



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**Facultad de Derecho**  
**Escuela de Graduados.**

**DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO CHILENO POR ACCIONES DE  
GOBIERNOS DE FACTO.**

**Análisis histórico-crítico de las leyes de reparación.**

**Actividad Formativa Equivalente a Tesis de Magister**

**Alumno** : Paola Andrea Guerrero Andreu

**Profesor Guía** : Dr. D. Eric Eduardo Palma González

**Santiago, Chile 2008**

**ACTA  
DE CALIFICACION DE LA TESIS**

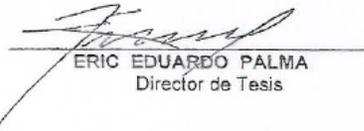
Santiago, 22 de diciembre de 2008.

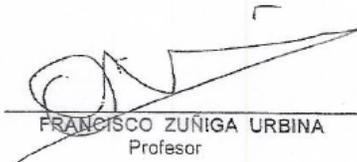
En cumplimiento del Plan de Estudios del Grado de Magister en Derecho,  
aprobado por Decreto Universitario N° 2440 del 17 de Marzo de 1997:

LA POSTULANTE PAOLA GUERRERO ANDREU

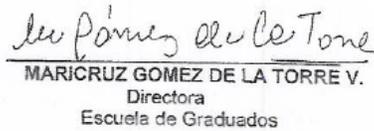
Ha rendido con fecha de hoy el Examen Final de Grado de su Tesis "*De la Responsabilidad del Estado Chileno por Acciones de Gobiernos de Facto: Análisis Histórico Crítico de las Leyes de Reparación*".

LA QUE HA SIDO APROBADA CON NOTA: 7.0 (siete)

  
ERIC EDUARDO PALMA  
Director de Tesis

  
FRANCISCO ZUÑIGA URBINA  
Profesor

  
EDUARDO CORDERO Q.  
Profesor

  
MARICRUZ GOMEZ DE LA TORRE V.  
Directora  
Escuela de Graduados

A mis amados padres y hermanos, sin los cuales este proyecto jamás habría llegado a su fin.

A mis amigos, por quererme y acompañarme.

A mi maestro, por su confianza, paciencia y guía

Para ellos, mi fraterna y eterna gratitud.

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I: “De la Responsabilidad del Estado en materia de violaciones a los Derechos Humanos por acciones de gobiernos de facto”.</b>	<b>12</b>
1.1 Generalidades de la Responsabilidad del Estado	<b>13</b>
1.1.1 Concepto de control en la administración del Estado	<b>17</b>
1.1.2 Importancia de la responsabilidad extracontractual del Estado	<b>19</b>
1.1.3 El artículo 38° inciso 2° como garantía de responsabilidad	<b>25</b>
1.2 Posibles razones por las cuales los Estados deben responder por abusos cometidos durante gobiernos de facto	<b>28</b>
1.2.1 Conveniencia del concepto de “democracia inclusiva”	<b>28</b>
1.2.2 Necesidad de recordar el pasado	<b>32</b>
1.3 Razones por las que el Estado de Chile decidió reparar a las víctimas de las violaciones de los derechos humanos ocurridas después del año 1973	<b>41</b>
1.3.1 Algunas medidas de reparación de la Junta Militar en relación con miembros de las Fuerzas Armadas que fallecieron por razones del golpe de Estado	<b>47</b>
1.4 Concepto de reconciliación y deber de reparación según los gobiernos de la Concertación	<b>49</b>

1.5 Revisión comparada de reparación por violaciones a los Derechos Humanos. Caso alemán, argentino y sudafricano	<b>59</b>
1.5.1 Caso alemán	<b>59</b>
1.5.2 Caso argentino	<b>66</b>
1.5.3 Caso sudafricano	<b>72</b>
1.6 Políticas de reparación en Chile, previas al año 1990	<b>77</b>
<b>CAPÍTULO II: “Leyes de Reparación, con posterioridad al año 1990”</b>	<b>83</b>
2.1 Antecedentes	<b>84</b>
2.2 El Programa PRAIS	<b>90</b>
2.2.1 Beneficiarios	<b>93</b>
2.2.2 Requisitos para la calificación	<b>93</b>
2.2.3 Cuadros clínicos asociados a las experiencias represivas	<b>93</b>
2.2.4 Características de los beneficiarios PRAIS	<b>94</b>
2.2.5 Problemáticas asociadas al programa	<b>94</b>
2.2.6 Medidas de mejoramiento del programa	<b>95</b>
2.2.7 Resultado del plan de mejoras	<b>96</b>
2.2.8 Proyecto de institucionalización de PRAIS	<b>97</b>
2.3 Las leyes de exonerados políticos	<b>101</b>
2.3.1 Cronología legislativa de las leyes de exonerados	<b>103</b>
2.3.2 Programa de Reconocimiento al Exonerado Político	<b>121</b>
2.3.3 Rol del Instituto de Normalización Previsional	<b>126</b>
2.3.4 Rol de la Contraloría General de la República	<b>128</b>

2.3.5	Beneficios específicos de las leyes de exonerados Políticos	129
2.3.6	Tramitación de los beneficios de las leyes de exonerados	140
2.4	Comentarios Finales	147
<b>CAPÍTULO III: “Aspectos críticos de las leyes de reparación en Chile”</b>		<b>148</b>
3.1	Criterios de evaluación a los diseños de programas de Reparación	149
3.2	Complejidades de las leyes de reparación en Chile	165
3.2.1	Dificultades prácticas en la aplicación de la Ley N° 19.234	165
3.2.2	Caso de parlamentarios beneficiados con leyes de reparación	174
3.2.3	Problemáticas planteadas por el Ministerio del Interior	180
3.2.4	Problemáticas planteadas por el Instituto de Normalización Previsional	172
3.2.5	Evaluación del Ministerio del Interior y del Instituto de Normalización Previsional	181
3.2.6	Avances del Ministerio del Interior	187
3.2.7	Avances del Instituto de Normalización Previsional	191
3.2.8	Pago por subrogación	192
3.2.9	Aplicación del art. 4° de la ley N° 19.260	198

3.3 Aplicación de la ley de Bases de Procedimiento Administrativo en el otorgamiento de beneficios de reparación	<b>202</b>
2.3.1 Idea Previa	<b>202</b>
2.3.2 Derechos de las Personas conforme la Ley 19.880	<b>203</b>
2.3.3 Principios Informadores del Procedimiento Administrativo	<b>207</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>216</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>220</b>

## INDICE DE ILUSTRACIONES Y CUADROS

• Pensiones pagadas Ley N° 19.123 a diciembre de 2007	99
• Total de solicitudes ingresadas, calificadas y Beneficios otorgados al 30.08.98	114
• Total de solicitudes ingresadas, calificadas y Beneficios otorgados al 30.06.03, Ley N° 19.582	119
• Promedio mensual y total, monto anual pagado por tipo de beneficio de la ley N° 19.234	119
• Diagrama organizacional del P.R.E.P	122
• Estadística P.R.E.P . Consolidado Nacional al 30.09.08	123
• Base de cálculo para cálculo de beneficios	133
• Rentas a considerar para el cálculo de la pensión no contributiva en las empresas autónomas, privadas o intervenidas	135
• Flujograma de calificación de exonerado ante el Ministerio del Interior	141
• Documentación requerida según año de exoneración	141
• Flujograma de tramitación de los beneficios ante en Instituto de Normalización Previsional	142
• Solicitudes ingresadas el P.R.E.P entre el 01.08.98 y el 01.09.99 y, según sexo	171
• Solicitudes ingresadas por regiones entre el 01.09.98 y el 01.09.99	171
• Total solicitudes según domicilio del exonerado	172
• Solicitudes presentadas según mes y año de Ingreso	172

• Calificados desde el Ministerio del Interior entre enero de 2004 a diciembre de 2007	<b>184</b>
• Solicitudes ingresadas, calificadas y rechazadas según ley aplicada al 30.04.08	<b>188</b>
• Solicitudes ingresadas por año y, por ley en el período 1993 – 2007	<b>188</b>
• Avances del Ministerio del Interior entre marzo de 2006 y abril de 2008	<b>189</b>
• Beneficios concedidos por el INP a octubre de 2007	<b>191</b>
• Beneficios concedidos por el INP desde marzo de 2006 a 31 de octubre de 2007	<b>191</b>
• Pagos por subrogación	<b>196</b>

## RESUMEN

La investigación que se presenta a continuación está dividida en tres capítulos, más las conclusiones.

El primer capítulo lleva por título: “De la responsabilidad del estado en materia de violaciones a los derechos humanos por acciones de gobiernos de facto”, en el cual se aborda la temática de la fuente constitucional de la responsabilidad del Estado en nuestra actual legislación.

Se aborda desde una perspectiva filosófica las posibles razones que llevan a un estado a reparar los daños provocados por violaciones a los derechos humanos en gobiernos de facto, muy especialmente lo que motivó a la reparación en Chile luego del retorno a la democracia el año 1990.

Finalmente se abordan desde una perspectiva histórico - descriptiva los casos de políticas de reparación en Alemania, Argentina y Sudáfrica, que tienen el factor común del daño pero por razones distintas. El primero por guerra, el segundo por dictadura militar y el tercero por segregación racial. Finalmente se analizan algunas leyes de reparación chilenas a lo largo de su historia republicana.

El segundo capítulo lleva por título “Leyes de reparación en Chile, con posterioridad al año 1990”, en el cual se aborda en extenso la política de aplicación de los tres cuerpos legislativos más importantes, destinados a reparar de manera pecuniaria o no, a las víctimas de violaciones a los derechos humanos ocurridas

durante el régimen del general Pinochet, con especial énfasis en datos estadísticos y en las problemáticas institucionales generadas en la interacción entre el Ministerio del Interior, el Instituto de Normalización Previsional y la Contraloría General de la República.

El tercer capítulo y final, se titula “Aspectos críticos de las leyes de reparación en Chile” en el cual se abordan desde una perspectiva histórica y críticas las principales trabas y dificultades que han significado una eficiencia mediana de las leyes de reparación analizadas en este trabajo, con indicación de los esfuerzos gubernamentales destinados a mejorar el sistema, los compromisos políticos y las dificultades legislativas.

Las conclusiones son el resultado de un proceso de recopilación histórica, tanto de hechos como de legislación, más la experiencia personal de acercamiento a la materia por razones profesionales.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo fue motivado por el afán de estudiar de manera sistemática la historia de las leyes de reparación que se han regido en nuestro país a través de su historia republicana, con especial énfasis en aquellas dictadas luego del término del régimen militar que operó en Chile en el período 1973 – 1990.

Los fundamentos de este estudio son históricos, pero de fuerte contenido filosófico y social que dan cuenta que el reparar no es sólo es devolver o dar, sino también curar sin olvidar a las víctimas y sus familias.

El objetivo de este estudio es permitir al lector conocer de nuestra propia historia, como también de emblemáticos casos comparados, de los esfuerzos y los distintos modelos llevados adelante por otras legislaciones, y muy especialmente especialmente la nacional, por tratar de componer un pasado doloroso de violación de derechos humanos entendiendo que los efectos de ello trasuntan las décadas y parecen no tener un fin.

Igualmente, se pretende dar a conocer las principales problemáticas que han debido sortear los distintos gobiernos luego del año 1990 al tratar de implementar las leyes de reparación, dictadas al término del régimen de facto del General Augusto Pinochet.

La modalidad elegida es de una actividad formativa equivalente a tesis por lo que no se ha planteado una hipótesis en concreto, sino que se ha hecho una revisión histórica y cronológica de hechos.

## CAPÍTULO I

## **“DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS POR ACCIONES DE GOBIERNOS DE FACTO”**

Sumario:

- 1.- Generalidades de la responsabilidad del Estado.
- 2.- Posibles razones por las cuales los Estados deben responder por abusos cometidos durante gobiernos de facto.
- 3.- Revisión comparada de reparaciones por violaciones a los Derechos Humanos. Caso alemán, caso argentino y caso sudafricano.
- 4.- Políticas de reparación en Chile, previas al año 1990.

### **1.1- Generalidades de la responsabilidad del Estado.**

La responsabilidad del gobierno debe estar inserta en el sistema de responsabilidades del poder. La responsabilidad política supone abuso en la utilización, o en el ejercicio del poder y se castiga – en la mayoría de los casos – con la privación de éste. La responsabilidad civil que implica lesión en el patrimonio del Estado, o de los particulares se corrige obligando a restituir o indemnizar el daño, y la responsabilidad penal que entraña infracción punible en la legalidad objetiva sancionadora, se castiga con la privación de bienes jurídicos en que consiste la pena. La persecución de la responsabilidad penal de los gobernantes (también de la responsabilidad constitucional), se organiza siguiendo tres modelos: judicial puro, tribunal especial y sistema legislativo.<sup>1</sup>

La criminalidad gubernativa – tal como sostiene el autor Díez Picazo – responde en su modelo de organización y de sanción a específicas condiciones

---

<sup>1</sup> ZUÑIGA URBINA, Francisco; “Responsabilidad Constitucional del Gobierno”; Santiago *Ius et Praxis*, 2006, vol.(12, no.2): p.2. ISSN 0718-0012.

histórico políticas - como puede ser perfectamente un gobierno de facto – que aparecen en los anales del constitucionalismo moderno, aunque ya autores como Maquiavelo referían al tema en sus “Discursos”: “lo que hay de más indomable en un Estado republicano es el Poder Ejecutivo, que dispone de las fuerzas de la nación”

En cuanto a los posibles modelos de “criminalidad gubernativa” se pueden encontrar, al menos cuatro:

- La tradición jurídico constitucional británica: Somete la criminalidad gubernativa a la justicia ordinaria pues, sea la monarquía limitada, o en la parlamentaria, el principio de que “el rey no puede actuar ilegalmente” (*“The King can do no wrong”*), es compatible con el carácter simbólico del monarca en que carece de poder real y efectivo, y con el carácter fiduciario del gobierno cuya confianza depende de la Cámara Baja del Parlamento.
- La tradición jurídica constitucional francesa: Somete la criminalidad gubernativa a un tribunal especial cuyo antecedente directo es la desconfianza europeo continental hacia los jueces, la que da origen a la idea de “delitos ministeriales”.
- La tradición jurídico constitucional norteamericana: Establece un “sistema legislativo” de persecución de responsabilidad constitucional del gobierno, retomando el instituto anglosajón del *“impeachment”*, irreconciliable con el modelo británico, como excepción al principio de separación de poderes, propio del régimen presidencial. Para los padres fundadores de la Constitución de 1787, su sistema político es de frenos y contrapesos (*“checks and balances”*), un arreglo institucional de limitación y equilibrio de poder, más que de participación y política democrática.
- Responsabilidad constitucional del gobierno: En los regímenes presidencialistas se familiariza directamente con el *“impeachment”* o acusación en

juicio político, esta es una responsabilidad jurídico política que se encausa a través de un procedimiento dual (acusación y juicio político), con resguardos garantísticos de legalidad y debido proceso, que se enmarca en la llamada “justicia política” de resorte decisorio de órganos políticos (Cámara y Senado) y que impone sanciones políticas.

Según señala el profesor Francisco Zúñiga<sup>2</sup>, a principios del siglo XX la Escuela de Burdeos planteó a través de Duguit en la teoría del Estado, la idea que este no es un sistema de potestades que integra una forma de dominación política sino un “servicio público”, en que el gobierno y la administración representan el “interés general” o “interés público” y sus poderes se ejercen sin sacrificio de derechos e intereses de los administrados.<sup>3</sup>

En la versión del Estado Social, de Estado Benefactor o Estado Providencia, la legitimidad del sistema de potestades depende del interés público y de los fines que persigue el Estado. La solidaridad social impone deberes, objetivos positivos, y la ejecución del servicio público, que es “fundamento y límite” a la vez, del poder gubernamental.

La pregunta entonces es obvia, qué sucede si este servicio público en interés de todos causa perjuicios a los particulares. La respuesta no puede ser sino dar origen a la responsabilidad y a la obligación de reparación.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> ZUÑIGA URBINA, Francisco. “Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador”; Santiago; Editorial Lexis Nexis. 2005.

<sup>3</sup> Los detentadores del poder político sometidos a las exigencias de la solidaridad social deben cumplir las obligaciones que ella impone (Duguit) y que irroga a los gobernantes “deberes”, ya que son los servidores de los gobernados, es decir, “...están obligados a crear, organizar, y asegurar todos los servicios que son indispensables para asegurar todos los servicios que son indispensables para atender cumplidamente al sistema de necesidades públicas” Obra citada pie de página n° 2, página14.

<sup>4</sup> Duguit formula cuatro categorías hipotéticas en conexión con la responsabilidad del Estado legislador.

Así para la Escuela de Burdeos la responsabilidad del Estado es el resultado de una nueva noción de Estado, asociado a la idea de “servicio público” y, en que la confianza no sólo arranca del encomendamiento del poder de los gobernantes merced a la representación, sino por el desarrollo de actividades de servicio público para dar cobertura a las necesidades públicas.

La idea de que el Estado sea responsable de sus actos sean estos administrativos, legislativos o, inclusive, en su actuar de facto en un aspecto totalmente desconocido en las teorías tradicionales de las que se podrían llamar “imperialistas”<sup>5</sup>

El autor francés René Chapus al hacer un balance de la responsabilidad del Estado señala:

- Durante el siglo XX la imposición a la potestad pública de la obligación de reparar daños por acción u omisión de sus órganos o agentes, es de carácter excepcional, siendo la idea central la irresistibilidad de la potestad pública, ya que sólo el poder soberano puede establecer reglas en materia de responsabilidad.
- Además, en el mismo siglo antedicho, se produce la apertura a un sistema de responsabilidades para las potestades públicas: legislativa, administrativa y judicial, pero sometida al Derecho Público.

---

<sup>5</sup> Para Duguit, los dogmas sagrados, de raíz rousseauianos, de la ley como mandato de la “Voluntad soberana”, han perdido verdad: 1) La ley era una decisión que no podía emanar más que del pueblo o sus representantes; 2) Siendo la ley emanación de la voluntad soberana del Estado, no podía ser objeto de una crítica contenciosa ni por vía de acción ni por vía de excepción y mucho menos dar lugar a una acción de responsabilidad; 3) Siendo la ley emanación del poder soberano, era una, indivisible, como la soberanía misma; 4) Siendo la ley un mandato, era siempre un acto unilateral: ley y convención, eran dos naciones que se excluían: no se podían concebir leyes – convenciones”. Duguit sostiene que las leyes realísticamente emanan de los gobernantes, y deben admitir la “crítica contenciosa” y “la responsabilidad del Estado”. Obra citada pie de página n° 2, pag.18.

En definitiva para el profesor Zúñiga, la responsabilidad del Estado en general, pasa primeramente por la teoría general del Estado, y por una concepción ideológica en sentido débil acerca del Estado, la persona, la sociedad civil y la economía y, en segundo lugar, por la teoría de la Constitución.

### **1.1.1 El concepto de control en la Administración del Estado.**

Siguiendo en esta parte al profesor Luis Cordero Vega<sup>6</sup>, es dable señalar que las competencias conferidas a la administración son consecuencia de la teoría clásica de separación de los poderes. La Constitución establece una distinción y separación de carácter organizativo y funcional que postula como principio, que sirve a la división o reparto del poder político, pero también de control a los titulares del poder, con lo que se pretende que las decisiones públicas se adopten, en la medida más amplia posible, correctamente, esto es – a juicio del autor – por aquellos órganos que por su organización, composición, función y procedimiento de actuación, dispongan de las mejores condiciones al efecto, lo que da origen a reservas institucionales que suponen límites formales y materiales a los poderes de sustitución de los otros poderes públicos, pero bajo ningún evento implican exenciones de control público.

El mismo principio de separación de poderes persigue facilitar una moderación del poder público en su conjunto. Es decir, la separación de poderes debe tener por finalidad, generar racionalidad en las decisiones estatales a través de estructuras diferenciadas.

Así, el Estado Constitucional es aquel y sólo aquel, cuyo poder está racionalizado, y por tanto limitado. La racionalización y limitación del poder estatal implica la necesidad de su división y distribución entre órganos e incluso entes distintos, dotados cada uno de ellos de un repertorio de atribuciones o competencias

---

<sup>6</sup> CORDERO VEGA, Luis. “El control de la Administración del Estado”; Santiago, Editorial Lexis Nexis; 2007; páginas 5 – 16;

y que, por último el mantenimiento de cada órgano esté dentro de su ámbito de competencia propio, o sea, la preservación de la división del poder constitucionalmente establecida, exige la existencia de instituciones de control que impidan o corrijan transgresiones.

El mismo autor señala que el control es la esencia y, está íntimamente relacionado con el régimen democrático de gobierno. Se podría afirmar que no hay democracia sin control, ni control sin democracia. Ahora bien, este control requiere de un sistema que implique garantías de respeto e independencia en su gestión, así también para que la acción de las esferas políticas y administrativas de un Estado, importe de que ese actuar no caerá en los límites de la arbitrariedad, es necesario un control jurídico fuerte, sereno, eficaz, objetivo e independiente. De este modo, en un Estado Constitucional no hay poderes libres inmunes al control<sup>7</sup>.

El control de la actividad administrativa, por lo tanto, es la exigencia natural de un Estado que se proclama “de Derecho”, porque somete a todos los poderes públicos al orden jurídico, con lo que se proscribire la arbitrariedad y limita estructural y funcionalmente sus posibilidades de actuación.

La existencia de un conjunto de poderes jurídicos de decisión es un ámbito jurídico acotado de competencias, lo que implica al mismo tiempo la existencia de una serie de mecanismos de control que cautelen el correcto ejercicio de esas potestades.

Lo anterior deriva:

- a. De la propia configuración institucional de las potestades en un Estado Democrático de Derecho, entendiéndose éstas como poderes jurídicos finalizados

---

<sup>7</sup> Lo que no ocurre en regímenes de facto o, de fuerza.

(poderes – deberes), donde su ejercicio debe enmarcarse en los principios esenciales sobre los que descansa el ordenamiento jurídico.

- b. De las normas constitucionales que delimitan sus competencias y garantizan los derechos fundamentales de las personas. Así, el control se transforma en un vehículo efectivo de limitación de poder, considerándose dentro de éste a todas las formas e instrumentos que posee el sistema político para supervisar el ejercicio de los poderes públicos.

Es un hecho indiscutido que el control de los poderes públicos, y en particular, de la Administración responde a la necesidad de “limitar el ejercicio del poder público”, lo cual significa el uso recto y correcto de la actividad estatal, lo cual no es un problema de buena fe de las autoridades, o de rectitud ética de sus comportamientos, incluso de trayectoria, sino que es consecuencia de la limitación a sus poderes exorbitantes y, del rendimiento de cuentas que le deben a los ciudadanos, lo cual es consecuencia inevitable de un Estado democrático. No basta con invocar razones – señala el mismo autor – sino que es necesario explicitarlas y explicarlas pero, además basarse en fundamentos aceptados democráticamente como legítimos pues, de lo contrario serían arbitrarios. La base del control público, es la práctica que realizan los operadores del Estado de sus competencias, y la manera como éstas debe reconocérseles límites, o sea, “el poder limitado es siempre poder controlado”.

### **1.1.2 Importancia de la Responsabilidad Extracontractual del Estado.**

La responsabilidad del Estado es un eje del concepto de Estado de Derecho y, por lo tanto, parte integrante del sistema de garantías sociales, políticas y jurídicas que caracterizan a esta forma jurídica política de Estado. La finalidad última no puede ser otra que proteger a los gobernados es sus derechos. Así un Estado de Derecho irresponsable, es una contradicción es sus propios términos. Estado de Derecho y responsabilidad son conceptos correlativos.

La RAE define el concepto de responsabilidad como: “deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causal legal”.

En lo relativo a la responsabilidad estatal, prevalece la idea de que el Estado tiene la obligación de realizar la reparación pecuniaria que restablezca la situación patrimonial que con anterioridad al hecho o acto tenía el damnificado, esto es, hacer desaparecer los efectos de la lesión sufrida por una persona natural o jurídica en su patrimonio.

También hay responsabilidad estatal siempre que se deba indemnizar el daño patrimonial efectivo que se haya causado directamente a un particular.

La idea central en la responsabilidad del Estado administrador es el daño, la lesión y el deber de reparación. Autores como García de Enterría sostienen que: “para que exista lesión resarcible se requiere, sin embargo, que ese detrimento sea antijurídico, no ya porque la conducta de su autor sea contraria al Derecho (antijuridicidad subjetiva), sino más simplemente porque el sujeto que lo sufre tenga el deber jurídico de soportarlo”.<sup>8</sup>

- Situación en Chile.

En opinión del autor Luis Cordero Vega<sup>9</sup>, la doctrina de la responsabilidad objetiva absoluta, desde los años de 1970 centró sus argumentos en las justificaciones de la responsabilidad extracontractual del Estado, primariamente en

---

<sup>8</sup> La antijuridicidad susceptible de convertir el perjuicio económico en lesión o daño indemnizable se predica de la acción administrativa, y no de la conducta de los agentes públicos, a partir del principio objetivo de “garantía del patrimonio de los ciudadanos”, todo sin perjuicio de la existencia de causales de justificación que den cobertura a ablaciones legítimas.

<sup>9</sup> CORDERO VEGA, Luis. “La Responsabilidad de la Administración del Estado”; Santiago; Editorial Lexis Nexis; 2003;páginas. 8 – 16

una conceptualización ideal del derecho y de los derechos, para luego respaldarse en la Constitución de 1980, particularmente en el inciso 2° del artículo 38°. Influenciado implícitamente por el derecho español, sostuvo que la Constitución reconocía un sistema de responsabilidad objetiva, sin considerar el debate y análisis de la doctrina sobre el derecho de daños.

Según el profesor Rolando Pantoja Bauzá para comprender el modelo de responsabilidad extracontractual chileno, es necesario distinguir cuatro etapas previas a la Constitución de 1980:

- a) Una primera etapa hasta el año 1975 en la cual la doctrina discurría sobre la base de las construcciones jurídicas del derecho francés y, la jurisprudencia judicial nacional, descansaba en la teoría subjetiva que desarrollaba el Código Civil.
- b) Una segunda etapa, la marca la entrada en vigencia de la Ley de Municipalidades DL N° 1289 de 1976, que implicó el inicio de la aceptación de una teoría del Derecho Público como fundante de la responsabilidad extracontractual del Estado.
- c) Una tercera etapa es el contenido y redacción del artículo 38, inciso 2 de la Constitución.
- d) Finalmente, con la dictación de la LOCBGA, se consagraron dos normas de responsabilidad. La primera del artículo 4° como regla de principio y, la segunda, del artículo 44 (actual 42) como regulación precisa.

Desde la entrada en vigencia de la Constitución del año 1980, los tribunales han seguido teniendo criterios muy dispares, pudiendo señalarse – a lo menos – tres criterios diversos, que dan origen a tres visiones:

1.- La doctrina de la responsabilidad objetiva absoluta, que afirma que la administración debe responder por toda lesión que ocasione en un derecho, independiente de la naturaleza del acto generador del daño.

2.- La doctrina de la responsabilidad subjetiva, que afirma que la administración sólo puede ser responsable por falta de servicio, que no es otra cosa que la culpa del servicio, compatible con el contenido del Código Civil.

3.- La doctrina de la responsabilidad absoluta relativa, que ve en el artículo 38°, inciso 2° de la Constitución, una garantía patrimonial de los ciudadanos, y en la falta de servicio, un sistema de responsabilidad objetiva.

- Contenido del artículo 38, inciso 2° de la Constitución.<sup>10</sup>

El artículo 38 inciso 2° de la Constitución Política del año 1980 de nuestro país, consagra un principio de responsabilidad del Estado, especial para la administración del Estado, y que viene a confirmar la plena justicia de todo acto estatal administrativo lesivo a los derechos de las personas.<sup>11</sup> .

Siguiendo al profesor Cordero, la lesión no es ni puede ser fundamento de la responsabilidad objetiva del Estado pues, lo único de que da cuenta es del carácter del daño y no, del título de imputabilidad, entonces, cómo se debiera entender esta disposición constitucional.

---

<sup>10</sup> CORDERO VEGA, Luis. "La Responsabilidad de la Administración del Estado"; Santiago; Editorial Lexis Nexis; 2003; páginas 130 y siguientes.

<sup>11</sup> Art. 38, inc. 2°: "Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la Ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño."

La mayor parte de la doctrina tradicional chilena ha considerado que esta norma establece un sistema de responsabilidad objetiva, basada en el término lesión. Otros, han visto en la misma disposición el reconocimiento de la acción contenciosa administrativa, en términos del derecho a la acción frente al proceder del Estado.<sup>12</sup>

La primera tendencia ha sido la mayoritaria, lo que ha llevado a la jurisprudencia judicial y administrativa a un concepto de responsabilidad administrativa global, a una responsabilidad objetiva, que cubra por igual a todos y cada uno de los sectores de la actividad administrativa. La consecuencia de esta concepción, debe ser, para mantener la coherencia argumentativa, que toda limitación del carácter objetivo de la responsabilidad civil de la administración pasa, necesariamente, por una reforma constitucional.

Ahora bien, el autor no comparte la interpretación antedicha pues, a su juicio la Constitución establece cláusulas generales de responsabilidad pero, no atribuibles exclusivamente al Estado, sino para la totalidad de los sujetos regulados por el ordenamiento jurídico. Su fundamento no es otro que los artículos 6° y 7° de la Constitución.

Ambas normas son las bases elementales del funcionamiento del ordenamiento jurídico pues, por una parte consagra el principio de vinculación directa de la Constitución y, por otro los principios de legalidad y constitucionalidad aplicables al estado. Autores como Silva Bascuñán sostienen que estas normas son la base del Estado de Derecho; ambas sintetizan las características de la normatividad que la Carta impone para que se constituya en documento indispensable y eficaz al servicio del fin del Estado. Sus aspectos fundamentales son:

---

<sup>12</sup> Esto debe concordarse con la Ley de Procedimiento Administrativo, N° 19.880, publicada en el Diario Oficial el 29 de mayo de 2003.

- Obligatoriedad de la Constitución
- Supremacía Constitucional
- Órganos del Estado
- Acción, imperio de la ley
- Nulidad de derecho público
- Responsabilidades
- Sanciones

A juicio del mismo autor, es el propio texto constitucional el que establece el carácter genérico de la responsabilidad, pero sin optar por un modelo de responsabilidad específico, encomendando en cada caso al legislador la regulación de dicha institución, cuestión que reconoció expresamente el Tribunal Constitucional en fallo Rol N° 19 de 1983 al señalar, refiriéndose al artículo 6° de la Constitución: *"que esta norma por sí misma no establece ninguna sanción o responsabilidad, por lo que para definir las mismas debe estarse al texto constitucional o, a la regulación legal"*.

Así, se establecen responsabilidades en la propia Constitución con modelos expresamente regulados<sup>13</sup>.

Pero, la Constitución nada dice de la responsabilidad extracontractual de la administración y – a juicio del autor – no procede fundarla en un sistema de responsabilidad objetiva basada en el concepto de lesión.

Esto lleva a que sea el legislador quien deba establecer el sistema de responsabilidad extracontractual aplicable a la administración por sus actividades. Lo anterior no significa libertad absoluta para definir este sistema, este debe tener ciertas restricciones que la Constitución establece como garantía para las personas.

---

<sup>13</sup> Art. 19 n° 7, letra i); Responsabilidad del Estado Juzgador; Art. 36: Responsabilidad de los Ministros; Art. 52: Juicio Político; Art. 79: Responsabilidad de los Jueces.

### 1.1.3 El artículo 38, inciso 2º como garantía de responsabilidad.

El contenido dogmático de la norma – a juicio del profesor Cordero – afecta el sistema de responsabilidad estatal, en la medida que es un instrumento adicional del conjunto de garantías de defensa de derechos de las personas en un Estado de Derecho.<sup>14</sup>

La Constitución como cuerpo normativo fundamental del Estado, en las regulaciones orgánicas o materiales, en sistemas de organización, estructura y diseño estatal, como así también en lo relativo a derechos fundamentales, estructura una serie de instituciones reguladas o enunciadas por la Constitución que aseguran y protegen al sistema constitucional frente a cualquier riesgo o necesidad, o sea, implican una orientación material y formal para la actividad reguladora del legislador.

Esta garantía institucional es, en definitiva, un límite a la supuesta autonomía del legislador, en la medida que como garantía de derechos, el legislador no podrá diseñar un sistema de responsabilidades para la administración del Estado, sino de conformidad a los criterios del texto constitucional.

Ahora bien, el autor, señala cuál es la naturaleza del sistema de responsabilidades que establece la Constitución. El art. 38 está inserto en el párrafo

---

<sup>14</sup> De allí la importancia de la temática pues, este análisis es completamente válido para democracias en funcionamiento pero, para efectos de esta investigación se busca encontrar la justificación para planes de reparación que operen en gobiernos democráticos pero, por hechos o actos acaecidos en gobiernos de facto donde el Estado de Derecho no ha funcionado.

Cabe recordar en este sentido la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago en torno al llamado “Caso Melocotón” en que se pretendió juzgar al entonces Presidente Augusto Pinochet. El señor Ministro Alberto Echavarría sostuvo que no era posible juzgar al gobernante. El 30 de julio de 1984 el juez Luis Muñoz Pardo archivó la causa (véase **El caso melocotón: la primera querrela**, Verónica Arqueros, Paulina Briones, Manuel Pozo, Macaren Ulloa, Carolina Werner, Universidad Diego Portales, 2001)

“De las Bases Generales de la Administración del Estado” y, de acuerdo a la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución tuvo por objeto “consagrar sólo los aspectos fundamentales que han de servir de base a la Administración Pública”, esto es, su finalidad no fue establecer un sistema normativo aplicable a la administración, lo cual se confirma con la dictación de la ley de Procedimiento Administrativo, especialmente en su artículo 17, letra g).

Si el procedimiento de responsabilidad se entrega al legislador, sobre la base de los principios dados por el Constituyente, este sistema deberá ser esencialmente dinámico para adaptarse a los cambios de otras instituciones. El régimen es dinámico, variable en el tiempo, adaptable a los cambios sociales, ideológicos y económico – presupuestarios. No debe quedar petrificada en la Constitución, cuya reforma es tan compleja, que es mejor entregar la materia a la vía legislativa.

Ahora bien, esta norma del artículo 38, inciso 2º, no es una norma vacía pues, de su redacción se desprenden determinados límites a los que el legislador se encuentra obligatoriamente subordinado, que son a juicio del autor los siguientes:

- Necesidad de una lesión
- Que exista una actuación administrativa
- Que exista un nexo causal
- Existe acción reparatoria cuando hay lesión de derechos
- Responsabilidad directa.

En conclusión, el efecto y utilidad del inciso 2º del artículo precitado, es como garantía institucional pues, vincula la concepción constitucional de la administración del Estado en las bases generales de la administración pública, al sometimiento de la responsabilidad de la administración, que en su configuración constitucional, es siempre una administración responsable.

Finalmente, y sólo con un ánimo reflexivo, es dable concluir que la responsabilidad que se ha pretendido atribuir al Estado por violaciones a las garantías individuales, se ha separado de la sola idea de perseguir su responsabilidad en el ámbito penal, fundado sobre la clásica idea de que esta responsabilidad es personalísima.

La doctrina del Derecho Civil – sin romper con sus principios – contempla de manera bastante satisfactoria las consecuencias del daño macrosocial y la responsabilidad de las personas jurídicas, entre ellas el Estado.

En el ámbito de Derecho Penal el pretender aplicar una pena a una persona jurídica parece una idea hasta ahora demasiado rupturista pues, se respeta el canon clásico que por los ilícitos cometidos responden las personas naturales.

Tal vez una salida sería establecer un nuevo listado de penas las cuales sí sean susceptibles de aplicar a estas ficciones jurídicas – entre ellas el Estado – sin tener que recurrir a las normas sobre responsabilidad patrimonial del Derecho Privado, específicamente del Derecho Civil.

Estoy cierta que este no es el objeto de la presente investigación, pero aparece como interesante el estudiar además de la responsabilidad reparatoria financiera del Estado - con claro aroma indemnizatorio civilista – la idea de perseguir también la responsabilidad estatal en ámbito penal, como lo ha sostenido David Baigún.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> BAIGÚN, David. La Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas; Argentina, Ediciones Depalma; año 2000, página 3.

## **1.2.- Posibles razones por las cuales los Estados deben responder por abusos cometidos durante gobiernos de facto.**

Analizados teóricamente los modelos de responsabilidad del Estado, sus alcances, es dable preguntarse qué ocurre cuándo la violación a los derechos fundamentales no se da en el marco de un Estado de Derecho, de un Estado Democrático, sino en gobiernos de facto.

A este respecto, y en cuanto a las políticas de reparación implementadas por los distintos Estados a lo largo de la historia, “resulta sorprendente que la cuestión haya contado con un grado de atención significativamente menor que el otorgado por otros mecanismos de justicia transaccional”<sup>15</sup>.

Ahora bien, los mecanismos de reparación utilizados por los Estados históricamente han sido muy diversos, los cuales serán analizados en un acápite especial de esta investigación tomando casos ejemplificadores. Sin embargo, en esta parte lo que aparece de sumo necesario es tratar de encontrar una explicación, una causa o al menos una razón para este deber que tienen los Estados violadores de derechos humanos, de reparar el mal causado a sus ciudadanos.

Pareciera baladí el afirmar que el presente de cualquier comunidad política se encuentra irremediabilmente ligada a su pasado, lo cual resulta del todo complejo si se piensa en sociedades con un pasado difícil. Para algunos autores<sup>16</sup>,

---

<sup>15</sup> DE GRIEFF, Pablo. “Los esfuerzos de Reparación en una perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de una justicia imperfecta”; Revista Estudios Socio-Jurídicos; Universidad de Rosario, Bogotá; número especial; Volumen (7): 153p.; agosto de 2005

<sup>16</sup> DE GAMBOA TAPIAS, Camila. “El Deber de Recordar un pasado Problemático”; Revista Estudios Socio-Jurídicos; Universidad de Rosario, Bogotá; Número especial; Volumen (7):303- 328 pp.; agosto de 2005

este cuestionamiento es un imperativo político, sobre todo para aquellas sociedades en tránsito a la democracia, con pasados marcados con la violación de derechos humanos “cometidos por anteriores regímenes autoritarios, por sus opositores o por los combatientes de un conflicto armado interno”.

Es absolutamente lícito preguntarse si existe o no la obligación de asumir la deuda con el pasado, y los mecanismos para lograr la tan mentada reconciliación: enjuiciamientos penales, sean nacionales o internacionales; tribunales o comisiones plenipotenciarias para la investigación; compensaciones civiles, indemnizaciones o, simplemente, no hacer nada.

### **1.2.1 Conveniencia del concepto de “Democracia Inclusiva”**

Este modelo desarrollado por autores como Iris Marion Young, señala que este tipo de democracias es el mejor modelo político para reconocer, respetar y proteger el valor igualitario de la ciudadanía. Una democracia inclusiva debe – necesariamente – respetar y proteger a sus ciudadanos a través de instituciones políticas y legales más las prácticas públicas, alcanzando de esta manera un modelo deliberativo de discusión y toma de decisiones, en virtud de la cual “la democracia es una forma de razón práctica”.

Para la misma autora antes citada, la democracia inclusiva debe seguir cuatro ideales normativos: inclusión, igualdad política, racionalidad y publicidad.

Ahora bien, es una realidad que las democracias existentes no son necesariamente inclusivas pues, muchas de ellas no obstante incorporar algunos de los elementos dados, contienen en sí mismas desigualdades estructurales con respecto a la riqueza, al poder social y económico, al acceso al conocimiento, y a las expectativas laborales y de estatus.

Resulta razonable la reflexión hecha por la autora Camila De Gamboa<sup>17</sup>, en el sentido que si pertenecemos a un conjunto de relaciones sociales y podemos vernos afectados positiva o negativamente por el entorno social y político, pareciera ser que la mejor forma de transformar los rasgos de nuestro carácter y nuestros valores defectuosos, sería un esfuerzo cooperativo. Para autores como Card, en los sistemas políticos de opresión, la transformación personal y la reforma política se hallan estrechamente vinculadas.

Es perfectamente posible en sistemas opresores que la conciencia se vea distorsionada por la creencia personal y política en el valor propio. Es perfectamente posible vivir en un sistema opresor sin darse cuenta de que nuestro carácter carece de valores incluyentes – en los términos enunciados – ya sea por sentirnos superiores o inferiores a los demás.

Por otra parte, un aspecto complejo y delicado de la transformación personal y política es la habilidad para tomar responsabilidades cuando nuestro carácter ha sido dañado. En estos casos, aparece como más lógico buscar la transformación dentro de los grupos oprimidos que trabajan conjuntamente intentando cambios, tanto sociales como personales.

Así las cosas, se podría afirmar sin mayor dificultad que, para alcanzar esta toma de responsabilidades se necesita hallar el contexto político y social para facilitar el cambio.

El éxito histórico de ciertos movimientos políticos no se habría logrado, sin el apoyo y el involucramiento de otros grupos, como movimientos cívicos V. gr. Estados Unidos, para lograr el reconocimiento de los derechos de los afroamericanos; la iglesia católica chilena en la recolección de testimonios contra el

---

<sup>17</sup> Obra citada en pie de página n° 10.

régimen de Pinochet o; la presión de la comunidad internacional en Sudáfrica frente al *apartheid*.

En conclusión la democracia inclusiva cumple un rol importante en la toma de responsabilidades dentro del proceso de reconciliación política pues, si uno de los objetivos de ella (la reconciliación) es transformar un régimen en una democracia inclusiva, necesariamente debe asumir algunos pasos:

- a) Se debe juzgar a la luz de los ideales democráticos, el pasado sistema político de opresión y su incapacidad para tratar a todos sus miembros como seres humanos y ciudadanos plenos.
- b) Se deben seguir valores democráticos en términos inclusivos para evitar que el gobierno, los grupos sociales dominantes o, las otras naciones que acompañan el proceso hagan concesiones a grupos poderosos o ansiosos que pretendan implementar procedimientos o remedios a corto plazo, antes de lograr aceptar ese pasado.
- c) Finalmente, este proceso permite enfrentar el pasado y el presente con un modelo inclusivo, que garantiza la transformación del modelo político y social.

La misma autora De Gamboa afirma que es importante aceptar una historia de mala suerte moral para ayudar a afrontar un proceso de reconciliación, evaluando moral y políticamente una historia de sufrimiento, pudiendo de esta manera lograr justicia, asignar grados de responsabilidad y trabajar en un modelo de democracia inclusiva. De lo contrario, se corre el grave riesgo de adoptar formas de reparación defectuosas para tratar los daños del pasado. Las alternativas extremas son la amnistía total y ciega o, sociedades que persigan la venganza por la vía de la violencia.

La reconciliación puede tomar un tiempo importante, lo cual va a depender necesariamente de la violencia pasada. Es por ello que, aunque una sociedad cambie su Constitución, sus instituciones jurídicas y políticas, la transformación moral de sus miembros no es automática. En sociedades fragmentadas, caracterizadas por sentimientos de venganza, por el odio rencoroso y defectuoso, por la falta de indignación y de vergüenza y, por la tendencia a justificar el uso de la violencia; un modelo moral de reconciliación puede ayudar a los ciudadanos a sentir confianza en la sociedad y en el nuevo sistema político.

### **1.2.2 Necesidad de Recordar el Pasado.**

Dentro de los proceso de transición a la democracia y, luego de la comisión de atentados graves e injustificables a los derechos humanos, aparece prácticamente como una obviedad el deber de recordar a sus víctimas, es un imperativo moral, no obstante, ésta no es una obligación de fácil identificación y, tal como señalan autores como Pablo de Grieff, los fundamentos de este deber moral no son nada de claros.

- Posibles justificaciones al deber de recordar.

a) Asumir el pasado con miras a un futuro mejor. Una comunidad que olvida su pasado está condenada a repetirlo. De Grieff afirma que el ejercicio de recordar el pasado es atractivo porque estimula la reflexión crítica sobre las causas de la violación, motivándonos a transformar el pasado.

