; y (v) la garantía de no repetición (art. 18).

La propia resolución define cada uno de estos mecanismos.

El primero busca devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos (art. 19). El segundo, busca resarcir todos los perjuicios susceptibles de evaluación económica, incluyendo, entre otros, el daño físico y moral (art. 20). La rehabilitación, se refiere a la atención médica, jurídica y social (art. 21). La satisfacción incluye medidas como la revelación completa de la verdad, las disculpas públicas y las sanciones a los responsables, entre otras (art. 22). Finalmente, las garantías de no repetición son aquellas medidas orientadas a la prevención, tales como el control civil sobre las fuerzas armadas, o la educación en derechos humanos, entre otras (art. 23).

En el ámbito interamericano, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), tratado internacional vigente y ratificado por Chile, dispone que, establecida la violación de un Derecho, la CtIDH, debe disponer “que se reparen las consecuencia de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derecho y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada” (art. 61).

A partir de esta norma, la Corte IDH (Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, 1988) ha construido el deber estatal de reparación integral (*restitutio in integrum*), emanado de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la CADH. Para este tribunal, la reparación debe ser completa, esto es, debe restablecer la situación anterior a la violación. Cuando esto no es posible, el Estado debe reparar las consecuencias de las infracciones a sus obligaciones, mediante diversos mecanismos que no impliquen enriquecimiento ni empobrecimiento de la víctima, incluyendo la indemnización pecuniaria.

En conclusión, la Corte IDH se ha referido a la reparación integral [...] como todas aquellas medidas destinadas a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas y la indemnización. En este sentido, se trata de reparar por los daños: material, inmaterial, patrimonial familiar, al proyecto de vida, y de otorgar diferentes formas de reparación, traducidas en pago de indemnizaciones, medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Todos estos conceptos comprenden la reparación integral (Acosta y Bravo,

2008:332; notas internas omitidas).

De esta manera, tanto el sistema universal como el interamericano reconocen un derecho a la reparación integral, la cual incluye la indemnización pecuniaria de todos los perjuicios económicos, aunque no se agota en ella, pues incluyen, al menos, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

II. El proyecto de ley

1. Breve síntesis

De acuerdo al Mensaje del proyecto, su objetivo central es responder a la obligación de reparación a las víctimas de prisión política y tortura reconocidas por las instancias oficiales que se han establecido con esa finalidad. En particular, se busca garantizar el derecho de estas personas al “derecho a un indemnización justa y adecuada para víctimas de prisión política y tortura” (p. 2).

Para cumplir con lo anterior, el proyecto dispone el pago de \$3.000.000 a las víctimas de los delitos indicados, y el equivalente al 60% de dicha suma para la cónyuge sobreviviente de las víctimas, en caso de que esta última hubiese fallecido antes de haber recibido el aporte o parte de éste. Esta reparación sería complementaria a la establecida en la Ley N.º 20.874 de 2015, y no constituiría renta o remuneración para ningún efecto legal (arts. 1 y 4 del proyecto respectivamente).

El proyecto propone un esquema de pagos diferenciado según la edad del beneficiado.

2. Análisis

2.1. El carácter del aporte

De acuerdo al artículo 1º del proyecto, se trata de un “aporte único, en carácter de reparación”, para las víctimas de prisión política y tortura. De esta manera, se trata del componente

indemnizatorio del deber de reparación consagrado en el derecho internacional¹.

El proyecto señala explícitamente que se trata de un aporte complementario al entregado por la Ley N.º 20.874, y regula el modo en que éste interactúa con la reparación indemnizatoria obtenida por vía judicial.

Conforme a la propuesta, la indemnización que se haya percibido por vía judicial debe descontarse del monto del aporte. En caso que la indemnización judicial sea decretada con posterioridad al pago total del aporte, debe descontarse a ésta el monto del aporte reajustado. Aquí cabe señalar que la disposición no es clara respecto a si el descuento debe realizarlo el juez al momento de determinar el monto de la indemnización, o si debe realizarse después, al momento de la liquidación del pago, lo cual podría ser fuente de conflictos.

Al concebir el aporte como complementario de la indemnización judicial, el colegislador está estableciendo una evaluación mínima de los daños, al tiempo que reconoce que es el juez quien está en mejor posición para hacer la evaluación definitiva de los daños sufridos por las víctimas. De esta manera, se aparta de cierta tendencia regional que establece la incompatibilidad de beneficios y la renuncia a todo derecho indemnizatorio².