Sin embargo, el mismo autor citado, quita sustento a este argumento pues señala que, resulta ingenuo, porque la historia no puede repetirse. Por otro lado, esta vía no reconoce la complejidad de cada evento, ni la imposibilidad de anticipar ciertos patrones de opresión que son necesarios o suficientes para desencadenar la brutalidad. El recuerdo no nos hace inmunes contra la violencia futura, lo cual no

quiere decir que debemos dejar de reflexionar acerca de la opresión pasada pero, evitando la simplificación histórica.

Por otra parte, el autor objeta esta visión por considerar que, cuando una sociedad recuerda en aras de un futuro mejor “el foco del argumento somos nosotros”, siendo las víctimas instrumentos para aprender del pasado y, en este papel pedagógico – sostiene De Grieff- su humanidad es negada. Así, las víctimas estarían doblemente instrumentalizadas: por una parte, por el hecho de ser víctimas y, por otra, por el hecho de recordarlas con fines meramente pedagógicos.

b) Buscar la justificación en el pasado. Esto significa, en “defensa de las responsabilidades que podamos haber adquirido en el pasado o heredado de él”.

En tal sentido autores como Walter Benjamín, sostienen que el presente es el resultado del sufrimiento de nuestros antepasados, si los olvidamos cometemos otro crimen.

Para el mismo autor De Grieff, puede ser relativamente fácil atribuir responsabilidades a los perpetradores y cómplices, inclusive, también a los espectadores pasivos de esos crímenes, lo difícil es explicar cómo las generaciones futuras heredarían esas responsabilidades con las víctimas del pasado.

El problema que se puede reconocer en esta línea de argumentación es el asumir una concepción extendida de responsabilidad, en que generaciones futuras siguen siendo culpables de lo sucedido en el pasado, a pesar de los esfuerzos por superarlo.

c) Mirar el hoy. De Grieff sostiene que este argumento no está presente en las discusiones contemporáneas de la transición a la democracia.

Este argumento se funda en “los efectos que el olvido tiene sobre la calidad de las relaciones cívicas actuales”. De esta manera, tenemos la obligación de recordar a las víctimas del pasado, pero no porque les debemos algo a ellas sino más bien, a sus descendientes.

Sostiene el autor que, en una sociedad en transición, el recuerdo puede satisfacer los requisitos de confianza ciudadana, especialmente cuando los miembros poderosos de la sociedad, vinculados a regímenes anteriores o pertenecientes a la nueva administración política están dispuestos a reconocer públicamente el pasado problemático, lo que le da mayores opciones de éxito a un proyecto político más grande.

El argumento centrado en el presente se enuncia por el autor de la siguiente manera: “Tenemos la obligación de recordar aquello que no podemos esperar que nuestros conciudadanos olviden”.<sup>18</sup>

Ahora bien, y en la misma línea argumentativa, se señala que este razonamiento puede resolver muchas paradojas de las otras alternativas enunciadas, y que el argumento no depende de la noción de responsabilidad extendida, en que las generaciones futuras deban recordar lo sucedido a las víctimas del pasado como si ellos fueran culpables de esa victimización, a pesar de los esfuerzos por transformar el pasado. Por el contrario: “Debemos recordar puesto que es una forma de ganarnos la confianza de aquellos cuyos antepasados fueron victimizados”, siendo los mismos ciudadanos quienes deben decidir qué recordar mediante un proceso de deliberación “democrática”.

d) Una última alternativa es dar una nueva mirada orientada hacia el pasado. Tal como se enunciara, para autores como De Grief el argumento orientado hacia el

---

<sup>18</sup> El término “esperar” tiene un sentido normativo que incluye aquello lo cual: “no podemos razonablemente esperar que otros olviden” y “aquello que sería injusto esperar que otros olvidaran”

pasado es problemático, al apelar a la noción de responsabilidad extendida, ahora bien, señala que esta concepción no tradicional no ha sido elaborada, resulta problemático aplicar sencillamente su modelo individual a un grupo colectivo y, concluir, a partir de ahí, que las generaciones futuras heredan las responsabilidades del pasado.

El autor retorna a un argumento centrado en el presente, no obstante lo cual, las nociones de democracia inclusiva sirven para aclarar el argumento orientado hacia el pasado. El deber moral de recordar a las víctimas del pasado es una obligación específica que se tendría como ciudadanos de una comunidad con un pasado problemático, y es un deber moral que surge del hecho mismo de ser ciudadanos de esa comunidad. Cuando aceptamos la ciudadanía, aceptamos la historia de la opresión y sufrimiento de la comunidad, y es precisamente esa historia de mala suerte moral la constitutiva de la identidad pública de una determinada comunidad.

El término aceptación - respecto del pasado – no significa necesariamente que convertirse en ciudadano sea un acto de absoluto y libre albedrío pues, muchas veces ese estatus político “es otorgado, asignado o legado”. Puede que esta situación indique una carencia de iniciativa, en el sentido de aceptar un estatus político asumiendo una identidad histórica en una comunidad política, así como el compromiso moral de actuar como un miembro responsable de la misma.

Expuestas las distintas alternativas del por qué es deber de los Estados recordar su pasado, aparece interesante analizar en mayor profundidad la última de las opciones que dice relación con una nueva mirada hacia el pasado. Se hace necesario hacer presente que aceptar una identidad problemática no significa que seamos culpables de lo sucedido en el pasado, como causantes de la situación.

Lo que este deber moral implica – en el contexto de una transición a una democracia incluyente – es que se debe juzgar las instituciones políticas del pasado de acuerdo con los ideales normativos de este modelo. Si la evaluación concluye

que hubo individuos o grupos que no fueron tratados como ciudadanos plenos, entonces, se deben recordar a esas víctimas aunque hayan muerto.

Sin embargo, esta corriente de opinión no es pacífica en doctrina pues, autores como Horkheimer han sostenido que: “Las injusticias del pasado son algo definitivamente del pasado. Los asesinados han sido realmente asesinados”. Para la autora Camila de Gamboa, una afirmación de esta naturaleza, asume que los principios morales están sujetos al tiempo, y que la condición necesaria para evaluar los sistemas políticos y sociales, y dentro de la discusión actual la opresión acompañada por graves violaciones a los derechos humanos es solamente la presencia de las generaciones vivas y no, la evaluación moral del sufrimiento de nuestros antepasados.

Conforme al argumento orientado hacia el futuro planteado por De Grieff, el deber de recordar a las víctimas se centra en sus descendientes. Sin embargo, dentro de este marco, la humanidad de las víctimas del pasado queda reconocida indirectamente.

La tesis de De Grieff podría servir para instrumentalizar a las víctimas del pasado porque el argumento condiciona el deber de aceptar su humanidad a la existencia de sus descendientes. La autora De Gamboa comparte con el mismo autor la idea de que la confianza ciudadana es esencial para una sociedad transicional, aunque discrepa en el sentido que no reconoce que ese objetivo, de por sí sea lo suficientemente significativo, desde un punto de vista moral.

La confianza ciudadana es moralmente valiosa cuando reconocemos que las tradiciones y los valores en función de los cuales se construyó, o se construye, nuestra identidad política, tenían o tienen la capacidad de negar la humanidad de otros.<sup>19</sup>

Por su parte otros autores como Max Pensky sostienen que “la deuda del pasado puede saldarse sólo a través de un proceso colectivo de reflexión sobre la totalidad de las tradiciones culturales, un proceso en el cual el recuerdo solidario es la causa y no una mera ocasión”.

Sobre esta misma base de reflexión De Gamboa analiza la tesis de De Grieff, el cual ya se señaló, defiende un proceso de deliberación democrática para decidir qué debemos recordar.<sup>20</sup>

Aunque parezca difícil olvidar ciertos sucesos, aún después de pasadas varias generaciones, el hecho es que toda la sociedad ha cometido ciertas acciones censurables que son irredimibles. Afirmar que estos hechos censurables pueden someterse a una deliberación, y a una decisión mayoritaria parece contradecir el concepto de deuda irredimible. Podrían pasar décadas antes que las sociedades en transición se sintieran preparadas para hablar acerca de los males del pasado, sin

---

<sup>19</sup> Jürgen Habermas en sus ataques contra la historiografía neoconservadora del holocausto, señaló que “los alemanes se han criado dentro de una forma de existencia en la que estas cosas eran posibles. Nuestra propia vida se halla vinculada internamente, y no sólo por circunstancias accidentales, al contexto de vida que hizo posible a Auschwitz” Dado que la historia pasada de sufrimiento humano forma parte de nuestra identidad “debemos mantener vivo este recuerdo abiertamente y no sólo en nuestra mente”. Una afirmación de esta naturaleza, nos impone el deber de recordar el sufrimiento de las víctimas debiendo este reconocerse públicamente, de no ser así afirma Habermas “nuestros conciudadanos judíos y ciertamente los hijos, hijas y nietas de víctimas asesinadas no podrían ya respirar en nuestro país.

Hace directa referencia a la confianza ciudadana, sin el fin de ganarse la lealtad de los descendientes de las víctimas.

<sup>20</sup> De Grieff reconoce que hay eventos como el Holocausto o la esclavitud en los Estados Unidos que probablemente: “no desaparecerán de la memoria aún cuando hayan pasado muchas generaciones”

sentirse acosados por eventos recientes. Esto último podría distorsionar cualquier deliberación pública acerca de la existencia de una deuda con el pasado.

Por otra parte existe una especie de fragilidad intrínseca en toda comunidad política, incluso las democráticas pues, toda la sociedad está sujeta a contingencias históricas que pueden socavar el ideal de racionalidad que algunos autores consideran como de libre riesgo en un régimen democrático.

Constituye un hecho de la causa que en las democracias actuales, la cultura dominante puede fácilmente controlar la opinión pública. Los intereses de los grupos poderosos tienen una influencia innegable y están muy relacionados con los políticos en la promulgación de las leyes y las políticas públicas. Estos grupos suelen controlar los medios de difusión a través de los cuales se forma la opinión pública.<sup>21 - 22</sup>

El vivir en democracia no garantiza que sus miembros hayan aceptado su pasado y, tal vez, por este motivo sus ciudadanos puedan negar la verdadera dimensión de las ofensas pasadas o, aún peor, su misma existencia. Cuando una

---

<sup>21</sup> La idea de someter el pasado a una decisión democrática no está exenta de riesgos. McCarthy sostuvo a este respecto: "Alemania occidental ha estado dedicada a un esfuerzo continuo por aceptar su pasado nazi en circunstancias cambiantes y con diversos objetivos, enfoques y resultados".

<sup>22</sup> En el período entre 1949 y los años '60 este enfrentamiento con el pasado estuvo casi suspendido guiando las energías a la reconstrucción social. Durante la segunda mitad de la década del '60, el ascenso al poder de los social-demócratas y el movimiento radical estudiantil, promovieron una investigación crítica y una discusión pública del pasado con miras a comprenderlo y aceptarlo. Ahora bien, tras el regreso al poder de la DC, en la década de los '80 "los intelectuales conservadores se sintieron alentados a aprovechar el nuevo clima político para ganarle el dominio político cultural a la oposición de izquierda". Este debate se conoció como *historikerstreit*. De manera similar en los Estados Unidos se ha visto un rechazo vehemente a las propuestas públicas para enfrentar la injusticia racial, lo cual quedó de manifiesto en la reacción negativa que se generó a la idea de que el ex - presidente Clinton presentara disculpas formales por la esclavitud o, las constantes negativas del Comité Jurídico de la Cámara de Representantes ante las propuesta de establecer una comisión de investigación de la esclavitud y sus consecuencias.

sociedad acepta su pasado, no se puede garantizar que sus ciudadanos serán siempre razonables, ni que en el futuro una mayoría no sea capaz de rechazar una deuda histórica irredimible.

Probablemente autores como de Grieff estén en lo correcto cuando señalan que para recordar el pasado, es necesario vivir en una democracia incluyente y deliberativa, pero este recuerdo no basta para satisfacer los valores de la inclusión tal como se señaló al inicio de este acápite.<sup>23</sup>

Las sociedades calificadas en estado de transición a la democracia deben evitar caer en formas defectuosas de enfrentar su pasado sea, a través de amnistías ciegas u obsesión por el pasado. Una sociedad que reconoce su pasado no debe dejar de ser crítico respecto de el, discutiendo los medios para restablecer la justicia; resulta conveniente el involucramiento de la ciudadanía no obstante lo cual, debido a la deuda con respeto a notorias violaciones a los derechos humanos, la cual es imborrable e imperdonable, su vigencia no puede someterse a los riesgos que significa una decisión política.

En la misma línea argumentativa desarrollada, y para dar fin a este capítulo, es posible reconocer los elementos normativos que debieran estar presentes en un proceso de transición, a saber:

---

<sup>23</sup> Autores como Tzvetan Todorov, afirman que hay sociedades que justifican la agresión debido al sufrimiento del pasado. Tal es el caso de los nacionalistas serbios, quienes han practicado limpieza étnica en respuesta a lo que sufrieron durante la Segunda Guerra Mundial o, en el siglo XIII durante las luchas contra el Islam; al autor llama a este fenómeno “uso literal de la memoria” esto es, en vez de enfrentar un evento traumático mediante el duelo con el fin de volver inocuo un recuerdo perturbador, el individuo o grupo lo reprime. En la memoria literal, el pasado gobierna el presente y la vida se halla dominada por este recuerdo problemático que no se puede controlar. Algunas personas viven literalmente en el pasado, y otras conmemoran cualquier convicción, sentimiento o acción en referencia a lo sucedido en el pasado, lo cual sacraliza el recuerdo.

1. Que sea incluyente e igualitario.
2. Que la sociedad, el gobierno y los gobiernos posteriores que lideren este proceso, valoren el pasado de injusticia y sufrimiento que es parte de su identidad política.
3. Tomar en serio el pasado implica que se transformen las tradiciones no incluyentes que dieron origen a la violencia, a la opresión y las violaciones a los derechos humanos garantizando un futuro democrático a todos los ciudadanos.
4. Las víctimas son elementos claves pues, son los testigos morales y la memoria del sufrimiento de la sociedad.
5. Sólo en la medida que la sociedad, el Estado, se responsabilice por restituir a las víctimas su dignidad como agentes morales y ciudadanos – tanto para quienes sobrevivieron como para aquellos que murieron – la sociedad logrará hacer justicia.
6. La obligación de reparación a las víctimas debe ser asumida y aceptada tanto por las generaciones presentes como futuras.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Karl Jaspers en sus conferencias a la nación alemana luego del Holocausto, señalaba que asumir su responsabilidad no era una obligación que obviamente tenían ante sus víctimas, y antes las otras naciones del mundo, sino una obligación que tenían ante sí mismos para seguir siendo miembros de la comunidad humana.

### **1.3 Razones por las que el Estado de Chile decidió reparar a las víctimas de las violaciones de los derechos humanos ocurridas después del año 1973.**

Desde una perspectiva dogmática, y reconociendo que a lo largo de la historia patria, ha habido varios episodios en los que garantías fundamentales han sido vulneradas – como se explicita más adelante –sin duda un acontecimiento que marca nuestra historia son los sucesos acaecidos a partir del 11 de septiembre del año 1973, y en tal sentido y siguiendo las directrices expuestas en este acápite, se señalarán las razones que se tuvieron en cuenta a partir del año 1990 para reparar a las víctimas, pero también abordando brevemente la perspectiva del concepto de reconciliación nacional que manejó la Junta Militar en el período comprendido entre el 11 de septiembre del año 1973 y el 11 de marzo de 1990.

#### **a) Concepto de “Reconciliación” según la Junta Militar.<sup>25</sup>**

De los antecedentes históricos con que se cuenta a la fecha se puede dar por cierta la afirmación de que la premisa de la intervención militar del 11 de septiembre de 1973, fue que el país “estaba en guerra”, y que eran necesarias medidas militares para salvar la patria del enemigo, el marxismo y el comunismo, que tenían proyecciones internas y externas.

No es posible dejar de lado que la legitimidad de origen del gobierno militar fue derivada – según quienes apoyaron la intervención - del “derecho de rebelión” contra gobiernos tiránicos, para el caso la Unidad Popular (UP), de ahí que a través

---

<sup>25</sup> LOVEMAN Brian y LIRA Elizabeth. “Las Ardientes Cenizas del Olvido: Vía Chilena de Reconciliación Política 1932 – 1994,” Santiago; Editorial Lom, 2000, páginas 438 y siguientes.

de bandos militares se definió la situación institucional mientras durara la “emergencia”.

Así, dentro de los bandos más relevantes de los primeros días del gobierno militar, en cuanto a restricciones de derechos individuales refiere, se pueden citar:

- Decreto Ley n° 3 de 18 de septiembre de 1973, que decretó el estado de sitio nacional.
- Decreto Ley n°. 5 de 22 de septiembre de 1973, que dispuso que el estado de sitio se entendería como “estado en tiempo de guerra”.
- Decreto Ley n° 8, que delegó a ciertas autoridades militares la facultad de dictar bandos.
- Decreto Ley 4 de 18 de septiembre de 1973, que declaró el estado de emergencia nacional.

No obstante las evidentes restricciones a los derechos y libertades individuales, el concepto de “reconciliación” concitaba en torno de sí, consensos pero la forma de entenderla fue y ha sido, muy diversa y por sobre todo relativa, generando en el tiempo antagonismos difíciles de superar hasta el día de hoy.

Resulta del todo ilustrativo en esta parte un artículo titulado “Reconciliación, por qué no?” que fue publicado a fines de la década de los '80 en la revista “Hoy”, en el cual queda evidenciada la relativización del concepto cuando a 22 personas de diversos sectores se les consulta sobre el particular<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Jaime Guzmán afirmaba que la reconciliación y la unidad nacional “requerían la comprensión por todos de que el marxismo es incompatible con la esencia de la reconciliación, por su doctrina fundada en la lucha sistemática entre clases irreconciliablemente antagónicas. La ex diputada liberal María Correa Morandé afirmó que “la verdad es que la palabra reconciliación me parece un poco tonta: prefiero el término unidad. Pero dentro del término no cabían los marxistas: ¿Cómo incluirlos si son nuestros enemigos?, es como si se dejara entrar un ladrón a mi casa. Lo otro es ser ingenuo”. Por su parte, la abogada Fabiola Letelier, hermana de asesinado Orlando Letelier, señaló: “La reconciliación sólo podrá lograrse cuando volvamos a tener un gobierno democrático, cuando regresen todos los exiliados y la justicia sancione a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos. Ahí rogaría a Dios para que nos de la capacidad de

Esta tendencia al multisentido de la palabra “reconciliación”, que es la base de todo proceso reparatorio según lo ya explicitado, llevó a una evidente politización del término lo cual se planteó en los orígenes del gobierno militar desde la perspectiva de la “Sociedad Chilena de Defensa de la Tradición, Familia y Propiedad (TFP)”, la cual afirmaba que el régimen a que aspiraba la Unidad Popular era “contrario a la ley natural y divina, y a sus mejores tradiciones cristianas”; esta polarizada tendencia los llevó a rechazar el “mito irenista de la reconciliación con la minoría marxista”.

Desplegar políticas efectivamente reparatorias y conducentes a la reconciliación en un gobierno militar que desarrolló de manera sistemática, según lo han establecido diferentes fallos de los tribunales, acciones de control y persecución durante los 17 años que detentó el poder, era prácticamente imposible e inviable políticamente.

Durante ese largo período la misma idea de reconciliación se alejó tanto del sentido bíblico, como también del uso común de la palabra “reconciliación”. Lo anterior, además por no estar presentes ninguno de los elementos de una democracia inclusiva, según lo ya abordado.

La reconciliación implica necesariamente un reconocimiento del mal hecho a otro, un sincero arrepentimiento, un compromiso de reparar el mal causado y sufrido, dentro de lo posible, en el sentido de hacer un reconocimiento de los hechos que hirieron a otros lo cual implica perdonar por uno y otro lado.

La interpretación que el gobierno militar dio al término “reconciliación”, no coincidió con los llamados de la iglesia católica, a “una reconciliación en que había que perdonar y saber pedir perdón” e “invitar a los caídos a participar en la obra de reconstrucción del país, hacerles sentir que se les necesita”.

---

perdonar”. Gustavo Rayo, Presidente de la Comisión Pro Derechos Juveniles, señaló que: “la reconciliación es una palabra hueca si no se construye sobre la base de hombres libres.”

Con todo lo señalado, resulta dificultoso entender la obra del Gobierno Cívico Militar<sup>27</sup> como un proceso reparatorio reconciliador pues, no permitía bajo ningún punto de vista, a pesar de las voluntades de sus protagonistas, reconciliarnos como sociedad. Había un sector de la población, los llamados “upelientos”, los marxistas, que no merecían participar del proceso.

Todo lo anterior queda refrendado con ciertos hechos o afirmaciones como los siguientes:

- Se definía al marxismo, al comunismo y a la subversión como “mal sin redención”, como así también la “política” y a los “políticos”. Recordemos que quedaron prohibidos y considerados como asociaciones ilícitas todos los partidos, entidades, agrupaciones, facciones y movimientos que sustentaran la doctrina marxista.
- Por su parte, en el movimiento militar del año 1973 hubo una combinación entre victorias militares con medidas periódicas de pacificación y, la dispensa de indultos a los vencidos.
- En 1978 las decisiones de Pinochet incluyeron “las grandes medidas de la reconciliación” pues, él mismo estimaba que “es ahora el momento de la magnanimidad hacia el adversario, el tiempo de dar señales hacia quienes dicen que hay inmovilismo. Todo lo anterior se vincula a las buenas condiciones económicas del país”.
- En enero del año 1978 y, frente a la cuarta condena anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por violaciones a los derechos humanos, la

---

<sup>27</sup> El Profesor Eric Eduardo Palma en su texto Historia del Derecho Chileno 1925-2003, Universidad Central de Chile, 2004, denomina Régimen Cívico-Militar al llamado tradicionalmente Régimen Militar. El cambio tiene por propósito llamar la atención acerca de las responsabilidades de los civiles en la definición del proyecto político institucional del Régimen iniciado el 11 de septiembre de 1973.

ciudadanía debía responder con un “sí” o, con un “no” a la siguiente frase: “Frente a la agresión internacional desatada contra el gobierno de nuestra patria, respaldo al Presidente Pinochet en su defensa a la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalización del país”.

La Contraloría General de la República, rechazó el decreto de convocatoria, lo que significó la rápida jubilación del Contralor Sr. Héctor Humeres, siendo reemplazado por Sergio Fernández<sup>28</sup>, quien dio curso inmediato al decreto de convocatoria, fijando para el día 04 de enero como de “la consulta nacional”.<sup>29</sup>, en vez de plebiscito. El estado de sitio continuó.

- En este contexto, Pinochet el año 1978 levantó el estado de sitio, y lo sustituyó por un estado de emergencia. y decretó la amnistía mediante el DL 2191.

La amnistía respondió a presiones internacionales y bilaterales; cabe señalar en esta parte la investigación por el asesinato en Washington de Orlando Letelier, acto ejecutado por la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA); y a la anunciada visita de una comisión investigadora de la ONU. Había también una fuerte presión por parte de la Iglesia Católica atendidas las denuncias por violaciones a los derechos humanos por represión política, y finalmente la inquietud dentro de las Fuerzas Armadas, frente una posible pérdida de la impunidad gozada hasta el momento, como así también posibles cambios dentro de la Junta Militar

Es interesante revisar los conceptos vertidos a por el General Pinochet, en una entrevista que concedió a las periodistas Raquel Correa y Elizabeth

---

<sup>28</sup> Quien posteriormente integraría el gabinete como Ministro del Interior de Pinochet.

<sup>29</sup> La oposición tuvo escasas oportunidades para hacer público su rechazo a la convocatoria. Es más, una proclama de Patricio Aylwin titulada “Diez razones para votar por el NO”, no fue publicada por “El Mercurio”, sino hasta el 30 de enero, o sea, tres semanas después de la consulta.

Subercaseaux, 11 años después del decreto de amnistía, en la cual afirmó enfáticamente que había aclarado sus ideas sobre la “reconciliación”<sup>30</sup>.

Ahora bien, en los dichos de Pinochet de esta entrevista había mucho de verdad pues, sí efectivamente “hubo heridas”, muchas de las cuales estaban abiertas a esa data, tanto que aquello se plasmó en el resultado del plebiscito del 5 de octubre de 1988, en el cual la ciudadanía dijo “NO” a que el General Pinochet siguiera como presidente en el período 1989 – 1997.

Esta entrevista – para autores como Loveman y Lira – no fue otra cosa que un “rayado de cancha” hacia el futuro pues, según Pinochet, habría que “olvidarse de la guerra civil abortada”, habría “que echar un balde de agua a la hoguera”. En esto consistiría la reconciliación hacia el futuro.

---

<sup>30</sup> “Pinochet: Sabe cómo se hace la reconciliación?

¿Sabe cómo se apagan las hogueras?. Nunca se apagan por partes.

Se toma un balde de agua fría, se les echa encima y se acabó todo. Si usted deja llamitas chicas, se vuelve a encender la hoguera. ¡Así se apagan las hogueras!. Después de la Guerra de Secesión, Lincoln dejó libres a sus enemigos y nos los encerró en prisión. Decía: ‘No a los juicios, no a la hoguera, castigo para nadie. Ya terminó todo’. ¡Eso se llama hacer reconciliación!. Ahora los señores uruguayos no juzgaron a nadie. Eso es hacer reconciliación. Argentina ...Argentina tiene mucho rato para reconciliarse. Ahora con Menem, se ha demorado, y no hay reconciliación hasta el momento.

-Cuál es su fórmula entonces?

No preguntar si la leña que arde es encina, nogal, pino o eucaliptos, sino sólo echarle un balde de agua a la hoguera ¡y se acabó el problema!

...¡Ustedes quieren que se mantengan los resquemores?

¡Conforme!. Hagan justicia manteniendo los resquemores, que confiesen todos, como si estuviesen delante de un fraile o de un sacerdote. Que se confiesen. ¿Cree que van a recibir la absolución y la bendición papal?. Lo que van a recibir es el repudio y la venganza. Y que venga otro.

- El que perdió a su padre, a su marido, a su hijo en la guerra sucia, ¿tiene que olvidarse General? ¿No hay justicia para ellos?.

- No era una guerra sucia. Era el aborto de una guerra civil en ciernes – rectifica - ¡Tiene que olvidarse! ¡Tiene que olvidarse!. De otra manera se transforma en una mesa de pinpón a un lado, luego al otro, hasta el infinito.

Hay que darle un sólo corte.

¿Y seguir viviendo sin saber siquiera dónde están sepultados sus restos?

¿Y qué saca? Nada. Sólo abrir heridas!”

En lo concreto, y muy en contra de los deseos del General Pinochet, la propaganda del plebiscito como así también la proximidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 1989, no permitieron que prosperara la política del olvido. Más aún, la necesidad de reparar y el significado de la reconciliación, sería el punto central en la segunda etapa de transición que se podría decir, se inició el año 1981.<sup>31</sup>

1.3.1 Algunas medidas de reparación de la Junta Militar en relación con miembros de las Fuerzas Armadas que fallecieron por razón del Golpe de Estado (1973 – 1974).

La junta militar estableció, luego del golpe militar del 11 de septiembre del año 1973 distintos tipos de reparaciones para familiares de partidarios muertos, en relación a los acontecimientos de esa data y, con anterioridad a ella.

1. DL 39 de 1973: Se ascendió por gracia a capitán del Ejército, a contar del 29 de agosto de 1973, al subteniente Héctor Javier Lacrampette Calderón, muerto en acto de servicio, publicado en Diario Oficial de 10 de diciembre de 1973.

2. DL 41 de 1973: Ascendió post mortem a personal del Ejército. Estableció un ascenso por gracia, desde el 29 de junio de 1973 a personal del cuadro permanente y conscriptos, muertos en actos de servicio.<sup>32</sup> El gasto se hizo con cargo al ítem de pensiones del presupuesto del Ministerio de Hacienda.

3. DL 62 de 1973: Declaró la muerte del Capitán de Navío Arturo Araya Peeters, ocurrida el 27 de julio de 1973.

---

<sup>31</sup> Con la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política.

<sup>32</sup> Sargento 1° Rafael Villena Cubillo, a SOM; Cabo 1° José Jorquera Jorquera a Sargento 1°; Cabo Segundo Luis Tomás Muñoz a Sargento 2°; SLC Sergio Figueroa a Cabo 2°; SLC José Conejeros a Cabo 2°; SLC Federico Ugarte a Cabo 2°; SLC Samuel Tapia a Cabo 2°.

- i. Se abonó un año y seis meses como servicio efectivamente prestado en la Armada.
- ii. Se dispuso un bien raíz para la cónyuge sobreviviente.
- iii. CAPREDENA<sup>33</sup>, en el plazo de cuatro meses, a contar de la vigencia del DL, debía adquirir y transferir a título gratuito a la cónyuge sobreviviente un bien raíz en un lugar a su elección para satisfacer las necesidades habitacionales de ella y su grupo familiar.
- iv. Los fondos destinados a dar cumplimiento a este DL debían incluirse en la ley de presupuesto del año 1974 del Ministerio de Defensa y Subsecretaría de Marina.
- v. Este beneficio no era incompatible con otros beneficios de CAPREDENA.
- vi. La donación quedaba exenta del impuesto correspondiente.
- vii. Se constituyó un derecho de usufructo a favor de los hijos, por iguales partes durante diez años, contados desde la vigencia del DL.

4. DL 74 de 1973: Benefició a Solón Salas Fuentealba, detective 1° de Investigaciones, muerto en acto de servicio el 13 de junio de 1973. Se le ascendió por gracia a prefecto, más un montepío a su viuda. El gasto se imputó al ítem pensiones del Ministerio de Hacienda.

La Corporación de Vivienda debía transferir a su viuda a título- preferentemente gratuito – una vivienda de un valor no inferior a \$200.000, reajustables, en el lugar que eligiera, quedando exenta de tributación. Estos derechos no eran incompatibles con otros beneficios que las leyes y el reglamento contemplaban a favor del personal de Investigaciones, o sea, pensión de jubilación, retiro o montepío.

---

<sup>33</sup> Caja de Previsión de la Defensa Nacional.

#### 5. DL 1417 de 1974:

- i. Refirió a la situación de emergencia vivida por jefes, oficiales y cuadros permanentes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, ante lo cual se decidió compensar a sus familias en la satisfacción de necesidades habitacionales.
- ii. La Corporación de Servicios Habitacionales, en el plazo de un año desde la publicación de los respectivos decretos, debía transferir a título – preferentemente gratuito – bienes raíces en el lugar que determinarían los beneficiarios.<sup>34</sup>
- iii. El beneficio se establecía por DS firmado por los ministros de Defensa e Interior.
- iv. El beneficio no se consideraba incompatible con los derechos de los imponentes de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y Carabineros y compatible con la propiedad de cualquier otra vivienda que poseyera.

#### **1.4 Concepto de reconciliación y deber de reparación según los gobiernos de la Concertación.**

El programa de la Concertación de Partidos por la Democracia, señalaba que: “el gobierno democrático se empeñaría en el establecimiento de la verdad, en los casos de violaciones a los derechos humanos que hayan ocurrido a partir del 11 de septiembre del año 1973”<sup>35</sup>.

Básicamente los compromisos fueron:

- Derogar el decreto de amnistía del año 1978.

---

<sup>34</sup> Se consideraron beneficiarios: al cónyuge sobreviviente, a su falta, hijos legítimos y/o naturales, a su falta ascendientes en primer grado del personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros, fallecidos en actos de servicio desde el 11 de septiembre de 1973 hasta el 31 de diciembre de 1973. Los ascendientes y descendientes podían ser beneficiarios sólo si a la fecha del suceso eran causantes de asignación familiar.

<sup>35</sup> LOVEMAN Brian y LIRA Elizabeth. “Políticas de Reparación. Chile 1990 - 2004” Santiago, Editorial Lom, 2005, páginas 124 y siguientes.

- El enjuiciamiento, de acuerdo a ley penal vigente, de las violaciones a los derechos humanos que importaran crímenes atroces contra la vida, la libertad y la integridad personal.
- Reparación a los familiares y reivindicaciones para compatriotas perseguidos por razones políticas.

Sin duda, muchas de estas promesas, a la época, resultaban del todo inviables, básicamente por lo amarres constitucionales existentes a esa data. No obstante esto se iniciaron las primeras acciones en orden a reconocer a nivel de Estado, los atropellos a los derechos humanos cometidos durante los 17 años de Gobierno Cívico Militar. De ellas, se desprende con claridad las razones por las cuales el Estado reconoce la obligación de reparar.

Para efectos de esta investigación y, este acápite en particular, se analizará la obligación o deber de reparación a las víctimas del Gobierno Cívico Militar, tomando como ejes el trabajo realizado por la “Comisión Verdad y Reconciliación”, conocida como Rettig y, la “Comisión Nacional sobre Prisión Política y la Tortura”, conocida como Valech.

i. Comisión Verdad y Reconciliación.

El Presidente de la República, Patricio Aylwin Azócar<sup>36</sup> mediante decreto supremo N° 355 de 25 de abril de 1990, creó esta comisión, la cual es conocida como Rettig por su presidente don Raúl Rettig.

Su misión fue establecer un cuadro lo más completo posible sobre las más graves violaciones a los derechos humanos con resultado de muerte y desapariciones cometidas por agentes del Estado, o por particulares con fines

---

<sup>36</sup> Presidente de la transición: 1990 – 1994.

políticos; reunir antecedentes que permitieran individualizar sus víctimas y, establecer su suerte o paradero; recomendar las medidas de reparación y reivindicación que se creyera de justicia y aquellas que debieran adoptarse para impedir o prevenir la comisión de nuevas violaciones.

Su trabajo lo desarrollaron solicitando a organismos de derechos humanos, como así también a diversas instituciones del país, sus opiniones sobre recomendaciones para adoptar medidas específicas de reparación. Sin duda, la más relevante y que quedó plasmada en el informe final fue la entregada por la Vicaría de la Solidaridad, de cuya carta se trasunta con claridad y certeza las razones por las cuales debe existir un deber (entiéndase estatal) de asumir esta obligación de reparar al decir “el hacer cabal justicia respecto de los crímenes que constituyen violaciones a los derechos humanos, también está en la base de un proceso de reparación y prevención”.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup>“ Entendemos la reparación como un proceso individual y colectivo de crecimiento y de apropiación de una mejor calidad de vida, que implica la dignificación moral y social de la persona y del grupo familiar dañado por la represión. Sin perjuicio de la principal obligación del Estado, -responsable de las violaciones a los derechos humanos en el pasado – de asumir la reparación a las víctimas, corresponde a la sociedad toda reconocer la necesidad de esa reparación y contribuir a ella. A nuestro juicio la Comisión Verdad y reconciliación debiera hacer conciencia en tal sentido en el informe que en su oportunidad emita, a fin de que no se crea que medidas indemnizatorias del estado son suficientes para cumplir con el objeto reparatorio. El que exista una conciencia social acerca de que es un acto de justicia todo lo que se haga a favor de las víctimas, en sí contribuye a un adecuado proceso de reparación. El principio de que aquellos que en el pasado fueron los más perseguidos y marginados hoy tienen el legítimo derecho a ser privilegiados, debe hacerse carne en la sociedad.

En concordancia con lo anterior es que hemos sostenido que el primer y mayor gesto de reparación es el reconocimiento por parte del Estado de la real existencia de las violaciones a los derechos humanos y de su responsabilidad en ellas.

Creemos que si vuestra Comisión avanza más allá de ello y contribuye a que la sociedad entera se sienta involucrada en lo que ocurrió en el pasado y en la necesidad de reparación, significará que ha cumplido con parte fundamental de la tarea para la cual fue constituida” (Alejandro González Poblete, Secretario Ejecutivo de la Vicaría de la Solidaridad, 18 de octubre de 1990. Carta dirigida a don Raúl Rettig, Presidente de la Comisión)

En febrero del año 1991, la Comisión entregó su informe final, el cual se dio a conocer el 04 de marzo de 1991, ocasión en la cual se pidió perdón a las víctimas en nombre del Estado de Chile.

- Resultados de la Comisión:

- a. Se estableció que 2298 personas murieron entre el 11 de septiembre de 1973 y, el 11 de marzo de 1990 por razones políticas.
- b. Calificó 2130 casos como víctimas de violaciones a los derechos humanos y, 168 casos de violencia política, incluyendo aquellos con resultado de muerte ejercida por particulares, en contra de agentes del estado y otros (Fuerzas Armadas y Carabineros) cuyas muertes, si bien no fueron estrictamente violaciones a los derechos humanos, fueron consecuencia de la situación política del país.
- c. Se identificaron 979 detenidos desaparecidos, 1319 muertos, y 634 casos que quedaron sin clasificar por no haber formado convicción.

- Recomendaciones de la Comisión.

Lo destacable fue, sin duda, el poner en el tapete el resultado de la represión política, destacando la dimensión irreparable, o en términos de Pablo de Grieff, irredimible de la represión.

Apelando a lo ya expuesto, sobre la necesidad de recordar el pasado se podría concluir que esta Comisión nos conminó a “aceptar ese pasado, esa identidad problemática” que no implica atribuir responsabilidad a las generaciones posteriores, pero en el contexto de la transición era absolutamente necesario juzgar las instituciones políticas del pasado.

Las conclusiones de la Comisión se pueden sintetizar de la siguiente manera:<sup>38</sup>

a. “En cuanto al orden simbólico, pareciera necesario realizar un gesto que cumpla con las condiciones ya descritas, para reivindicar el buen nombre de las víctimas y, para que nunca más en Chile vuelvan a repetirse hechos, que nos ha correspondido esclarecer.

b. En el plano legal y administrativo, un procedimiento especial de declaración de muerte de las personas detenidas y desaparecidas contribuirá a establecer condiciones de calidad de vida necesarias para las familias afectadas.

c. El bienestar social de las mismas familias, reclama el restablecimiento de sus derechos previsionales en los casos en que estos se han perdido o deteriorado. La pensión única de reparación pareciera ser el instrumento más recomendado.”

Lamentablemente, estas recomendaciones fueron rechazadas por las Fuerzas Armadas y de Orden, argumentando la necesidad de contextualizar histórica y políticamente lo ocurrido a partir del 11 de septiembre de 1973.

Según la interpretación de las Fuerzas Armadas y de Orden, los procesos que investigaban a fondo los crímenes cometidos y, restituirían derechos a las víctimas, amenazaban la paz social y la estabilidad política al “reabrir” viejas heridas, y al no tomar en cuenta las condiciones históricas y políticas que justificaban la intervención.

A juicio de los autores Lira y Loveman, la noción de un bien común difuso, en cuyo nombre se justificaban sin más, las atrocidades cometidas entran en colisión

---

<sup>38</sup> Informe de la Comisión Verdad y Reconciliación, Santiago, Edición Oficial febrero de 1991; tomo II, página 836.

con el pleno respeto por los derechos humanos de cada persona, y es una disputa que define los dilemas de la transición.

Lo relevante – a juicio de los mismos autores citados - es que en la historia nacional se había intentado apagar muchos de los fuegos encendidos por los atropellos e injusticias cometidas, mediante el recurso de la impunidad.

El discurso de cada época daba por hecho que la impunidad equitativa era el fundamento más sólido de la paz social, las que en ciertos casos se complementaba con reparaciones limitadas, lo cual se podrá apreciar el final de este capítulo cuando se reseñen las políticas de reparación en Chile previo al año 1990. Después del año 1990, las víctimas reivindicaron su derecho a la verdad, la justicia y la reparación; esto es, el tema no se cerraría mientras esas reivindicaciones no fueran reconocidas como responsabilidad no sólo del Estado de Chile, sino de toda la sociedad. En palabras del ex Presidente Ricardo Lagos, se trataba en ese tiempo de “dar un paso más”.

ii. Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura.

Resulta interesante conocer cómo se manejó a nivel conceptual en esta Comisión, lo relativo al deber de reparación y el concepto de reconciliación.

Esta comisión fue creada como órgano asesor del Presidente de la República, mediante decreto supremo N° 1040, de Interior, del año 2003 bajo la presidencia de Ricardo Lagos Escobar. Fue presidida por el arzobispo Sergio Valech Aldunate, razón por la cual se conoce como “Comisión Valech”.

Sus objetivos fueron básicamente dos:

1. El determinar, como ya se ha hecho, de manera rigurosa quienes fueron las personas que sufrieron privación de libertad y tortura por razones políticas durante el gobierno militar.

2. Proponer al Presidente de la República las condiciones, características, formas y modos de las medidas de reparación, austeras y simbólicas que podían otorgarse a las personas que reconocidas como prisioneros políticos o torturados, no hubieren recibido hasta la fecha otro beneficio de carácter reparatorio derivado de tal calidad.

Todo lo anterior, debía ser hecho “según el recto criterio y conciencia de sus miembros, y con la mirada de procurar la reconciliación entre los chilenos.

El fundamento de la reparación<sup>39</sup>, era el hecho que podremos aspirar a un futuro digno, sólido y democrático sólo si somos capaces de hacerlo sobre la base de la paz social, la solidaridad y la unidad de todos los chilenos, y que eso pasa por superar la fractura social, política y moral que nos afecta. Para seguir avanzando – señalaba el mismo informe – en el delicado proceso de sanar heridas se requiere profundizar y complementar las medidas de reparación que hasta ahora se han aplicado y mejorar la protección, promoción y garantía del pleno respeto a los derechos humanos fundamentales, reconociendo que difícilmente se podrá lograr una solución definitiva. Se señalaba, además, que el país tiene la responsabilidad política, ética y social de desplegar todos los esfuerzos posibles para reparar, aunque sea en parte las gravísimas consecuencias de hechos tan injustos y dolorosos como los que le tocó investigar a esta Comisión.

En el informe final aparece claramente establecida la obligación del Estado de Chile de reparar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, lo cual ha sido consagrado como un principio en el Derecho Internacional Público, en materia de responsabilidad estatal, cuestión reconocida y aceptada no sólo por la doctrina

---

<sup>39</sup> Contenido en la propuesta sobre derechos humanos presentada por el ex Presidente Ricardo Lagos Escobar en agosto del año 2003 llamada “No hay mañana sin ayer”.

sino así también por la jurisprudencia, además de su recepción en tratados específicos.<sup>40</sup>

- Fundamentos de la Comisión:<sup>41</sup>

a. Las reparaciones en los procesos de transición a la democracia no sólo cumplen una función individual respecto a la víctima, sino que poseen dimensiones sociales, históricas y preventivas.

b. Las motivaciones para reparar los casos de violaciones masivas y sistemáticas tienen que ver con las víctimas, pero también con la forma en que la sociedad establece bases de convivencia social fundadas en el respeto a los derechos humanos.

c. Ofrecen la oportunidad histórica de reformular apreciaciones donde todos los sectores pueden sentirse respetados y restablecidos en sus derechos.

d. Finalmente, las reparaciones se vinculan con la posibilidad de prevenir que en el futuro puedan repetirse hechos que la sociedad en su conjunto rechaza.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> En nuestro derecho interno aquello se reconoce en el inciso segundo del artículo 5° de la Constitución Política del año 1980, el cual señala: “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Ese inciso fue modificado por el artículo único, N° 1 de la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, lo cual está en directa relación con el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” de 1966 (Dcto. N° 778, DO de 29 de abril de 1989; “Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” de 1966 (Dcto. N° 326, DO de 27 de mayo de 1989; “Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Pacto de San José de Costa Rica), Dcto N° 873, DO de 05 de enero de 1991).

<sup>41</sup> “Informe de la Comisión sobre Prisión Política y Tortura”, Santiago, 10 de noviembre de 2004; Síntesis, páginas 35 - 41.

<sup>42</sup> Estas conclusiones resultan muy coherentes con las opiniones vertidas por Habermas y Jaspers, a propósito de la obligación del Estado alemán por las víctimas del Holocausto.

- Principios que acogió la Comisión:

Esto es, qué motivó su trabajo, para llevar adelante el proceso de reparación, todo ello en el marco de la experiencia internacional.

a. Justicia para las víctimas: Su percepción como así también la de la sociedad son centrales, en el sentido que ambas deben percibir que las medidas de reparación también permiten restablecer un orden que ha sido roto.

b. Integralidad: Esto es, que se busque dar respuesta a las diversas necesidades de las víctimas, tanto individuales como colectivas, materiales e inmateriales. Debe también facilitar el reconocimiento por parte de la sociedad de lo ocurrido, su acogida a las víctimas y su compromiso de aprender de la experiencia, así como contribuir a edificar las bases para una convivencia en el respeto de todas las personas.

- Conclusiones de la Comisión

a. Reconocimiento de las víctimas como individuos y como ciudadanos: Su reconocimiento como tal por ser parte de los Estados no puede dejar de estar presente en un proceso reparatorio.

b. Confianza cívica de los ciudadanos: Para reparar las redes sociales rotas.

c. Solidaridad social e individual: En cuanto a la posibilidad de que las personas puedan ponerse en el lugar de otros, siendo la reparación una medida legítima para un miembro ilegítimamente dañado. Igualmente refiere a reintegrarse en un proceso de confianzas.

d. Reconocer claramente quiénes son las víctimas: Esto es, estableciendo límites definidos y acotados para el proceso de reparación, medidas a adoptar y plazos para ello.

En definitiva la obligación de reparación por parte del Estado chileno nace o, o reconoce como fuente:

- La obligación del Estado de reparar los actos de prisión política y tortura.
- Las consecuencias en las víctimas reconocidas por la Comisión.
- La necesidad de que la sociedad adopte medidas de prevención que aseguren la no repetición de los hechos y, el respeto a los derechos humanos.

## **1.5 Revisión comparada de reparaciones por violaciones a los Derechos Humanos. Caso alemán, caso argentino y caso sudafricano.**

Siguiendo la línea de análisis planteada en el acápite anterior – referido al modelo de democracia inclusiva - y con el objeto de revisar en los hechos la manera como los Estados han implementado políticas de reparación luego de violaciones masivas a los derechos humanos, se expondrán los casos de tres Estados; uno de ellos por causa de guerra y los otros dos, producto de cruentas dictaduras.

### **1.5.1 Caso alemán: Víctimas del Holocausto.**

Asociado a este modelo aparecen los primeros programas de reparación negociados con lo que posteriormente se conocerán como Organizaciones no Gubernamentales (ONGs). Estadísticamente se conocen cifras que indican que a diciembre del año 2001 la RFA había pagado aproximadamente US\$ 61,5 billones, el equivalente a 70 billones de marcos alemanes, por conceptos de reparaciones, incluyendo US\$ 47,5 billones, unos 42,5 billones de marcos alemanes, según leyes federales de indemnización individual.<sup>43</sup>

El acuerdo de Luxemburgo del año 1952, que negoció la RFA, el nuevo Estado de Israel y ONGs judías, agregó que la RFA redactaría una legislación nacional que contemplaría indemnizaciones individuales. En el hecho tal ley se dictó en el año 1953 siendo esta mejorada por otros cuerpos legales los años 1956 y 1965. Sí es necesario hacer presente que previo a la dictación de las leyes

---

<sup>43</sup> DE GRIEFF, Pablo. “Los esfuerzos de reparación en perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de la justicia imperfecta”. Revista Estudios Socio-Jurídicos - Universidad de Rosario, Bogotá; número especial; Volumen (7): 153-199 pp.; agosto de 2005

federales aludidas, ya era posible registrar legislaciones locales de reparación individual.<sup>44</sup>

Estas políticas de reparación tenían, por cierto, un carácter o sustrato moral, pero no necesariamente fueron populares entre los germanos quienes sí podrían entenderlas sobre la perspectiva de un interés por unificar a la Alemania Oriental con la Occidental. Israel, entretanto, discutía la posibilidad de exigir compensación a la Alemania Occidental; lo que sí es una certeza es que hubo transferencia de bienes y capital a Israel.

Ahora bien, no obstante el vaivén entre resistir o aceptar tales políticas, es importante relevar que quienes diseñaron las políticas de reparación alemanas separaron absolutamente las bases legales de reparación, del carácter imperdonable, desde la perspectiva moral, de los crímenes alemanes que fueron causa indubitada de tales reparaciones.

- Acuerdo de Luxemburgo (1952). Sus principales acuerdos fueron:
  1. La RFA le pagaría al Estado de Israel US\$ 882 millones, entre los años 1953 y 1965.
  2. La RFA aceptaría implementar una serie de leyes para reparaciones individuales.
  3. La RFA aceptaría pagar US\$ 107 millones a la Conferencia de Reclamaciones. Esta suma efectivamente se pagó a Israel en bienes, los cuales fueron vendidos y su producido transferido a dicho Organismo.
  4. Alemania aceptó entregar la tercera parte del total de 345 billones de marcos alemanes en divisas, para la compra de petróleo a Gran Bretaña.

---

<sup>44</sup> Ley de restitución de los aliados de 1947, y ley de compensación establecida en la zona ocupada por los E.E.U.U., del año 1949.

Los fines de estos pagos fueron diversos, siendo distribuidos por la Conferencia de Reclamaciones. Se desarrollaron programas humanitarios, culturales y de asistencia de no emergencia; se ayudó también a la población judía en Francia, Bélgica y Holanda.

- Leyes de indemnización individual (1953, 1956 y 1965).<sup>45</sup> Sus principales acuerdos fueron:

1. Establecimiento de criterios de elegibilidad y procedimientos para aquellos que por política, raza o religión fueron perseguidos por el partido Nacional Socialista. Daños diferentes a estos no eran compensables, no obstante lo cual, la posibilidad de reclamar por daños a su carrera o propiedad aunque no existiera daño físico o psicológico.

2. La compensación se limitó a antiguos ciudadanos alemanes, refugiados y apátridas.<sup>46</sup>

3. Los demandantes elegibles debían probar la persecución a través de medidas “aprobadas oficialmente”, cuestión que resultó en el hecho bastante difícil.

4. Las víctimas debían presentar reclamaciones individuales que serían enviadas, primero, a las agencias de reparación provinciales. Se establecieron medidas recursivas para el evento de no ser elegibles.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Ley Federal Suplementaria de 1953; Ley Federal de Compensación de 1956, y Ley Final Federal de Compensación de 1965.

<sup>46</sup> Apátrida: Designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún estado, conforme su legislación. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, Capítulo I, artículo 1, n°1.

<sup>47</sup> Primero, ante las Cortes Provinciales, luego en las Cortes de Apelaciones y, finalmente ante la Corte Suprema Federal.

5. Los demandantes mayores de 60 años, lo necesitados y enfermos, con una pérdida de capacidad de ganancia de - al menos – un 50% gozaban de prioridad en el proceso de calificación.

6. Paralelamente se podían buscar indemnizaciones por daños ocurridos entre el 30 de enero de 1933 y el 08 de mayo de 1945. Tales daños podían ser: a la vida, al cuerpo, a la salud y, a la libertad; a las propiedades y activos, a la profesión y progreso económico, en los términos siguientes:

i. Compensación por pérdida de la vida.

- Las viudas, hijos y parientes dependientes, podían solicitar pensiones por muerte culposa. Su forma de cálculo sería la cantidad pagada a las familias de funcionarios públicos que morían accidentalmente en el trabajo, dependiendo de su antigüedad en el puesto.
- En 1965 se amplió el plazo para la compensación por muerte, ocurrida hasta ocho meses después del 08 de mayo de 1945, inclusive para parientes sobrevivientes de las víctimas.
- A diciembre del año 2001, se habían pagado aproximadamente US\$ 3,5 billones en reclamaciones de indemnizaciones vitalicias, siendo el promedio de una pensión vitalicia US\$ 697 mensuales.

ii. Compensación por salud.

- Derecho a atención médica por “daños no insignificantes”<sup>48</sup>.
- Para obtener el beneficio, los demandantes debían acreditar la pérdida de capacidad de ganancia y, que esta fuera al menos un 30%, para lo cual se

---

<sup>48</sup> Aquellos daños que no disminuían la productividad espiritual o física del perseguido y que no se preveía que lo hiciera.

tomaba el ingreso promedio de la víctima durante los tres años anteriores a inicio de la persecución.

- En 1965 el 30% anterior, se redujo al 25% y, se habilitaron fondos para demandantes que requirieran fisioterapia.
- En 1965 se establecieron presunciones para facilitar la prueba, V. gr.: si un demandante había sido encerrado por un año en un campo de concentración, sus problemas de salud posteriores se podían vincular a la persecución Nazi.
- A diciembre del año 2001 por este concepto se había pagado la cantidad de US\$ 21,8 billones, con un promedio de pensión de US\$ 450 mensuales.

iii. Compensaciones por daños a la libertad personal.

- Los demandantes para acceder a ella debieron estar sometidos a las condiciones establecidas en el n° 16 de la Ley de 1953, esto es, encarcelación en prisión política o militar, detención en un campo de concentración, detención para interrogación o castigo, residencia forzada en un ghetto, trabajos forzados, entre otros.
- A esa data la compensación ascendía aproximadamente a US\$ 35.
- En 1956 se amplió el beneficio para quienes fueron forzados a llevar la estrella de David o, a vivir en condiciones infrahumanas de clandestinidad.
- A diciembre de 2001, por este concepto se habían pagado aproximadamente US\$ 1,27 billones.

iv. Compensaciones por patrimonio, activos e impuestos discriminatorios.

- Los demandantes no tenían derecho a la restitución sólo a la compensación, por daños en contra de la propiedad, por activos perdidos debido a boicoteos o, por el pago de impuestos discriminatorios, V. gr. El impuesto sobre la fuga de capital, instaurado por el Reich que gravaba a quienes buscaban emigrar de Alemania.
- Las pérdidas de propiedad tenía que haber que haber sido causada porque el demandante huyó o emigró del país, o “fue privado de su libertad”.
- La cantidad máxima por este concepto en todas sus categorías, era de aproximadamente US\$ 18.75, de la cual las reclamaciones por concepto de efectos personales no podía sobrepasar los 500 marcos alemanes, o una y media veces el salario anual de la víctima en 1932.
- En 1956, esta categoría se dividió en tres clases separadas, cada una con un tope compensatorio, salvo la compensación por impuestos discriminatorios que no tenía tope. Para el caso de compensación por pérdida de la propiedad el tope era 75.000 marcos alemanes.<sup>49</sup>
- A diciembre de 2001, el gobierno alemán había pagado por este concepto aproximadamente US\$ 568 millones.

v. Compensaciones por daños en contra de la profesión o el progreso económico.

- Los demandantes eran trabajadores independientes o empleados de empresas privadas (o sus parientes dependientes), quienes tenían derecho a un pago máximo a la época de US\$ 6250 por el tiempo transcurrido entre el inicio de la persecución, despido o restricción de los deberes, hasta el 01 de

---

<sup>49</sup> Los demandantes podían presentar reclamaciones sobre la base del valor de reposición pero, sin exceder el tope.

enero de 1947, fecha en la cual se entendía podían alcanzar un estándar de vida adecuado.<sup>50</sup>

- Si la víctima no podía retomar su profesión, podía optar a recibir la pensión anticipada, la cual se calculaba como las dos terceras partes de la pensión para la categoría relevante de funcionario público.
- Se contempló un préstamo máximo para víctimas cuyas carreras habían sido perjudicadas, ascendente a 30.000 marcos alemanes. Además, podían reclamar hasta 5.000 marcos alemanes para completar estudios.<sup>51</sup>
- En 1956, se flexibilizó el reglamento para los trabajadores independientes y empleados de las empresas privadas, pudiendo elegir entre una pensión o, el pago único de capital.
- Para cuantificar el daño profesional se consideraba una pérdida de ganancia de - al menos – 25% de capital para generar ingresos, en el caso de trabajadores independientes y empleados privados.
- A diciembre del año 2001, el gobierno alemán había pagado por este concepto aproximadamente US\$ 8,8 billones.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> La suma se calculaba como, al menos, las dos terceras partes del pago del funcionario público, durante ese período.

<sup>51</sup> Esta suma luego se aumentó a 10.000 marcos alemanes.

<sup>52</sup> La ley final de 1965 creó también, un fondo de adversidad equivalente a US\$ 300 millones de la época, para apoyar a refugiados de Europa oriental que, hasta el momento, no eran elegibles para la compensación según el *Bundesentschädigungsgesetz* o BEG, grupo compuesto principalmente por emigrantes entre 1953 y 1965.

### 1.5.2 Caso Argentino.<sup>53</sup>

De acuerdo a estándares internacionales, las compensaciones pagadas por el gobierno argentino fueron inusualmente altas.

## 1.3 Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP).

Fue establecida por el ex presidente trasandino Raúl Alfonsín el 15 de diciembre de 1983, sólo cinco días después de asumir el mando de la nación. Su objetivo fue reaccionar ante las desapariciones masivas que habían ocurrido durante los años de Gobierno Militar, y los anteriores a él, pues el estado de sitio se declaró el 06 de noviembre de 1974 estando en el gobierno María Estela Martínez de Perón, en tanto que el golpe de estado sólo ocurrió el 24 de marzo de 1976.

Cabe destacar que hubo esfuerzos legislativos previos al informe final, creación de la misma Comisión. Efectivamente, tiempo antes de publicarse el informe de esta Comisión y sólo tres meses después de la asunción de Alfonsín, se promulgaron una serie de leyes cuyo objetivo era reinstaurar a diferentes tipos de empleados oficiales que habían sido despedidos por razones políticas y, compensarlos por la pérdida de sus beneficios jubilatorios.

El 30 de octubre de 1986, se les ofreció un apoyo moderado a las viudas e hijos de los desaparecidos mediante la Ley N° 23.466.<sup>54</sup> La ley parecía orientarse a

---

<sup>53</sup> “Que se tomen las medidas necesarias con el fin de permitir que los hijos o familiares de los desaparecidos durante la represión reciban asistencia económica: becas educativas, asistencia social y oportunidades de trabajo. Al mismo tiempo, deben tomarse las medidas apropiadas para enfrentar los diversos problemas familiares y sociales surgidos a raíz de la desaparición forzosa de personas.” CONADEP, Nunca Más, Informe Final.

<sup>54</sup> Los beneficiarios de la ley eran los cónyuges de los desaparecidos (siempre y cuando hubieran convivido hasta el momento de la desaparición y por un mínimo de cinco años), sus hijos menores de 21 años (a menos que fueran discapacitados, en cuyo caso la pensión sería vitalicia), los huérfanos que hubieran vivido regularmente con la familia de la víctima

la situación de las viudas y los hijos de los desaparecidos, o sea, beneficios de sobrevivencia más allá de la compensación proporcional del daño sufrido; inicialmente esta ley ofrecía la mitad de un salario mínimo, acumulables V. gr.: en el caso de una madre y un hijo. Posteriormente, para el cálculo del beneficio se usó la solicitud, utilizando como medida la pensión mínima de un trabajador aproximadamente US\$ 200 mensuales. Se otorgó además, cobertura médica y de drogas a los beneficiarios, a través del Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.<sup>55</sup>

Aunque la cobertura no fue mayor en cuanto a las reparaciones, no adquirió la relevancia de hechos que afectaban en ese entonces la política argentina. Así, las intentonas golpistas (4) entre los años 1984 y 1986 acapararon la mayor atención, motivados estos por los juicios a la Junta.

Lo anterior condujo a la dictación de dos leyes: la ley de Punto Final, y la ley de Obediencia Debida, las cuales buscaban limitar el riesgo de enjuiciamiento de los militares al establecer plazos para la iniciación de nuevos casos y proteger de responsabilidad a quienes cometían crímenes a nombre de otros.

- a) Ley de Punto Final, N° 23.492 (1986): Cualquier cargo contra militares debía presentarse hasta febrero del año 1987. En el hecho, el gobierno no esperaba que las Cortes pudieran llevar los procesos, pero siete Cortes Federales suspendieron sus recesos y antes del plazo habían procesado 300 oficiales de alto rango.
- b) Ley de Obediencia Debida, N° 23.251 (1987):

---

antes de la desaparición y los padres y/o hermanos de las víctimas que no estuvieran en capacidad de trabajar y que no recibieran apoyo mediante otras pensiones o beneficios.

<sup>55</sup> En Chile el pago de los beneficios derivados de las leyes de exonerados políticos, se entregó al Instituto de Normalización Previsional.

- Limitaba las responsabilidades de los oficiales subalternos y suboficiales de los soldados de las fuerzas armadas y, del personal de la policía o la penitenciaría.
- El requisito era que pudieran establecer que habían actuado en cumplimiento de las órdenes de las autoridades.

Sin embargo, el país entró en una profunda crisis económica que afectó la gobernabilidad, llevando a la dimisión de Alfonsín, asumiendo en su reemplazo Carlos Saúl Menem el 09 de julio de 1989.

Llegado Menem al poder, y no obstante la existencia de las dos leyes antes mencionadas, que impedían o entrababan el inicio de juicios criminales por violaciones a los derechos humanos, igualmente concedió el perdón presidencial a miembros de juntas militares que habían sido condenados, como así también a oficiales procesados.

En este escenario se reactivaron las iniciativas de reparación, presentándose casos antes las Cortes Argentinas como también a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, casi todos por encarcelamientos injustificados.<sup>56</sup>

- Decreto 70/91 de 10 de enero de 1991.  
Este decreto extendía los beneficios a personas que durante el estado de sitio habían sido detenidas por autoridades ejecutivas nacionales antes del 10 de diciembre de 1983 y, que cumplían con las siguientes condiciones:
  1. Haber solicitado y haberseles negado la compensación por medios judiciales antes del 10 de diciembre de 1985.

---

<sup>56</sup> Prácticamente no prosperaron los procesos en cortes argentinas pues, al llegar casos a la Corte Suprema, se rechazaban por aplicación de la prescripción.

2. Que tal rechazo haya sido por motivos de prescripción o, tener reclamación en curso al momento de la ejecución del decreto. Para este último caso, se dio la opción de continuar con el proceso y, en caso de rechazo por prescripción, se permitía solicitar los beneficios establecidos por el decreto o, aceptar la compensación que el mismo decreto establecía, debiendo en tal caso desistirse de las acciones judiciales.

3. Los beneficios que ofrecía, se basaban en el salario de la más alta categoría del personal civil de la administración pública nacional, para así separar las ideas de reparación a la de compensación, especialmente en lo que decía relación con la compensación laboral.<sup>57</sup>

4. Los beneficiarios recibirían 1/30 del salario del más alto funcionario civil por cada día que la víctima hubiera estado detenida aproximadamente US\$ 27 de la época.

5. Se compensaba a las familias de quienes habían muerto mientras estaban detenidos y, a quienes habían sufrido lesiones graves, de acuerdo al Código Penal argentino. Para el primer caso, se pagaría US\$ 27 por cada día de detención más el equivalente a cinco años de detención a la misma tasa (US\$ 46.275); para lesiones graves US\$ 27 por día de detención, más el 70% de la suma correspondiente a cinco años de detención (US\$ 34.492).

6. Las solicitudes debían presentarse ante el Ministerio del Interior y, su declaración podía ser apelada ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo contencioso administrativo.

7. El aceptar los beneficios de este decreto exigía renunciar al derecho a presentar reclamaciones civiles.

---

<sup>57</sup> Tal como señaló en algún momento el antiguo jefe de la oficina encargada de implementar el programa de reparación, esta selección de la unidad para calcular la reparación "implicaba romper con los criterios aplicados a los accidentes del trabajo. La cárcel no era un accidente.

8. Los fondos para el pago de estas cantidades, se obtuvieron del presupuesto general de la nación.

▪ Ley N° 24.043.

1. Ampliaba el acceso a los beneficios, pues los ofrecía no sólo a aquellos que había sido detenidos por orden de autoridad ejecutiva nacional por decretar estado de sitio, sino también a los detenidos por tribunales militares, con o sin sentencia. No se condicionaba el acceso al beneficio con el haber iniciado un pleito civil.

2. En cuanto a la estructura los beneficios de esta ley fueron los mismos que los del decreto 70/91 pero, variaron los montos, siendo significativamente mayores.<sup>58</sup>

3. Las solicitudes debían presentarse a la oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, debiendo los demandantes declarar bajo juramento, el haber sido detenidos en las condiciones que señalaba la ley, entre el 06 de noviembre de 1974 y el 10 de diciembre de 1983. El material de prueba podía ser muy amplio y aquellos emanados de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y el material periodístico y bibliográfico era evaluado junto con el resto de evidencia aprobada.

4. El plazo máximo para presentar las reclamaciones era el 17 de septiembre de 1998, data a la cual llegaron 13.600 solicitudes de las cuales aproximadamente 780 fueron concedidas.

5. Los beneficios no se pagaron en efectivo sino en bonos del Estado. En opinión del autor De Grieff: “Claro está que un gobierno debe asegurar el pago de los bonos. Pero dado que la emisión de bonos no tiene un impacto directo sobre el presupuesto del año en curso (2005) y, que esta serie de bonos vencería en 16 años, y teniendo en cuenta el corto ciclo de la toma democrática de decisiones,

---

<sup>58</sup> Con esta tasa, los beneficios de cinco años ofrecidos a las familias de quienes habían muerto en prisión aumentaron de US\$ 46.275 a \$136.254.50, y el 70% de esta suma, ofrecido a quienes habían sufrido lesiones graves, aumentó de US\$ 34.492 a \$94'490.10.

resulta fácil entender porque la administración Menem pudo haber pensado que podía darse el lujo de ser magnánimo en sus medidas de reparación”.

6. Las compensaciones para detenidos fueron altas, pero nada se señalaba respecto de los desaparecidos, es más, la aceptación de dinero produjo un quiebre entre las llamadas “Madres de la Plaza de Mayo” pues, la facción Hebe Bonafini (Asociación de Madres Plaza de Mayo), argumentó que aceptar las compensaciones era recibir dinero a costa de la vida ajena.

- Ley N° 24.411 de 07 de diciembre de 1994:  
Autorizó la reparación económica para los herederos de las víctimas de la desaparición forzada y del asesinato a manos militares, miembros de fuerzas de seguridad o paramilitares.
  
- Ley N° 24.823 de 07 de mayo de 1997. Ley Parche.
  1. Su necesidad fue ante una negativa de los familiares de aceptar beneficios, si para ellos debían asumir la calidad de herederos pues significaba aceptar la muerte de las víctimas.
  
  2. Esta ley otorgaba beneficios a las víctimas de la desaparición forzada de personas pero, que se harían efectivos a través de apoderados, esto es, tenían estatus de beneficiarios pero no asumían la condición de herederos.
  
  3. Al igual que en las leyes anteriores, las solicitudes debían presentarse ante el Subsecretario de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Los medios probatorios siguieron siendo amplios.
  
  4. La ley proporcionaba beneficios para las personas que en el momento de su promulgación habían desaparecido de manera forzada, esto es: privación de la libertad personal, detención en un lugar clandestino o, negación del derecho de comparecencia ante tribunales con la consecuente desaparición de víctimas.

5. La ley no establecía un período durante el cual debió ocurrir la desaparición pero sí, debía estar desaparecido al momento de la promulgación de la ley.<sup>59</sup>

6. Los beneficios equivalían al salario mensual del personal nivel A de la administración pública nacional, multiplicado por 100; esto es, aproximadamente US\$ 224.000. Su justificación era que, es lo que habría gastado la persona desaparecida o asesinada en mantener a un cónyuge, padres e hijos, durante 10 años de ausencia.

7. Los pagos se hicieron con bonos del Estado.

8. Para mediados del 2002 se habían presentado 6.483 solicitudes por desaparición; de ellas se otorgaron 4.718. Por muerte se presentaron 1.648 solicitudes, siendo otorgadas 937.

9. El total de solicitudes fue de 5655 a US\$ 224.000 por caso, con un total de US\$ 1,3 billones.

### 1.5.3 Caso Sudafricano.

Luego de la independencia de Inglaterra, el partido mayoritario (*Afrikaner National Party*), hizo uso del *apartheid* como un medio de control.

Hubo un aislamiento del resto del mundo, dada la excesiva violencia entre razas.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Excluía como beneficiarios a las personas que habían desaparecido pero que luego habían reaparecido con vida, a las personas cuyos cadáveres habían sido identificados y, a las personas para quienes existía un certificado de defunción. Todas estas categorías podían ser reparadas según las disposiciones de la ley N° 24.043 referida a la detención injustificada o a la pérdida de la vida.

El rechazo de la comunidad internacional y las revueltas internas fueron resultado de la adopción de leyes como V. gr.: Segregación Urbana en 1948. En 1950 la población sudafricana fue clasificada en tres grupos, conforme su apariencia social y origen familiar: blancos negros y *colored*.<sup>61</sup>

Por lo anterior, el movimiento de resistencia enarboló sus derechos hasta llegar a la creación del Congreso Nacional Africano el año 1952.<sup>62</sup>

- Medidas de Represión.
  1. En 1953 la ley permitía al gobierno declarar estados de emergencia, e incrementar las penas tales como: multas, prisión o azotes. La represión fue en aumento dada la insistencia en la separación territorial y luego, de una gran protesta en 1960. Los estados de emergencia se sucedieron hasta 1989.<sup>63</sup>
  2. En 1969 terminó el actuar pacífico del movimiento de liberación, recrudeciendo el conflicto armado.
  3. En 1990 es elegido presidente F.W de Klerk y, en 1992 comienza a funcionar la Conferencia por una Sudáfrica Democrática (CODESA), iniciándose así el proceso de apertura democrática, el cual debía superar, por una parte, el *apartheid*, y por otra, la guerra de guerrillas.
  4. El presidente legalizó los grupos de liberación de los negros, para terminar con el *apartheid*.

---

<sup>60</sup> Igualmente contó con el apoyo de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia e Israel.

<sup>61</sup> Lo negros debían portar "*pass books*", documento que contenía las huellas digitales, fotografías e información sobre el acceso a áreas no negras.

<sup>62</sup> CASTELLANOS MORALES, Ethel Nataly. "Verdad, Justicia y Reparación en Argentina, El Salvador y Sudáfrica. Perspectiva comparada."; Revista Estudios Socio-Jurídicos - Universidad de Rosario, Bogotá, Número especial; Volumen (7): 200-249pp; agosto de 2005

<sup>63</sup> En 1964 es arrestado Nelson Mandela.

1. Los protagonistas del conflicto iniciaron negociaciones, de lo cual resultó una Constitución interna que defendía un orden político democrático basado en la protección de los derechos humanos fundamentales.

2. En 1994 se presentan las primeras elecciones democráticas, las cuales eligen a Nelson Mandela como el primer presidente negro de Sudáfrica y, quien hasta ese entonces era el líder del Congreso Nacional Africano. Su programa se enfocó en lograr la conciliación con la minoría blanca pero, no pudo ignorar los clamores de justicia.

3. Se dictó una ley de amnistía respecto a los actos, omisiones y ofensas relacionadas con los conflictos del pasado, cuya vigencia era el 08 de octubre de 1990 al 06 de diciembre de 1993.<sup>64</sup>

▪ Medidas de Reparación.

1. El apartheid fue superado con una nueva Constitución, la cual estableció provisiones para la transición. Una de ellas fue el dar la oportunidad a las víctimas de contar las violaciones y recomendar reparaciones a la Comisión “Verdad y Reconciliación”.

2. Se concedió una amnistía para las fuerzas de seguridad y los miembros de los cuerpos del movimiento de liberación, con la condición de ir a la Comisión y relatar en audiencias públicas los hechos relacionados a sus acciones.

3. *AZANIAN Peoples Organization (AZAPE)*, demandaron ante la Corte Constitucional a fin de declarar inconstitucional la ley para la promoción de la unidad nacional y la reconciliación (Act 34 de 1995), por considerar que se favorecía a los perpetradores de delitos de grupos ilegales, si éstos estaban se lograban enmarcar

---

<sup>64</sup> *Truth and Reconciliation Act or The Promotion of National Unity and Reconciliation Act 34 of 1995.*

antes del 06 de diciembre de 1993. La norma fue declarada constitucional en aras de la reconstrucción del país.

4. La comisión “Verdad y Reconciliación” sudafricana, tenía algunas funciones judiciales V. gr.: citar a los ciudadanos para escuchar el esclarecimiento de la verdad, quien se negara debía afrontar un juicio criminal. La función principal de esta Comisión fue reconstruir la historia, desde el establecimiento del apartheid el año 1964 hasta 1994, cuando asumió Mandela.

5. La Comisión se integró de diversos y variados miembros, en cuanto a sus ocupaciones, pero no se aceptaron miembros de las fuerzas armadas ni del ala armada del Movimiento de Liberación.

La Comisión podía recopilar información, hacer búsquedas y allanamientos, realizar citaciones, identificación de violaciones, establecimiento del curso y alcance de las mismas; decidía si era parte de un plan sistemático pudiendo llevar a juicio a personas o instituciones responsables. Se constituyeron en los lugares más remotos del territorio para escuchar a las víctimas, y facilitar su participación en el proceso.

- Sobre los alcances de la amnistía, se estuvo a lo señalado en la ley.
- Se consideraron cuatro tipos de violaciones: secuestro, violación sexual, muerte y tratamiento severo.<sup>65</sup>
- Dentro del proceso de reconciliación, fue en extremo importante la realización de las audiencias, como método de reconstrucción de la verdad, permitiendo además que las víctimas pudieran expresar dolor, sus angustias y sentimientos, como parte del proceso de reconocimiento y dignificación.

---

<sup>65</sup> Por tratamiento severo se entendieron las medidas para hacer sufrir a las víctimas Vgr.: mal trato, golpes, lesiones por envenenamiento, heridas y todo tratamiento inhumano.

- En cuanto a las medidas de reparación, en concreto sólo el 8% de las víctimas pidió dinero, el resto hizo peticiones relacionadas con salud, educación, acceso a servicios públicos.
  - La única intervención internacional que se permitió fue el del financiamiento del proceso.
- Gastos.

Los gastos de la Comisión oscilaron en los US\$ 65 millones.

En su informe final – presentado en 1998 – luego de más de dos años de trabajo, investigaron aproximadamente 7000 casos, con una planta de personal de 300 oficiales en 4 oficinas y, con un presupuesto anual de US\$ 18 millones.

## **1.6 Políticas de reparación en Chile, previas al año 1990.<sup>66</sup>**

Las políticas de reparación en nuestro país, posteriores al año 1990 serán analizadas en extenso en el siguiente capítulo de este trabajo, y aquellas implementadas durante el régimen militar ya fueron analizadas dentro del numeral 2.

Sin embargo, es necesario hacer presente que a lo largo de la historia republicana chilena existen antecedentes de iniciativas de reparación luego de guerras civiles y dictaduras. Básicamente tales leyes tendieron a restituir bienes confiscados y reincorporar a los destituidos a sus puestos de trabajo; la técnica legislativa utilizada fue de leyes y medidas específicas de reparación.

- Medidas de Reparación después de la guerra civil de 1830.

1. Se formularon más de 12 años después, en relación a la derrota de Lircay.

La ley de amnistía de 1841 del gobierno de Manuel Bulnes, estableció para los desterrados políticos que “por el hecho de la amnistía no se concede la restitución de honores, empleos o sueldos”.

2. Las medidas de 1842 permitieron:

i. Rehabilitación en sus grados y empleos a los generales, jefes, oficiales, separados de sus servicios por decretos de 1830; y a las viudas, hijas, madres de quienes habían fallecido, pagándoles montepíos conforme el reglamento de la época.

---

<sup>66</sup> LOVEMAN Brian y LIRA Elizabeth; “Políticas de Reparación” , Santiago, Editorial Lom, 2005, páginas 22 - 29

ii. Otorgamiento de una compensación de \$20.750 al General Ramón Freire por la confiscación de su hacienda “Cucha Cucha”.

iii. Concesión por el Congreso de una pensión de \$25.000 a la familia de Ramón Freire, una vez fallecido este, por servicios prestados a la patria. Esta pensión se haría efectiva entregando anualmente a su viuda doña Manuela Caldera, la cuarta parte de dicha suma hasta cubrirla en su totalidad.

- Medidas de Reparación después de la guerra civil de 1859.

1. Fueron similares a las anteriores.

2. Con la llegada de José Joaquín Pérez, se buscó la reconciliación entre conservadores, liberales y nacionales con una política de amnistía general que se extendía hasta 1839.

3. Entre 1861 y 1869, se promulgaron leyes de pensión por gracia, montepíos militares y abonos de tiempo para ex – opositores políticos y militares y “por sucesos políticos o militares de 1830, 1851 y 1859”.

- Medidas de Reparación después de la Guerra Civil de 1891.

1. Las medidas de reparación para civiles y militares derrotados, consideraron abonos de tiempo, reintegro a funciones anteriores, pensiones y montepíos. Además, lo que la ley llamó “gratificaciones”, semejantes a una bonificación compensatoria dada de una sola vez, calculados según la relación con la remuneración que hubiere percibido con tope de un año de remuneración.

2. Se dictó una ley para la calificación de servicios y, la concesión de montepíos a los amnistiados y sus familias. El plazo para impetrar el beneficio era de 6 meses.

Esta ley facultó al Presidente de la República para que en el plazo de un año llamara a calificar servicios a los ex jefes y oficiales del Ejército y la Armada amnistiados y, conceder montepíos a las familias de los que se encontraban en la situación de la ley del 04 de febrero de 1893.

3. No tenían derecho al beneficio anterior, quienes no hubieren rendido cuenta adecuadamente de los fondos fiscales recibidos y, quienes hubieran sido procesados como reos de atentados contra personas o propiedades.

4. Se establecieron condiciones para la jubilación de los “empleados separados de sus puestos por causa de sucesos políticos de 1891”. El monto se calculaba en relación al sueldo y al tipo de empleo que tenían al 01 de enero de 1891, debiendo comprobar años de servicio hasta la fecha que fueran separados.

La misma ley señaló que los empleados jubilados por esta ley podían ser llamados al servicio por el Presidente de la República, para ocupar puestos de la misma categoría de aquellos en que fueron jubilados. Si el empleado se negaba a aceptar el puesto sin justificación, cesaba en el goce de su jubilación.

5. Se otorgaron gratificaciones a los empleados civiles separados de sus puestos por sucesos políticos del año 1891. Se autorizó al Presidente de la República para conceder a los empleados civiles separados de sus puestos entre el 01 de julio de 1890 y el 01 de marzo de 1892, que no tenían derecho a jubilar, pero que no habían trabajado por un año o más, una remuneración equivalente al 10% del sueldo anual asignado al empleo, al 31 de diciembre de 1890, por cada año de servicios que se comprobaran. Esto no se aplicaba a quienes ya habían obtenido en propiedad algún empleo público remunerado, con un sueldo no inferior al 50% de aquel del que fueron privados. Los derechos otorgados no eran embargables y pertenecían a la viuda e hijos de los ex empleados, con arreglo a la ley del montepío.

6. Se otorgaron pensiones a los jefes, oficiales y tropas del ejército y la Armada Presidencial al año 1891. Concedió por gracia a los jefes, oficiales e individuos de tropa que quedaron inválidos que habían pertenecido al Ejército o, la Armada y que habían recibido órdenes del gobierno de 1891, el derecho a disfrutar de los beneficios de la ley del 22 de diciembre de 1881,<sup>67</sup> a contar de la fecha en que se acogieron a los beneficios. Estas personas debían haber estado en servicio al 31 de diciembre de 1890, tomando como referencia los empleos que tenían a esa fecha. Se incluyeron a jefes, oficiales e individuos de tropa de la Guardia Nacional que habían resultado inválidos. La ley fijó los fondos en \$800.000 anuales, facultado al Presidente de la República a rebajarlo en caso que se sobrepasara esa cantidad.

7. La ley N° 2.040 declaró expresamente que los inválidos del ejército presidencial a los que refería el artículo 1° de la ley del 03 de febrero de 1905 y los del ejército de línea o, de los buques que obtuvieron nombramiento en 1891, tenían derecho a los beneficios de la ley del 22 de diciembre de 1881 conforme al empleo que tenían a 1891. De iguales derechos gozarían los inválidos absolutos a consecuencia de accidentes de campaña, así como inválidos relativos de la Guardia Nacional movilizada que hubieran sido heridos.

- Medidas de reparación después de la dictadura de Carlos Ibáñez del Campo (1927 - 1931).

Durante su gobierno operó una red de represión policial que afectó a grupos y personas de distinta afiliación política y sindical. Hubo gran cantidad de relegados, presos y torturados.

Terminado el gobierno se creó una Comisión para investigar los crímenes de la dictadura, la cual se diluyó luego de unos meses.

---

<sup>67</sup> Correspondiente a la guerra contra Perú y Bolivia.

1. La Ley N° 5039 concedió una pensión de gracia de \$10.000 a doña Violeta de la Cruz y, su hija Margarita María en atención a los servicios prestados por su padre don Alberto Zañartu Campino, la cual se regiría por las disposiciones de la ley de montepío militar desde el 01 de enero de 1932.

2. La ley N° 5132 concedió por gracia por 10 años, a doña Rosario Riveros Martínez, viuda de don Casimiro Barrios y, a sus hijos legítimos; a doña Carmela Suárez y a sus cinco hijos; y a la viuda e hijos de don Francisco Ramírez, una pensión de \$500 mensuales por familia con arreglo a la ley de montepío militar. Los hijos e hijas de don Casimiro Barrios, Miguel Bayón Flores y Francisco Ramírez, fueron eximidos del pago de los derechos y gastos de matrículas, exámenes y títulos, u otros desembolsos que se pudieran establecer en el futuro.

Observaciones a las medidas de reparación implementadas en Chile entre 1830 y 1972.

a) Destaca como medida reparatoria la reintegración a los puestos de trabajo, abonos de tiempo, jubilaciones y gratificaciones; esto es, bonificaciones compensatorias calculadas en referencia al sueldo que le habría correspondido al beneficiario.

b) A los inválidos se les dio un trato especial, reconociéndoles conforme su grado de discapacidad, derecho a pensiones definidas en leyes anteriores<sup>61</sup>. Dado este mayor gasto se facultó al Presidente de la República a reducir las pensiones individuales o, a aumentarlas en caso de disminución de beneficiarios, muchas de estas leyes fueron promulgadas más de 15 años después del término de la revolución de 1891.

---

<sup>61</sup> Después de la guerra de 1891.

c) Aparecen indemnizaciones especialísimas que favorecieron a personas muy determinadas; su justificación eran los respectivos decretos favoreciendo a cuatro familias.<sup>62</sup> Como no hubo más denuncias se ignora si hubo más casos.

---

<sup>62</sup> Familia de Ramón Freire y las de la dictadura de Ibáñez: Casimiro Barrios, Francisco Ramírez y Miguel Bayón

## **CAPÍTULO II**

## **“LEYES DE REPARACIÓN EN CHILE, CON POSTERIORIDAD AL AÑO 1990”<sup>68</sup>**

Sumario:

- 1.- Antecedentes
- 2.- El programa PRAIS.
- 3.- Leyes de Exonerados Políticos. Cronología legislativa leyes N°s 19.234, 19.582 y 19.881.  
Beneficios previsionales específicos de las leyes de exonerados políticos.
- 4.- Comentarios finales.

### **2.1- Antecedentes.**

Luego del golpe militar del 11 de septiembre de 1973 hubo un masivo despido de trabajadores identificados como adherentes al gobierno de la Unidad Popular; esto ocurrió en la administración pública como así también en las empresas intervenidas por el gobierno de la UP en el lapso 1970 – 1973. El fenómeno se verificó también en las universidades y centros educativos, siendo la causal invocada para las desvinculaciones, las adhesiones políticas de los trabajadores y su condición de “enemigos de la patria”, lo cual significó que – en muchos casos – el despido fuera seguido de una detención inmediata.

El marco jurídico para tales exoneraciones fue el DL N° 6 de 19 de septiembre de 1973 y, el DL N° 22 de 02 de octubre de 1973, que declararon en interinato todas las funciones y cargos de la administración pública. Luego, entre los

---

<sup>68</sup> LOVEMAN, Brian y LIRA, Elizabeth. “Políticas de Reparación. Chile 1990 – 2004”; Santiago; Editorial Lom, 2005, páginas 301 y siguientes.

años 1978 y 1979 hubo una segunda ola de despidos al implementarse las políticas de modernización del aparato estatal, siendo nuevamente la adhesión política el tema relevante.<sup>69</sup>

Los exonerados a partir del año 1986, se organizaron en el “Comando Único de Exonerados de Chile”, cuyo objeto era reivindicar sus derechos previsionales y, eventualmente obtener alguna reparación en el futuro gobierno. Ahora bien, se debe hacer presente que la reparación para los exonerados por razones políticas no fue incluida dentro del programa de derechos humanos preparado para el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Iniciado el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin, él toma la iniciativa de dirigir una circular a la administración pública, recomendando reincorporar a los funcionarios que hubieran sido desvinculados por razones políticas<sup>70</sup>. Lamentablemente en muchos de los casos de reincorporación, los funcionarios fueron adscritos a los grados más bajos de la Escala Única de Sueldos de la Administración Pública.<sup>71</sup>

Conforme los antecedentes recopilados, el Comando de Exonerados, calificaba como despidos injustificados formas tales como: firmas forzadas de renuncia, de finiquitos o actas, supresión de cargos, prohibición de ingreso al lugar

---

<sup>69</sup> El abanico de planes de reforma fue presentado al país como “Programa de las Siete Modernizaciones”, que incluían: 1) plan de reforma laboral; 2) La reforma previsional; 3) cambios en los planes de salud; 4) municipalización de la educación; 5) modernización judicial; 6) cambios en la agricultura; 7) regionalización y cambios en la administración pública. MENANTENAU – HORTA, Darío. “**El Rol del Estado en el desarrollo social y la Reforma de la previsión en Chile y EE.UU**”; Revista Austral de Ciencias Sociales; Mayo de 2006; Volumen 10 (5 – 22).

<sup>70</sup> En el hecho hubo reincorporaciones en la Universidad de Chile, en el sistema público de salud – básicamente médicos, enfermeras y asistentes sociales – y en Gendarmería.

<sup>71</sup> En marzo del año 1990, el Subsecretario del Trabajo – Eduardo Loyola – recibió las propuestas de reparación del Comando de Exonerados, quienes entregaron documentos y antecedentes sobre las consecuencias de la exoneración, con el objeto de iniciar un trabajo de reparación.

de trabajo, detenciones para constituir la causal de despido. Todas estas modalidades sirvieron para encubrir la verdadera causa: la persecución de la simpatía política con el Gobierno derrocado en 1973.

A lo anterior se suma que a partir del 04 de noviembre de 1980 se privatizó el régimen de pensiones creando o, coexistiendo dos sistemas paralelos. Uno, el de reparto, que correspondía a trabajadores contratados antes de esa data, estando así afiliados a las llamadas ex – cajas de previsión y, un segundo sistema, de capitalización individual, para trabajadores contratados con posterioridad a esa fecha, el cual se funda en la idea de que la pensión se calcula y paga conforme los fondos acumulados en una cuenta de capitalización individual, durante el tiempo de vida activa del trabajador.<sup>72</sup>

Algunas de las respuestas a las peticiones del Comando de Exonerados se tradujeron, durante el mismo gobierno de Aylwin, en el ofrecimiento de una pensión única mínima y de una bonificación de tiempo de hasta 24 meses para empleados públicos.

En el capítulo anterior, se señaló cuál fue el gravitante rol de la Comisión Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig), creada bajo la presidencia de Patricio Aylwin. Precisamente, por los resultados plasmados por ella en su informe, es que en abril de 1991 (dos meses después de la publicación del informe), el mismo Presidente presentó al Congreso un proyecto de ley mediante el cual se creaba la

---

<sup>72</sup> En Chile, los principales pasos o metas para el plan de reforma previsional, hacia la privatización del sistema, incluyó: a) traspaso de los fondos de pensiones al sector privado, b) Uso de una estrategia de crear pánico anunciando el quiebra del sistema estatal, c) Énfasis en los beneficios de los individuos por sobre lo social (ahorro personal), d) Reducir o eliminar el concepto de la solidaridad y redistribución, e) Rebajar los costos al empresariado e industriales por este ítem, e) Fomentar las ganancias de las AFP, f) Traspaso de recursos del Estado a grupos económicos privados, h) Disminuir el papel del Estado en el campo previsional y otras áreas. MENANTENAU – HORTA, Darío. **“El Rol del Estado en el desarrollo social y la Reforma de la previsión en Chile y EE.UU”**. Revista Austral de Ciencias Sociales; Mayo de 2006; Volumen 10, (12).