1.2. Gradualidad del pago

El proyecto establece el pago del aporte en cuotas anuales sucesivas y diferenciadas según el rango etario de los beneficiarios.

En la siguiente tabla, la primera columna identifica el tramo etario del beneficiario. La siguientes tres indican el monto que corresponde a cada año. Entre paréntesis se registra lo que corresponde a la cónyuge correspondiente. En la última columna se muestra el total del aporte al final de los pagos sucesivos.

1 El mensaje del proyecto señala que el objetivo del proyecto es “reparar pecuniariamente el daño causado a las víctimas”, aun cuando reconoce que “los horrores, dolores y pérdidas de las víctimas y sus familias no se solucionan con aportes en dinero”, y que es necesario continuar con los esfuerzos para alcanzar verdad, justicia, reparación y memoria (p. 2 y 3). Esto evidencia que el colegislador concibe esta indemnización como parte de un esfuerzo mayor de reparación.

2 En particular, los casos de Argentina y Uruguay (BCN, 2015)

Tabla N.º 1. Aportes anuales según tramo etario.

Tramo etario	Año 1	Año 2	Año 3	Total
70 años o más	1.500.000 (900.000)	1.500.000 (900.000)	-	3.000.000 (1.800.000)
65-69 años	700.000 (420.000)	1.000.000 (600.000)	1.300.000 (780.000)	3.000.000 (1.800.000)
64 años o menos	500.000 (300.000)	800.000 (480.000)	1.700.000 (1.020.000)	3.000.000 (1.800.000)

Fuente: elaboración propia a partir de disposiciones del artículo 3 del proyecto de ley.

1.3. Los titulares del aporte

Conforme al proyecto, los titulares del aporte son aquellas personas individualizadas en las nóminas de víctimas de la Comisión Valech (I y II)³. Ahora bien, también se incorpora a la cónyuge sobreviviente y se excluye a determinadas personas en atención a sus cargos o funciones.

La cónyuge sobreviviente

El proyecto incorpora como beneficiarios a la cónyuge sobreviviente del titular fallecido, a quien correspondería el 60% del monto del aporte o el saldo pendiente de pago, de acuerdo al cronograma de pago (ver tabla N.º 1).

Al igual que la Ley N.º 20.874 de 2015, el proyecto no fundamenta la exclusión de los varones sobrevivientes de víctimas mujeres. Este punto fue objeto de debate durante la tramitación legislativa de dicho proyecto⁴. El gobierno explicó que “la Ley Valech contempla a las viudas y que nuestro sistema previsional sólo reconoce como carga a las mujeres, luego, para incluir a los viudos en este proyecto de ley habría que hacer una modificación mayor al sistema previsional” (Belmar, 2015:14).

En este sentido, tal como señaló el Ejecutivo, el artículo 7º transitorio de la Ley N.º 20.405 de 2009, extiende el derecho a la pensión Valech a la cónyuge sobreviviente (60%), excluyendo a los cónyuges sobrevivientes varones y a los

3 Se trata de las comisiones de verdad establecidas por las leyes N° 19.992 y N° 20.405.

4 La Senadora Pérez pidió explicaciones por esta diferencia. Por su parte, el Presidente de la organización Ex Presos Políticos de Rancagua, David Quintana, dirigiéndose a la Comisión de Derechos Humanos del Senado durante la tramitación del proyecto, calificó esta exclusión como “un caso evidente de discriminación arbitraria” (ídem:15).

convivientes de hecho. Asimismo, el beneficiario del Régimen Público de Salud (carga legal) puede ser la cónyuge y el cónyuge, pero en este último caso, sólo cuando es inválido (art. 136 del DFL 1 de 2005 en relación con artículo 3 DFL N.º 150 de 1981).

Esta fórmula que sólo reconoce a la viuda sobreviviente como beneficiaria tiene un arraigo en el derecho de la seguridad social en Chile, aunque en el último tiempo, esto ha ido cambiando, en función de dejar atrás el sesgo de género⁵.

Por ejemplo, el Decreto Ley N.º 3.500 original, que establece la pensión de sobrevivencia para el o la cónyuge sobreviviente, sólo contemplaba al cónyuge varón cuando éste era discapacitado (art. 6 y 7 texto de 1980). Esto fue corregido en la Ley N.º Ley N.º 20.255, precisamente con el objeto de “igualar derechos y obligaciones previsionales entre hombres y mujeres [... y] eliminar las diferencias de género” (BCN, 2017:10).