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CRR), la cual se encargaría – entre otras misiones- de distribuir reparaciones a los miembros de las familias de ejecutados o desaparecidos a manos de las fuerzas de seguridad del Estado, como así también a los ciudadanos asesinados por razones políticas por grupos armados de oposición. Este proyecto de ley fue aprobado el 08 de febrero de 1992 surgiendo la ley N° 19.123, que estableció lo siguiente:

i. Pensiones de Reparación.

La CRR autorizó la adjudicación de pensiones mensuales a las familias de las víctimas, y tomó como unidad básica para cálculo la suma de US\$537(al valor del año 1996), dividida de la siguiente manera:

- El 40% de la pensión (US\$215) para los cónyuges.
- El 30% de la pensión (US\$161) para la madre la víctima o, en su ausencia, para el padre.
- El 15% de la pensión (US\$80) para cada uno de los hijos de la víctima hasta los 25 años o, de por vida si eran discapacitados.
- El 15% de la pensión para el padre o la madre de los hijos, en un matrimonio de hecho, hasta los 25 años o, de por vida si eran discapacitados.
- Las familias recibían una bonificación única equivalente a un año de pensiones mensuales. (app. US\$6500).
- Al inicio del programa, en 1991, se adjudicaron pensiones a un total de 5.974 individuos.
- Al año 1996 el desglose era el siguiente, según el beneficiario

Cónyuges	1.330
Madres o padres de las víctimas.	1.524
Hijos menores de 25 años.	1.405
Cónyuges en matrimonios de hecho	260
Discapacitados.	89
<b>Total</b>	<b>4.608</b>

- A finales de 2001, 3.210 personas estaban aún recibiendo beneficios.

## ii. Otros Beneficios.

La CRR tenía el encargo de hallar los cuerpos de los desaparecidos, calificar los casos que la Comisión Verdad y Reconciliación había dejado sin decidir y/o resolver y, crear un archivo histórico que incluyera los documentos de la misma Comisión Rettig, entre otras tareas.

Algunos beneficios proporcionados por CRR a las familias de las víctimas de la ejecución, la desaparición y la violencia política fueron:

- Exención del servicio militar obligatorio.
- Participación en un programa especial de salud conocido como Programa de Reparación en Atención Integral a la Salud (PRAIS), abierto no sólo a cónyuges e hijos de las víctimas, sino también a padres y hermanos.
- Becas para educación primaria para los hijos de las víctimas, además de un estipendio de 1,24 UTM al mes, durante el año escolar.
- Becas para la universidad y educación técnica, para los hijos de las víctimas, siempre y cuando lo solicitaran antes de cumplir 35 años. Además de un estipendio 1,24 UTM mensuales mientras terminaran su educación.<sup>73</sup>

Es interesante destacar que esta ley claramente no tuvo la intención de hacer una reparación en términos globales o íntegros, según lo observado en el capítulo anterior, sino un reconocimiento a la responsabilidad del Estado: El entonces Presidente Aylwin defendió una concepción de reparación como: “Un conjunto de medidas que expresan el reconocimiento y la responsabilidad que el Estado puede asumir por los hechos y circunstancias que constituyen el tema del

---

<sup>73</sup> A diciembre de 1996, 1021 personas, 158 estudiantes de escuelas primarias y secundarias y 863 estudiantes universitarios y de carreras técnicas, estaban recibiendo los beneficios educativos, más los estipendios. Entre 1991 y 2001 el Estado gastó US\$ 1.149.008 en estos programas.

informe (de la Comisión Rettig). Todo el proceso debe orientarse hacia el reconocimiento de los hechos en conformidad con la verdad, la dignificación de las víctimas y la consecución de una mejor calidad de vida para las familias más directamente afectadas por la violencia política”.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Sesión 41ª, de la Cámara de Diputados, de 03 de abril de 1991.

## **2.2- El programa PRAIS.<sup>75</sup>**

Las violaciones a los derechos humanos causaron graves consecuencias en las personas detenidas y torturadas, como así también a sus familiares. Estos acontecimientos sumados a la pérdida de sus trabajos, cesantías prolongadas, afectaron sus condiciones de vida con graves consecuencias en la salud mental de las mismas.

Entidades como el Comité de Cooperación para la Paz (1973 – 1975), la Vicaría de la Solidaridad (1976 - 1992) y FASIC, a partir del año 1977, se ocuparon del estado de salud física y mental de las víctimas. En un principio las prestaciones fueron proporcionadas por grupos de colaboradores voluntarios, contando – obviamente – con profesionales del área. Sin embargo, la demanda fue en aumento en el área de salud mental, lo cual hizo necesario formalizar e institucionalizar recursos y, las modalidades de atención.

Pese a los esfuerzos, en opinión de los autores Lira y Loveman, los profesionales de salud mental se había preguntado cómo podían generar y sostener procesos terapéuticos en condiciones tan adversas para los pacientes, y para los propios terapeutas, y cómo podían generar condiciones de reparación en términos emocionales en un contexto que era percibido por la mayoría de lo afectados, como una amenaza real durante la dictadura.

La preocupación de estas entidades por el estado de salud de las víctimas directas e indirectas, su experiencia y su capacidad implicó que ellas contribuyeran a formular la política de reparación por violaciones a los derechos humanos que desplegó la Concertación de Partidos por la Democracia. Colaboraron además con

---

<sup>75</sup> LOVEMAN, Brian y LIRA, Elizabeth. "Políticas de Reparación. Chile 1990 – 2004"; Santiago; Editorial Lom, 2005; páginas 373 y siguientes.

la Comisión de Verdad y Reconciliación, con las instancias de reparación, y con la creación de este programa PRAIS, que procura como su nombre lo indica una atención integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, ya no sólo ocurridas en los días posteriores a 1973 sino también durante el Gobierno del General Pinochet (1973-1990).

Las políticas de este programa giraban básicamente sobre dos ejes: el reconocimiento del daño y la necesidad de establecer una reparación que contemplara: la atención médica y psicológica como un aspecto fundamental, sumadas a otras medidas para reivindicar el buen nombre y la dignidad de las víctimas.<sup>76</sup>

La salud de las personas afectadas por las violaciones a los derechos humanos, fue un tema prioritario en las recomendaciones de la Comisión Rettig, la cual incorporó el diagnóstico realizado por los equipos de salud mental sobre consecuencias represivas en las víctimas. Determinó que era responsabilidad del Estado, a través del Ministerio de Salud, ofrecerles una reparación facilitando el acceso a la salud y, desarrollando programas de salud mental destinados a la población afectada.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> “La política represiva de la dictadura ha afectado de manera directa la salud física y mental de un número no precisado de personas. Teniendo presente la necesidad de formular una política de salud mental, para el período de la transición a la democracia dirigido a las personas afectadas por las violaciones a los derechos humanos, este documento se propone describir las situaciones de represión y sus consecuencias en términos muy generales, estimar la población afectada que debería ser objeto de este programa y proponer algunas líneas de trabajo preliminar que posibiliten formular una política y programa específico sobre este problema (...)”. **“Proposiciones preliminares respecto a una política de salud mental dirigida a las víctimas de la represión política en Chile para el período de transición a la democracia”**. Santiago, ILAS, manuscrito, mayo de 1989.

<sup>77</sup> Conforme a nuestros antecedentes y a los que se nos ha sugerido, proponemos que los beneficios directos de estos programas de salud sean todas aquellas personas sometidas a traumatización extrema, física y mental, producto de una grave violación a sus derechos humanos por parte de agentes del Estado, o por particulares que actuaron con violencia y con claros fines políticos (...). Será de competencia de las autoridades de salud realizar un programa de atención especial, cuyos fondos y coordinación técnica corresponda al Ministerio de Salud (...). “Informe Comisión Verdad y Reconciliación”. Edición Oficial. 1991. Tomo 2

La Comisión asumió de manera explícita el origen sociopolítico del padecimiento y la necesidad de una contextualización histórico-social del tratamiento. Definió una política de reparación que reconocía la responsabilidad del Estado en los efectos de la represión política sobre las personas.

El programa PRAIS se inició en junio de 1990 de manera bastante modesta, con operaciones sólo en la ciudad de Iquique. Un año después había equipos de PRAIS en siete ciudades distintas. El equipo era multidisciplinario y, se integraba de 8 profesionales: un médico general, 1 o 2 psicólogos, 1 psiquiatra, 1 asistente social, 1 paramédico y 1 secretaria.

El Secretario de Salud de la época – Patricio Silva – mediante resolución 4A/21 de fecha 04 de febrero de 1991 informó el inicio del programa, señalando que se instalaría por 2 años en áreas seleccionadas del país y que se crearían seis equipos multidisciplinarios, más el de Iquique que funcionaba – como se señaló – desde 1990. Se impartieron órdenes precisas insistiendo en la idea que sustentaba este programa y, que se trataba de una política gubernamental.

Entre los años 1992 y 1994 el programa se financió con dineros de la “Agencia de Gobierno Estadounidense para el Desarrollo Internacional (AID)”, suma que alcanzó a los \$205.823.739, equivalente a US\$600 mil. Una vez que se completó la primera etapa, este programa pasó a ser un programa oficial del Ministerio de Salud, y por tanto de financiamiento fiscal.

La primera evaluación del programa PRAIS, se plasmó en una memoria titulada “Salud y Derechos Humanos. Una experiencia desde el sistema público de salud chileno 1991-1993”. Este documento fue de mucha utilidad para concretar los procedimientos de incorporación de la población al programa y llevaron a que en el año 1993 se fijaran criterios objetivos para otorgar la llamada “Credencial para el Beneficiario PRAIS”, que identificaba al titular del beneficio, facilitando de esta manera la atención gratuita en el sistema público de salud, el cual se extendía a miembros de su grupo familiar.

### 2.2.1 Beneficiarios.

- Ex -presos políticos.
- Familiares de detenidos desaparecidos y, ejecutados políticos.
- Exonerados políticos.
- Personas exiliadas y retornadas, y sus familiares.
- Torturados.
- Toda persona que hubiere sufrido violación a sus derechos humanos durante el régimen militar, bajo distintas modalidades.
- Trabajadores de los organismos de derechos humanos, incluyendo profesionales de la salud que prestaron servicios en ellos.<sup>78</sup>

### 2.2.2 Requisitos para la calificación.

- Acreditar una situación represiva.
- No se exigía establecer una relación causal entre el padecimiento al momento de consultar y, la experiencia represiva.
- La atención recibida en los organismos de derechos humanos antes del año 1990, tenían mérito probatorio.

La calificación fue realizada normalmente por los asistentes sociales del equipo o, aquella del servicio de salud que se designara al efecto. Su trabajo era identificar a las personas, comprobar la situación represiva que los afectó, la cual se podía acreditar por medios documentales, otorgando la respectiva credencial para acceder a la cobertura. Es importante señalar que, tal cobertura es de por vida en el sistema público.

### 2.2.3 Cuadros Clínicos Asociados a las experiencias represivas.<sup>79</sup>

#### Mentales

- Trastornos de Estrés Post Traumático

---

<sup>78</sup> Estas personas se agregaron en virtud de la norma técnica de atención del año 2000.

<sup>79</sup> Seminario “Violencia y Salud Mental”.Unidad de Salud Mental. MINSAL 2004.

- Transformación persistente de la personalidad tras experiencia catastrófica
- Trastornos de ansiedad (T. de Pánico, T. de Ansiedad Generalizada).
- Reacciones al estrés graves y trastornos de adaptación.
- Trastornos somatomorfos
- Trastornos depresivos
- Trastornos no orgánicos del sueño
- Trastornos específicos de la personalidad
- Abuso y dependencia de alcohol y otras drogas

#### Físicos

- Trastornos gastrointestinales funcionales
- Enfermedades dermatológicas de origen funcional
- Hipertensión arterial
- Enfermedades del sistema osteomuscular y tejido conectivo
- Enfermedades del aparato circulatorio
- Enfermedades del aparato respiratorio

#### 2.2.4 Características de los beneficiarios de PRAIS.

- 183.000 inscritos al 31/12/2003
- 8,5% son mayores de 65 años
- 21,7 % son casos índice
- 62,4% son afectados directos
- 37,5% sufrieron más de 1 evento represivo
- 8,3% sufrieron 3 o más eventos represivos
- En el año 2003 se registraron 60.800 consultas en equipos PRAIS (21.680 Salud Mental, 22.320 Salud Física, 16.800 Consultas Sociales).

#### 2.2.5 Problemáticas asociadas al programa.

- Por decisión ministerial, en 1994 se incluyó en PRAIS el Subprograma de Violencia Intrafamiliar, lo cual a juicio de los autores Lira y Loveman, sumado

al hecho de la supresión del equipo central que dirigió el programa desde su creación, afectaron la visibilidad y el reconocimiento dentro del Servicio de Salud en cuanto a programa de reparación.

- Esta nueva definición de funciones desperfiló el norte reparatorio del programa. Hubo una superposición de objetivos y de beneficiarios, lo que causó molestia tanto entre los funcionarios de PRAIS, como entre sus beneficiarios.
- La ampliación del programa se tradujo, en una diversidad y heterogeneidad entre distintos equipos PRAIS.<sup>80</sup>
- Desconocimiento del programa. Hacia 1999 se pudo constatar que aún existía un número importante de personas afectadas que no conocían el programa, como así también se comprobó la ignorancia en distintos estamentos del sistema de salud.

#### 2.2.6 Medidas de mejoramiento al Programa. (año 2000)

- Se redefinieron los criterios y la norma técnica de atención, la cual se determinó con la participación de los profesionales que trabajaban en PRAIS y, con consulta a profesionales ligados al tema, permitiendo así el fortalecimiento de equipos, procedimientos y, unificación de criterios.
- La norma técnica definía, en términos generales, las violaciones a los derechos humanos como: “experiencias traumáticas”, fundado en trabajos clínicos de ONGs de derechos humanos, realizados durante la década del '80.
- La propuesta de norma técnica tomó en consideración la bibliografía nacional más, la voluntad de las autoridades de salud de la época.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> En 1999, en la “Primera Jornada Nacional de Beneficiarios PRAIS”, además de sus funcionarios, se alegó la falta de “voluntad política” en relación al programa. La mayor aprehensión era que dada la heterogeneidad el programa perdería su función reparatoria o, que pudiera cerrarse por la misma causal.

<sup>81</sup> “Se aborda este complejo tema desde la particularidad de la salud y el bienestar de las personas. También aborda la comprensión teórica de los distintos cuadros que padecen personas que sufrieron represión política, considerando que es aún un tema en discusión.

- La difusión e implementación de las normas técnicas se hizo a través de jornadas informativas y seminarios. Así por ej., el PRAIS de Temuco, conocido entonces como “Programa de Derechos Humanos, Salud y Violencia”, informaba con motivo del 10° aniversario de PRAIS, la realización de un seminario sobre “Derechos Humanos, Salud y Violencia”, a fin de dar a conocer las nuevas disposiciones.
- Dentro del reforzamiento al programa, a mediados de 2001, la Unidad de Salud Mental del Ministerio del rubro, formuló un anteproyecto de atención focalizado en las víctimas de tortura, buscando contribuir desde la salud a la reparación del grupo específico; básicamente proponía mejorar el acceso y la calidad de atención en salud a los sobrevivientes de tortura y sus familias. Se proponía además, reforzar la conciencia en materia de derechos humanos, de manera técnica, dotando de recursos a los equipos PRAIS.

#### 2.2.7 Resultado del plan de mejoras.

- No se dispusieron recursos para implementar las medidas antedichas.
- No se logró erradicar la alta rotación de profesionales, que afectaba el funcionamiento de los equipos, impidiendo la consolidación de los mismos y, la capacidad de atención.<sup>82</sup>
- La población atendida había variado en cuanto a los motivos de las consultas, muchos de ellos después de 10 o 12 años de haber consultado en PRAIS vivían otras etapas. Así, las consecuencias físicas y los malestares

---

Las intervenciones en salud se desarrollan desde lo técnico con la especialidad requerida”. Michelle Bachelet, Ministro de Salud. Ministerio de Salud. Documento de Trabajo, año 2000.

<sup>82</sup> Algunos profesionales entrevistados entre 1999 y 2001 consideraban que influía en esta situación: a) la falta de criterios específicos para la selección de profesionales; b) el tipo de relaciones contractuales, la mayoría a honorarios, lo cual desde los inicios del programa PRAIS significó no dar garantías de estabilidad en el empleo, además de no otorgar beneficios laborales, previsionales y de salud, lo cual era contradictorio con la naturaleza de su trabajo que exigía – precisamente – estabilidad y permanencia; d) falta de supervisión clínica regular; e) la desconsideración de las tareas de autocuidado de los profesionales y de los equipos.

propios de la vejez pasaron a ser más importantes que las secuelas de la tortura y la represión política.

- La población atendida por el programa era altamente vulnerable, acontecimientos tales como: la detención de Pinochet en Londres, la mesa de diálogo, el informe de las FFAA, entre otros, incidieron en el aumento de las consultas, lo cual fue enfrentado con recursos existentes, lo cual a juicio de autores como Lira y Loveman, impidió satisfacer adecuadamente el aumento de la demanda.
- Los mismos autores antedichos, señalan que el programa PRAIS, se vio amenazado de extinción, como de reparación en distintos momentos; lo cual se refrenda con la focalización de éste en la violencia doméstica. Lo anterior explica que las autoridades señalaran que el programa “había cumplido en relación a la reparación general”.
- Se hacía necesario institucionalizar el programa, a fin de que se dispusieran recursos específicos y se acabara con la inestabilidad, causada por las vicisitudes de los profesionales que prestaban sus servicios en el; no era posible seguir existiendo sólo por la buena voluntad de quienes estaban dispuestos a trabajar en el programa, cuestión en la que coincidían todos los partidos hacia el año 2003.<sup>83</sup>

#### 2.2.8 Proyecto de institucionalización de PRAIS.

Ante las problemáticas referidas el ex Presidente Ricardo Lagos Escobar, en su propuesta “No hay Mañana sin Ayer”, de agosto de 2003 se comprometió a

---

<sup>83</sup> Renovación Nacional, indicaba en su propuesta que debían ampliarse los beneficios médicos, a fin de que el sistema de salud a que acceden los familiares de víctimas de derechos humanos, les permita un tratamiento integral y eficaz para enfrentar enfermedades catastróficas, emergencias de salud y entrega de medicamentos esenciales de alto costo. El Partido por la Democracia, proponía legislar para ampliar el alcance y la especificidad de PRAIS de manera de mejorar los derechos de acceso a la salud de los familiares de detenidos desaparecidos, incluyendo todas las prestaciones de la reforma a la salud. El Partido Demócrata Cristiano, comprometía su respaldo al gobierno en las leyes de reparación, especialmente, respecto de beneficios médicos y educaciones.

establecer por ley, los beneficios médicos de reparación y atención integral de salud contempladas en PRAIS.

Así, el 23 de octubre de 2003 se despachó un proyecto de ley para modificar la ley N° 19.123, que incluía la institucionalización de PRAIS.

En lo medular dicho proyecto proponía:

1. En el presupuesto del Ministerio de Salud, que había creado el programa<sup>84</sup>, incluir recursos para el otorgamiento de beneficios médicos de reparación y atención integral, contemplados en PRAIS, pasando a ser un programa específico.

2. Ampliar los posibles beneficiarios, pudiendo ser:

- Los definidos en el artículo 28 de la ley 19.123, incluyendo los nietos de las víctimas.

- Aquellas personas que estuvieran acreditadas como beneficiarios del programa hasta el 30 de agosto de 2003, inclusive.

- Aquellos que hubieren trabajado en el tema de derechos humanos, prestando atención directa a las personas de las letras anteriores por un número continuo de –a lo menos – 10 años, acreditado por PRAIS, según Reglamento.

3. El artículo 6° del proyecto hacía hincapié en la gratuidad, de las prestaciones de salud de la ley 19.469 que regula el derecho constitucional a la protección a la salud, y crea un régimen de prestaciones de salud.

4. Se establecía que en los presupuestos de los servicios de salud, se consultarían los recursos necesarios para dotar de un equipo de atención en salud mental.

---

<sup>84</sup> Resolución exenta N° 729 de 16 de diciembre de 1992.

5. El mayor gasto que implicara esta ley, se imputaría al ítem 50-01-03-33.104 de la partida presupuestaria del tesoro público, definiendo un monto anual desde 2004 – 2007, de 100 millones de pesos, aproximadamente US\$1.562.500.

6. El proyecto fue aprobado en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara Baja, luego se aprobó por el pleno de la misma Cámara con 90 votos a favor, sin votos en contra y, sin abstenciones, iniciando su tramitación en el Senado a mediados del año 2004. Finalmente con fecha 29 de octubre de 2004, se promulga la ley n° 19.980, la cual fue publicada el 09 de noviembre de 2004.

Pensiones pagadas

Ley N° 19.123

N° promedio mensual y total. Monto anual pagado, por tipo según año

(miles de \$ diciembre 2007)

<u>AÑO</u>	<u>CÓNYUGE</u>	<u>MADRE/ PADRE</u>	<u>MADRE/PADRE NATURAL (entiéndase no matrimonial)</u>	<u>HIJO (A)</u>	<u>HIJO(A) DISCAPACITADO</u>	<u>TOTAL</u>
<b>1998</b>	1.324	1.463	262	888	104	<b>4.041</b>
<b>N°</b>	3.572.965	3.696.515	400.434	864.929	153.415	<b>8.688.258</b>
<b>Mto.</b>						
<b>1999</b>	1.319	1.406	263	560	108	<b>3.655</b>
<b>N°</b>	3.635.015	3.607.960	421.628	533.911	161.062	<b>8.359.577</b>
<b>Mto.</b>						
<b>2000</b>	1.309	1.359	263	404	114	<b>3.441</b>
<b>N°</b>	3.623.384	3.472.418	429.411	368.590	165.908	<b>8.059.712</b>
<b>Mto.</b>						
<b>2001</b>	1.297	1.297	261	336	121	<b>3.313</b>
<b>N°</b>	3.650.933	3.386.88	434.996	311.287	180.267	<b>7.964.370</b>

<b>Mto.</b>						
<b>2002</b>	1.290	1.238	256	288	127	<b>3.199</b>
<b>N°</b>	3.673.499	3.259.632	430.639	267.372	193.803	<b>7.824.945</b>
<b>Mto.</b>						
<b>2003</b>	1.283	1.184	253	244	133	<b>3.097</b>
<b>N°</b>	3.676.309	3.127.869	433.279	225.569	204.180	<b>7.667.206</b>
<b>Mto.</b>						
<b>2004</b>	1.272	1.131	278	214	137	<b>3.031</b>
<b>N°</b>	3.664.663	2.990.411	518.158	197.197	215.196	<b>7.585.624</b>
<b>Mto.</b>						
<b>2005</b>	1.272	1.110	303	183	144	<b>3012</b>
<b>N°</b>	5.484.887	4.398.149	1.098.096	253.193	351.292	<b>11.585.536</b>
<b>Mto.</b>						
<b>2006</b>	1.277	1.081	323	160	144	<b>2.985</b>
<b>N°</b>	5.521.224	4.288.183	1.180.600	222.837	352.828	<b>11.565.672</b>
<b>Mto.</b>						
<b>2007</b>	1.271	1.032	326	134	144	<b>2.908</b>
<b>N°</b>	5.420.859	4.030.004	1.182.685	180.293	345.669	<b>11.159.485</b>
<b>Mto.</b>						

Fuente: Anuario Estadístico INP – 2007.

### 2.3- Las leyes de Exonerados Políticos.

Tal como lo señala muy acertadamente el autor Pablo de Grieff<sup>85</sup>, en Chile se dictaron dos leyes distintas, la tercera sólo aumentó el plazo no refirió a los beneficios en particular, las cuales intentaron restituir los beneficios previsionales perdidos por quienes fueron despedidos por motivos políticos sea de la administración pública, las universidades, instituciones educativas y compañías intervenidas durante el gobierno del presidente Salvador Allende.

“El Programa de Reconocimiento de los Exonerados Políticos” (PREP), era manejado por el Ministerio del Interior, siendo de responsabilidad del Presidente de la República, la calificación o no, de la calidad de exonerado, siendo estas decisiones, que se materializaban en un decreto, inapelables. Hoy día, esto no es posible pues, es plenamente aplicable en la ley N° 19.260, art.4°<sup>86</sup>, y supletoriamente lo relativo a la “Revisión de los Actos Administrativos”, contenido en la ley N° 19.880 de Bases de Procedimiento Administrativo..

Muy sintéticamente, lo que hizo este programa fue ofrecer pensiones – de bajo monto por cierto – o permitir un nuevo cálculo de los beneficios previsionales, agregando tiempo a sus cuentas individuales, a través de una figura llamada “abono de tiempo” que tenía un tope de 54 meses, luego de la modificación introducida por a ley 19.582.

---

<sup>85</sup> DE GRIEFF, Pablo. “Los esfuerzos de Reparación en una perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de una justicia imperfecta”. Revista Estudios Socio-Jurídicos - Universidad de Rosario, Bogotá; Número especial; Volumen (7): 175pp;. agosto de 2005

<sup>86</sup> Modifica la Ley n° 17.322 (cobranza previsional), y DL 3.500 y dicta otras normas de carácter previsional.

Cabe hacer presente que en rigor estos abonos no aumentaron sustantivamente el monto del beneficio sino que más bien, permitieron a los trabajadores poder ejercer el derecho a pensionarse, pues de conformidad a la legislación aplicable, correspondiente al de las antiguas Cajas de Previsión se debía tener la calidad de imponente al momento de impetrar el beneficio, muy diferente a lo que sucede en el sistema de capitalización individual en que el único requisito es tener la edad<sup>87</sup> y fondos suficientes para una pensión.<sup>88</sup>

Ahora bien, las mismas leyes, señalaban que ciertas y determinadas personas calificaban automáticamente para acceder a los beneficios que estas leyes otorgaban:

1.- Empleados fiscales desvinculados durante los tres primeros meses de la dictadura militar.

2.- Los exiliados por razones de seguridad personal o, por decreto de expulsión.

3.- Miembros de las familias (cónyuges e hijos menores), de detenidos desaparecidos o, ejecutados políticos.

4.- Los despedidos antes del 09 de febrero de 1979, quienes debían demostrar que habían sido empleados fiscales durante 15 años anteriores a la fecha de desvinculación.

5.- Los despedidos entre el 10 de febrero de 1979 y el 10 de marzo de 1990, quienes debían demostrar su calidad de empleados durante 20 años, o más.

Una particularidad de las leyes de exonerados, es que en ellas se establecieron plazos para solicitar los beneficios, vencido los cuales caducaba el derecho. El plazo de la primera ley (N°19.234) venció en septiembre de 1999; con posterioridad se

---

<sup>87</sup> 60 años las mujeres y, 65 años los varones.

<sup>88</sup> El régimen de capitalización individual está regido por el DL 3.500 del año 1980, cuya última modificación de importancia fue la introducida por la ley n° 20.255 llamada de "Reforma Previsional".

abrió un nuevo plazo con la segunda ley de exonerados (N°19.582), y finalmente con la tercera ley (N° 19.881) se estableció un último plazo, el cual venció el 30 de junio de 2004. Actualmente existe aún un número elevado de casos en tramitación, lo cual se abordará en el siguiente capítulo, pero a pesar del tiempo todas las solicitudes se debieron presentar dentro de tales lapsos.

### 2.3.1 Cronología legislativa de las leyes de Exonerados Políticos.

#### ➤ Ley 19.234.

El 04 de agosto de 1992 el Presidente de la República<sup>89</sup> envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que establecía beneficios por gracia para personas exoneradas en el período que allí se indicaba (boletín 761-13).

Resulta relevante en esta parte citar un fragmento de la intervención del Sr. Diputado Juan Concha Urbina quien fue informante de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía: "Durante la Administración pasada se puso término a los servicios de funcionarios públicos y trabajadores de empresas privadas intervenidas mediante procedimientos arbitrarios, como supresión de cargos, declaración de interinatos, prohibición de ingreso al lugar de trabajo, suscripción obligada de renunciaciones, actas o finiquitos o, simplemente por la detención de los afectados, las más de las veces por sostener convicciones políticas ajenas a la inspiración del gobierno y no por faltas o hechos cometidos por dichos funcionarios.

Todos estos actos constituyen, sin duda alguna, violación de los derechos, principios y normas contenidos en la Constitución Política de la época, que son

---

<sup>89</sup> "Es sabido que durante la Administración recién pasada, el Gobierno obtuvo la aprobación de diversos textos legales o aplicó otros ya existentes, que permitieron exonerar a los funcionarios públicos por el sólo acto o decisión unilateral de la autoridad. Tal situación se produjo, entre otras, por aplicación de los decretos leyes N°s 6 y 22, de 1973, que declararon en interinato a los funcionarios de la Administración Pública con el objeto de privarlos de la propiedad de su empleo o cargo y posibilitar así su separación del servicio por un simple acto administrativo". Patricio Aylwin Azócar.

prácticamente los mismos que consagra la Constitución de 1980. Violación de los principios y normas consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce la igualdad en dignidad y derechos de todos los seres humanos, y lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución, la que, al mismo tiempo establece expresamente, entre otros derechos, la igualdad ante la ley, la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el respeto y protección a la vida privada y la libertad de opinión.

Nadie puede ser despedido por motivos políticos, raciales o religiosos se estatuye en el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. La exoneración de funcionarios, empleados y trabajadores de sus cargos por motivos políticos, no es ético ni moral. Constituye, pues, una forma de violación de los derechos humanos, de acuerdo con las normas a que aludía hace un instante, de las cuales nace igualmente el derecho al resarcimiento del daño producido. El Estado debe reparar el daño, ya que fueron sus órganos y sus agentes los autores de las transgresiones graves a los derechos laborales de las personas.

La responsabilidad consiguiente del Estado de reparar el daño se asume en este proyecto aprobado por la Comisión, que favorecerá aproximadamente a 56 mil exonerados, de los cuales alrededor de 50 mil lo fueron por motivos políticos".<sup>90</sup>

Como contrapartida, es evidentemente interesante conocer la opinión de parlamentarios que integraban el bloque de oposición, para lo cual se citará parte de la intervención del diputado Sr. Longueira, y la réplica del Diputado Sr. Olivares del día miércoles 09 de septiembre de 1992 ante la Cámara Baja: "El señor Longueira: Señor Presidente, para terminar, quiero señalar otra variable en la que podrían

---

<sup>90</sup> Historia fidedigna de la ley N° 19.234, Biblioteca del Congreso Nacional, República de Chile, Banco de Datos Jurídicos, 10 de noviembre de 1993, páginas. 2.900 a 2.901.

usarse los cuantiosos fondos asignados a este proyecto de ley. El subsidio único familiar (SUF), tiene actualmente un monto de 1.550 pesos. Con estos recursos, se podría más que duplicar. Se aumentaría a 3 mil 670 pesos(...)"

"En definitiva, en esta primera parte de la intervención quiero hacer presente que este proyecto es la mejor demostración de cómo se posterga a miles de chilenos que no tienen voz, que no tienen organización, que no tienen medios de presión y que no pueden proponer una iniciativa como ésta, para que el Estado les otorgue el beneficio que les debería dar para surgir (...)"

"Para entrar al análisis del proyecto en sí mismo, tomaré las palabras de un Diputado que me antecedió: 'Vayamos a la historia y a las raíces'".

Aquí lo único que hemos escuchado es lo atroz de la dictadura del Gobierno militar, como si las Fuerzas Armadas hubiesen actuado porque en este país no pasaba absolutamente nada.

Intervinieron a petición de la inmensa mayoría de los chilenos, incluidos los partidos de algunos Diputados, que obviamente hoy no lo reconocen, pero que antes del 11 de septiembre de 1973 recurrieron a las Fuerzas Armadas porque Chile no tenía otro camino para salvarse de una dictadura sin retorno y mucho más atroz que la que ellos dicen que vivieron en nuestro país.

La verdad -aunque no le guste al señor Palestro, que no se ha renovado- es que el país, durante ese período, estuvo expuesto a una eventual guerra civil y, la historia de este país no comienza con el Gobierno militar, y las raíces de este proyecto de ley están, precisamente, en el Gobierno de la Unidad Popular, que usó y abusó del servicio fiscal, de la Administración Pública. En su programa de gobierno indicó que iba a expropiar 91 empresas. Sin embargo, en tan sólo tres años expropiaron más de 550.

Y ahora, este proyecto otorga beneficios a aquellas personas que trabajaron en esas más de 500 empresas robadas por el Gobierno de la Unidad Popular”.(...)

“Aquí se ha hablado de la justicia de este proyecto de ley y han sido curiosamente excluidos de **él los exonerados de las FF.AA. o de las instituciones de seguridad públicas**. No ha habido ninguna respuesta lógica que justifique algo de esa naturaleza. Nada. Un parlamentario lo mencionó.

También hay una gran distorsión y discriminación entre aquellos que optaron por el antiguo y por el nuevo sistema. Según el proyecto, aquellos exonerados que se mantuvieron en el antiguo sistema recibirán su jubilación durante 36 meses y con efecto retroactivo, en la medida en que se acojan a esta ley y dicha jubilación se establezca en los artículos 1º y 2º. **Pero aquellos que optaron por el nuevo sistema están excluidos de ese reconocimiento y sólo recibirán la reactualización o un bono compensatorio para ser incorporados al bono de reconocimiento que tuvieron con anterioridad.**

Por todas estas razones, y por muchas otras que voy a mencionar en el transcurso de la discusión, **está de más decir que vamos a rechazar este proyecto** porque esta clase de iniciativas nos permite comprobar que existen los recursos fiscales para lo que este gobierno quiera aprobar. A pesar de las innumerables veces que se nos ha señalado que no las hay para aumentar, por ejemplo, la cobertura del SUF, las pensiones asistenciales o para mejorar o adelantar el Estatuto Docente, aquí aparecen 25.500 millones de pesos para un proyecto de clara connotación política, cuyas raíces no provienen del gobierno pasado, sino precisamente, de un gobierno como el de la Unidad Popular que usó u abusó de la Administración Pública, y, finalmente, exoneró porque persiguió durante tres años a todos los trabajadores que no compartían su programa de gobierno”.(...)

“Por lo tanto, si de justicia vamos a hablar, que sea una justicia completa. Por eso, por todas las razones que he señalado, la UDI va a rechazar, en general, este proyecto de ley.

He dicho".<sup>91</sup>

A continuación expuso el diputado Sr. Olivares, miembro del Partido Socialista de Chile en que hace una réplica a los dichos del diputado Longueira, miembro de la Unión Demócrata Independiente (UDI).

“El señor Olivares: Señor Presidente, como dice el tango, no sé por qué extraña razón, al escuchar al diputado señor Longueira, recordaba al Dr. Jeckill y a Mr. Hyde.

Es muy bueno posar aquí de defensor de los intereses de los trabajadores y del magisterio; es muy bueno hablar de cuántos caminos y viviendas se podrían construir con estos 25.000 millones que el gobierno destina para el proyecto de los exonerados, etc., pero quiero decirle al Diputado Sr. Longueira que en 1991 un grupo modesto de 4 millones 552 mil trabajadores entregaron a Chile por concepto de exportaciones 8 mil 929 millones de dólares.

¿Qué relación tiene esto con el proyecto? Que ese es un aporte de trabajadores activos que también lo hicieron antes, en menor escala, aquellos trabajadores que hoy son exonerados porque la dictadura que ustedes defendieron los dejó en la cesantía, en la calle. Por esa razón hoy no están trabajando y nadie les da trabajo.

No vengán aquí a rasgar vestiduras y a aparecer como defensores de los trabajadores. Sepan ustedes que entre los exonerados hay profesores y también funcionarios de la Administración Pública.

¿Y por qué no dicen absolutamente nada de las Fuerzas Armadas y de las leyes especiales que ustedes mismos apoyaron, que sólo desde 1976 hasta diciembre de

---

<sup>91</sup> Historia fidedigna de la ley N° 19.234, Biblioteca del Congreso Nacional, República de Chile, Banco de Datos Jurídicos, 10 de noviembre de 1993, páginas. 2.924 a 2.926.

1990 sumaba la cantidad 2 mil 700 millones de dólares, que en la actualidad representa más de 3 mil millones de dólares?

¿Por qué no se hacen la misma pregunta? ¿Cuántas casas, cuántos hospitales, cuántos caminos se habrían podido construir con esos dineros que produjeron, especialmente, los buenos empresarios y todos los trabajadores honestos de esta patria?

¿Por qué no dicen ustedes si este gobierno es el causante de la cesantía y de la exoneración de esta gente? Hoy no sólo no tienen trabajo ni previsión; muchos de ellos no tienen vivienda ni la más mínima garantía en el orden social. Fueron lanzados a la cesantía porque en muchos casos se les supuso una militancia política. No todos la tenían. Y además de la pérdida de su trabajo sufrieron vejámenes, el exilio, y todo tipo de torturas.

Y se lo digo al diputado Sr. Longueira con conocimiento de causa, porque yo era diputado en esa fecha, y por el hecho de ser del Partido Socialista, en el que con orgullo de todos nosotros militaba el Presidente Allende -a quien hoy día el pueblo chileno recuerda como un hombre honesto que entregó su vida al servicio de los trabajadores y por el progreso de su patria-, no sólo fui detenido sino que también fui enviado al campo de prisioneros de Isla Dawson.

Yo no sufrí las delicias que sufrieron quienes se quedaron a la sombra de la dictadura, porque, al igual que esos exonerados, conozco también lo que ellos han padecido. Por lo tanto, me consta el merecido reconocimiento que mediante el proyecto que hace el gobierno de la Concertación. Sé que este proyecto -como lo dijeron otros oradores- no refleja ni representa todo lo que los exonerados merecen y deseaban, todos los puntos que su Comando Nacional ha planteado a través del país. El sábado pasado estuve en Rancagua reunido con los exonerados, y sé que no sólo ellos piden que se elimine la restricción de 5 años que contempla el inciso 4º del artículo 6º del proyecto. Ustedes, en la declaración que publicaron en El

Mercurio, dijeron que este gobierno en este proyecto tiene una clara intencionalidad política para proteger a la gente de la Unidad Popular. Que cosa más rara. ¿Saben ustedes que la gente que quedó fuera en este momento es porque no alcanza a reunir los cinco años? Pues bien, esa gente entró a trabajar durante el gobierno del Presidente Allende, y es imposible, por lo tanto, que hubiere completado los 5 años. ¿Dónde está, entonces, la intencionalidad política de este gobierno para proteger a esta gente?

Señores de la UDI, para mentir y comer pescado, hay que tener mucho cuidado, porque pueden atragantarse con las espinas. ¡No crean que van a engañar a los exonerados, al magisterio, a la opinión pública, hablando de que se podría hacer con este dinero! ¡Hablen mejor para ayudarnos a poner término a esta verdadera burla, al atropello que significa la vigencia de las leyes especiales de las Fuerzas Armadas, que se están llevando la tajada del león y que están impidiendo que en este país, realmente, reine la justicia social!

He dicho".<sup>92</sup>

- En lo medular, el proyecto proponía beneficios de seguridad social para ex trabajadores de la administración pública, y empresas privadas intervenidas durante la Unidad Popular, que hubieran sido desvinculadas al asumir la Junta Militar.
- Se reconoce expresamente la problemática, y se identifican con claridad los textos legales dictados durante el régimen militar que permitieron tales exoneraciones.
- “El Supremo Gobierno considera que sería de justicia permitir que se habilite especialmente al Instituto de Normalización Previsional (INP) para reconocer por transacción extrajudicial, el derecho a jubilar en las condiciones

---

<sup>92</sup>Historia fidedigna de la ley N° 19.234, Biblioteca del Congreso Nacional, República de Chile, Banco de Datos Jurídicos, 10 de noviembre de 1993, páginas. 2.926 a 2.927.

señaladas a estos ex funcionario que fueron exonerados de sus cargos. La ley determinará los rangos de la transacción”<sup>93</sup>.

- Definía exoneración por motivos políticos como: “la que aparezca asociada a la imputación de parte de la autoridad civil o militar, de activismo político o participación en partidos políticos en el período 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990”.<sup>94</sup>
- Se definían las formas de acreditación de la exoneración, siendo muy relevante la idea de que el carácter político o no, de la exoneración sería de calificación privativa del Presidente de la República, y que sería un beneficio por gracia.
- Se tomarían en consideración factores como:
  1. Período de exoneración.
  2. Régimen previsional al que estaba afiliado.
  3. Años de trabajo.
  4. Edad del solicitante al impetrar el beneficio.

---

<sup>93</sup> (...) fijando las normas que junto con satisfacer el anhelo de los interesados, en orden a obtener el reconocimiento del derecho a pensión por la causal indicada, produzcan un gasto razonable, no desmesurado para el Tesoro Público, toda vez que todas estas pensiones – que se otorgan a través del antiguo sistema de pensiones – se financian y continuarán financiándose, fundamentalmente con cargo a fondos fiscales (...). Cámara de Diputados, sesión N° 23. Agosto de 1992.

<sup>94</sup> Se proponía: “Facultar al Presidente de la República para conceder a los ex funcionarios de la Administración Pública del Estado, centralizada y descentralizada, instituciones semifiscales, empresas autónomas del Estado y Municipalidades que hayan sido exonerados por motivos políticos, un abono de tiempo computable para la jubilación, y en su caso, una pensión no contributiva por vejez, invalidez o expiración obligada de funciones, a quienes actualmente no tienen derecho a ella, siempre que al momento de la cesación en sus funciones hubieran cumplido un período mínimo de calificación. Dichos beneficios los podrá otorgar el Presidente de la República por gracia. Igual beneficio se contempla para los ex trabajadores de las empresas privadas intervenidas por la Autoridad Pública, que hubieren sido despedidos por motivos políticos, durante la intervención entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990.”. Mensaje del proyecto.

5. Se establecieron incompatibilidades entre beneficios previsionales.

- La calificación del beneficio quedaba en manos del Ministerio del Interior.
- El proyecto excluyó como posibles beneficiarios al personal de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones.
- Iniciada la tramitación ante la Cámara de Diputados, en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, se dejó constancia que se había citado a la Directora Nacional del Comando de Exonerados de Chile, a fin de escuchar sus planteamientos comprobando además que, para estos últimos, el proyecto del Ejecutivo resultaba del todo insuficiente.
- Por lo señalado en el punto anterior, el Ejecutivo retiró el proyecto presentando una nueva propuesta, manteniendo el presupuesto e introduciendo cambios en la forma de calcular la base previsional del beneficio.
- Posteriormente la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía de la Cámara Baja, recalcó el carácter vulneratorio a los derechos humanos de las exoneraciones, señalando que el resarcimiento de los daños emanaba tanto de la ley internacional como también de la interna, por el deber que tienen los Estados de reparar los daños causados sea por él o, por sus agentes.<sup>95</sup>
- Por su parte la Comisión de Hacienda, informó que “el proyecto de ley constituye una solución realista basada en criterios aceptados de seguridad social.”

---

<sup>95</sup> Materia tratada en el Capítulo I de este trabajo.

<b>Universo total de exonerados</b>	Por causas políticas	Empleados públicos exonerados por causas distintas	Exonerados por causas políticas del sector público	Exonerados por causas políticas del sector privado y empresas intervenidas
<b>56.000</b>	50.000	6.000	20.000	30.000

**Fuente:** LOVEMAN, Brian y LIRA, Elizabeth. "Políticas de Reparación. Chile 1990 – 2004"; Santiago; Editorial Lom, 2005, páginas 301 y siguientes.

- Algunos Diputados de oposición propusieron incluir a los despedidos entre el 04 de septiembre de 1970<sup>96</sup>, hasta el 11 de septiembre de 1973 y, los despedidos con posterioridad al 11 de marzo de 1990. Como era de esperar, la indicación fue muy controvertida, primando la idea de la indefensión de los despedidos durante el gobierno militar y, la arbitrariedad del proceder en las desvinculaciones.
- A pesar de la negativa de la oposición, por considerar que el proyecto no se haría cargo de la problemática generada por la Reforma Agraria, como tampoco de las desvinculaciones durante la UP, lo cual lo convertía en un proyecto injusto. El proyecto fue aprobado en la Cámara Baja el 18 de mayo de la siguiente manera: Los artículos 1º, 2º, 5º, 12, 14, 15, 18, 19 y 20, fueron aprobados en general con el voto conforme de 62 señores Diputados, de 111 en ejercicio; en tanto que en particular, los artículos 1º, 5º, 14, 15, 18, 19 y 20 con el voto a favor de 64, y los artículos 2º y 12 con el voto afirmativo de 63 señores Diputados, sobre un total de 115 en ejercicio.
- En su tramitación en el Senado, las posturas entre los partidos de gobierno y oposición fueron aún más duras, destacando de parte de los parlamentarios de gobierno la idea que, reparar no era deber de unos pocos, sino del Estado como ente. Por su parte, la oposición insistió en las idea de

<sup>96</sup> Fecha en que asumió Salvador Allende G. como Presidente de la República.

reparaciones o reivindicaciones para afectados de la Reforma Agraria como así también, para trabajadores afectados durante el régimen de la Unidad Popular.

- No obstante, y a pesar de la aparente radicalización de posturas, el proyecto fue aprobado en general, por 25 votos a favor y, 14 abstenciones, de un total de 46 senadores en ejercicio.
- En segundo trámite constitucional en el Senado, iniciado el 14 de julio de 1993, el entonces Ministro del Trabajo René Cortázar, reiteró las razones del Ejecutivo para la iniciativa legislativa de reparación, relevando la idea de que “aunque no era posible responder a sus legítimas aspiraciones (de los exonerados), se buscó en forma constructiva una solución que permitiera financiar el proyecto”<sup>97</sup>
- Votadas las indicaciones, se aprobó el proyecto volviendo a la Cámara Baja para tercer trámite constitucional, en el cual se dio cuenta, por parte del mismo Ministro Cortázar, de las modificaciones al proyecto, aludiendo a que estas obedecían más que nada a “ajustes de redacción”<sup>98</sup>. Las modificaciones fueron aprobadas por 74 votos a favor, 4 rechazos y 1 abstención.
- En la sesión del martes 20 de julio de 1993, siendo Presidente de la Cámara Baja doña Adriana Caraball, se efectuó la votación del proyecto, vía electrónica, arrojando el siguiente resultado: 74 voto a favor, 4 votos en contra y, una abstención.

---

<sup>97</sup> Senado. Sesión N° 11, 14 de julio de 1993.

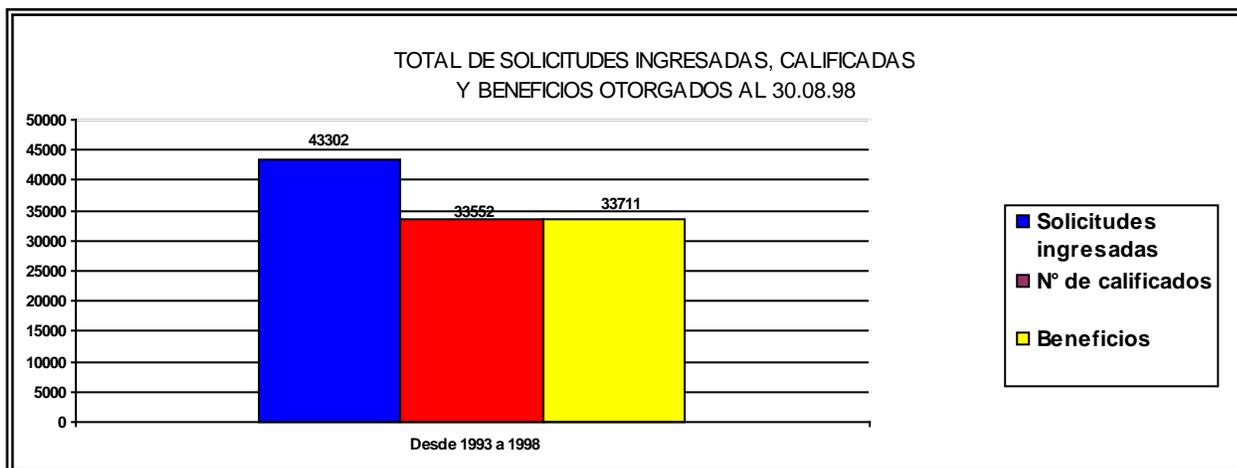
<sup>98</sup> Fundamentalmente referidos a la fuente de financiamiento para el primer año de implementación y, un inciso nuevo al artículo 6°.

- La ley N° 19.234 fue promulgada el 05 agosto de 1993 y, publicada el 12 de agosto del mismo año.

Total de solicitudes ingresadas, solicitudes calificadas y beneficios otorgados al  
30.08.1998

Años	N° de solicitudes ingresadas		N° de calificados		Beneficios otorgados	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
1993	20.869	48,18	224	0.7	-	-
1994	22.433	51,81	9.996	29.8	5.308	15.8
1995	43.302	100,0	14.829	44.2	12.278	36.4
1996	43.302	100,0	5.027	15.0	10.236	30.4
1997	43.302	100,0	2.128	6.3	3.245	9.6
1998	43.302	100,0	1.347	4.0	2.644	7.8
<b>TOTAL</b>	<b>43.302</b>	<b>100.0%</b>	<b>33.552</b>	<b>100.0%</b>	<b>33.711(*)</b>	<b>100.0%</b>
<b>EN %</b>	<b>43.302</b>	<b>100.0%</b>	<b>33.552</b>	<b>77.5%</b>		

- (\*) La diferencia entre casos calificados y beneficios otorgados se explica porque en algunos casos existe más de un decreto en la otorgación de los beneficios, ya que existe la posibilidad de cambios en los beneficios entregados.



**Fuente:** CERECEDA SALINAS, Héctor Enrique. "Origen y Aplicación de la Ley N° 19.234 por el Programa de Reconocimiento al Exonerado Político del Ministerio del Interior y su impacto en los beneficiarios, período 1993 – 2003". Tesis (Administrador Público, Licenciado en Ciencia Política). Santiago, Chile. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Escuela de Ciencia Política y Administrativa, 2004. 66h

- Ley N° 19.582.
- Como producto de la evaluación que se hizo a la ley N° 19.234, el Comando Nacional de Exonerados insistió en una modificación a este cuerpo legal. Así, el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle<sup>99</sup> envió un mensaje para la adecuación del cuerpo legal a los fines reparatorios. Así, Debido a esta problemática, no contemplada en el espíritu del Gobierno al enviar el Proyecto de Ley al Parlamento, ni en el espíritu del legislador que aprobó la Ley N° 19.234, el Ejecutivo dispuso en junio de 1996 la formación de una Comisión Biministerial (Ministerio del Interior-Ministerio del Trabajo) para elaborar un anteproyecto de ley para modificar la Ley N° 19.234.
- Un aspecto relevante y controvertido fue considerar la circunstancia que la ley N° 19.234 no permitió el acceso a determinados sectores de ex – trabajadores v. gr.: provenientes del Poder Judicial, Congreso Nacional, Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones.<sup>100</sup>
- Básicamente las modificaciones que se proponían eran:
1. Flexibilizar el acceso de potenciales beneficiarios.
  2. Aumentar el abono de tiempo por gracia para mejorar los montos de los beneficios, clarificando procesos y bases de cálculo.
  3. Incorporar como exonerados políticos a ex funcionarios del Poder Judicial, Congreso Nacional, Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones.
  4. Nuevo plazo para impetrar beneficios.

---

<sup>99</sup> 1994-2000.

<sup>100</sup> El mensaje del proyecto modificador señalaba que: “todos estos servidores se encontraban vinculados al Estado, y por lo tanto, se vieron también afectados directamente por las normas laborales discriminatorias aplicadas durante los períodos que al efecto señala la ley 19.234, en similar forma que aquellos exonerados que sí han tenido la posibilidad de acceder a dichos beneficios.

- En primer trámite constitucional, la Cámara Baja a través de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, informó acerca de las exclusiones y deficiencias de la ley N° 19.234. Se recibieron a los comandos de exonerados de los potenciales nuevos beneficiarios.
- Hubo un alto grado de acuerdo entre el bloque de gobierno y el de oposición, lo que llevó a que el proyecto fuera aprobado con 74 votos a favor y, 1 abstención.
- En segundo trámite constitucional en el Senado, el proyecto fue informado por las Comisiones de Trabajo y Previsión Social y, de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, unidas, más la Comisión de Hacienda.
- El proyecto fue aprobado en general por 42 votos. Un punto relevante en esta parte fue lo relativo al gasto fiscal que implicaba el proyecto, pues, algunos consideraban que este proyecto reparatorio era equiparable a la situación de los pobres en general y, con la de los pensionados por vejez o enfermedad, considerando injusto legislar a favor de los exonerados políticos mientras los pobres continuaban con pensiones miserables.
- En su tercer trámite constitucional en la Cámara Baja, el proyecto fue aprobado por 94 votos a favor, 7 abstenciones, no hubo votos en contra.
- La ley n° 19.582 se publicó el 31 de agosto de 1998.
- La Ley N° 19.582 modificó sustancialmente la Ley N° 19.234 permitiendo el acceso a pensiones no contributivas a más de 40.000 beneficiarios.



Ley N° 19.881

- El 12 de mayo de 2003 se firmó un protocolo de acuerdo entre “El Comando de Exonerados de Chile”, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y, el Ministerio Secretaría general de la Presidencia, estableciendo medidas para reducir los trámites y establecer un nuevo plazo para presentar solicitudes.
- El mensaje enviado por el Ejecutivo al Congreso se calificó de “suma urgencia”.
- Básicamente las razones esgrimidas en el mensaje fueron dos: primero, haber constatado que aún existían numerosos casos de personas que no habían podido acceder a las prestaciones de las leyes de reparación anteriores y, segundo, el hecho de las condiciones económicas restrictivas por las que atravesaba el país, lo que hacía necesaria la ampliación del plazo para acceder a los beneficios de la ley N° 19.234 y, sus modificaciones.
- El 16 de mayo de 2003 las Comisiones de Hacienda y, de Trabajo y Previsión Social del Senado, presentaron su informe, relevando que el objetivo del proyecto no era otro que fijar un nuevo plazo para acogerse a los beneficios establecidos para los exonerados políticos, conforme las siguientes proyecciones:

Presupuesto

Millones de \$

<u>Año 2004</u>	<u>Año 2005</u>
7.726	15.451

## Beneficiarios

<b>N° total de beneficiarios</b>	<b>Beneficiarios en el exterior</b>	<b>Personas en asentamientos campesinos</b>	<b>Personas no registradas posibles postulantes</b>	<b>Inscritos en comandos de exonerados</b>
24.800	10.000	10.300	2.500	2.000

- El proyecto fue aprobado por unanimidad de las comisiones unidas, integradas por parlamentarios de todos los sectores.<sup>101</sup>
- En cuanto al presupuesto se afirmó que esta iniciativa legal “no produciría desequilibrios macroeconómicos, ni incidiría negativamente en la economía del país”.<sup>102</sup>
- La discusión del proyecto en la Cámara Baja se inició en junio de 2003. En el informe de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, se justificó la idea de un nuevo plazo aduciendo que “(...) aún con la aplicación de las leyes anteriores, personas rezagadas por encontrarse fuera del país, o bien en lugares apartados del territorio nacional, no pudieron inscribirse oportunamente por desconocimiento o impedidos por la distancia, de manera que quedaron fuera de los beneficios previsionales implementados (...)”<sup>103</sup>
- No obstante las discusiones, el proyecto fue aprobado por 93 votos, sin negativas ni abstenciones. La ley 19.881 fue publicada en el Diario Oficial el 27 de junio de 2003, estableciendo un plazo de 12 meses, a partir de 01 de

---

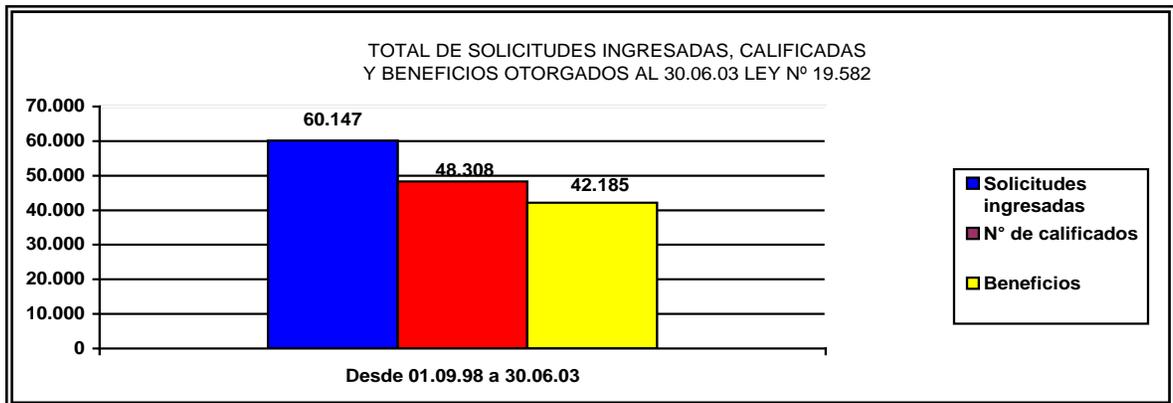
<sup>101</sup> Evelyn Matthei (UDI), Edgardo Boeninger (Institucional), Julio Canessa (Institucional), Sergio Fernández (UDI), Alejandro Foxley (PDC), José García (RN), Jorge Lavandero (PDC), Carlos Ominami (PS), Augusto Parra (Institucional) y, José Luis Di Giorgio (PDC).

<sup>102</sup> Senado. Sesión N° 55, de 20 de mayo de 2003.

<sup>103</sup> Cámara de Diputados. Sesión N° 2, de 04 de junio de 2003.

julio para acogerse a los beneficios de la ley N° 19.234, el cual venció el 30 de junio de 2004.

- En este nuevo plazo se recibieron algo más de 150.000 solicitudes.



**Fuente:** CERECEDA SALINAS, Héctor Enrique. "Origen y Aplicación de la Ley N° 19.234 por el Programa de Reconocimiento al Exonerado Político del Ministerio del Interior y su impacto en los beneficiarios, período 1993 – 2003". Tesis (Administrador Público, Licenciado en Ciencia Política). Santiago, Chile. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Escuela de Ciencia Política y Administrativa, 2004. 77h

### Ley N° 19.234 y sus modificaciones

N° promedio mensual y total. Monto anual pagado, por tipo según año

(miles de \$ diciembre 2007)

<u>AÑO</u>	<u>ANTIGÜEDAD</u>	<u>VEJEZ</u>	<u>INVALIDEZ</u>	<u>OTRAS JUBILACIONES (1)</u>	<u>SUBTOTAL</u>
<b>1998 N°</b>	4190	1.154	364	3.199	<b>8.907</b>
<b>Mto.</b>	7.111.671	1.574.333	695.719	6.419.023	<b>15.800.746</b>
<b>1999 N°</b>	5.788	1.807	611	3.514	<b>11.720</b>
<b>Mto.</b>	9.718.491	2.368.663	1.002.301	6.839.195	<b>19.928.649</b>
<b>2000 N°</b>	9.865	2.853	1.131	4.779	<b>18.628</b>
<b>Mto.</b>	17.895.464	4.435.900	2.045.261	9.876.653	<b>34.253.279</b>

<b>2001 N°</b>	15.771	4.882	2.536	8.991	<b>32.180</b>
<b>Mto.</b>	29.952.581	8.295.665	4.819.740	18.424.305	<b>61.492.290</b>
<b>2002 N°</b>	19.166	6.446	3.519	12.135	<b>41.265</b>
<b>Mto.</b>	36.861.887	11.216.343	6.750.107	24.519.476	<b>79.347.813</b>
<b>2003 N°</b>	20.291	6.889	3.726	13.508	<b>45.044</b>
<b>Mto.</b>	40.338.541	12.146.539	7.166.243	27.029.641	<b>86.680.963</b>
<b>2004 N°</b>	22.197	6.967	3.701	14.383	<b>47.248</b>
<b>Mto.</b>	43.284.216	12.373.457	7.102.656	28.379.962	<b>91.140.292</b>
<b>2005 N°</b>	23.382	7.053	3.659	15.387	<b>49.480</b>
<b>Mto.</b>	45.555.438	12.515.063	7.006.626	29.765.958	<b>94.843.086</b>
<b>2006 N°</b>	24.288	7.001	3.563	16.857	<b>51.709</b>
<b>Mto.</b>	47.334.838	12.551.478	6.887.517	32.083.348	<b>98.857.181</b>
<b>2007 N°</b>	25.740	7.388	3.818	18.668	<b>55.613</b>
<b>Mto.</b>	49.026.493	13.074.933	7.272.536	34.318.553	<b>103.692.515</b>

(1) Expiración obligada de funciones, retiro y otras disposiciones legales.

<u>AÑO</u>	<u>VIUDEZ</u>	<u>ORFANDAD</u>	<u>MONTEPIÓ</u>	<u>SUBTOTAL</u>	<u>TOTAL</u>
<b>1998 N°</b>	225	11	1	<b>237</b>	<b>9.144</b>
<b>Mto.</b>	175.717	2.259	1.17.	<b>179.146</b>	<b>15.979.892</b>
<b>1999 N°</b>	244	13	1	<b>258</b>	<b>11.978</b>
<b>Mto.</b>	195.773	3.627	1.404	<b>200.804</b>	<b>20.129.453</b>
<b>2000 N°</b>	345	17	3	<b>365</b>	<b>18.993</b>
<b>Mto.</b>	339.659	8.395	3.923	<b>351.976</b>	<b>34.605.256</b>
<b>2001 N°</b>	817	53	14	<b>885</b>	<b>33.065</b>
<b>Mto.</b>	880.832	24.638	11.501	<b>916.972</b>	<b>62.409.262</b>
<b>2002 N°</b>	1.415	139	47	<b>1.601</b>	<b>42.866</b>
<b>Mto.</b>	1.547.693	63.649	30.789	<b>1.642.132</b>	<b>80.989.944</b>
<b>2003 N°</b>	1.604	185	58	<b>1.847</b>	<b>46.891</b>
<b>Mto.</b>	1.750.299	82.816	36.699	<b>1.869.814</b>	<b>88.550.778</b>
<b>2004 N°</b>	1.713	227	64	<b>2.004</b>	<b>49.252</b>
<b>Mto.</b>	1.882.898	93.076	40.044	<b>2.016.017</b>	<b>93.156.309</b>
<b>2005 N°</b>	1.784	243	68	<b>2.095</b>	<b>51.575</b>
<b>Mto.</b>	2.029.646	93.880	44.478	<b>2.168.004</b>	<b>97.011.089</b>
<b>2006 N°</b>	1.883	248	72	<b>2.203</b>	<b>53.912</b>
<b>Mto.</b>	2.334.785	101.292	50.315	<b>2.486.392</b>	<b>101.343.573</b>

<b>2007 N°</b>	2.049	79	239	<b>2.367</b>	<b>57.980</b>
<b>Mto.</b>	2.531.399	55.275	96.870	<b>2.683.544</b>	<b>106.376.059</b>

**Fuente:** Anuario Estadístico INP – 2007.

## ii. Roles Institucionales.

### 2.3.2 Programa de Reconocimiento al Exonerado Político.

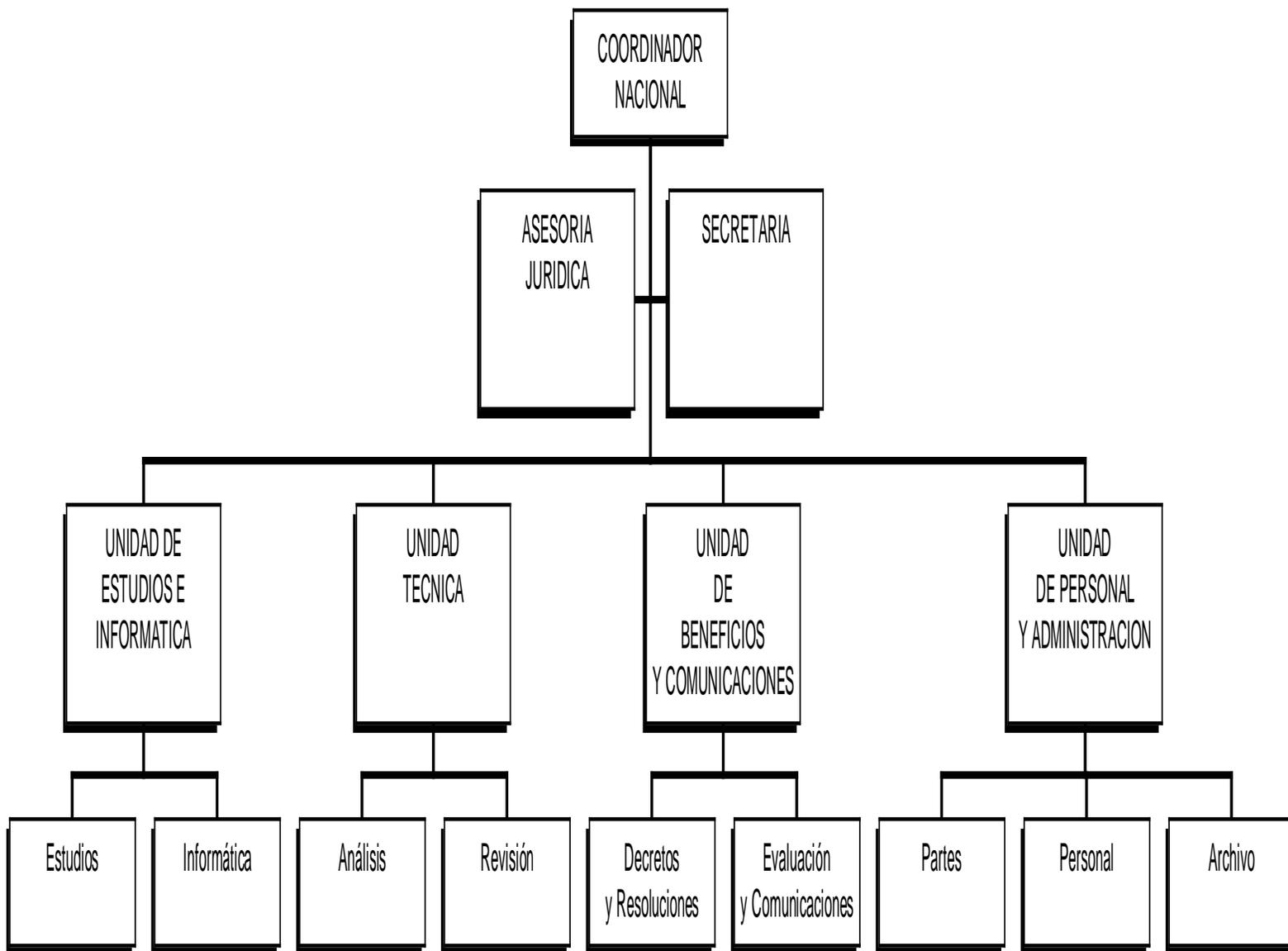
Como ya se reseñó, este programa tuvo su origen en la primera ley de exonerados (N° 19.234). Se instaló en el Ministerio del Interior, con el objeto de llevar a efecto la recepción y calificación de casos.

- Estudios e Informática.
- Técnica.
- Beneficios y Comunicación.
- Personal y Administración.
- Archivo.

Las funciones principales de este programa se pueden resumir en:

- Calificar la calidad de exonerado político y, emitir los decretos exentos que conceden el abono de tiempo por gracia.
- Emitir los decretos supremos que confieren una pensión no contributiva.
- Emitir decretos derogatorios de los mismos beneficios.

Hay que recalcar la idea que la calificación de casos es una función privativa del Presidente de la República, esto es, una vez calificados no es admisible objeción alguna, sin perjuicio de que en virtud de la misma facultad es posible deje sin efecto el decreto en ejercicio de la facultad de revisión de sus propios actos establecida en la ley 19.260, que le otorga un plazo de dos años contados desde el otorgamiento del beneficio para ello, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la ley 19.880.



El Programa de reconocimiento al Exonerado Político, en sus inicios con la ley 19.234, en cuanto a su funcionamiento administrativo funcionaba conforme el cuadro que antecede.

Al 31 de mayo de 2008 en N° de casos calificados por la Comisión es el siguiente:

Estadística programa Exonerados  
Consolidado Nacional  
Información 30 de septiembre de 2008

**Ley N° 19.234**

	(personas)	Solicitudes ingresadas (personas)	Total Calificados (personas)	(%)
Calificados	38.420			
Pend. p/ doc. Incompletos	0			
Casos Rechazados	4.882			
<b>Total solicitudes ingresadas:</b>		<b>43.302</b>		
Abono de tiempo por gracia	14.422			
Pensión no contributiva por gracia	21.152			
Pensión de sobrev. Por gracia	792			
Exonerados	758			

políticos sin beneficio				
En INP para estudio del beneficio	1.245			
Devueltos p/objeciones del INP o Contraloría	51			
<b>Total Personas calificadas</b>			<b>38.420</b>	<b>88,73%</b>

### Ley N° 19.582

	(personas)	Solicitudes ingresadas (personas)	Total Calificados (personas)	(%)
Calificados	49.879			
Pend. p/ doc. Incompletos	0			
Casos Rechazados	10.268			
<b>Total solicitudes ingresadas:</b>		<b>60.147</b>		
Abono de tiempo por gracia	16.152			
Pensión no contributiva por gracia	27.879			
Pensión de sobrev. Por gracia	892			

Exonerados políticos sin beneficio	2.673			
En trámite CAPREDENA - DIPRECA	40			
En INP para estudio del beneficio	2.045			
Devueltos p/objeciones del INP o Contraloría	198			
<b>Total Personas calificadas</b>			<b>49.879</b>	<b>82,93%</b>

### Ley N° 19.881

	(personas)	Solicitudes ingresadas (personas)	Total Calificados (personas)	(%)
Calificados(*)	56.052			
Pend. p/ doc. Incompletos	0			
Casos Rechazados(**)	99.266			
<b>Total solicitudes ingresadas:</b>		<b>155.318</b>		
Abono de tiempo por gracia	17.928			
Pensión no contributiva por gracia	18.052			
Pensión de	680			

sobrev. Por gracia				
Exonerados políticos sin beneficio	2.393			
En trámite CAPREDENA - DIPRECA	191			
En INP para estudio del beneficio	16.703			
Devueltos p/objeciones del INP o Contraloría	105			
<b>Total Personas calificadas</b>			<b>56.052</b>	<b>36,09%</b>
<b>Total Nacional:</b>		<b>258.767</b>	<b>144.351</b>	<b>55,78%</b>

(\*) Casos Calificados: De los 56.052 de la ley 19.881, 1.104 son apelaciones aprobadas en el mes indicado.

(\*\*) Motivo del rechazo: Por despido de empresa privada, sin convicción, fuera de plazo, apelaciones rechazadas y otros.

**Fuente:** www.programadelexoneado politico.gov.cl. Ministerio del Interior; portada; estadísticas

### 2.3.3 Rol del Instituto de Normalización Previsional (INP).

La ley N° 19.234, y sus modificaciones<sup>104</sup> encomendó al INP, previa calificación en el Ministerio del Interior, determinar el monto de los respectivos beneficios para los exonerados políticos, labor que se realiza hasta hoy día, específicamente en la unidad de “Módulo Cálculo Exonerados”, dependiente de la División Concesión de Beneficios de la misma entidad.

<sup>104</sup> Artículos 5 bis, 10 y 12 de la ley 19.234.

Esto es, la misión o función específica del INP no es otra que una vez que recibe el expediente de un exonerado que ha sido calificado como exonerado político, **debe investigar la historia previsional del solicitante**, desde su exoneración hasta el inicio de su vida previsional, como también los tres años siguientes a la exoneración para saber si existieron lagunas previsionales en ese período. La Ley N° 19.234 entregaba 2 meses de imposiciones por cada año existente en la historia previsional del solicitante y hasta un máximo de 36 meses de imposiciones, este tope se amplió a 54 meses con la ley 19.582, siempre y cuando en el período inmediatamente posterior exista una laguna previsional de tres años, es decir si una persona tiene 18 años de imposiciones al momento de su exoneración política y mantiene una laguna previsional de tres años, con posterioridad al despido, ésta será completada con los años que entrega la ley como máximo, este beneficio se denomina abono de tiempo por gracia.

Cabe hacer presente que, durante la tramitación de la ley N°19.881 existía la inquietud sobre la transparencia y eficacia del procedimiento, ante numerosas denuncias que se hicieron por la presencia de los llamados gestores o intermediarios que cobraban comisiones para tramitar las pensiones, además de otros asuntos V. gr. : personas que obtuvieron beneficios sin tener derecho. A pesar de tales denuncias, lo anterior no se plasmó en ninguna acción concreta por parte de los comandos de exonerados.

Como ya se indicó, desde la creación del Programa, la recepción de las solicitudes y la calificación de los casos la realizaba el mismo programa y, sólo calificado el caso llega al INP. Este Servicio es el idóneo para establecer el historial previsional de los beneficiarios al estar todos adscritos al antiguo sistema. Es el mismo INP quien genera los pagos mensuales.

Cuando se aprobó la ley 19.881 existió la idea en el Congreso de concentrar en el INP todas las actividades de exonerados, desde la calificación hasta el pago,

suprimiendo así el rol el Ministerio del Interior. Esta iniciativa – a juicio de muchos – invisibilizaría el carácter reparatorio de la ley, lo cual se grafica muy bien en la opinión de doña Patricia Lorca, quien trabajaba en el Programa en el Ministerio del Interior<sup>105</sup>

En definitiva el Programa siguió radicado en el Ministerio del Interior.

#### 2.3.4 Rol de la Contraloría General de la República

Con posterioridad al cálculo del beneficio por parte del Instituto de Normalización Previsional, el Programa de Reconocimiento al Exonerado Político emite el Decreto Supremo correspondiente, el cual de acuerdo a lo que establece la normativa pertinente, debe someterse al trámite de Toma de Razón por parte de la Contraloría General de la República, conforme la Resolución N° 55, de 24 de Enero de 1992, de la misma institución.

En este trámite el Decreto puede ser aceptado, rechazado o alcanzado por la Institución Contralora. En el caso de que el Decreto sea aceptado o alcanzado debe ser enviado al Programa de Reconocimiento al Exonerado Político, el que deberá remitirlo al Instituto de Normalización Previsional para que este proceda a pagar la respectiva pensión. Si el Decreto es rechazado, se deberá corregir los errores detectados por la Contraloría General de la República y enviar nuevamente al Trámite de Toma de Razón.

---

<sup>105</sup> “No me explico por qué la única ley de reparación a violaciones de derechos humanos (que sólo significa ampliación de plazo para presentar solicitudes), enviada por el gobierno del Presidente Lagos al Parlamento, se plantee la transferencia del Programa de Exonerados Políticos del Ministerio del Interior al Ministerio del Trabajo para ser tratado simplemente como un problema de tipo previsional, cuando en los gobiernos de los presidentes Aylwin y Frei se tuvo una especial consideración sobre este tema y su especial importancia. El propósito concreto de este Programa es la calificación política de la exoneración arbitraria sufrida por las víctimas de los actos represivos del régimen militar, de ahí la decisión del legislador de ubicar el Programa bajo la dependencia del Ministerio del Interior.” Patricia Lorca “Declaración”. [http://chileatento.com/dicoex\\_precisiones](http://chileatento.com/dicoex_precisiones)

Debido a que al año 1995 se habían entregado 12.278 beneficios, Contraloría General de la República modificó la Resolución N° 55, a través de la Resolución N° 64, de 15 de Febrero de 1996, determinando la exención del trámite de Toma de Razón para los Decretos Supremos que otorgan los beneficios de Pensiones No Contributivas de exonerados políticos de empresas privadas intervenidas, manteniendo el trámite de Toma de Razón sólo para las pensiones otorgadas a los exonerados políticos de empresas o instituciones estatales.

Como se puede apreciar en la concesión de beneficios interactúan tres instituciones públicas: el Ministerio del Interior, el Instituto de Normalización Previsional y, la Contraloría General de la República y

#### 2.3.5 Beneficios específicos de las leyes de exonerados políticos.<sup>106</sup>

En la primitiva ley sobre exoneraciones políticas para lograr los requisitos de imposiciones para obtener pensión se utilizaba el “Abono de Tiempo”, que indica el artículo 4° de la Ley N° 19.234 (2 meses por cada año cotizado hasta el momento de la exoneración, con un máximo de 36 meses de abono), sin embargo con la Ley N° 19.582 se utiliza el artículo 6° que contempla para los exonerados políticos entre el 11.09.73 y el 10.03.90 un llenado de lagunas previsionales del 80% del vacío previsional existente hasta el 10.03.90 y a las personas exoneradas por motivos políticos entre el 01.01.74 y el 10.03.90 les otorga un 75% de llenado del vacío previsional respectivo (se descuentan en los dos casos los períodos en que aparezcan cotizaciones posteriores a la exoneración).

a. Jubilación por expiración obligada de funciones con transacción extrajudicial.

---

<sup>106</sup> “Manual Beneficios de Exonerados INP”. Código IN.DCB-BEN-081. [www.intranet.inp.cl](http://www.intranet.inp.cl). Instructivos.

Es aquella que no requiere la calificación de exonerado político, a pesar de haberse otorgado a través de la ley N° 19.234. Se otorga por facultad del Director Nacional del INP, para transigir extrajudicialmente, a fin de precaver litigios eventuales relacionados con la pretensión de los interesados a que se declare la obligación del INP de otorgar pensiones de jubilación por causa de expiración obligada de funciones.

Este beneficio sólo se pudo impetrar en el lapso agosto 1993 – agosto 1995, fecha en la que caducó.

b. Abono de tiempo por gracia.

Es una suma en meses de cotizaciones o servicios computables, otorgado por cada año de imposiciones vigentes a la fecha de la exoneración.

Con la ley N°19.582, se otorgó este beneficio con un tope de 54 meses, en todos los casos, dependiendo de la fecha de la exoneración:

- Los exonerados entre el 11/09/73 al 31/12/73, obtenían 6 meses de abono por año cotizado.
- Los cesados entre el 01/01/74 y el 31/12/76, obtenían 4 meses de abono por año cotizado.
- Los despedidos entre el 01/01/77 y el 10/03/90, obtenían 3 meses de abono por año cotizado.

Cabe hacer la precisión que aquellos exonerados que contaran con 54 meses de cotizaciones registrados en su cuenta individual, no tenían derecho al abono de tiempo, siempre y cuando estas cotizaciones se hubiesen registrados con posterioridad a la fecha de exoneración.

Tampoco tenía derecho al abono, aquel exonerado que no contara con una afiliación mínima de 6 meses y un día, al alguna Caja de Previsión de las actualmente administradas por el INP.

c. Pensión no contributiva.

Se trata de una pensión por gracia, de carácter vitalicio, que otorga el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior, a aquellos exonerados que cumplan con los requisitos.

- Clases de pensiones no contributivas.
- Antigüedad.
- Vejez.
- Invalidez.
- Sobrevivencia.

Para el caso de pensiones no contributivas de sobrevivencia, a fin de cubrir los vacíos previsionales, se utiliza lo siguiente:

Para el caso de personas detenidas desaparecidas, al no existir certificado de defunción o, documento que avale su defunción, el abono se considera hasta marzo de 1990, fecha a partir de la cual se designa un curador de bienes quien puede percibir el beneficio si cumple con los demás requisitos.<sup>107</sup>

En el caso de ejecutados políticos, se considera el abono hasta la fecha del fallecimiento del exonerado, siempre que esta haya ocurrido antes del 10 de marzo de 1990.

---

<sup>107</sup> Al igual que en el caso argentino no se utilizó la figura de la muerte presunta, sino que se aplican las disposiciones legales para los ausentes.

- Requisitos para acceder a una pensión no contributiva.

De vejez.

- 15 años de servicios o afiliación computable, a la fecha de la exoneración, siempre que esta haya ocurrido entre el 11/09/73 y el 08/02/79, ambas fechas inclusive.
- 20 años de servicios o afiliación computable, a la fecha de cese, siempre que esta haya ocurrido entre el 09/02/79 y el 10/03/90, ambas fechas inclusive.

De invalidez.

- Tener un tiempo mínimo de afiliación, según la ex caja de previsión:<sup>108</sup>  
CANAEMPU (Departamento Periodistas): A lo menos 1 día cotizado.  
CANAEMPU (Sección Públicos): A lo menos 5 años.  
EMPART: A lo menos 3 años.  
SSS: a los menos 401 semanas.
- Declaración de invalidez de la COMPIN, con un porcentaje sobre 70% de invalidez o incapacidad.

De vejez.

- 10 años de afiliación mínima, utilizando el mecanismo de llenado de vacíos previsionales entre la fecha del cese y, el 10 de marzo de 1990.

De sobrevivencia.

- 10 años de afiliación mínima, utilizando el mecanismo de llenado de vacíos previsionales entre el cese y, el 10 de marzo de 1990.
- Si el exonerado falleció después del 10 de marzo de 1990, se considera el llenado de vacíos previsionales hasta dicha fecha, y el porcentaje de tal llenado se hará según la fecha de cese que tuviera el causante.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> CANAMPU: Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas; EMPART: Caja de Empleados Particulares; SSS: Servicio de Seguro Social.

- Si el deceso ocurrió antes del 11 de marzo de 1990, se considera el llenado de vacíos previsionales a la fecha del fallecimiento del exonerado, en la misma proporción de 80% y 75 %, según la fecha del cese.<sup>110</sup>

- Bases de cálculo para los beneficios.

<b><u>Ex – Caja</u></b>	<b><u>Base de cálculo</u></b>
CANAEMPU (Sección Públicos)	Promedio de las 36 últimas rentas. Tantos 30 avos (años) del promedio de las 46 últimas rentas, como años de imposiciones que tenga al jubilar, con un tope de 30 años.
CANAEMPU (Depto. de Periodistas)	Promedio de las 12 últimas rentas por las cuales hubiere efectuado imposiciones efectivas para el cálculo de la pensión, con un tope de 30m años.
EMPART	La pensión es equivalente a tantos 35 avos del promedio de las 60 últimas rentas percibidas, al momento de otorgar el beneficio.
Ex – SSS	Se determina sobre la base de un mínimo de tiempo expresado en semanas, según la causal: Vejez Hombres, 1040 semanas (20 años); Vejez Mujeres, 520 semanas (10 años)
Caja de Retiro y Previsión Social de Ferrocarriles del Estado	Última renta. Tantos 30 avos del último sueldo imponible percibidos por el interesado, como imposiciones tenga.
Caja de Retiro y Previsión de los Empleados Municipales de la República.	Promedio de las 24 últimas rentas. Equivale al 40% del promedio de las 24 últimas rentas, más el aumento igual al 2% del mismo sueldo por cada año de servicio o, imposiciones posteriores a los primeros 5 años.
Caja de Previsión Social de los Obreros	Es igual al 40% del salario base individual,

<sup>109</sup> 80% para exonerados entre el 11/09/73 y, el 31/12/73 y, 75% desde el 01/01/74 hasta marzo de 1990.

<sup>110</sup> El llenado de vacíos previsionales, consiste en considerar como tiempo efectivamente cotizado, un porcentaje del período en que el exonerado político no enteró imposiciones, con el propósito de completar el requisito exigido para obtener la pensión no contributiva.

Municipales de la República.	aumentado en un 2% de dicho salario, por cada 50 semanas en que hubiere hecho imposiciones en exceso por sobre las primeras 250 semanas, con un límite máximo igual al salario base individual.
Caja de Previsión y Estímulo de Empleados del Banco del Estado de Chile.	- Menos de 35 años: Tantos 35 avos del promedio de las últimas 24 rentas, sobre las cuales se efectuaron imposiciones. - Más de 35 años: Tantos 35 avos del promedio de las últimas 12 rentas, sobre las cuales se efectuaron imposiciones.
Caja Bancaria de Pensiones	- Banco Central: Tantos 30 avos del promedio de los sueldos percibidos durante los últimos 24 años, por cada año de imposiciones. - Bancos Comerciales: Tantos 35 avos. Del sueldo percibido los 365 meses por cada año de imposiciones.
Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional, Sección Oficiales (CAPREMER) y, Tripulantes (TRIOMAR).	CAPREMER: 12 últimas rentas anteriores a la solicitud. TRIOMAR: 36 últimas rentas, anteriores a la solicitud, con una densidad de 1.560 semanas.

- Reliquidación de la pensión no contributiva<sup>111</sup>.

Con la entrada en vigencia de la ley N° 19.582, se reliquidaron las pensiones no contributivas, consistente en un aumento de aproximadamente 38% de reajuste, a contar del 01/09/98, tanto para pensiones otorgadas por la ley N° 19.234, como también con esta segunda ley modificatoria.

- Cálculo de la pensión no contributiva de acuerdo al cargo y grado que detentaba el exonerado al 11/09/73.

<sup>111</sup> Entiéndase como nuevo cálculo.

Esta disposición se introdujo con la ley N° 19.582, la cual permitió la aplicación de las normas de la exoneración política a funcionarios del sector público, quienes con posterioridad al 11/09/73 fueron degradados y cesados en sus funciones. Con esta norma se permite incorporar la renta o grado que el titular ostentaba a la fecha antedicha, como base para la asimilación<sup>112</sup> en el cálculo de la pensión no contributiva. La renta o grado es mayor a la que tenía al momento de cese.

- Rentas a considerar para el cálculo de la pensión no contributiva en las empresas autónomas, privadas o intervenidas.

<u>Exonerados entre 11/09/73 – 31/12/74</u>	<u>Exonerados entre 01/02/74 – 31/03/74</u>	<u>Exonerados entre 01/04/74 – 10/03/90</u>
Promedio de rentas de diciembre d '72, enero y febrero '73 +400%del resultado.	Promedio de rentas de enero y febrero del '74, según corresponda.	Promedio de las rentas de los 3 meses anteriores a la exoneración.

**Observación:** Los promedios, se asimilan a marzo de 1990, lo que arroja un grado en la Escala Única de Sueldos (EUS).

Por su parte el memorándum del 08 de mayo de 2000 de la Contraloría General de la República, estableció que 9 empresas autónomas del estado de la época, debían calcularse como a los empleados públicos, a saber:

<b>INDAP</b>	Instituto de Desarrollo Agropecuario.
<b>SAG</b>	Servicio Agrícola y Ganadero.
<b>CORA</b>	Corporación de Reforma Agraria.
<b>ECA</b>	Empresa de Comercio Agrícola.
<b>COU</b>	Corporación de Obras Urbanas.
<b>CORHABIT</b>	Corporación de Servicios Habitacionales.

<sup>112</sup> Es un procedimiento administrativo que tiene por objeto determinar el sueldo base de pensión para trabajadores del sector público. Así, se establece de entre las plazas que se contemplaban en los ordenamientos esquemáticos de los servicios públicos de que se trate y, del empleo más semejante a las funciones, jerarquía y remuneraciones respecto de aquel, cuando cesó sus funciones.

<b>CORMU</b>	Corporación de Mejoramiento Urbano.
<b>CORVI</b>	Corporación de la Vivienda.
<b>ETCE</b>	Empresa de Transporte Colectivo del Estado.

- Rentas consideradas para el cálculo de la pensión no contributiva en el sector público.

Se deben considerar las remuneraciones imponibles y computables para la pensión, a marzo de 1990, de conformidad al sistema de cálculo de la legislación vigente a la época, asignadas al grado al que habría sido asimilado y, el cargo que ocupaba el trabajador a la fecha de la exoneración.

- Rentas consideradas para el cálculo de la pensión no contributiva en el sector privado.

Por aplicación de la ley N° 19.350, miscelánea, el monto de la pensión se determina utilizando el concepto de remuneración imponible, lo que elimina el tope cotizado en las remuneraciones, para este efecto.