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional declaró la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la disposición legal que exige la invalidez del cónyuge varón para que éste sea causante de asignación familiar. Fundó su decisión en la falta de razonabilidad de la distinción entre hombre y mujer, en relación con su finalidad de la norma, esto es, el apoyo social a la familia en relación con las cargas que viven a expensas de quien oficia como jefe de hogar (Diario Constituional.cl. 2013).

Por otra parte, la Ley N.º 20.830 que creó el Acuerdo de Unión Civil, dispone que cualquiera de los convivientes civiles puede ser carga del otro, tanto en el sistema público como en el privado (art. 29).

Finalmente, cabe tener presente que, conforme a los señalado más arriba, el aporte establecido en el proyecto de ley constituye una forma de reparación caracterizable como indemnización de perjuicios, lo que resulta distinto a una pensión del ámbito de la seguridad social.

Personas excluidas del beneficios

Por otra parte, el artículo 2 del proyecto propone la exclusión de potenciales beneficiarios en

5 Dicho sesgo estaría dado por la persistencia de una visión estereotipada de los roles de género, en la cual el varón es el proveedor y la mujer la carga.

atención al cargo o funciones que desempeñan, lo que perdura mientras mantengan tal posición:

Artículo 2.- El aporte a que se refiere esta ley no podrá ser impetrado por el Presidente de la República, los ministros de Estado, los subsecretarios, los diputados y senadores, los intendentes, los gobernadores, los jefes superiores de servicio, y quienes desempeñándose en la Administración Pública, en calidad de planta, contrata, o contratados a honorarios, tengan una remuneración bruta promedio mensual igual o superior a la recibida por un funcionario que se desempeñe en tercer nivel jerárquico de su respectivo servicio, incluidas todas las asignaciones que correspondan.

Esta disposición es similar a la contenida en el inciso 4° de la Ley 20.874, la cual fue incorporada mediante una indicación del Ejecutivo en la Comisión de Hacienda de la Cámara de origen, aunque no hay registro de que se haya ofrecido alguna justificación para ella (Velásquez, 2015).

Referencias

- BCN. (2015). Reparación a las víctimas de violaciones a derechos humanos: Argentina y Uruguay. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. Disponible en: <http://bcn.cl/241by> (marzo, 2018).
- (2017). Historia de la ley N.º 20.255. Establece Reforma Previsional. Disponible en: <http://bcn.cl/243wk> (marzo, 2018)
- Belmar, X. (2015, octubre 13). INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que otorga un aporte único, de carácter reparatorio, a las víctimas de prisión política y tortura por el Estado de Chile. BOLETÍN N.º 10.196-17. Disponible en: <http://bcn.cl/242zq> (marzo, 2018).
- Diario Constitucional.cl. (2013, agosto 20). Con prevención y disidencia. TC acogió inaplicabilidad que impugnó norma sobre DFL que establece sistema único de prestaciones familiares. Disponible en: <http://bcn.cl/243ux> (marzo, 2018)
- Acosta, J. I. y Bravo, D. 2008. El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: énfasis en la experiencia colombiana. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 13: pp. 323-362.
- Rodríguez, V. M. (1998). Las reparaciones en el sistema interamericano de derechos humanos. *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 5: pp. 667-687.
- Velásquez, P. (2015, septiembre 3). BOLETÍN N.º 10.196-17. INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE OTORGA UN APOORTE ÚNICO, DE CARÁCTER REPARATORIO, A LAS VÍCTIMAS DE PRISIÓN POLÍTICA Y TORTURA, RECONOCIDAS POR EL ESTADO DE CHILE. Disponible en: <http://bcn.cl/2430i> (marzo, 2008).

Textos normativos y jurisprudencia

- AGNU. (2005). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Disponible en: <http://bcn.cl/1sekj> (septiembre, 2015).
- Corte IDH. (1988). Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Disponible en: <http://bcn.cl/1ouhq> (septiembre, 2015).
- (2006). Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Disponible en: <http://bcn.cl/1vi2z> (septiembre, 2015).
- Decreto Ley N.º 3.500 [versión 1980]. Disponible en: <http://bcn.cl/243wb> (marzo, 2018).
- Ley N.º 20.830 de 2015. Disponible en: <http://bcn.cl/1uvyy> (marzo, 2018).