- Pago por subrogación.

A través de esta modalidad, que es una ficción legal, es posible que el exonerado configure el derecho a una pensión no contributiva.

Para acceder a este beneficio, se debe contar con los siguientes requisitos:

- Haber trabajado antes de la fecha de la exoneración.
- El ex – empleador no debe haber pagado las imposiciones en el período trabajado.
- Comprobar a través de documentación (contrato de trabajo, liquidaciones, etc.), que fue trabajador de tal empleador, que no cotizó su período trabajado o, en su defecto, presentar dos testigos mayores de 21 años a la época de los hechos que se quiere declarar.

a. Desahucio.

Es un beneficio accesorio a la pensión no contributiva, siempre que el exonerado haya pertenecido a alguna de estas ex – cajas de previsión: Empart y Cajas Auxiliares<sup>113</sup>.

Requisitos.

- Tener la calidad de exonerado político y, ser titular de una pensión no contributiva.
- Ser imponente de la ex – Caja EMPART y, cajas auxiliares.

Monto.

Se fija un monto anual en el mes de enero de cada año. El exonerado recibe por una sola vez el monto correspondiente del año en que comenzó el pago de su pensión no contributiva.

b. Opción entre la pensión no contributiva y la(s) pensión (es) de régimen normal.

- Es aquella que se otorga a los exonerados políticos titulares de una jubilación en una ex caja de previsión y, en ex – Servicio de Seguro Social (SSS), para que conozca el monto de la franquicia reliquidada con el mayor tiempo abonado y, lo coteje con la pensión no contributiva, manifestando – en definitiva – su voluntad de elegir el beneficio que más convenga a sus intereses económicos.
- La opción se hace también extensiva a las viudas de los exonerados políticos, siempre que cumplan los requisitos.

---

<sup>113</sup> Se les otorgaba esta denominación a las cajas de previsión de ciertas empresas que, atendida su magnitud, podían tener su propia caja rigiéndose por las normas de la Ex – EMPART (Caja de Empleados Particulares). Vgr.: Ex - Caja del Salitre, Sección de Previsión de los Empleados de la Compañía de Gas de Santiago, Ex – Caja Mauricio Hoschschild y Cia. Ltda. y, Ex – Caja de la CCU.

- Si el interesado opta por la jubilación de una ex caja de previsión, esta se reliquidará desde el mes siguiente a efectuada la solicitud de beneficios, tanto por la ley N° 19.234, como por la N° 19.582.

- Si el interesado opta por la pensión no contributiva, esta se reliquidará desde el mes siguiente de efectuada la solicitud de beneficios, pagando la compensación correspondiente entre ambas pensiones, tanto la de la ley N° 19.234 como así también, de la ley 19.582.

c. Opción entre la pensión no contributiva y, el bono de reconocimiento.

De conformidad a lo instruido por la Contraloría General de la República, en dictamen N° 36.751 de 04 de octubre de 1999 y, sobre la base del artículo 16 de la ley N° 19.234, procede la elección del exonerado político, entre los beneficios de una pensión no contributiva y, el bono de reconocimiento<sup>114</sup>, siempre que este no se encuentre consumido o cedido en el nuevo sistema de pensiones.

- Requisitos generales.

- Tener la calidad de exonerado político.

- Haber solicitado una pensión no contributiva.

- Estar actualmente afiliado a una AFP.

- Requisitos específicos.

- El interesado debe cumplir con los requisitos para la obtención de una pensión no contributiva sea de vejez, invalidez, sobrevivencia o antigüedad.

- Tener imposiciones vigentes a la fecha de la exoneración.

- Tener derecho a bono de reconocimiento o, tener el documento ya emitido.

---

<sup>114</sup> Es un documento expresado en dinero, representativo de los períodos de cotizaciones que registren en el antiguo sistema de pensiones, trabajadores que optaron y opten por afiliarse al sistema de administradoras de fondos de pensiones (AFP).

- No haber cedido ni liquidado el bono, esto es, que no se encuentre consumido en algún beneficio del nuevo sistema de pensiones.

- Algunas consideraciones en torno al bono de reconocimiento, y su vinculación con la ley de exonerados.

- Para originar un bono adicional con el mayor tiempo abonado por gracia, otorgado por la ley de exonerados, debe haberse calculado con anterioridad el bono original o "madre".

- Este bono adicional que se otorga al imponente, que tiene la calidad de exonerado político se caracteriza por:

- Constituye tiempo y no rentas.

- Se emite como bono adicional, y se calcula basándose en los parámetros o base, del bono de reconocimiento original; con las mismas rentas que sirvieron de base para el cálculo del mismo, lo cual agrega a dicho tiempo, el abonado, es decir, es la diferencia que excede del monto nominal del bono original.

### 2.3.6 Tramitación de los beneficios de las leyes de exonerados.

a) Ante el Ministerio del Interior.<sup>115</sup>

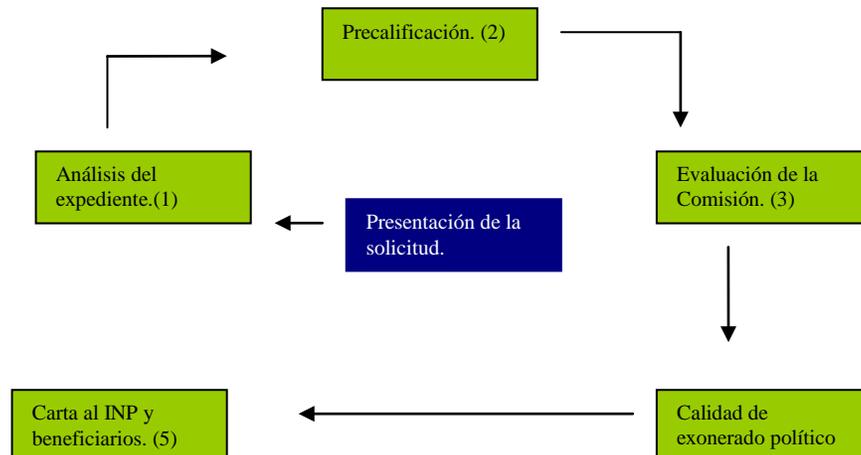
La calidad de exonerado político se obtiene:

- Presentando la respectiva solicitud en el Programa<sup>116</sup>
- El expediente pasa a análisis y, si los antecedentes son suficientes, un analista los precalifica, pasando a comisión. En caso de rechazo, se dicta la respectiva resolución, siendo notificada por carta al interesado.
- En la sesión de la comisión, se ratifica o rechaza el informe, atendida la calidad de los antecedentes entregados. Si es calificado en forma favorable pasa a ser un exonerado político, despachando el expediente al INP.
- Si el analista rechaza el informe y, considera que los antecedentes no son suficientes para precalificar como exonerado a un solicitante, pide nueva documentación con su situación particular, lo que queda registrado en la base, solicitando adjuntar nuevos antecedentes.
- Cuando llega la nueva documentación del postulante, esta se agrega expediente para que cuando ingrese nuevamente a análisis, reinicie la etapa de precalificación, para ver la posibilidad de su calificación como exonerado político.

---

<sup>115</sup> [www.programadereparacionalexoneradopolitico.cl](http://www.programadereparacionalexoneradopolitico.cl). Portada; Requisitos.

<sup>116</sup> Actualmente la oficina funciona en Dr. Tomás Boonen N° 511, Providencia; Santiago.



- Conforme el año de exoneración la documentación requerida al postulante es la siguiente:

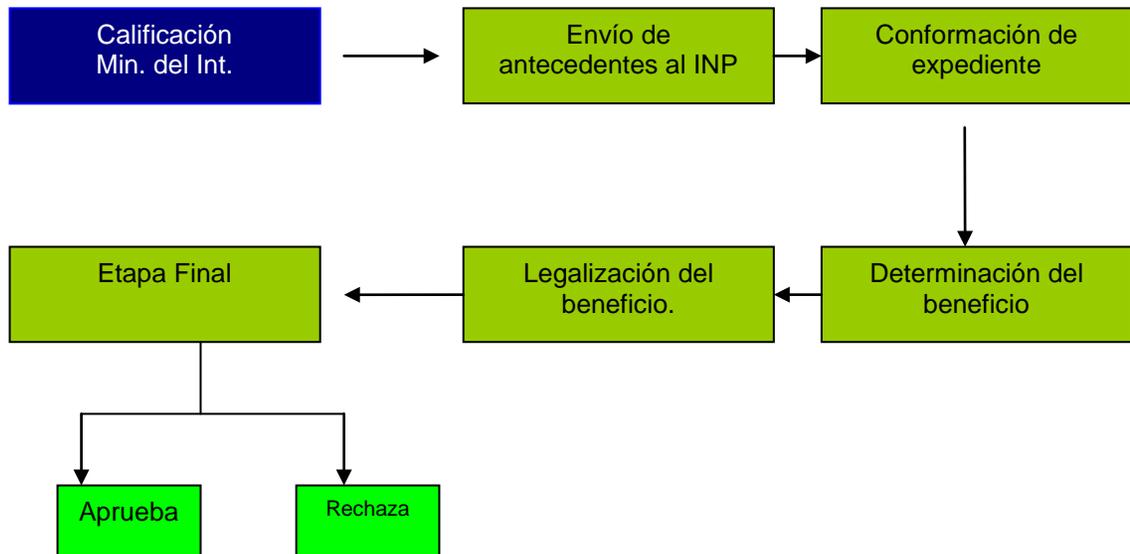
<u>Entre el 11/09/73 y el 31/12/73</u>	<u>Entre el 01/01/74 y el 10/03/90</u>
Solicitud firmada	Solicitud firmada
Fotocopia de cédula de identidad por ambos lados.	Fotocopia de cédula de identidad por ambos lados.
Documento que acredite la relación laboral y, la fecha de término de funciones.	Documento que acredite la relación laboral y, la fecha de término de funciones
Relato de los motivos políticos que fundaron el despido.	Relato de los motivos políticos que fundaron el despido.
	El relato debe ser acreditado con medios de prueba que respalden lo afirmado, Vgr.: certificado de detención, juicios de los tribunales, recortes de prensa, listados oficiales de salida del país, información sumaria de testigos y, cualquier otro medio de prueba que ratifique lo dicho por el postulante, como declaraciones juradas de compañeros de trabajo que fueron testigos de la situación que vivió el solicitante, (coetáneo)

Observaciones:

1.- En la actualidad, aunque las personas se consideren exoneradas políticas, no existe posibilidad alguna para su calificación pues, el plazo de postulación se encuentra cerrado desde el **30 de junio de 2004**.

2.- La documentación debía ser presentada en original, la cual era fotocopiada en el Programa y, autenticada. Se aceptaban fotocopias autenticadas ante ministros de fe, tales como: notarios, organismos de derechos humanos, instituciones gubernamentales (Intendencias, gobernaciones, etc.)

b) Ante el Instituto de Normalización Previsional (INP).



Ante el INP, el procedimiento se inicia una vez que el Ministerio del Interior ya ha efectuado y, finalizado favorablemente, la calificación de la condición de exonerado político del peticionario.

## 1. Envío de antecedentes.

Recepcionado los antecedentes del exonerado político, se analizan los documentos, según la situación del peticionario (titular o viuda); se verifica la última Caja en la cual el exonerado cotizó y otros datos. Lo anterior, se incorpora al sistema computacional, asignando la Caja cotizante, el beneficio requerido, el número correlativo y automáticamente se genera un dígito verificador.<sup>117</sup>

En esta primera etapa, a su vez, se verifica a través de la validación, si el exonerado es jubilado por el régimen de las ex – Cajas de Previsión, si se encuentra afiliado a AFP y, los demás antecedentes que resulten relevantes para la configurar su historial previsional.

## 2. Conformación del expediente.

Conformado el expediente del exonerado junto con su validación, se remite la carpeta a la Unidad de Análisis de la Oficina de Exonerados, la que ejecuta las siguientes acciones, conforme el informe de validación:

- ✓ Solicitar antecedentes, como por ej. Períodos en AFP, valer militar, declaración de soltería (viudas), habilitado o ex empleador (para asimilación a marzo de 1990), entre otros. En espera de tales antecedentes, se envía el expediente al Archivo Central, para su resguardo. Recibidos los antecedentes solicitados, el expediente se despacha a la División Cuentas Individuales de la misma Institución, a fin de recopilar antecedentes de la vida laboral del solicitante, el llamado “historial previsional”.
- ✓ Si no se requieren los datos señalados anteriormente, porque por ej. No está afiliado a una AFP o, porque su asimilación se realiza en la Oficina de Exonerados, el expediente se deriva en forma directa a la División Cuentas

---

<sup>117</sup> Ej. 73-13-66-0610370-1

Individuales, también para recopilar antecedentes que permitan configurar el historial previsional.

### 3. Determinación de los beneficios.

Una vez que la División Cuentas Individuales ha concluido la búsqueda de los antecedentes que permitan la configuración del historial previsional del peticionario, el expediente se deriva a la Unidad de Cálculos, para ingresar y procesar toda la información recopilada y, así poder determinar el posible beneficio que pudiere corresponder V.g.r.: abono de tiempo y pensión no contributiva.

Esta misma Unidad también calcula el desahucio que la Ley de Exonerados – y sus modificaciones – concede. Igualmente, se encarga de implementar las opciones entre la pensión no contributiva, el bono de reconocimiento y, la jubilación de régimen, enviando al domicilio de su titular la información, con el objeto que ejerza su opción en la Sucursal del INP más cercana a su domicilio.<sup>118</sup>

Una vez calculado el correspondiente beneficio, se debe elaborar el Informe Previsional respectivo.

### 4. Legalización del beneficio.

Efectuado el informe previsional, se remite el expediente a la Unidad de Decretos del Ministerio del Interior, la cual se encargará de:

---

<sup>118</sup> Dada la dictación de la ley N° 20.255 de Reforma Previsional, el INP cambiará de nombre, pasando a denominarse Instituto de Previsión Social (IPS), el cual sumará a las funciones ya conocidas del INP, la administración del llamado pilar solidario a partir del 01 de julio de 2008. Por lo anterior, las actuales sucursales de la misma entidad pública toman el nombre de Centros de Atención Previsional.

- a) Elaborar la respectiva resolución de beneficio.
- b) Traspasar la resolución a las autoridades de Gobierno, para proceder a la firma del documento. Todas las resoluciones y/o decretos se deben remitir a la Oficina de Partes del citado Ministerio, para registro y transcripción de documentos.
- c) Derivar el expediente a la Contraloría General de la República, para el trámite de toma de razón del documento que concede la pensión no contributiva, sea a través de Decreto Supremo o, Resolución Exenta. Para el último caso, el organismo contralor, toma conocimiento y registra las resoluciones o decretos.
- d) Las resoluciones exentas que legitiman las reliquidaciones de pensiones de régimen, con el mayor tiempo abonado por gracia, son informadas por el Director Nacional del INP pero, no obstante lo cual, igualmente se derivan a la Contraloría, para su conocimiento, revisión y registro, esto, es el beneficio es visado por el órgano contralor.
- e) Cuando la Contraloría General aprueba el beneficio, lo devuelve a la Unidad de Decretos del Ministerio del Interior, la que se encarga de enviar los expedientes a las respectivas oficinas, conforme la naturaleza del beneficio.

##### 5. Etapa final del expediente.

Sobre la base de la aprobación del beneficio, el curso que sigue el expediente va a depender de la naturaleza del mismo, a saber:

- a) Pensión no contributiva y reliquidación de jubilación originada en una ex Caja de Previsión: Los antecedentes se derivan directamente a la Unidad de Pago de la Oficina de Exonerados Políticos, para efectuar el pago efectivo.

Determinado el monto, se despacha el pago a la respectiva sucursal del INP, que será la que corresponda según la residencia del solicitante. Igualmente, se ingresa la pensión no contributiva o, la reliquidación de la pensión, a la base de pensionados del INP.

Para el caso de personas residentes en el extranjero, los pagos se efectúan directamente al interesado a través de un convenio con el Banco Estado o, a quien el titular designe en Chile, mediante poder notarial o consular.

b) Si no se accede a los beneficios indicados en la letra anterior, el abono de tiempo se utiliza, conforme la situación del interesado, para:

- Generar o reliquidar un bono de reconocimiento adicional, en cuyo caso se remite a la División Bono de Reconocimiento.

- Agregar ese tiempo a las imposiciones efectivas que el interesado registra en el INP, con el objeto de acceder a futuros beneficios previsionales.<sup>119</sup>

En el caso de informe de rechazo del beneficio, sea de pensión no contributiva o, abono de tiempo, por las causales que señala la propia ley<sup>120</sup>, la Oficina de Exonerados, a través de la Unidad de Decretación, informa por carta directamente al interesado.

Para el autor Pablo de Grieff<sup>121</sup>, conforme los antecedentes recopilados, el Estado de Chile ha sido reacio a hacer pública la magnitud de los esfuerzos de reparación, afirmando por ello que se cree que tales esfuerzos han sido débiles.

---

<sup>119</sup> Lo que se hace es imputar su cuenta individual y se remite el expediente al Archivo Central.

<sup>120</sup> Básicamente se puede deber a falta de afiliación, registrar períodos cotizados con posterioridad a la fecha de cese o, haber consumido o cedido el bono de reconocimiento.

<sup>121</sup> DE GRIEFF, Pablo. “**Los esfuerzos de reparación en perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de la justicia imperfecta**”. Revista Estudios Socio-Jurídicos - Universidad de Rosario, Bogotá; número especial - agosto de 2005; Volumen 7, (175).

## **2.4- Comentarios finales.**

Al término de este capítulo es posible avizorar cuales han sido los aciertos, como así también los errores en la aplicación de las leyes de exonerados en nuestro país.

Se ha podido comprobar el enorme gasto fiscal que demandan anualmente el pago de los beneficios analizados pero, a nivel de satisfacción de usuarios, el grado de reparación estatal sigue siendo deficiente.

La interacción entre dos entidades de la administración – Ministerio del Interior e INP – se advierte compleja, porque el grado de burocratización de los procedimientos es altísimo. A lo anterior se debe sumar necesariamente, la variedad y multiplicidad de legislación que se debe aplicar, atendido en antiguo sistema de pensiones, en que cada entidad previsional se regía por su propia orgánica.

Por lo anterior, es dable la pregunta si la política estatal implementada ha sido eficiente o, definitivamente y, a pesar de los esfuerzos, si el rol reparatorio del Estado de Chile se ha cumplido a cabalidad.

En el siguiente capítulo se analizarán y expondrán, conformes datos obtenidos, las principales falencias o debilidades del proyecto de exonerados políticos en Chile, implementado a partir del año 1990.

### **CAPÍTULO III**

## **“ASPECTOS CRÍTICOS DE LAS LEYES DE REPARACIÓN EN CHILE**

Sumario:

- 1.- Criterios de evaluación a los diseños de programas de reparación.
- 2.- Complejidades de las leyes de reparación en Chile.
- 3.- Aplicación de la ley de Bases de Procedimientos Administrativos (N°19.880), en el procedimiento de otorgamiento de beneficios de reparación.

### **3.1 Criterios de evaluación a los diseños de programas de reparación.**

Siguiendo al autor Pablo de Grieff<sup>122</sup>, parece del todo interesante establecer una categorización por medio del cual se pueda comparar y clasificar sistemáticamente los llamados “esfuerzos de reparación”, desde la perspectiva de modelos comparados – abordados en el Capítulo I de este trabajo – incluyendo y/o aplicando tales criterios al caso chileno después del año 1990.

a. Alcance.

Este ítem es posible medirlo según el n° total de beneficiarios cubiertos. Así, conforme a los casos abordados, el orden sería el siguiente:

---

<sup>122</sup> DE GRIEFF, Pablo. “Los esfuerzos de reparación en perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de la justicia imperfecta”. Revista Estudios Socio-Jurídicos - Universidad de Rosario, Bogotá; número especial; Volumen (7): 183-197 pp.; agosto de 2005.

- i. Alemania: Cientos de miles.<sup>123</sup>
- ii. Argentina: 13.455 beneficiarios.
- iii. Sudáfrica: 7.000 beneficiarios, en el sentido que se investigó ese n° de casos pero, haciendo la salvedad que sólo el 8% solicitó prestaciones económicas.<sup>124</sup>
- iv. Chile: 6.000 beneficiarios. Para fines del 2001 el N° de beneficiarios se redujo, por lo tanto, esta cifra no incluye a muchos miles de beneficiarios de programas de salud o pensiones por despidos políticos.

En opinión del autor, lo cual es compartida ampliamente por la suscrita, que un programa tenga amplia cobertura no significa necesariamente que sea meritorio, esto sólo es indicativo de un universo de potenciales beneficiarios, ante lo cual es necesario distinguir el alcance de un programa de la cobertura del mismo.

b. Cobertura.

Refiere a la capacidad de un programa para cubrir, al límite, al universo total de potenciales beneficiarios. A juicio del autor no existe ningún programa que satisfaga plenamente este estándar, lo cual no sólo se debería a las dificultades de la focalización, sino, por cuestión de principios, de aquello que constituye el conjunto completo de potenciales beneficiarios del programa de reparación. Si bien existe un consenso internacional en cuanto al deber de reparación, los límites siguen siendo porosos.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> El mismo autor señala que el presupuesto utilizado hasta el año 2001, fue de app. US\$3,5 billones, sin embargo, no se manejan cifras exactas en cuanto al n° real de beneficiarios.

<sup>124</sup> CASTELLANOS MORALES, Ethel Nataly. "Verdad, Justicia y Reparación en Argentina, El Salvador y Sudáfrica. Perspectiva comparada.". Revista Estudios Socio-Jurídicos - Universidad de Rosario, Bogotá; Número especial; Volumen (7): 226-231pp.; agosto de 2005

<sup>125</sup> Vale la pena destacar la experiencia del proceso Sudafricano pues, reunió la mayoría de las exigencias que contiene el derecho a la justicia, así por ej. sus mecanismos fueron bastante originales dentro de lo hasta entonces conocido en la experiencia internacional como proceso de paz y transición a la democracia. Probablemente retomaron elementos de otros procesos y los perfeccionaron. Se destaca la publicidad del proceso al abrirlo a la

Dentro de los problemas generales que limitan la cobertura de los programas de reparación, y que impiden en definitiva que estos lleguen a todos los posibles beneficiarios, se agregan dificultades conceptuales, lo que debilita la posibilidad de que un programa sirva realmente a los verdaderos posibles favorecidos. Las exclusiones – aunque obvias – afectan la capacidad de cobertura de los programas de reparación.<sup>126</sup>

c. Carácter Incluyente.

Refiere al tipo de crímenes o daños que se intenta resarcir a través de los programas de reparación. Así por ej., para el caso argentino se cubría la detención ilegal – además de la lesión grave y la muerte durante la detención; lo relativo a la desaparición, quedó en el espectro inferior.

En el caso alemán las categorizaciones fueron muy amplias: atentados contra la vida, el cuerpo y la salud, daños contra la libertad personal, daños contra la propiedad y activos, daños contra la profesión y el progreso económico. Indudablemente, de los programas analizados este es el más incluyente.

Para el caso sudafricano, se consideraron cuatro tipos de violaciones: secuestro, violación sexual, muerte y tratamiento severo.

Finalmente, para el caso chileno, se intentó resarcir la muerte y la desaparición, los despidos políticos, principalmente. Los programas de salud – PRAIS – intentaron resarcir algunas consecuencias de estos crímenes y la detención ilegal, el exilio

---

comunidad, la amplia participación de todos los actores del conflicto, especialmente en la forma de esclarecer la verdad; esto último ayudó a contribuir en el imaginario social la idea de una sociedad unida, que trabaja por un objetivo común.

<sup>126</sup> En Chile hasta la dictación de la llamada Ley Valech, que otorgó beneficios a las víctimas de violencia política y tortura, la exclusión de estos grupos a la posibilidad de acceder a beneficios compensatorios de orden económico, son el mejor ejemplo que los programas de reparación no son todo lo completo que pretenden.

político y la tortura – lo cual a juicio del autor – resultaron aún más incluyentes en cuanto al tipo de crímenes.

En definitiva el carácter incluyente es una característica deseable, por cuanto es mejor en lo moral y práctico, reparar tantas categorías de crímenes como sea posible.

d. Complejidad.

Así como el carácter incluyente refiere al abanico de violaciones a los derechos humanos que se intenta resarcir, la complejidad apunta a las maneras como ello se intenta materializar. Un programa de reparación será más o menos complejo, si distribuye los beneficios más distintivos y, de formas más diversas que otros programas.

Existen programas – como el argentino – que son bastantes simples pues, distribuyen sólo dinero y en un solo pago.

Sin duda, son más complejos programas como el alemán o, el de nuestro país pues, incluyeron compensaciones monetarias, servicio de salud, apoyo educativo, préstamos de negocio, reformas previsionales, etc..

Ahora bien, como no todo se puede compensar con dinero, la complejidad trae consigo la posibilidad de enfocar beneficios de manera flexible, con el objeto de responder a las necesidades de las víctimas. El autor, es de opinión que, sin restarle importancia a las demás categorías, la complejidad es del todo deseable pero, esta aumentada, implica altísimos costos que pueden hacerla no aconsejable más allá de cierto umbral.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> En Chile en reiteradas ocasiones se ha criticado el gasto fiscal que se ha comprometido para la implementación de los programas de reparación, posteriores al año 1990.

e. Integridad o coherencia.

Esta dimensión puede ser abordada desde dos perspectivas: una interna y otra externa. La coherencia interna refiere a la relación entre los distintos tipos de beneficios adjudicados por un programa de reparación. La mayoría de estos programas otorgan más de un tipo de beneficio y, puede incluir tanto reparación simbólica como material y, a su vez, cada una de estas comprender distintas medidas y, distribuirse individual o colectivamente. Indiscutiblemente, para lograr los fines propuestos, es esencial que los beneficios se apoyen internamente unos con otros.

Por su parte, la coherencia externa expresa la exigencia de que los esfuerzos de reparación se diseñen de tal manera, que representen una relación estrecha con otros mecanismos transicionales, al menos con la justicia penal, la narración de la verdad y la reforma institucional. Esta relación aumenta la posibilidad de que cada uno de los mecanismos, sea percibido como exitoso y, lo más importante, que estos sean satisfactorios a las expectativas de los ciudadanos.

En cuanto a la relación con la reforma institucional, claramente es difícil pensar en una reforma democrática que no vaya acompañada de un intento de dignificar a los ciudadanos que fueron víctimas. Los beneficios de reparación son reformas que disminuyen la probabilidad de una repetición de la violencia, son pagos cuya utilidad y, legitimidad podrían ser perfectamente cuestionables.

En la relación entre reparación y justicia penal, desde el punto de vista de las víctimas, y pasado el momento de posible satisfacción por el castigo a los criminales, la condena de unos pocos culpables, sin que ello vaya aparejado con el deseo de resarcir a las víctimas, podría ser visto como una forma de revanchismo más o menos intrascendente. Por su parte, la sola reparación sin esfuerzo por lograr una justicia penal, podría aparecer como un mero pago a costa de la vida ajena.

Finalmente, resulta casi un lugar común, el sostener que tanto la coherencia interna como la externa, se logran más fácilmente si las reparaciones se diseñan como un programa y, que este programa forme parte de una política de justicia transicional.

f. Carácter concluyente.

Refiere a si el programa estipula que recibir sus beneficios excluye la posibilidad de buscar otros caminos de resarcimiento civil, o no. Desde esta perspectiva no todos los programas de reparación son concluyentes.

Se requiere que los ciudadanos ya no tengan acceso a los tribunales. A juicio del autor de Grieff, cuando un gobierno ha hecho un esfuerzo de buena fe por crear un sistema administrativo que facilite el acceso de los beneficios, el permitirles entablar demandas civiles plantea el peligro que se obtengan beneficios dobles por un mismo daño, desestabilizando de esta manera el programa de reparación.

Es muy probable que esto suceda, a través de la justicia ordinaria en que los beneficios suelen sobrepasar a aquellos ofrecidos por un sistema masivo, lo cual puede llevar a un cambio significativo en las expectativas y, a un sentimiento generalizado de insatisfacción con los beneficios del programa. Es más, el cambio puede estar motivado por casos que no necesariamente son representativos del universo total de víctimas.

g. Munificencia.<sup>128</sup>

Este criterio dice relación con la magnitud de los beneficios, desde la perspectiva del beneficiario individual.

---

<sup>128</sup> Según el Diccionario de la RAE, se entiende por tal: 1. Generosidad espléndida. 2. Liberalidad de un rey, o de un magnate.

Por sí mismo no puede definir el éxito de un programa de reparación, pues resulta prácticamente imposible poder cuantificar en dinero la amplitud del dolor de las víctimas.

Ahora bien, si efectivamente se hace una comparación en dólares de los beneficios materiales entregados en los casos comparados analizados, más Chile, de manera ascendente, quedaría el orden de la siguiente forma: Sudáfrica, Chile, Alemania y Argentina. Las cantidades para cada caso son aproximadas pues, Argentina entregó beneficios globales, a diferencia de los otros tres países – incluido Chile – quienes lo hicieron bajo la modalidad de pensiones.

Sin duda es posible concluir que, de acuerdo a este criterio, la sola munificencia no se basta a sí misma, no es éxito seguro para un programa de reparación.<sup>129</sup>

#### h. Noción de justicia.

De lo analizado hasta el momento resulta dable concluir que, los programas de reparación están estrechamente vinculados a una cuestión de índole normativa, dado que no sólo se pretende dar satisfacción a cuestiones de hecho, sino más bien, de expectativas legítimas, lo cual se encuentra íntimamente ligado a la noción de justicia.

De esta manera el objetivo general de los programas reparatorios, es hacer justicia a sus víctimas. Ahora bien, el autor se pregunta razonablemente: ¿qué requiere la justicia en el área de la reparación? Para una pregunta de tal envergadura, probablemente la respuesta primera sería: reparación total, completa (*restitutio in integrum*), esto claro, desde la perspectiva de una violación aislada pero, qué ocurre cuándo estas han sido sistemáticas y, por ende masivas? La doctrina internacional ha insistido que la restitución completa es el estándar por

---

<sup>129</sup> El autor De Grieff señala como ejemplo que, según otros autores los esfuerzos de reparación de Estados Unidos para americanos de origen japonés han sido más exitosos que el caso argentino, aplicando este criterio.

excelencia de justicia en la reparación, no ha existido jamás un programa que no persiga tal hito. Sin embargo, y a pesar de las intenciones, la real escasez de recursos hace impracticable satisfacer simultáneamente las reclamaciones de las víctimas, sumadas a la del resto de la sociedad que también requiere la atención de los Estados.

Ahora bien, atendido el deber de reparar que tienen los Estados, argumentos como la falta de recursos no resulta aceptable. Bajo este prisma, la responsabilidad del Estado consiste en diseñar un programa de reparación del cual se pueda decir que satisface las condiciones de justicia, aún cuando sus beneficios no sean los mismos que podrían ordenar los Tribunales de Justicia, que resuelven acciones individuales intentadas a este respecto.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Corte Suprema, Segunda Sala Penal. Fallo de 11 de Septiembre de 2008 declaró imprescriptible acciones civiles en causa de DD.HH.

El fallo contradice tajantemente la postura del Consejo de Defensa del Estado (CDE) que ha venido sosteniendo que esas acciones están extinguidas por el transcurso del tiempo.

La segunda sala penal de la Corte Suprema condenó al fisco a pagar como indemnización por daño moral \$90.000.000 a la hija de Fernando Vergara Vargas, militante del MIR asesinado el 15 de diciembre de 1984 por agentes de la CNI. La sentencia es histórica y marca un precedente en materia de indemnizaciones.

Es primera vez que ésta sala reconoce que las acciones civiles por reparación son imprescriptibles en los crímenes de lesa humanidad, contradiciendo tajantemente la postura del Consejo de Defensa del Estado (CDE) que ha venido sosteniendo que esas acciones están extinguidas por el transcurso del tiempo.

El fallo no sólo desechó la prescripción, sino que también desecha otra defensa fiscal en orden a que los familiares de la víctima ya habían sido reparadas por la Ley de Reparación 19.123 del Gobierno de Patricio Aylwin, y por último la sentencia señala que en este tipo de casos tratándose de un daño especial y espiritual no se necesita de pruebas.

Los ministros integrantes de la instancia: Nibaldo Segura, Hugo Dolmestch, Juan Araya, Carlos Künsemüller y el abogado integrante Hernán Álvarez, dictaron sentencia definitiva en la investigación y absolvieron de los 10 años y un día que en primera instancia le habían impuesto al ex director operativo del organismo Álvaro Corbalán Castilla, así como también a Aquiles González Cortés por falta de participación en los hechos.

Se mantuvo las condenas de cinco años de presidio menor con beneficio de la libertad vigilada para: Luis Sanhuesa Ros, Luis Gálvez Navarro, Francisco Orellana Seguel, y Jorge Ramírez Romero, todos efectivos del organismo represivo.

El abogado querellante en el caso, Nelson Caucoto, señaló que ésta “es una sentencia de dulce y de agraz, puesto que los avances alcanzados en materia civil, no se corresponden con lo resuelto en materia penal”.

En este sentido y en este último ámbito, el jurista dijo que “la sentencia es demasiado benigna con los violadores de DD.HH, partiendo con la absolución de los jefes y una magra sentencia contra los ejecutores materiales”. Pese a ello lo calificó como una resolución

- Qué se debe entender por “satisfacer las condiciones de justicia”.

Para tratar de responder a esta pregunta, lo primero es situarnos en el escenario de una transición a la democracia, ello porque en estos períodos, la búsqueda de justicia implica – además del contenido intrínseco del vocablo – un esfuerzo por castigar a los autores de las peores violaciones a los derechos humanos, esfuerzos por entender y aclarar las estructuras de violencia y, la suerte de las víctimas; esfuerzos por reformar las instituciones a fin de neutralizar las causas que pueden haber contribuido a la violencia <sup>131</sup> y, por último esfuerzos por reparar a las víctimas.

Por lo anteriormente expuesto, se puede concluir:

- i. Dado que la reparación es un elemento, entre otros, no se puede esperar que sólo sobre ella pese la responsabilidad de restaurar la justicia. Los demás elementos deben conjugarse para que, entre sí, suplan las carencias de los otros, con miras a una justicia transicional.
- ii. En lo relativo específicamente a la justicia transaccional, la reparación debe contribuir a los objetivos generales de una transición, como quiera que estos se hayan especificado en lo concreto.

---

histórica, un fallo progresista que está consonancia con los fallos que se han dictado en otras latitudes del mundo.

<sup>131</sup> En Chile esto resulta palmario cuando se revisa la historia de acuerdos y consensos de los gobiernos de la Concertación, con las Fuerzas Armadas y, los organismos de Orden y Seguridad.

i. El concepto de verdad.<sup>132</sup>

Considero importante incluir dentro de los criterios de evaluación de los programas de reparación, lo relativo a la noción de verdad.

A este respecto y, siguiendo a la autora Rincón Covelli, se comparte la idea que arribar a un sentido unívoco del término no es tarea fácil.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a propósito de un fallo recaído en el caso “Lori Brenson Mejía v/s Perú”,<sup>133</sup> realizó una distinción fundamental entre “verdad procesal” y “verdad histórica”. La Corte en su forma de decidir, se orienta por el principio de “verdad histórica”, ello pues, es el espacio que se constituye en el marco de las normas de derechos humanos, utilizando - por ende – su lenguaje.

En tal contexto, la verdad adquiere un sentido normativo que se expresa en términos de derechos. Conocer la verdad o, saber la verdad es, en el sistema normativo de derechos humanos, un derecho: “Las personas tienen derecho a la verdad, a saber lo que ocurrió”.

Un Estado puede perfectamente ser condenado por violar, sea por acción u omisión, el derecho de las personas a la verdad o, a saber que fue lo que

---

<sup>132</sup> RINCÓN COVELLI, Tatiana. “La verdad histórica: una verdad que se establece y se legitima desde el punto e vista de las víctimas”. Revista Estudios Socio-Jurídicos - Universidad de Rosario, Bogotá, número especial; Volumen (7): 331 – 354 pp.; agosto de 2005

<sup>133</sup> “El proceso es un medio para realizar para realizar la justicia y ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades, sin que por ello se afecte la seguridad jurídica y el equilibrio procesal entre las partes. Por referirse a violaciones de derechos humanos y acoger, en consecuencia, el principio de la verdad histórica, el proceso ante este Tribunal tiene un carácter más o menos formalista que el seguido por las autoridades internas”. Caso “Lori Brenson Mejía v/s Perú”, sentencia de 25 de noviembre de 2004, Serie C N° 119, párrafo 82.

efectivamente ocurrió.<sup>134</sup> En este contexto, resulta muy valiosa la opinión del autor Louis Joinet, quien en su informe final acerca de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (sean civiles o políticos), precisa que son derechos de las víctimas – consideradas como sujetos de derecho – el derecho a saber, el derecho a la justicia y, el derecho a la reparación.<sup>135</sup>

A este respecto un programa de reparación a nivel estatal debe necesariamente tender a la búsqueda de esta verdad pero, debiendo precisar dos cuestiones previas: el alcance del derecho y, el sentido del mismo. En primer lugar, en cuanto al alcance se ha de considerar en un sentido amplio que, en el contexto de los derechos humanos tiene doble alcance: las víctimas y sus familiares, por un lado; y la sociedad o colectivo, por otro. Este doble alcance parte de una premisa: La víctima.

Así, el derecho a saber es – en primer lugar – de la víctima, en su calidad de sujeto de derecho. A partir del derecho de la víctima a saber qué ocurrió, el derecho a la verdad es, un derecho colectivo a una historia, un derecho de la sociedad o, del grupo más amplio al cual la víctima pertenece o, con quien mantenga nexos o vínculos, sean estos permanentes, ocasionales o accidentales.

La sola circunstancia que se reconozca a la víctima su derecho a la verdad, la sitúa en una condición especial, evitando el riesgo de ser instrumentalizada, utilizada como un medio para establecer derechos que le interesan a otras personas (representantes, grupos de pertenencia, sociedad, autoridades estatales, etc.). La

---

<sup>134</sup> En Chile este fue, por muchos años, la aspiración principal de las organizaciones de familiares de detenidos – desaparecidos, durante el régimen de Pinochet.

<sup>135</sup> “No se trata sólo del derecho individual que toda víctima o sus familiares tienen a saber lo que ocurrió, que es el derecho a la verdad. El derecho a saber es también un derecho colectivo que hunde sus raíces en la historia, para evitar que puedan reproducirse en el futuro las violaciones. Como contrapartida, al Estado le incumbe “el deber de recordar”, a fin de protegerse contra esas tergiversaciones de la historia que llevan por nombre revisionismo y negacionismo; en efecto, el conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y debe por ello conservarse”.

víctima tiene derecho a saber qué sucedió, quienes fueron sus victimarios y, por cierto los responsables de su experiencia de daño; tiene derecho a saber por qué fue dañada y, a que su relato sea escuchado.<sup>136</sup>

A su vez, el relato experimentado por la víctima configura el primer paso hacia la elaboración de un relato colectivo. El sentido a la verdad está determinado por la necesidad de esclarecimiento de los hechos que configuraron la violación de derechos.<sup>137</sup>

Ahora bien, en cuanto al alcance del derecho, ello dice relación con el esclarecimiento de lo sucedido, a fin de constituir la verdad histórica que la sociedad establece. Esta verdad, no está determinada por la versión del victimario ni por la visión que la sociedad pueda hacer de manera aislada de la víctima, muchas veces como mera espectadora. El relato de la experiencia vivida por la víctima articula la verdad histórica, o sea, lo vivido y, lo padecido por ella.

j. Reconocimiento.

Un objetivo importante de los programas de reparación, como manifestación de la justicia transicional, es el devolver o establecer por vez primera, el estatus de ciudadano de los individuos. Para tal reconocimiento, primero hay que reconocerlos como individuos, no sólo como miembros de un grupo, esto es, como seres humanos irremplazables e insustituibles. La ciudadanía en una democracia constitucional es una condición que los individuos se otorgan unos con otros, según la cual cada uno de ellos tiene su propio valor.

---

<sup>136</sup> Tal como se señaló en el Capítulo I de este trabajo, cuando se analizó el caso Sudafricano, lo más importante para las víctimas de ese proceso represivo no era obtener reparaciones pecuniarias sino ser oídas, escuchadas.

<sup>137</sup> “Toda persona incluyendo a los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene derecho a la verdad. En consecuencia los familiares de la víctima y la sociedad como un solo todo deben ser informados de lo sucedido con relación a dichas violaciones”. Caso “Myrna Mack Chang v/s Guatemala”, sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C N° 101, párrafo 274.

Por lo anterior, cuando se violan los derechos fundamentales de un sujeto, existe una forma de injusticia que no es sólo la privación ilegítima de la libertad, sino además, la ausencia del tipo de consideración que se le debe a quien se ve afectado negativa y severamente por las acciones de otros. Es difícil concebir un régimen que aspire a la justicia, sin que ello implique un reconocimiento mutuo de sus miembros, o sea, el reconocimiento sería condición de la justicia. En una democracia, la ciudadanía es una condición que se basa en la igualdad de derechos de quienes gozan de ese estatus; esta igualdad de derechos determina que aquellos a quienes se les ha violado sus derechos, merecen un tratamiento especial que tienda al restablecimiento de las condiciones de igualdad.

Los programas de reparación que se puedan considerar exitosos, lo serán, si logran a pesar de la imposibilidad de compensar proporcionalmente el daño, que los beneficiarios perciban los beneficios concedidos como un aporte al reconocimiento de las víctimas, como individuos y, como ciudadanos.

Conforme este criterio, el programa de reparación alemán se puede considerar como el más exitoso pues, tanto los beneficiarios como otros, sintieron que se transmitió con éxito un mensaje social general de reconocimiento a las víctimas.

En su sentencia para el caso “Cinco pensionistas v/s Perú”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció que conforme al “*locus standi in iudicio*”<sup>138</sup> que tienen las víctimas en procesos seguidos ante este Tribunal las víctimas son sujetos de derecho, y ese carácter les otorga el carácter de plenos sujetos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual no es otra cosa que las víctimas, sea que actúen personalmente o representadas, tienen una voz

---

<sup>138</sup> “En lo que refiere a la incorporación de otros derechos distintos a los ya comprendidos en la demanda presentada por la Comisión, la Corte considera que los peticionarios pueden invocar tales derechos. Son ellos los titulares de todos los derechos consagrados en la Convención Americana, y no admitirlo sería una restricción indebida a su condición de Sujetos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se entiende que lo anterior, relativo a otros derechos, se atiene a los hechos ya contenidos en la demanda.” Caso “Cinco Pensionistas v/s Perú”, sentencia de 28 de febrero de 2003, Serie C N° 98, párrafo 155.

autónoma y autorizada en el derecho internacional. Los Estados están obligados a tomar nota de ello y a asumir que comparten ese espacio con las víctimas. Ese espacio, es el espacio del relato de la víctima, de sus razones y de sus reclamos. La sola calidad de sujetos de derecho de derecho Internacional Público, otorga a las víctimas la legitimación para que el Tribunal internacional de derechos humanos determine las violaciones de derechos que ha padecido, estableciendo sus derechos constituyentes. Este derecho se impone al Estado.

k. Confianza ciudadana.

Se debe entender, como una actitud que pueda desarrollarse entre los miembros de una comunidad política, aunque sigan siendo extraños entre sí. Este factor es también condición y, consecuencia de la justicia.

La pregunta es: cómo medimos ese grado de confianza?. Una primera aproximación, muy general, sería que un sistema legal funciona sólo si asume un alto grado de cumplimiento voluntario de sus normas básicas. Así la mayor parte de las interacciones sociales se hallan mediadas, no por la ley, sino - hasta cierto punto – por la confianza entre los ciudadanos.

Por otra parte, un sistema legal no descansa sólo en la confianza que los ciudadanos se tengan entre sí, y en el sistema mismo, sino más bien, si funciona correctamente el sistema. En la medida que las instituciones sean confiables, les darán a los ciudadanos motivos para confiarles la solución de sus conflictos.

El punto es, aclarar la relación entre confianza ciudadana y reparación. Para las víctimas, la reparación es una manifestación de la seriedad del Estado y de sus conciudadanos, en sus esfuerzos por restablecer las condiciones de igualdad y respeto. De no haber reparación, las víctimas siempre tendrán razones para sospechar que aunque se apliquen otros mecanismos transicionales con algún grado de sinceridad, la nueva sociedad democrática se está construyendo sobre sus

hombros, ignorando las reclamaciones justificadas. De esta manera, la reparación puede verse como un método para lograr unos de los objetivos de un Estado justo, esto es, que sea incluyente, en el sentido que todos los ciudadanos sean partícipes iguales de un proyecto político común.

El autor De Grieff sobre este punto realiza una reflexión absolutamente estimable, al sostener que dada la naturaleza holística de la justicia transicional, significa que si un programa de reparación, sin importar cuan munificente sea, la entrega a personas llamadas “beneficiarios” son una forma de comprar la conformidad con un sistema que sigue siendo en esencia injusto (lo cual se puede resumir en una falta de coherencia externa). De esta manera el programa de reparación de que se trate, más que fomentar la confianza mutua y, en las instituciones puede lograr exactamente lo contrario, como algunos sostienen sucedió en la Argentina.

#### I. Solidaridad.

Es un fin legítimo de todo programa de reparación, considerado como una forma de promover justicia. No es, sino el fortalecimiento o la generación de la solidaridad social que, como el reconocimiento y la confianza ciudadana, es una condición y una consecuencia de la justicia.

Al igual que la confianza ciudadana, la solidaridad se da en distintas formas y grados. La solidaridad social, es el tipo de empatía característico de quienes tienen la disposición y la voluntad de ponerse en el lugar de otro. Que esta actitud sea condición de la justicia se puede ver, pensando que, no se puede lograr una perspectiva imparcial a menos que la persona que juzga esté preparada para asumir el lugar de las partes en el litigio.

A mayor abundamiento, en un sistema democrático que distingue la legitimidad del equilibrio de poder, la única forma de asegurar que se ha conseguido la

legitimidad de la ley, es que ésta incorpore los intereses de todos los afectados por ella; lo cual implica necesariamente, *“interesarse por los intereses de otros”*.

La reparación puede verse como una expresión de este tipo de interés y, al mismo tiempo, como generadora de este tipo de solidaridad. En sociedades estratificadas y divididas por factores étnicos, culturales, de clase, género u otro, la reparación manifiesta el interés de los tradicionalmente más favorecidos, en los intereses de los menos favorecidos. No es posible dar por cierto que los primeros, de inmediato, apoyarán a los segundos, siendo esto, precisamente el punto en el cual las relaciones entre reparación y, los otros mecanismos de justicia transicional – en especial la narración de la verdad – pueden cumplir un rol importante, por cuanto la aclaración histórica puede despertar empatía con las víctimas.

Finalmente, en la medida que las víctimas sientan que se está ofreciendo un nuevo contrato social, en el que la dignidad y sus intereses son reconocidos ampliamente, tendrán motivos para ocuparse de intereses comunes, contribuyendo al fortalecimiento de las bases de una sociedad justa.

### **3.2 Complejidades de las leyes de reparación en Chile.**

En este acápite se abordarán los tópicos que a lo largo de la vigencia de las leyes de exonerados, han generado mayores dificultades

#### **3.2.1 Dificultades prácticas en la aplicación de la ley 19.234.**

La aplicación de la Ley N° 19.234, de 12 de agosto de 1993, demostró que ésta contenía una serie de deficiencias que obligaban a iniciar estudios para su modificación. Así, transcurrido un poco más de un año de actividades del Programa de Reconocimiento al Exonerado Político se publicaba la Ley N° 19.350, de fecha 14 de noviembre de 1994, en cuyo art°. 15 establecía, entre otras materias, que los cálculos de las pensiones no contributivas se harían sobre la base de remuneraciones de naturaleza imponible pues, el texto primitivo señalaba que se harían sobre remuneraciones imponibles, con lo cual los exonerados políticos resultaban perjudicados en el cálculo de sus pensiones no contributivas.

Sin embargo, se hacía del todo necesaria una reforma más de fondo, ante lo cual se modificó el Reglamento (Decreto Supremo N° 85, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial el 10 de septiembre de 1993,) de la Ley N° 19.234. Dicho Reglamento fue modificado, a través del Decreto Supremo N° 54 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado el 20 de mayo de 1996 en el Diario Oficial, el cual permitió – entre otras materias - que los períodos mínimos de cotizaciones deberían computarse sin otro requisito que el de haber estado vigentes a la fecha de la respectiva exoneración, porque muchos exonerados los habían girado para poder sobrevivir.

De los resultados poco satisfactorios de la aplicación de la normativa legal, se puede indicar - a modo ejemplar - que conforme los datos estadísticos obtenidos de la página del programa de Exonerados Políticos del Ministerio del Interior, al mes de diciembre de 1996 se habían otorgado sólo 4.435 pensiones de tipo no contributivo de un total de 43.302 solicitudes presentadas.

Debido a esta problemática, que evidentemente el Ejecutivo no contempló al momento de despachar el mensaje al Congreso, como tampoco coincidía con el espíritu del legislador que aprobó la Ley N° 19.234, el Ejecutivo dispuso en junio de 1996 la formación de una Comisión Biministerial (Ministerio del Interior-Ministerio del Trabajo) para elaborar un anteproyecto de ley para modificar la Ley N° 19.234.

Así por ej. la Ley N° 19.234 entregaba 2 meses de imposiciones por cada año existente en la historia previsional del solicitante y hasta un máximo de 36 meses de imposiciones, siempre y cuando en el período inmediatamente posterior exista una laguna previsional de tres años, es decir si una persona tenía 18 años de imposiciones al momento de su exoneración política y mantiene una laguna previsional de tres años, con posterioridad al despido, ésta será completada con los tres años que entrega la ley como máximo, este beneficio se denomina abono de tiempo por gracia.

Otro de los beneficios de la Ley N° 19.234 es el de Pensión No Contributiva a aquellos exonerados políticos que logren cumplir 15 años de imposiciones, siempre y cuando el despido se hubiese producido entre el 11 de Septiembre de 1973 y el 8 de Febrero de 1979.

Los exonerados que fueron despedidos a partir del 8 de febrero de 1979 necesitaban cumplir con el requisito de 20 años de imposiciones para acceder a la Pensión No Contributiva, esto último debido a que en esa fecha el régimen militar modificó la edad para pensionarse, en el caso de los hombres de 60 a 65 años, y en el caso de las mujeres de 55 a 60 años, situación que se mantiene hasta la

actualidad, con excepción del nuevo sistema previsional en que la persona puede optar por una pensión anticipada, siempre y cuando cumpla los requisitos que plantea la nueva normativa legal. Para cumplir el requisito de 15 o 20 años de imposiciones, los exonerados políticos pueden hacer valer el abono de tiempo por gracia que otorgaba el artículo 4º de la ley N° 19.234.

Es necesario precisar que los exonerados políticos sólo podían acceder a Pensión No Contributiva en el caso que se hubiesen mantenido en el antiguo sistema previsional, es decir que no se hubieren incorporado al sistema previsional del Decreto Ley N° 3.500, de 1980, que dio nacimiento al actual sistema de administradoras de fondos de pensiones, comúnmente conocido como Sistema de AFP.

En el caso que el exonerado se haya reincorporado a trabajar y posteriormente haya ingresado al nuevo sistema previsional, y tenga derecho al bono de reconocimiento que señala el Decreto Ley N° 3.500, sólo podrían obtener el beneficio de abono de tiempo por gracia, es decir dos años de abono por cada año de imposiciones que haya tenido en el sistema de previsión antiguo, con un máximo de 36 meses.

Es necesario tener en cuenta que un imponente del sistema de previsión antiguo que ingresó al nuevo sistema previsional está imposibilitado de recibir bono de reconocimiento, si es que no tiene imposiciones entre los años 1975 y 1980, por lo cual puede recibir el beneficio de Pensión no Contributiva y puede obtener pensión en el nuevo sistema previsional, es decir, en esta situación, no es necesario para el imponente desafiliarse del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Así las cosas, se puede apreciar que la Ley N° 19.234 era particularmente compleja, porque los beneficios que contemplaba, estaban condicionados a la historia previsional del afectado, y en ese sentido discrimina negativamente a aquellas personas que ingresaron al nuevo sistema previsional.

Por todo lo anterior es que se despachó el proyecto de ley modificatorio, el cual fue enviado a trámite legislativo el 14 de enero de 1997 culminando este proceso con la publicación de la Ley N° 19.582, modificatoria de la Ley N° 19.234, en el Diario Oficial el 31 de agosto de 1998.<sup>139</sup> Posteriormente, en virtud de la nueva ley, se hizo necesario la dictación de un nuevo Reglamento a través del Decreto Supremo N° 39, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de fecha 9 de agosto de 1999.

El nuevo Reglamento, a su vez, fue modificado a través del Decreto Supremo N° 1, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado el 27 de marzo de 2000 en el Diario Oficial, que entre otras modificaciones incorpora el artículo 27 bis que señala que “no existiendo los documentos referidos en el artículo precedente, respecto de los ex trabajadores señalados en los incisos tercero y cuarto del artículo 12 de la Ley N° 19.234, para la determinación de su pensión, se presumirá como renta de naturaleza imponible, la renta máxima legal imponible correspondiente a los meses exigidos para dicho cálculo”.

La Ley N° 19.582 significó una modificación sustancial a la Ley N° 19.234, en el sentido que permitió que la letra de la ley se hiciera posible, al permitir el acceso a pensiones no contributivas a más de 40.000 beneficiarios. Entre los cambios más relevantes es interesante señalar los siguientes:

i. Las personas que no se acogieron a la Ley N° 19.234 en el plazo legal de un año, entre el 12 de agosto de 1993 y el 11 de agosto de 1994, tuvieron la posibilidad, en el **plazo que corre entre el 01.09.98 y el 01.09.99**, de presentar solicitudes para que la Comisión Especial se formara la convicción de la naturaleza política de la exoneración sufrida por el peticionario, a la luz de los antecedentes proporcionados.

---

<sup>139</sup> Cuya historia legislativa fue expuesta en el capítulo anterior.

ii. Por medio del sistema de **“llenado de lagunas previsionales”**, se facilitó extraordinariamente el acceso a pensiones de tipo no contributivo, para miles de casos calificados como exonerados políticos que pudieron, por esta vía, completar el tiempo requerido para el objeto (este “llenado de lagunas previsionales” es de un 80% para los despedidos en 1973, y de un 75% para los despedidos entre el 01.01.74 al 10.03.90, pero sólo para configurar causal de pensión a través de las leyes sobre exoneraciones políticas).

iii. Aumentó sustancialmente el beneficio de abono de tiempo por gracia (6 meses de abono por cada año de antigüedad para los despedidos entre el 11.09.73 y 31.12.73; 4 meses para los despedidos entre el 01.01.74 al 31.12.76; y 3 meses para los despedidos entre el 01.01.77 y el 10.03.90. El tope de este beneficio de abono de tiempo previsional es de 54 meses para las tres franjas, que para efectos legales son imposiciones efectivas).

iv. Las pensiones no contributivas se reajustaron, en un ánimo reparatorio del daño causado con el despido, extraordinariamente (40% para las pensiones mínimas, y 38,76% para las superiores a la mínima).

v. Se incorporaron sectores de exonerados que en la primera ley estaban excluidos expresamente (es el caso de los ex funcionarios de las FF.AA., Carabineros e Investigaciones, y de los Poderes Legislativo y Judicial).

vi. Se recuperó, en casos específicos, el derecho a desahucio para los ex trabajadores con beneficio de pensión no contributiva (ex obreros de Obras Públicas, ex empleados particulares, etc.).

vii. Para los exonerados que están en el nuevo sistema previsional (AFP), y en ciertas condiciones específicas, es posible ejercer el derecho de opción entre la pensión de tipo no contributivo (si tuvieran acceso a ella) y el bono de reconocimiento.

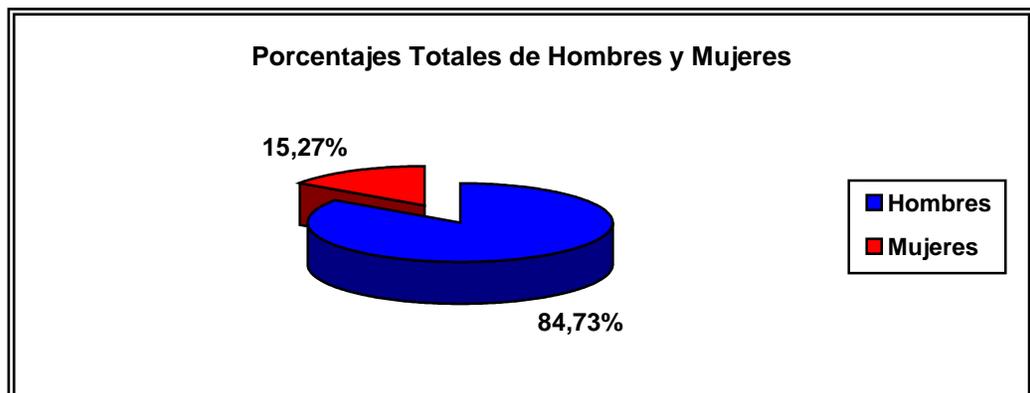
viii. Se abrió la posibilidad concreta de mejorar los montos de las pensiones en la medida que los beneficiarios aporten medios de prueba básicos para demostrar que al momento del despido ganaban rentas superiores a las que se consideraron, por estas leyes, en el momento de calcular sus pensiones.

ix. Los exonerados Políticos sujetos al Estatuto Administrativo, y que no pudieron cobrar sus desahucios en el período del régimen militar, o aquellos a quienes terceros se los cobraron fraudulentamente, recuperan el derecho pudiendo recabar el respectivo pago directamente ante la Tesorería General de la República.

Conforme lo expuesto y, principalmente, frente al nuevo plazo otorgado, desde el 1º de Septiembre de 1998 al 1º de Septiembre de 1999, hubo un total de 60.147 solicitudes de personas que manifestaron su voluntad de acceder a los beneficios previsionales que otorgaba el nuevo plazo legal.

**Solicitudes ingresadas al P.R.E.P.  
entre el 1º de agosto de 1998 y el 1º de septiembre de 1999**

Distribución por sexo	Total	Porcentaje
HOMBRES	50.961	84,73%
MUJERES	9.186	15,27%
<b>TOTAL</b>	<b>60.147</b>	<b>100,00</b>

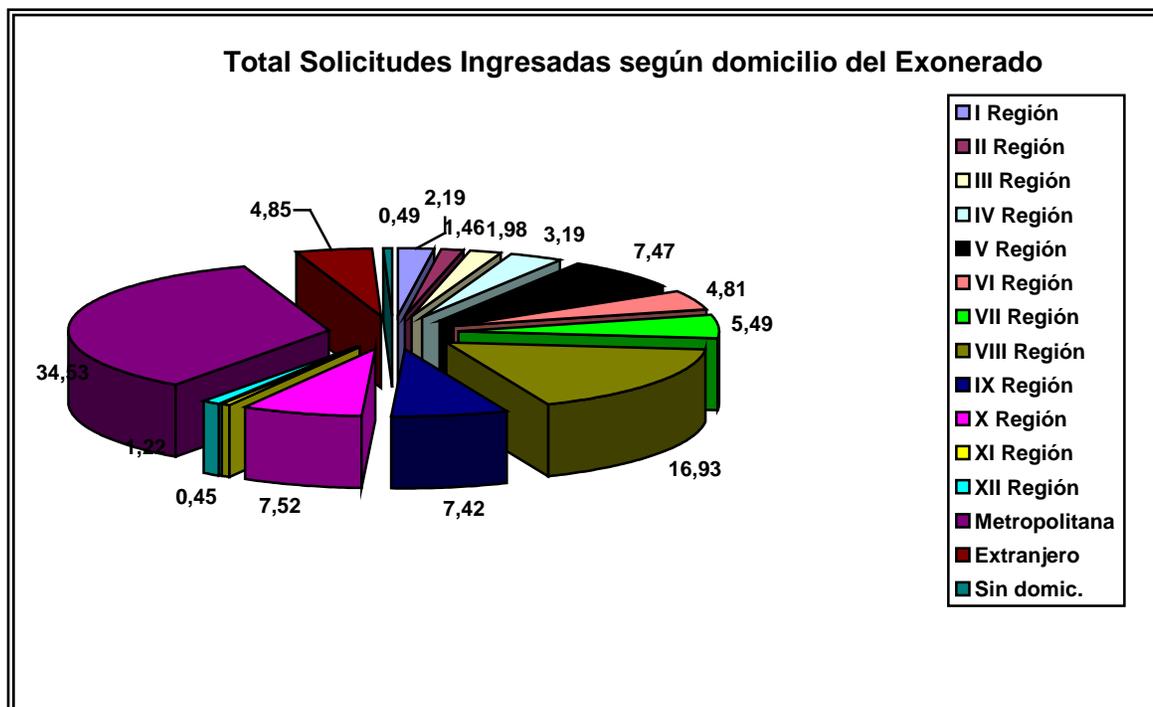


**Fuente:** CERECEDA SALINAS, Héctor Enrique. "Origen y Aplicación de la Ley N° 19.234 por el Programa de Reconocimiento al Exonerado Político del Ministerio del Interior y su impacto en los beneficiarios, período 1993 – 2003". Tesis (Administrador Público, Licenciado en Ciencia Política). Santiago, Chile. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Escuela de Ciencia Política y Administrativa, 2004. 71h

La recepción de solicitudes se hizo a través de las oficinas que el Instituto de Normalización Previsional (INP) tiene en todo el país, como también por correo e ingreso directo en las oficinas del Programa de Reconocimiento al Exonerado Político en Santiago, que a esa data estaban ubicadas en Londres 61, Santiago.

### Solicitudes ingresadas por regiones entre el 01.09.98 y el 01.09.99

Región	N° de solicitudes	Porcentaje (%)
I	1.318	2,19
II	876	1,46
III	1.192	1,98
IV	1.919	3,19
V	4.492	7,47
VI	2.891	4,81
VII	3.302	5,49
VIII	10.185	16,93
IX	4.465	7,42
X	4.525	7,52
XI	270	0,45
XII	731	1,22
<b>Metropolitana</b>	<b>20.771</b>	<b>34,53</b>
<b>Total nacional</b>	<b>56.937</b>	<b>94,66</b>
<b>Extranjero</b>	<b>2.916</b>	<b>4,85</b>
<b>Sin domicilio</b>	<b>294</b>	<b>0,49</b>
<b>TOTAL solicitudes</b>	<b>60.147</b>	<b>100,00</b>



**Fuente:** CERECEDA SALINAS, Héctor Enrique. "Origen y Aplicación de la Ley N° 19.234 por el Programa de Reconocimiento al Exonerado Político del Ministerio del Interior y su impacto en los beneficiarios, período 1993 – 2003". Tesis (Administrador Público, Licenciado en Ciencia Política). Santiago, Chile. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Escuela de Ciencia Política y Administrativa, 2004. 72h

La evolución de presentación de solicitudes, entre el 1º de septiembre de 1998 y el 1º de septiembre de 1999, se puede apreciar en el cuadro siguiente, en el que se puede observar que en septiembre de 1998 se presentaron 7.541 solicitudes, el único mes con el cual se puede comparar esta cifra, es el mes de agosto de 1999 con 7.105 casos.

**Solicitudes presentadas según mes y año de ingreso**

Fecha Ingreso	Mujeres	%	Hombres	%	Total	%	%
09/98	1.046		6.495		7.541		12,54
10/98	633		5.039		5.672		9,43
11/98	513		3.218		3.731		6,20

12/98	425		2.299		2.724		4,53
<b>TOTAL AÑO '98</b>	<b>2.617</b>	<b>13,30</b>	<b>17.051</b>	<b>86,70</b>	<b>19.668</b>	<b>100,0</b>	<b>32,70</b>
01/99	383		2.124		2.507		6,19
02/99	282		1.913		2.195		3,65
03/99	308		2.146		2.454		4,08
04/99	213		1.007		2.074		3,45
05/99	207		1.028		2.131		3,54
06/99	153		783		2.604		4,33
07/99	405		1.770		4.345		7,22
08/99	1.365		5.740		7.105		11,81
09/99	498		2.440		2.938		4,88
<b>TOTAL AÑO '99</b>	<b>6.569</b>	<b>16,23</b>	<b>33.910</b>	<b>83,77</b>	<b>40.479</b>	<b>100,0</b>	<b>67,30</b>
<b>TOTAL</b>	<b>9.186</b>	<b>15,27</b>	<b>50.961</b>	<b>84,73</b>	<b>60.147</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** CERECEDA SALINAS, Héctor Enrique. "Origen y Aplicación de la Ley N° 19.234 por el Programa de Reconocimiento al Exonerado Político del Ministerio del Interior y su impacto en los beneficiarios, período 1993 – 2003". Tesis (Administrador Público, Licenciado en Ciencia Política). Santiago, Chile. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Escuela de Ciencia Política y Administrativa, 2004. 75h

Evidentemente, con la entrada en vigencia de la ley 19.582 se amplió de manera sustancial el n° de solicitudes presentadas. Ahora bien, en cuanto al gasto fiscal asociado, la Subsecretaría de Previsión Social informó a las Comisiones de Hacienda, Trabajo y Previsión Social, en el mes de mayo de 2003, que con la ley 19.234 se benefició un total de 14.508 personas, significando un gasto de aproximadamente \$20.000 millones. Por su parte, si se analiza el gasto de la ley 19.582 fue de aproximadamente \$90.000 millones pero con un universo de aproximadamente de 59.444 beneficiarios.<sup>140</sup>

<sup>140</sup> Boletín N° 3231-13 de 16 de mayo de 2003. Informe de las Comisiones de Hacienda, Trabajo y Previsión Social.

Sobre el mismo tema presupuestario y de universo de beneficiados, conforme el discurso del ex Presidente Lagos de 12 de agosto de 2003 “No hay Mañana sin Ayer”, se puede hacer el siguiente resumen:

i. Entre 1993 – 2003, se reconoció la calidad de exonerado político a un total de 47.326 personas, los cuales recibieron el beneficio de abono por gracia y, 41.905 personas, recibieron pensión no contributiva.

ii. El gasto fiscal hasta junio de 2003 ascendía a la suma de \$305.756.361.524.<sup>141</sup>

Resulta del todo interesante acotar que, hasta la data del discurso antes referido, 7.773 personas habían reliquidado su pensión de régimen, mejorando sustancialmente el momento recibido. Otras 15.823 personas, habían obtenido bonos de reconocimiento adicionales.<sup>142</sup>

La mayoría de las pensiones otorgadas hasta el año 2003 eran mínimas, no superando los \$80.000 mensuales pero, no obstante esto, muchos exonerados expresaban su satisfacción por contar con un dinero seguro para su vida.

### 3.2.2 Caso de parlamentarios beneficiados con leyes de reparación.

Efectivamente, el espíritu de la ley 19.582 fue hacer operativa la ley 19.234 y, además, brindar mayores coberturas y facilidades de acceso. Lo anterior, permitió que algunos ex parlamentarios y ex funcionarios del Congreso Nacional – que fuera clausurado en septiembre de 1973 – pudieran obtener una pensión de exonerado. La exoneración de los diputados y senadores que se encontraban en ejercicio al

---

<sup>141</sup> Se discrepa respecto a la exactitud de estas cifras, lo cual afecta la certeza de la información, por lo tanto tales cifras son sólo estimaciones. LOVEMAN, Brian y LIRA, Elizabeth. “Políticas de Reparación. Chile 1990 – 2004”. Santiago; Editorial Lom, 2005, pág. 326.

<sup>142</sup> Tal como ya se señaló, la ley N° 19.234 concedió abonos de tiempo equivalentes a dos meses por cada año cotizado a la fecha de la exoneración, con tope de 36. La ley 18.582, estableció un tope de 54 meses.

momento del golpe militar fue automática. Mirado en perspectiva, es evidente que el objetivo de las leyes de reparación era precisamente ese: “reparar” el perjuicio causado por la privación del empleo por medidas represivas, argumentando razones de índole políticas. Evidentemente, lo anterior no era el caso de ex parlamentarios y ex funcionarios del Congreso, que adhirieron al régimen militar pero, como los legisladores no definieron condiciones ni exclusiones explícitas en cuanto al derecho a impetrar el beneficio, permitió que muchos de aquellos accedieran sin mayor inconveniente a pensiones de exonerados. El no solicitar tales beneficios por estas personas, fue un tema que se podría decir, quedó entregado a la consciencia moral de cada uno.<sup>143</sup>

A este respecto hubo varias denuncias de Comando de Exonerados y, de parlamentarios<sup>144</sup>, en que ponían en el tapete casos concretos de ex parlamentarios simpatizantes del régimen militar que obtuvieron pensiones. Tales denuncias, lamentablemente, no causaron mayor efecto que el generar algún tipo de discusión desde la perspectiva de la ética y la moral pues, en el hecho concreto una vez calificados y concedida la pensión, esta es irrenunciable.<sup>145</sup>

A la luz de la redacción de las leyes 19.234 y 19.582, efectivamente no se puede sostener, que se ha conculcado el principio de la igualdad ante la ley, al permitir y conceder beneficios a ex parlamentarios adeptos al régimen militar pues, no se establecieron causales de exclusión puntuales – lo cual por técnica legislativa era perfectamente posible - que habrían sido de carácter ético – morales, lo

---

<sup>143</sup> Los parlamentarios que participaron en la discusión de las leyes de reparación y, que eran parlamentarios al 11 de septiembre de 1973, enunciaron por escrito a todo posible beneficio. Lo anterior para no inhabilitarse en la votación.

<sup>144</sup> Diputados Jaime Naranjo e Isabel Allende.

<sup>145</sup> Entre los casos más renombrados está el de Serio Onofre Jarpa, Juan de Dios Carmona, Mario Arnello, Fernando Ochagavía, Hermógenes Pérez de Arce, entre otros. LOVEMAN, Brian y LIRA, Elizabeth. “Políticas de Reparación. Chile 1990 – 2004”. Santiago;Editorial Lom, 2005, pág. 327.

suficientemente razonables para no constituir una arbitrariedad pero, al no existir ellas, no había razón para no conceder los beneficios a estos peticionarios.

Ahora bien la discusión en el Congreso siempre se centró en cuánto citaba al Estado la implementación de las políticas de reparación. La oposición criticó duramente la cantidad de dinero destinada al programa, no obstante concurrir con su voto a la aprobación de las respectivas leyes, sin duda como una manifestación de populismo y falsa cercanía a la ciudadanía.

A esto los autores los han llamado “abuso moral”, pues se pensionaron con estricto apego a la letra de la ley, a sabiendas, que vulneraban su espíritu, que no era otro que la reparación de las violaciones a los derechos económico - sociales ejercido como medida de represión.<sup>146</sup>

➤ Cómo podríamos entender la noción de igualdad.

A este respecto la doctrina y jurisprudencia nacionales coinciden en que el Principio de la Igualdad ante la Ley proscribiera el establecimiento de discriminaciones arbitrarias, injustificadas, irracionales o irrazonables, lo que expresado en términos afirmativos importa brindar un tratamiento jurídico homogéneo a las personas que son o se encuentran en una situación similar y, a la inversa, otorgar uno distinto a quienes son o se encuentran en situaciones diversas.

En efecto, don Alejandro Silva Bascuñán, autor intelectual del inciso final del artículo 19 N° 3, señaló en la Sesión 93° de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución, que "La igualdad ante la ley debe ser concretada por el constituyente para que ninguna autoridad ni persona que conviva dentro de la sociedad política pueda actuar estableciendo discriminaciones notoriamente

---

<sup>146</sup> Tal como se ha expresado, esto es una cuestión de tipo ético – moral pues, tal como dispone el artículo 19, inciso 1° del Código Civil: “Cuando el sentido de una ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”.

arbitrarias, sin base racional, porque el legislador no puede estimarse soberano para implantarlas", ejemplificando más adelante dicho comentario como sigue: "...por ejemplo, una legislación que disponga la jubilación con treinta y cinco años de servicios para los empleados particulares con apellidos desde la A a la M. y de cuarenta años de servicios para los comprendidos entre la M y la Z. Entonces, ese es un tipo exagerado por cierto, de discriminación que sería notoriamente arbitraria." (el ejemplo es del autor).

En igual sentido, don Enrique Evans de la Cuadra sostiene que es natural que en una serie de ámbitos la ley puede hacer diferenciaciones entre personas o grupos, con el objeto de establecer mayores o menores requisitos para el ejercicio de ciertos derechos o para imponer mayores o menores cargas previsionales. Pero el elemento de la esencia de esta garantía es la inadmisibilidad de discriminaciones arbitrarias, antes sostenida por la doctrina y hoy en la letra expresa de la Constitución. Se entiende por "discriminación arbitraria" toda diferenciación o distinción, realizada por el legislador o por cualquiera autoridad pública, que aparezca como contraria a la ética elemental o a un proceso normal de análisis intelectual; en otros términos, que no tenga justificación racional o razonable.

Asimismo, el Tribunal Constitucional estableció que "La igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes".<sup>147</sup>

En el mismo sentido se refiere don Segundo Linares Quintana, autor constitucional argentino: "No se trata por consiguiente de una igualdad absoluta, sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable

---

<sup>147</sup> Sentencia de 5 de abril 1988, autos Rol N° 53.

entre quienes no se encuentren en la misma condición, la razonabilidad es el cartabón o estándar de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de la igualdad o desigualdad".<sup>148</sup>

La Exma. Corte Suprema chilena ha asentado similar doctrina, es así como en fallo de 25 de noviembre de 1970, señaló lo siguiente: "La igualdad ante la ley consiste en que todos los habitantes de la República, cualquiera que sea su posición social u origen, gocen de unos mismos derechos, esto es, que exista una misma ley para todos y una igualdad de todos ante el derecho, lo que impide establecer estatutos legales con derechos y obligaciones diferentes, atendiendo a consideraciones de razas, ideologías, creencias religiosas u otras condiciones o atributos de carácter estrictamente personal. Tal igualdad se manifiesta concretamente por la generalidad, característica que de ordinario corresponde a la naturaleza de esta norma jurídica, pero ello no significa que en absoluto puedan dictarse leyes de carácter particular relativas a situaciones específicas y aún personales, como ocurre con frecuencia."

En otro fallo fija igual principio (26 de enero de 1978): "La igualdad ante la ley significa que toda persona que habite en el territorio nacional está sujeta en identidad de condiciones, a unas mismas normas jurídicas, para disfrutar de unos mismos derechos y acatar idénticas obligaciones, pero la consagración de esta igualdad jurídica y legal no significa que la legislación no pueda dictar normas de excepción que, no obstante alterar la regla general fijada para una determinada situación, no transgrede el principio de igualdad ante la ley, si tal legislación diferente está llamada a que esas disposiciones de excepción sean aplicables a todos aquellos que se encuentran en condiciones similares, sea frente al derecho público como al derecho privado".

---

<sup>148</sup> QUINTANA LINARES, Segundo. "Tratado de La Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado", Argentina; Editorial Abeledo-Perrot 1978; V (2): 263p.

Por último, un fallo de la Corte Suprema chilena de fecha 15 de junio de 1998, precisó: "La igualdad ante la leyes es el sometimiento de todas las personas de similares condiciones a un mismo estatuto jurídico fundamental para el ejercicio de sus derechos y para el cumplimiento de sus deberes sin que sea posible discriminar entre ellas, por lo que es natural que en una serie de ámbitos, la ley pueda hacer diferencias entre grupos, siempre y cuando no sea una discriminación arbitraria, esto es, contraria a la ética elemental o que no tenga una justificación racional."

Como puede apreciarse de la jurisprudencia transcrita, el concepto de igualdad ante la ley imperante en Chile, se identifica en tratar a aquellos de una misma manera a igualdad de condiciones y, a los que se encuentran en distintas condiciones de manera desigual.

Atenta tanto en contra de la garantía de la igualdad en los términos contenidos en la Constitución Política de la República aquella autoridad o ley que trata de manera igual situaciones diversas como la que trata de manera diversa situaciones análogas.

En conclusión, para el caso en comento si el legislador hubiese establecido condiciones objetivas para la concesión de los beneficios y, que hubiera sido uno de ellos, el que la exoneración además de involucrar separación forzada implicara, también, una acción persecutoria de parte de la autoridad, perfectamente habrían quedado excluidos los ex parlamentarios, sin que ellos hubiera significado un acto arbitrario de autoridad pues, se permite hacer tratamientos distintos para aquellos que se encuentran en situaciones diversas que, para el caso no es otro que el haber sufrido la pérdida del empleo, el daño, la negación, falta de reconocimiento, la represión. Si así hubiese sido no habría habido una desigualdad ante la ley.

### 3.2.3 Problemáticas planteadas por el Ministerio del Interior.<sup>149</sup>

Existen problemas que exceden las posibilidades del Programa para calificar como exonerados políticos a los interesados y que éstos puedan, posteriormente, obtener beneficios previsionales de las leyes sobre exoneraciones políticas, los más importantes de acuerdo al Ministerio del Interior son:

- Ausencia de los medios de prueba que exige la ley. Se refiere a la dificultad de los solicitantes para encontrar los medios de acreditación que den por cierta la relación laboral como lo exige la ley, en especial en el caso de empresas privadas intervenidas y, de asentamientos campesinos.
- Existe un elevado número de postulantes que fueron despedidos de empresas privadas que no fueron intervenidas y, de acuerdo a la actual normativa es imposible calificarlos como exonerados políticos, aunque efectivamente hayan sido despedidos de sus empleos por motivos de persecución política.
- El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) no está en condiciones de certificar la pertenencia a asentamientos campesinos de miles de postulantes de este sector. De 30.291 presentaciones se ha logrado calificar 11.159 ex campesinos pertenecientes al proceso de Reforma Agraria, con la documentación aportada por este organismo.
- El Instituto de Normalización Previsional (INP) no está en condiciones de certificar la pertenencia de los trabajadores a determinadas empresas, salvo en algunas cajas de previsión del antiguo sistema (Empart, Canaempu y

---

<sup>149</sup> Ministerio del Interior, Programa de Reconocimiento al Exonerado Político. “Minuta Exonerados Políticos”, de 30 de abril de 2008. Documento obtenido por la suscrita directamente desde el Coordinador del programa, no es un documento que esté disponible públicamente.

otras), pero en el caso de los obreros que imponían en el antiguo Servicio de Seguro Social sólo se consignan los períodos de imposiciones y no las empresas a las que pertenecieron sus trabajadores.

- Tramitadores o también llamados “Gestores Previsionales”. En el Programa se han recibido diversas denuncias relacionadas con cobros ilícitos a cambio del ofrecimiento de futuras gestiones para calificar a postulantes como exonerados políticos. Lamentablemente, se ha extendido la práctica de los llamados “tramitadores” a nivel nacional e internacional, donde personas inescrupulosas cobran dinero a cambio de trámites muchas veces no realizados, falsas promesas de calificación y elaboración de documentos falsos.
- Comandos de Exonerados. Las malas prácticas de algunos Comandos de Exonerados muchas veces han dificultado los análisis, ya que han entregado documentación de dudosa veracidad y también han uniformado antecedentes que son personales, como por ejemplo, el relato que describe los motivos políticos de la exoneración.

#### 3.2.4 Problemáticas planteadas por el Instituto de Normalización Previsional (INP).

El INP levanta los siguientes problemas en el proceso y los califica como altamente significativos:

##### i. Ley compleja:

- Debe remontarse a encontrar información previsional de hechos ocurridos hace más de 30 años, por lo que ésta es muy difícil de obtener en algunos casos.
- En la tramitación participan muchos actores tanto internos como externos al INP, lo que hace que el trámite se dilate más de lo debido.

- Los resultados obtenidos, por lo general, no son los esperados por los exonerados políticos, lo que redundó en un alto número de presentaciones de revisión de los beneficios concedidos o rechazados, así como de solicitudes de Pago de Imposiciones por Subrogación o por Terceros.

ii. Características del usuario:

- Personas de la tercera edad.
- Personas que además de ser exoneradas fueron víctimas de exilio, prisión política, tortura, ejecución.
- Personas cuyas expectativas no fueron satisfechas.
- Personas poco tolerantes a las respuestas de rechazos a los beneficios.
- Personas que obstaculizan la normal tramitación de los beneficios, por la entrega de documentos en forma reiterada, que no agregan antecedentes relevantes en el resultado final del trámite.

iii. Presión social:

- Gran demanda de información de autoridades del país sobre el estado de situación de casos individuales o grupos de exonerados sobre la tramitación o el resultado de ésta. Lo anterior debido al no entendimiento de que esta es una Ley de “regularización previsional” y no de “reparación” como subentienden muchos involucrados en el tema.<sup>150</sup>
- Utilización de la Ley de exonerados como alternativa de solución de la problemática previsional de muchos chilenos.
- Existen muchos exonerados políticos que a la fecha de su exoneración estaban comenzando su vida laboral, truncándose con ello la posibilidad de obtener un trabajo “regular”; esto trajo como consecuencia encontrarnos hoy con personas de más de 60 años sin posibilidad de acceder a ningún

---

<sup>150</sup> Opinión del INP

beneficio previsional por falta de requisitos impositivos. Este grupo vio en la Ley la una esperanza de resolver este problema.

#### iv. Casos en espera de resolución

En una presentación que realizara el Sr. Director Nacional del Instituto de Normalización Previsional<sup>151</sup> ante la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados, con fecha 27 de marzo de 2007, se asumió el compromiso de:

- a) Responder a 8.064 casos de personas que estando calificados al 30 de agosto del 2006 aún no tenían respuesta.
- b) Entregar plazos para dar respuesta en los diferentes beneficios

Ambas situaciones debían quedar resueltas en el plazo de 150 días, los cuales se cumplieron el 19 de abril de 2007.

En la misma presentación el INP señaló como principales problemáticas asociadas a su stock los siguientes:

- Aumento de calificados desde el Ministerio del Interior pasando de un promedio de 700 personas por mes a 1500 promedio por mes. Lo que se esperaba aumentara a un promedio de 2000 mensual
- Los casos de reliquidaciones de beneficios acumulados a esa fecha era de 2900 solicitudes en stock
- Se informó un total de 3059 casos pendientes de pago por subrogación.
- Pago de Bono Ley N° 20.234.

---

<sup>151</sup> Sr. Rafael del Campo Mullins.

- Generar procesos de información clara y transparente para los exonerados políticos.



**Fuente:** Presentación del Instituto de Normalización Previsional ante la H. Cámara de Diputados, de fecha 27 de marzo de 2007.

Como posibles soluciones a las problemáticas planteadas, el INP expuso lo siguiente:

- Trabajar con las instituciones involucradas con el fin de definir los plazos externos al INP y poder determinar fechas de cierre de los casos
- Definir un PMG de Gobierno electrónico que consistiera en tener en la WEB del INP la posibilidad de consultar el estado de situación del trámite, y responder los pasos que faltan y la fecha aproximada de respuesta.
- Analizar las opciones de atención en sucursales con el fin de generar información desconcentrada
- Modificar la hoja de información que se entrega a los beneficiados, reemplazándola por una que sea más entendible y práctica

- Definir un proceso de capacitación interna, con el fin de homologar conocimientos en los funcionarios de sucursales que atienden exonerados políticos
- Llevar a cabo una serie de mesas de trabajo con los dirigentes de los exonerados con el fin de recoger antecedentes y evaluar las medidas tomadas.
- Se informó que se estaba realizando un pareo de bases de datos con instituciones externas para tener antecedentes que permitan ubicar a las personas cuyos antecedentes son insuficientes.

A esta data y, consultada la base de datos pública del Instituto de Normalización Previsional, en lo relativo a Planificación, [www.intranet.inp.cl](http://www.intranet.inp.cl) se ha podido constatar que en el “Balance de gestión Integral. Desafíos 2008”, en los “Compromisos de Convenio de Desempeño Colectivo 2008”, no se incluyeron indicadores asociados al tema de exonerados políticos.

### 3.2.5 Evaluación del Ministerio del Interior y, del Instituto de Normalización Previsional.<sup>152</sup>

A pesar de lo expuesto en la letra anterior, al 30 de abril del año 2008, se indica que tanto en la opinión del Ministerio del Interior como del INP, no es posible entregar una fecha cierta, sobre cuándo se terminará el proceso. La razón de esta imposibilidad de precisar, dice relación con el hecho que “no sólo existe una presentación por persona, sino el que en ocasiones sucesivas se agrega nueva documentación o, se presenta algún recurso de apelación<sup>153</sup>, sea porque el Ministerio del Interior consideró que no correspondía la declaración de exonerado

---

<sup>152</sup> Ministerio del Interior, Programa de Reconocimiento al Exonerado Político. “**Minuta Exonerados Políticos**”, de 30 de abril de 2008. Documento obtenido por la suscrita directamente desde el Coordinador del programa, no es un documento que esté disponible públicamente.

<sup>153</sup> Entiéndase de revisión, desde la perspectiva administrativa.

político o, porque el INP no recibe la documentación necesaria para otorgar el beneficio”.

Así, se acuñaron los conceptos de “primer trámite” y “segundo trámite” y los responsables en ambas instituciones sólo pueden realizar estimaciones respecto a los primeros casos y no a los segundos. Cabe destacar que se estima que el 80% de las personas entregan nuevos antecedentes o apelan y, en ocasiones, esto puede llegar a las siete presentaciones por persona.

El Ministerio del Interior planteó la siguiente proyección para el año 2008:

i. En este período terminal del proceso de calificación de casos, las tareas de análisis de apelaciones se hacen más complejas, porque los expedientes requieren mayor tiempo de dedicación en su evaluación, debido a que se trata de apelaciones.

ii. En el curso del año 2008, de acuerdo a las estimaciones efectuadas y a la capacidad administrativa demostrada por el programa, en la resolución de las postulaciones, efectuadas en el marco del tercer plazo legal, se proyecta una calificación de 7.776 postulantes adicionales (972 casos mensuales), lo que permitiría alcanzar una cifra de 58.659 solicitantes calificados, lo que representa un 37,8% de los casos estimados a calificar, lo cual excedería en un 7,8% las estimaciones iniciales que indicaban que calificaría aproximadamente un 30% del universo de 155.318 presentaciones.

Según las estimaciones existentes para el segundo semestre del año 2008 se consideró que el trabajo del Programa estaría abocado a las siguientes actividades:

- Término del proceso de revisión de apelaciones y las calificaciones correspondientes.
- Determinación de beneficios previsionales a los postulantes calificados, emitiendo decretos y resoluciones, a partir de los cálculos efectuados por el Instituto de Normalización Previsional (INP).
- Comunicación de resultados de apelaciones, tanto a quienes han sido aprobados por la Comisión Especial, como a los postulantes definitivamente rechazados.
- Análisis de eventuales situaciones objetadas por Contraloría General de la República, el registro definitivo de postulantes calificados y su publicación, de acuerdo a lo que la autoridad determine.
- No se contempla el cierre del Programa, durante el año 2008, debido a que se estima que quedarán situaciones pendientes de resolver, en cuanto a entrega de beneficios previsionales y apelaciones a Contraloría General de la República. Por estas razones la autoridad ha decidido no traspasar las funciones propias del Programa de Reconocimiento al Exonerado Político a otra entidad, por lo cual se mantendrá en funciones con un número reducido de personal hasta terminar completamente la aplicación de las leyes sobre exoneraciones políticas.

### 3.2.6 Avances del Ministerio del Interior.

El cuadro N° 1 resume el total de la actividad desarrollada por el Ministerio del Interior.

**Solicitudes ingresadas, calificadas y rechazadas,  
según ley aplicada al 30.04.08**

Leyes	Solicitudes ingresadas	Solicitudes calificadas	Solicitudes rechazadas en calific.	Porcentaje solicitudes calificadas	Porcentaje solicitudes rechazadas
Ley 19.234	43.302	38.382	4.920	88,64%	11,36%
Ley 19.582	60.147	49.706	10.441	82,64%	17,36%
Ley 19.881	155.318	50.883	104.435	32,76%	67,24%
<b>Totales</b>	<b>258.767</b>	<b>138.971</b>	<b>119.796</b>	<b>53,70%</b>	<b>46,30%</b>

**Fuente:** CERECEDA SALINAS, Héctor Enrique. "Origen y Aplicación de la Ley N° 19.234 por el Programa de Reconocimiento al Exonerado Político del Ministerio del Interior y su impacto en los beneficiarios, período 1993 – 2003". Tesis (Administrador Público, Licenciado en Ciencia Política). Santiago, Chile. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Escuela de Ciencia Política y Administrativa, 2004. 81h

El cuadro N° 2 muestra el comportamiento del proceso por años, destacándose los años 2000 y 2007 como aquellos en que se logró calificar el mayor número de casos por año, 19.780 y 17.506 respectivamente.

**Solicitudes ingresadas por año y por ley  
Período 1993 a 2007**

Años	N° de solicitudes	Total por ley	Acumuladas	N° calificados	Calif. Acum.
1993	20.869	Ley N° 19.243		224	
1994	22.433	43.302		9.997	10.221
1995			43.302	14.829	25.050
1996			43.302	5.027	30.077
1997			43.302	2.128	32.205
1998	19.668	Ley N° 19.582	62.970	2.150	34.355
1999	40.479	60.147	103.449	16.081	50.436
2000			103.449	19.780	70.216
2001			103.449	10.733	80.949
2002			103.449	4.504	85.453
2003	90.241	Ley N° 19.881	193.690	4.133	89.586
2004	65.077	155.318	258.767	5.315	94.901
2005			258.767	9.483	104.384
2006			258.767	13.003	117.387
2007			258.767	17.506	134.893

**Fuente:** Programa de Reconocimiento al Exonerado Político. Ministerio del Interior.

En definitiva, hasta el 31 de diciembre del 2007, el Ministerio del interior recibió un total de 258.767 solicitudes, de las que calificó 134.893, que corresponde a un 52,13% de las solicitudes ingresadas.

El cuadro N° 3 muestra los avances de postulantes calificados de la tercera ley sobre exoneraciones políticas, desde marzo 2006 hasta abril 2008..

**Avances entre marzo 2006 y abril 2008.**

<b>Mes</b>	<b>Nº Calificaciones</b>
Mar-06	664
Abr-06	961
May-06	941
Jun-06	901
Jul-06	705
Ago-06	873
Sep-06	1.255
Oct-06	1.624
Nov-06	2.078
Dic-06	1.166
Ene-07	1.426
Feb-07	1.077
Mar-07	1.477
Abr-07	1.531
May-07	1.697
Jun-07	1.815
Jul-07	1.515
Ago-07	1.731
Sep-07	1.737
Oct-07	964
Nov-07	1.070
Dic-07	924
Ene-08	990
Feb-08	1.257
Mar-08	761
Abr-08	878
<b>TOTAL</b>	<b>32.018</b>

**Fuente:** Programa de Reconocimiento al Exonerado Político. Ministerio del Interior.

Por su parte, consta en el mismo documento que, el INP sólo se proyecta de manera objetiva en lo referente a los primeros trámites, basado en los siguientes supuestos:

El Ministerio del Interior debe terminar su proceso masivo de calificación en Marzo de 2008 y el promedio mensual de solicitudes calificadas bordeará las 1.000.

- i. El ingreso mensual de antecedentes no será mayor a 2.500.
- ii. Los organismos externos deben dar respuesta a las solicitudes en plazos acordados.
- iii. El Ministerio del Interior (emisión de decretos) y Contraloría General de la República (toma de razón), deben cumplir con los plazos que tienen asignados como responsable de la última etapa de la tramitación.
- iv. Permanencia de los funcionarios contratados a honorarios (48) y la funcionaria en pasantía para el “Proceso Concesión”, a lo menos durante todo el primer semestre 2008.
- v. Asignación de recursos para horas extras al “Proceso Concesión”, a lo menos para el primer semestre de 2008.

Finaliza la minuta indicada en lo tocante al balance del INP, señalando lo siguiente: “Contando con los supuestos señalados, igual dotación y recursos económicos para abordar el sobre stock, esta Oficina (Exonerados Políticos) es capaz de finiquitar (trámite terminado) un promedio de 1.250 solicitudes, de primer trámite, mensuales. Sin perjuicio de lo anterior, si el ingreso de solicitudes calificadas se detiene en Marzo de 2008, a principios del 2009 estaríamos concluyendo el trabajo de esta Oficina para ese tipo de trámite”.

Los beneficios de segundo trámite, continuarán procesándose, desconociéndose, por ahora, su fecha de culminación. Esto ocurre porque no es posible determinar el número de apelaciones que serán recibidas.

### 3.2.7 Avances del Instituto de Normalización Previsional.

#### Beneficio concedidos exonerados a octubre 2007

	1993	1998	2003	
	Ley 19.234	Ley 19.582	Ley 19.881	Total
Beneficio	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad
Expiración Obligada de Funciones	88	0	0	88
Pensiones No Contributivas	6.947	40.292	10.210	57.449
Sobrevivencias	63	894	252	1.209
Desahucio	841	5.246	1.312	7.399
Reliq. Pensiones régimen	4.190	6.481	271	10.942
Reliq. Pensiones No Contributivas	1.903	16.941	1.940	20.784
<b>Total</b>	<b>14.032</b>	<b>69.854</b>	<b>13.985</b>	<b>97.871</b>

Abonos de Tiempo por Gracia	41.456
-----------------------------	--------

**Fuente:** Anuario Estadístico del Instituto de Normalización Previsional.

Por su parte el INP otorgó 139.327 beneficios (incluyendo los abonos de Tiempo de gracia), de los que 13.475 (el 9,8 % de los casos) fueron otorgados durante el actual gobierno entre marzo del 2006 a octubre del 2007.

#### Beneficios concedidos a Exonerados Políticos desde Marzo 2006 al 31 de octubre de 2007

	1.993	1.998	2.003	
	Ley 19.234	Ley 19.582	Ley 19.881	Total
Beneficio	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad
Expiración Obligada de Funciones	0	0	0	0
Pensiones No Contributivas	33	936	2.533	3.502
Sobrevivencias	4	27	162	193
Desahucio	11	176	738	925
Reliq. Pensiones régimen	0	99	100	199
Reliq. Pensiones No Contributivas	63	1.935	1.423	3.421
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>3.173</b>	<b>4.956</b>	<b>8.240</b>

Abonos de Tiempo por Gracia	5.235
-----------------------------	-------

**Fuente:** Anuario Estadístico del Instituto de Normalización Previsional.

### 3.2.8 Pago por subrogación.

Tal como se señaló en el capítulo anterior, esta figura tiene por objeto configurar la base de cálculo para las pensiones no contributivas pues, permite el llenado de las lagunas previsionales.

El exonerado para hacer uso de este mecanismo, lo que debe hacer es presentarse ante cualquier sucursal del INP<sup>154</sup> conforme su residencia y, solicitar el formulario para el pago de imposiciones por subrogación. Una vez que completa ese formulario con todos los antecedentes, especialmente, señalando los períodos previsionales a que refiere su solicitud, apoyos documentales y, dos testigos que declararán sobre los hechos.<sup>155</sup>

Si se aprueba el trámite, se deberá pagar el monto calculado por el INP por parte del propio exonerado, por concepto de imposiciones por subrogación, suma que se descontará del desahucio o, del monto acumulado de pensión no contributiva.

- Gestiones que debe realizar el INP para el pago de imposiciones por subrogación.<sup>156</sup>

- Una vez que la sucursal del INP recibe la solicitud del exonerado, las gestiones que debe realizar son las siguientes:

- Una vez entregado el formulario de pago por subrogación por parte del exonerado, se da curso.

---

<sup>154</sup> Hoy denominadas Centros de Atención, conforme la modificación de la ley 20.255 de Reforma Previsional.

<sup>155</sup> Declaran sobre la efectividad de haber prestado servicios para el empleador que se señala en la solicitud, y por los períodos que se indiquen.

<sup>156</sup> “Manual Beneficios de Exonerados INP”, pag. 44 – 48. Código IN.DCB-BEN-081. [www.intranet.inp.cl](http://www.intranet.inp.cl). Instructivos.

- La respectiva sucursal remite la solicitud de pago por subrogación junto a los demás antecedentes de los testigos, a la Oficina de Exonerados Políticos, la cual una vez que recibe los antecedentes los deriva a la Unidad de Análisis de la misma Unidad.
  
- En caso de rechazo de la solicitud, luego del análisis, sea por falta de antecedentes o, por errores, se devuelven los antecedentes a la sucursal de origen. Es posible que se soliciten mayores datos al propio solicitante.
  
- Si los datos están completos y, los certificados de imposiciones actualizados, se verifica el período a subrogar. Si cumple con el requisito de tiempo se solicita informe de fiscalización la Inspección del Trabajo Provincial o comunal, según sea el caso, para lo cual se emite un oficio.
  
- Básicamente el informe de fiscalización dice relación con la comprobación de la huella laboral y, el tiempo de prestación de los servicios.
  
- Si el resultado de la fiscalización es positiva, la unidad de análisis de Exonerados Políticos realiza el cálculo de la deuda con la modalidad de subrogación, elaborando la respectiva resolución que registra el monto preciso para pago.

La tramitación anterior es la que habitualmente se ha utilizado para esta modalidad desde que están en vigencia las leyes de reparación, sin embargo, en la actualidad existe una problemática entre el Ministerio del Interior y el INP, por cuanto la primera entidad sostiene que ha operado un cambio de procedimiento, una modificación que estaría afectando a los exonerados para la obtención de sus beneficios.

Lo anterior queda de manifiesto en una comunicación oficial que la Coordinadora Nacional del programa de reconocimiento al Exonerado Político hiciera llegar al

Director Nacional del Instituto de Normalización Previsional <sup>157</sup>. Dicho documento alude a los casos de dos exonerados: Sra. Adela Regina Carvajal González y Sra. Ana Segovia Schwarzenberg. En el primero de los casos, mediante informe legal de fecha 08 de febrero de 2008 el INP habría aceptado el pago por subrogación y, en el segundo, dicha aceptación data del 24 de abril de 2008; no obstante lo cual estarían sufriendo entrabamientos innecesarios, ya que tales antecedentes deberían haber sido remitidos a la Unidad de Decretación del Ministerio del Interior, para la confección de la respectiva resolución, que ordena pagar el beneficio de pensión no contributiva por gracia, previo trámite de toma de razón y registro de parte de la Contraloría General de la República, esto es, a la fecha deberían - ambas - estar gozando de tales beneficios.

No obstante lo anterior, el INP ha agregado trámites no contemplados que refieren a la solicitud de nuevos informes de fiscalización a la Inspección del Trabajo, con el objeto que se verifique la relación laboral “(...)a fin que se proceda a constituir deuda detalladamente para efectos de realizar el cobro de las cotizaciones previsionales, mediante la correspondiente resolución de cobro ejecutivo (...)”. <sup>158</sup>

Esto es, se pretende que la Inspección del Trabajo requiera de pago por las respectivas cotizaciones al empleador, el cual en caso de negarse obliga a confeccionar acta de cobro ejecutivo, la cual debiera ser remitida al INP, para que asuma el cobro de las mismas.

Esto escapa absolutamente a los procedimientos vigentes y, por cierto, a la lógica pues muchos de los empleadores de las épocas cuyas cotizaciones se

---

<sup>157</sup> Of. Ord. 874/08, de 27 de junio de 2008.

<sup>158</sup> Esto habría sido ordenado mediante Of. Ord. N° 4929-2100-07, de 25 de julio de 2007, del Sr. Fiscal del INP.

pretenden ya no existen, están inubicables o, desaparecidos<sup>159</sup>. Precisamente para estos casos es que se pensó en la utilización del pago por subrogación pues, resulta del todo imposible obtener vía tribunales el pago de cotizaciones adeudadas por personas jurídicas inexistentes.

La reacción ante tal petición a la Inspección del Trabajo resultó del todo inconducente pues, el Director Regional Metropolitano del Trabajo - Sr. Víctor Hugo Ponce – con fecha 26 de mayo de 2008 emitió la circular N° 24 en la cual instruyó a las Inspecciones del Trabajo de la Región Metropolitana, en orden a devolver, en el más breve plazo, todas las solicitudes de actas de cobro por no sujetarse al procedimiento de fiscalización impartido en la Circular N° 89 de 14 de agosto de 2002, la cual instruye cómo se deben elaborar los informes de subrogación para exonerados políticos.

Por su parte, a través de Ord. N° 1015, de la Inspección Provincial del Trabajo de Santiago, de fecha 04 de junio de 2008, se devolvieron 37 casos al INP y, posteriormente, mediante Ord. N° 1141, de 19 de junio de 2008, 8 casos más.

En definitiva, se sostiene por parte del Ministerio, que este nuevo procedimiento del INP, al buscar innecesariamente el cobro ejecutivo a empleadores que hace más de 30 años no hicieron imposiciones a sus trabajadores, o que en su defecto estas se extraviaron, vulnera abiertamente el espíritu del pago de imposiciones por subrogación, que tiene por objeto reemplazar a los citados empleadores, en el pago de las imposiciones adeudadas por el propio imponente para obtener los beneficios que la ley otorga.

---

<sup>159</sup> Tal es el caso de la Sra. Segovia Schwazenberg, quien prestaba servicios a la época de su exoneración como secretaria del Partido Comunista de Chile y, como es sabido mediante DL 1.697 de 12 de marzo de 1977, del Ministerio del Interior, se ordenó la disolución de los partidos políticos, agrupaciones, facciones o movimientos de carácter político disponiendo la cancelación de sus personalidades jurídicas, pasando sus bienes al Fisco, no siendo los actuales partidos continuadores legales de ellos.

Actualmente este tema, se encuentra pendiente de resolución de parte de las entidades involucradas, más aún, esto ha suscitado que la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas haya solicitado al Sr. Director Nacional del INP se regularice y ajuste a la normativa vigente la institución del pago por subrogación, evitando la creación de procedimientos que no hacen otra cosa que dilatar la concesión y percepción de los beneficios de exonerados políticos.<sup>160</sup>

Conforme averiguaciones e indagaciones realizadas al interior del INP, el tema a esta data no tiene solución definitiva.

#### **Subrogaciones mayo 2002 a octubre 2007**

<b>Item</b>	<b>Cantidad</b>
Desglose	
Pensiones no contributivas concedidas con subrogación.	4.133
Rechazos y reparos de subrogación	9.372
Solicitudes de subrogación en trámite	1.960
Total de solicitudes recibidas	13.355

#### **Subrogaciones marzo 2006 a octubre 2007**

<b>Item</b>	<b>Cantidad</b>
Desglose	
Pensiones no contributivas concedidas con subrogación..	1.548
Rechazos y reparos de subrogación	1.899
Solicitudes de subrogación en trámite	213
Total de solicitudes recibidas	1.739

**Fuente:** Programa de Reconocimiento al Exonerado Político. Ministerio del Interior.

Ahora bien, existe la legítima elucubración que este aparente cambio de procedimiento del cual se acusa al INP, se puede deber a que este Servicio pretende hacer más riguroso el cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder

<sup>160</sup> Los anterior queda establecido el Of. N° 927 de la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, de fecha 04 de agosto de 2008, motivado por el caso de la Sra. Segovia Schwazemberg.

a las distintas modalidades previsionales que llevan - en definitiva - a la obtención de un beneficio de exonerado, evitando fraudes o simulaciones de relaciones laborales inexistentes para obtener una pensión.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Caso de Germán Cofré Martínez, (63) el aparecido desde Mendoza que irrumpió en casa de sus hijos después de 33 años, murió oficialmente en Chile en mayo de 1995. Recién entonces el Registro Civil inscribió su defunción demandada por el 22º Juzgado del Crimen de Santiago que instruía el proceso por los desaparecidos del Patio 29 del Cementerio General.

Fue el momento en que la entonces Unidad de Identificación del Servicio Médico Legal (SML), certificó al tribunal que las osamentas que luego se entregaron a su esposa María del Carmen Cisterna y que ésta sepultó en el Memorial de los Desaparecidos y Ejecutados, pertenecían a Cofré. Nadie lo puso en duda. Después se sabría el vendaval de errores en esas identificaciones.

Hasta abril de este año, Cofré no tenía existencia legal en el país. Estaba oficialmente muerto y dejaba de ser un desaparecido, calificado como tal por el Estado de Chile en 1994 por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, continuadora de la Comisión Rettig (CR). Una calificación póstuma, por decirlo así, pues su caso no fue presentado a la CR.

Pero en abril todo volvió a cambiar. Tras muchos años, él pidió al consulado de Chile en Mendoza una cédula de identidad chilena. Se dio cuenta de que, fallecida su mujer en 2007 en Chile, debía comenzar a acercarse a su país porque, entre otros asuntos, requería realizar trámites de su jubilación. Además, aquí estaban los tres hijos que dejó en 1975 con siete, cinco y tres años.

El consulado envió a la Cancillería el asunto y ésta lo traspasó al Ministerio de Justicia para la tramitación regular en el Registro Civil. Allí se dieron cuenta de que quien pedía el documento era un muerto, un ex desaparecido pues en 1995 "identificaron" sus restos en el affaire Patio 29.

Cofré no estaba muerto ni desaparecido, sólo se había ido en 1975 a Mendoza buscando mejores horizontes porque aquí, al igual que miles de chilenos, el golpe militar lo había dejado sin trabajo y prácticamente en la miseria. Claro que nunca más volvió, hasta la semana pasada.

"Se olvidó de su familia, los dejó botados, y allá se buscó otra mujer", afirma un viejo amigo que prefiere mantenerse al margen del intrincado cuento.

Al verificar el Registro Civil que Cofré no era un fantasma sepultado en el Memorial, sino un chileno más que ahora pedía una cédula, anuló la partida de defunción y trajo de nuevo a esa alma en pena al mundo de los vivos.

### 3.2.9 Aplicación del art.º 4º de la ley N° 19.260.

Este cuerpo legal, contiene en el inciso 1º del art. 4º, el principio de la imprescriptibilidad del derecho a las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivencia, en los regímenes de previsión social fiscalizados por la Superintendencia de Seguridad Social. Cabe precisar que la referida imprescriptibilidad, como lo señala la norma, sólo dice relación con el derecho a obtener el reconocimiento de tales beneficios previsionales, pero las diferencias pecuniarias que eventualmente deriven de esos beneficios, son del todo prescriptibles, según el inciso 2º de la disposición aludida.

---

Germán Cofré regresaba con el flamante nuevo carné, desde ¿el infierno? ¿el olvido? ¿el paraíso de los inocentes? Al menos regresaba desde el otro lado de la cordillera a golpear la puerta de la casa después de la mitad de su vida, y casi toda la de sus hijos.

"Soy inocente", le dijo el lunes al juez Carlos Gajardo, "nunca supe que mi mujer me declaró desaparecido". Pero su ex mujer -él contrajo nuevas nupcias tras salir en 1975- está muerta y no puede admitir el cargo o desmentirlo.

Y quizás nunca se sabrá si sus hijos chilenos alguna vez supieron que su padre jamás fue un detenido desaparecido y que, como dicen antiguas vecinas, como Margarita Rivera, su esposa se dio cuenta de que podía vengarse del abandono y hacerse pagar una pensión por el Estado, y obtener beneficios para sus hijos que no tenían culpa alguna de toda esta historia.

"Son las luces que a lo lejos van marcando mi retorno", dice Gardel en "Volver". Las luces que ahora sobre esta novela se intentan encender desde distintos lados, para iluminar la verdad que no pocas veces llega coja.

"Lo que nos interesa es esclarecer cada uno de los aspectos de por qué su produjo esta situación, y evitar que vuelva a ocurrir", dijo el subsecretario de Interior Felipe Harboe sobre el asunto.

"Es un hecho insólito, pero nada más que eso, lo estoy interrogando" manifestó el juez Carlos Gajardo que, respecto de Cofré, hasta ahora sólo tiene que ver con él por los errores del Patio 29. Hoy lo vuelve a interrogar y no está claro si los beneficios recibidos desde el Estado serán indagados judicialmente.

El presidente del Consejo de Defensa del Estado, Carlos Mackenney, expresó que se estudia la posibilidad de llevar a Cofré a tribunales por las platas fiscales involucradas. Fuente: "La Nación", miércoles 19 de noviembre de 2008

En lo que respecta al inciso segundo del art. 4° de la norma en comento, se establece el plazo de 2 años para solicitar las mensualidades correspondientes a las pensiones de invalidez, vejez, sobrevivencia, de jubilación por cualquier causa, y a los demás beneficios de seguridad social que emanen o se relacionen con el respectivo régimen de pensiones, tales como bonificaciones o rebajas de cotizaciones o aportes por permanencia en servicios. Plazo que se cuenta desde la fecha en que ocurriere el hecho causante del beneficio. La norma agrega, que en caso que no se soliciten estos beneficios dentro del plazo señalado, sólo se pagarán desde la fecha de presentación de la solicitud respectiva.

Por su parte, los incisos tercero y cuarto del art. 4°, establecen que la revisión de cualquiera beneficio previsional de los ya referidos, y sus respectivas mensualidades, como aquellos que emanen o se relacionen con el respectivo régimen de pensiones, tales como bonificaciones o rebaja de cotizaciones o aportes por permanencia en servicio, solamente podrá efectuarse dentro del plazo de tres años contado desde el otorgamiento del beneficio o del respectivo reajuste. Revisión que puede solicitarse tanto por la vía administrativa o judicial. En efecto, dicho plazo para llevar a cabo la revisión no sólo es aplicable en sede administrativa, sino también judicial, pues el mismo art°. 4° citado, en su inciso 5°, hace expresa alusión a la revisión de los beneficios previsionales que se formulen a través del ejercicio de una acción judicial, lo que por lo demás, ha sido reconocido de manera uniforme por la jurisprudencia.

Ahora bien, en torno al tema de exonerados políticos siempre se entendió que esta norma de la ley 19.260 era plenamente aplicable, es más, la propia Contraloría General de la República en un documento que está disponible en su página web<sup>162</sup>, que emanó de la División Toma de Razón y Registro, Subdivisión Jurídica, en su acápite II que refiere a Aspectos Temáticos Relevantes”, en su n° 1, señala expresamente que esta disposición legal es plenamente aplicable a la

---

<sup>162</sup> [www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl). Documentos de Interes. Exonerados Políticos.

materia de exonerados políticos, es más, señala que: “La jurisprudencia de esta entidad Fiscalizadora, contenida, entre otros, en los dictámenes Nos. 5.182, de 1997; 23.232, de 2005 y 2.106, de 2006, ha determinado la procedencia de la precitada normativa respecto de las pensiones no contributivas, otorgadas a los exonerados políticos”.

No obstante lo anterior, recientemente esta temática fue sometida al conocimiento del tribunal Constitucional, por el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, en causa caratulada “Manríquez y otros con Fisco de Chile e Instituto de Normalización Previsional”, rol N° 1193-08-INA,<sup>163</sup> la cual fue resuelta mediante fallo de 18 de noviembre de 2008, el cual en lo medular dispuso que, no corresponde a ese Tribunal determinar si procede o no, aplicar los casos de caducidad contenidos en el art. 4° de la ley 19.260 a las pensiones no contributivas de la ley 19.234. Sin embargo, en el caso que los jueces de fondo estimaren procedente darles aplicación, no infringirían con ello el derecho a la seguridad social contenido en el inciso primero del numeral 18° del art. 19° de la Carta Fundamental, por lo cual, en este aspecto el requerimiento fue desestimado.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> La causa judicial de origen es la Rol N° 2573-2004, sobre juicio ordinario por cobro de pensiones no contributivas, seguida ante el 13° Juzgado Civil de Santiago, que está actualmente en conocimiento de la Exma. Corte Suprema, por haberse interpuesto recursos de casación en contra de la sentencia de segunda instancia bajo el Rol N° 2911-2008.

<sup>164</sup> Resulta interesante que, el Tribunal Constitucional, si bien no conoció del fondo del asunto hizo interesantes disquisiciones en torno al tema de la prescripción, así, en el considerando 23° señaló que el inciso 2° del art. 4° de la ley N° 19.260, persigue el fin lícito de brindar certeza respecto de los créditos que puedan cobrarse en contra del Fisco. Por su parte en el considerando 25° de este fallo señala “Que también resulta evidente que la prescripción es un instrumento o medio idóneo para lograr esa certeza o seguridad jurídica, en cuanto es el mecanismo típico que emplea el derecho para estabilizar situaciones jurídicas, aunque ellas sean anómalas, por el sólo hecho de mantenerse inalteradas por un período de tiempo. Lo anterior no significa, naturalmente, que cualquier plazo que se determine para extinguir la existencia de cualquier plazo resulte razonable. En la especie, se trata de un plazo de dos años para extinguir mensualidades de seguridad social, que no se hubieren reclamado.

Igualmente, cabe hacer presente que el fallo fue adoptado con el voto en contra del ministro Sr. Mario Fernández Baeza<sup>165</sup>, quien básicamente sostuvo que la pensión no contributiva otorgada por gracia – que motiva la acción de los requirentes – no reviste carácter previsional de aquella a las que alude el art. 4° de la ley N° 19.260, sino que obedecen a la modalidad a través de la cual la ley entrega al Presidente de la República la facultad de reparar la injusticia causada por el Estado en perjuicio de determinadas personas en su dignidad de tales. Al entender del Sr. Ministro, el bien constitucional envuelto en este requerimiento es la dignidad de la persona, consagrada en el artículo 1° de la Constitución.

En definitiva, en materia de exonerados políticos y, tal como había sido la tónica la norma que se ha reseñado es plenamente aplicable, aunque no deja de ser interesante el planteamiento del voto de disidencia, sobre todo, si se conecta con los criterios de evaluación de un programa de reparación.

---

<sup>165</sup> El fallo fue pronunciado por el Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente Sr. José Luis Cea Egaña y, los Ministros Sres. Raúl Bertelsen, Mario Fernández Baeza, Jorge Correa Sutil, Marcelo Venegas Palacios, Marisol Peña Torres, Enrique Navarro Beltrán y, el abogado integrante Sr. Teodoro Ribera Neumann.

### **3.3 Aplicación de la ley de Bases de Procedimientos Administrativos (N° 19.880), en el procedimiento de otorgamiento de beneficios de reparación.**

#### 3.3.1 Idea Previa.

Resulta innegable que desde la entrada en vigencia de esta ley<sup>166</sup>, se produjo un cambio importante en Derecho Administrativo, al consagrar una regulación supletoria y general, respecto a la forma a que debe sujetarse la actividad jurídica que desarrolla la administración.

Hoy día el concepto de “súbdito” frente a la administración se encuentra superado, lo cual era un resabio del régimen absolutista que consideraba a las personas como sujeto pasivo que debía soportar el ejercicio de las potestades públicas. Con el concepto de “Estado de Derecho”, se eleva a los súbditos del antiguo régimen a la condición de ciudadanos.

La ley N° 19.880 habla de “personas”, lo cual puede parecer demasiado amplio y, menos específico a la hora de señalar a uno de los sujetos de la relación jurídica administrativa. Probablemente sería más adecuado hablar de ciudadanos, esto es, como miembros de un grupo, pero también como seres humanos únicos e irremplazables.

Lo expuesto en el párrafo anterior está íntimamente ligado con uno de los factores de evaluación de los programas de reparación, cuál es: El Reconocimiento.

---

<sup>166</sup> Publicada en Diario Oficial el 29 de mayo de 2003.

### 3.3.2 Derechos de las Personas conforme la Ley 19.880.<sup>167</sup>

El Derecho Administrativo se caracteriza por ostentar una posición de preeminencia y supremacía sobre los ciudadanos. Generalmente, se invoca para esto el interés público, el bien común, el orden público, la seguridad nacional, etc., para justificar esta circunstancia.

No obstante lo anterior, el ordenamiento jurídico reserva un ámbito en que ese *ius eminens* del Estado no puede penetrar con facilidad. Es esa esfera más íntima del individuo, que aparece constitucionalmente protegida frente a las agresiones del poder público. En ese ámbito las prerrogativas administrativas chocan frente a la propia regulación institucional.

Los derechos fundamentales y, sus garantías se consagran como derechos subjetivos públicos oponibles frente al Estado. Al tenor del propio texto constitucional, son esenciales en cuanto emanan de la naturaleza humana, de modo que vienen a exigir del Estado que se abstenga de perturbar la esfera de los individuos.

Al tenor del artículo 17° de la Ley N° 19.880<sup>168</sup>, se dispusieron por primera vez en el ordenamiento jurídico chileno, una serie de derechos precisos y concretos que

---

<sup>167</sup> CODERO VEGA, Luis. “La Nueva ley de Procedimiento Administrativo”. Santiago, Diplomado: Modernización del Estado, Función Pública y Responsabilidad”. Apuntes de clases. Universidad de Chile; Facultad de Derecho; Santiago, agosto de 2003, páginas 38-41

<sup>168</sup> Los derechos de las personas respecto de la Administración no se encontraban contemplados en el proyecto original y su incorporación fue producto de una indicación del Presidente de la República, que se refirió a ellos como “Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administración”. Las comisiones unidas reemplazaron la expresión por, “Derecho de las Personas”, lo cual nos indica que se amplió su acción extendiéndola a todas las personas y, no sólo a aquellas que detentan derechos políticos (el autor asocia restringidamente el concepto ciudadano a aquel que es titular de derechos políticos). ÁLVAREZ VÁSQUEZ, Jorge. “**Los Derechos de las Personas en el Procedimiento Administrativo, Artículo 17 de la ley 19.880 LBGA**”. Acto y Procedimiento Administrativo. Segundas Jornadas de Derecho Administrativo. Ediciones Universitarias de Valparaíso. PUCV, páginas. 81 – 108.

los ciudadanos tienen frente a la administración, ampliando de manera más que razonable el ámbito de garantías que la Constitución y la ley, ya le reconocen a todas las personas. La circunstancia de que se encuentren en este marco normativo dota a estas declaraciones de derechos, de un contenido muy preciso en el procedimiento administrativo. Esto es, son exigibles e invocables, cuando correspondan, y su infracción debe acarrear la nulidad del procedimiento y del acto, por constituir un elemento esencial en la tramitación de los expedientes administrativos.

➤ Cuáles son estos derechos?.

i. Derecho a conocer la tramitación: Las personas tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente y la devolución de los originales, salvo que por mandato legal o reglamento deban ser acompañados a los autos, a su costa.

ii. Derecho a la identificación de los funcionarios de la administración: Las personas tendrán derecho a identificar a las autoridades y, al personal del servicio de la Administración, bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

La ley denomina a los responsables de la tramitación de expedientes “instructores”. El procedimiento administrativo debe ser tramitado por el órgano al que las normas orgánicas atribuyen la competencia para dictar la resolución que pone fin al asunto.<sup>169</sup> Esto significa que el órgano administrativo es su resolución final debe indicar expresamente la base legal que le concede la autoridad para intervenir en el asunto.

---

<sup>169</sup> Principio de legalidad, arts. 6° y 7° de la Constitución Política.

Sin duda es un derecho muy útil para las personas pero, no es para nada concordante con la impersonalidad de nuestra administración pública. Para el autor Álvarez Vásquez podría estar en contraposición a la teoría del órgano, mediante la cual los órganos realizan su actividad a través de las personas naturales, sin embargo, los efectos jurídicos y la imputación, que es el fenómeno jurídico que permite atribuir responsabilidad y la obligación de indemnizar, recae sobre el órgano y más precisamente en el Estado y no, en la persona natural que lo sirve.

ii. Derecho a la no dilación: Las personas tienen derecho a eximirse de presentar documentos que no correspondan al procedimiento, o que ya se encuentren en poder de la administración.

Los que se persigue es evitar la innecesaria solicitud de documentos que puedan causar una carga excesiva y, una dilación innecesaria del procedimiento. Esta norma recoge el objetivo del primer proyecto de ley de bases de procedimiento administrativo, en el sentido de responder oportunamente a las solicitudes de las personas.

iv. Derecho de acceso a la documentación administrativa: Las personas tienen derecho a acceder a los actos administrativos y sus documentos, en los términos que señala la ley.

Es una particularización del derecho a la información de los actos administrativos.

Ahora bien, en nuestro sistema hasta la modificación constitucional del año 2005 existían una serie de normas de rango Infra legal que establecían el secreto o reserva de actos de la administración Vgr.: el DS 26 del Minseges, de año 2001 y, las resoluciones de Jefes Superiores de Servicio en virtud del artículo 9° del mismo reglamento.

Con la norma constitucional del artículo 8° que comenzó a regir en agosto del año 2005, se pueden entender derogadas tácitamente todas las normas infralegales que establecen el secreto o la reserva.<sup>170</sup>

La administración no siempre responde a los requerimientos de las personas de manera oportuna. Esta falta de celeridad está dada, entre otras razones, por procedimientos administrativos lentos, en razón de plazos excesivos o indeterminados. Esta falta de concordancia entre las demandas y las respuestas, puede originar que los proyectos no se ejecuten, por desistimiento de los interesados, desaliento o frustración.<sup>171</sup>

v. Derecho a ser tratado con dignidad: Las personas tienen el derecho a ser tratadas con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Los actos de instrucción que requieren la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatibles, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

Esa obligación se vincula con aquellas que expresamente se disponen para los funcionarios públicos con los artículos 7° de la ley N°18.575.<sup>172</sup> y, 61° de la ley N° 18.834.

---

<sup>170</sup> El 05 de enero de 2006 se derogó expresamente el DS 26, mediante el DS 134 de Misegpres.

<sup>171</sup> Con la próxima entrada en vigencia de la ley N° 20.285 sobre acceso a la información, este principio quedó definitivamente refrendado como derecho de las personas.

<sup>172</sup> Art. 7°: “Los funcionarios de la administración del Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado. Deberán cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio y obedecer la órdenes que imparta el superior jerárquico.”  
Art. 61°: “Serán obligaciones de cada funcionario:  
c) Realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación, y eficiencia, contribuyendo a materializar los objetivos de la institución”

vi. Derecho a formular alegaciones: Las personas, como consecuencia del principio de contradicción, tienen derecho a formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de la audiencia, las que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

vii. Derecho a la acción de responsabilidad: Las personas tienen el derecho a exigir las responsabilidades de la Administración Pública y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente, lo cual es un reconocimiento explícito a la garantía de responsabilidad del artículo 38°, inciso 2° de la Constitución.

viii. Derecho al conocimiento de las exigencias legales: Las personas tienen el derecho a obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

Como consecuencia de esto, la administración adquiere un aposición activa de orientación y asesoría de las personas que requieren la actividad de la administración.

### 3.3.3 Principios Informadores del Procedimiento Administrativo.

La ley 19.880, optó por establecer reglas o criterios interpretativos uniformes aplicables a todos los procedimientos administrativos. El efecto es que durante todas las etapas del procedimiento se deben considerar y aplicar cuando fueren procedentes. De esta forma, se cuenta con un conjunto de estándares de comportamiento y garantía que deben ser cumplidos, es decir, objetivos normativos. El carácter de principio implica, que su aplicación no es disyuntiva sino que, son criterios que uniformizan un modelo de aplicación coherente del procedimiento, cualquiera sea el órgano y el acto que se discuta.

Lo anterior, lleva a considerar que las categorías de principios permiten compatibilizar el carácter supletorio de la ley N° 19.880 con la existencia de leyes que tengan procedimientos especiales. Esto implica que existiendo una ley especial para un procedimiento que respete los principios de esta ley, su aplicación debe ser preferente, sin darle el carácter de excluyente a la aplicación de ambas normas. Para estos casos, estos principios operan como criterios de interpretación

➤ Cuáles son estos principios?

i. Escrituración: Entendido como una garantía para las personas y, un control para la administración. La mantención del expediente facilita el acceso a la información, informa el proceso decisorio en el seno del órgano administrativo y, por cierto, sirve de base para la revisión judicial de la decisión administrativa, develando la racionalidad de la misma, alejando el fantasma de la arbitrariedad.

ii. Gratuidad: Los interesados no deben desembolsar suma alguna de dinero por sus peticiones a la administración.

iii. Celeridad: Implica un impulso de oficio del procedimiento administrativo por parte de la Administración, instando a su prosecución, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión.

La ley obliga a resolver las presentaciones en orden riguroso de ingreso en asuntos de similar naturaleza. La idea es imprimir dinámica al procedimiento pero, no puede ser motivo para que las autoridades se abstengan de considerar todos los argumentos y pruebas que los interesados aporten de manera legal y oportuna. El principio implica, además, que los funcionarios deben cumplir con sus obligaciones procesales.

iv. Conclusivo: No es otra cosa que el deber legal de resolver. La ausencia de resolución o, la resolución de un asunto de manera deficiente es sancionadas mediante la figura del silencio administrativo o, de la nulidad del acto.

v. Economía procedimental: Esto, es que la administración debe responder con la máxima economía de medios, con eficacia, evitando trámites dilatorios.

vi. Contradictoria: Es un principio básico garantista del procedimiento administrativo. Mediante el es posible hacer efectivo el derecho a la defensa de los ciudadanos frente a la administración.

Esto se traduce en el derecho en que los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Del mismo modo los interesados podrán, en todo momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización, infracción de plazos, omisión de plazos que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto.

Es deber del órgano instructor adoptar las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.

vii. Imparcialidad: La administración debe actuar con objetividad, respetando los principios de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte.

La administración debe expresar concretamente los hechos y fundamentos de derecho de aquellos actos que afecten los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, como también de aquellos que resuelvan recursos administrativos.

Las autoridades deben actuar teniendo en cuenta la finalidad de los procedimientos, cuál es: asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género ni discriminación, proporcionando igual trato y respetando el orden en que se actúe en ellas. Esto se relaciona con el principio finalista de los actos de la administración, que invita al cumplimiento de las funciones estatales y no, a la consolidación de actuaciones subjetivas, generadores de desviación de fin o de poder.

i. Abstención: Su objeto es garantizar en los funcionarios a cargo del procedimiento específico la imparcialidad y lealtad en la tramitación y decisión del mismo.

Este principio está íntimamente ligado a la probidad administrativa.

ii. No formalización: Esto quiere decir que el procedimiento debe ser aplicado en beneficio del ciudadano. Las formalidades no pueden significar un impedimento para el ejercicio de derechos y la participación en el procedimiento administrativo.

El procedimiento debe desarrollarse con sencillez y eficacia de modo que las formalidades que se exijan sean aquellas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares.

La administración puede subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita, siempre que ello no afecte los derechos de terceros.

iii. Inexcusabilidad: La administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera sea la forma de iniciación.

En caso que un órgano se requerido en materias que no estén en la órbita de su competencia, lo deberá enviar de inmediato a la autoridad competente, informando al interesado.

La administración, en ningún caso, puede abstenerse de resolver a pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisibilidad de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o, manifiestamente carente de fundamento.

v. Impugnabilidad: Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados por esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y, de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.

Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

vi. Transparencia y publicidad: El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en el.

Este principio es clave en la lógica del Estado de Derecho, en la medida que la actuación de la administración deba ser pública y transparente, negando la posibilidad de actuaciones o decisiones fuera del conocimiento general, o que produzcan efectos jurídicos de manera sorpresiva a los ciudadanos.<sup>173</sup>

viii. Congruencia: Este principio no se encuentra expresamente reconocido por la ley, pero en opinión del profesor Luis Cordero, se puede deducir de otros preceptos.

---

<sup>173</sup> Hasta la modificación constitucional del año 2005, que reformó el artículo 8° del texto fundamental, este principio reconocía como excepción el secreto o reserva

Así, lo que se quiere significar es que debe existir una conformidad entre el inicio del procedimiento y la resolución final, de modo que no se resuelvan cuestiones ajenas a las que constan en el procedimiento o a lo solicitado por los interesados. Tampoco se puede dejar al interesado en una situación desmejorada o, pero a la que se presentó al inicio del procedimiento. De esta manera se impone a la administración un límite a los poderes discrecionales, en caso de tenerlos, y una interdicción a la arbitrariedad en los asuntos que se deben tramitar y resolver.

- Aplicación de los derechos de las personas y, los principios informadores de la ley 19.880 en la concesión de beneficios de exonerados políticos en Chile.

Lo primero que se tiene que destacar es, que a la data de las tres leyes de exonerados políticos estudiadas, la ley de Bases de Procedimiento Administrativo, no estaba aún en vigor (2.005).

No obstante lo anterior y, conforme lo analizado y latamente expuesto en el acápite anterior de este capítulo, aún existe un alto stock de casos pendientes de resolución, respecto de los cuales claramente este cuerpo legal es aplicable, siendo esperable la adecuación de los procedimientos internos de las instituciones públicas involucradas<sup>174</sup>, más aún si el artículo 2° de la ley de procedimiento aludida, señala que su ámbito de aplicación alcanza a los Ministerios y, a los Servicios Públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa. En el inciso 2° de la misma norma, se contempla también la aplicación de la misma normativa a la Contraloría General de la República.

Para el caso del Ministerio del Interior y, de la Contraloría General de la República, en términos expresos no se ve una adecuación, sin embargo, a través de las instrucciones impartidas por el Gobierno Central y, atendido el proceso de modernización de la administración, es posible advertir mayor celeridad – al menos

---

<sup>174</sup> Ministerio del Interior, Instituto de Normalización Previsional, y Contraloría General de la República.

– en la tramitación de las causas de exonerados; no obstante lo cual no fue posible acceder en ninguna de las instituciones aludidas a una estadística fidedigna de los tiempos de respuesta a las peticiones asociadas a trámites de exonerados políticos. Sí, se puede anotar como dato específico que la ley otorga al Ministerio del Interior un plazo máximo de 365 días, para el trámite de calificación.

Un tratamiento diverso merece la situación del Instituto de Normalización Previsional pues, como órgano tramitador de los beneficios específicos, cuenta con un manual de procedimiento interno relativo a los beneficios de exonerados, el cual fue descrito latamente en el capítulo anterior de este trabajo. Revisado este, se puede advertir que no ha habido adecuación alguna al procedimiento administrativo reglado en la ley 19.880, ni siquiera en su ámbito supletorio. Es más, cuando se hacen las referencias legales, se indican las tres leyes de exonerados – N°s 19.234, 19.582 y 19.881 – más la ley 19.350, sin mención alguna a la ley 19.880. Es dable hacer notar que la fecha que se consigna como de última revisión del mismo manual es 28 de diciembre de 2006, esto es, algo más de tres años desde la entrada en vigencia de la aludida ley de procedimiento.

A mayor abundamiento sobre este punto, se hace necesario citar nuevamente el Of. N° 927, suscrito por don Sebastián Kraljevich, Secretario Ejecutivo, de la Comisión Asesora Presidencial, para la Protección de los Derechos de las Personas<sup>175</sup>, dirigido a don Rafael del Campo Mullins, Director Nacional del Instituto de Normalización Previsional - el cual fuera abordado a propósito de la problemática del pago por subrogación.

---

<sup>175</sup> Es un órgano asesor del Presidente de la República, cuya misión es velar por la defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas ante acciones u omisiones de los organismos públicos en lo relativo a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos frente a la prestación de estos servicios.

La Comisión realiza informes trimestrales acerca de los reclamos de las personas respecto a las actuaciones de los organismos públicos, que sirven de ilustración acerca de la percepción de las personas respecto al respeto de sus derechos. Su página de consulta es [www.comisiondefensoraciudadana.cl](http://www.comisiondefensoraciudadana.cl).

En este documento y, a propósito de la excesiva dilación del trámite de la Sra. Ana Segovia Schwazemberg, cuyo expediente se remitió al INP en diciembre de 2004 y, se aceptó su pago por subrogación el 24 de abril de 2008, se señala expresamente que: “Lo expuesto por la ocurrente tiene directa relación con las disposiciones establecidas en la ley nro. 19.880, que regular (la falta es del texto original) los principios a que deben atenerse los procedimientos administrativos y que **no estarían siendo cabalmente respetados en este caso** (lo ennegrecido es mío). En especial no se estaría respetando el artículo 7° que norma el Principio de celeridad disponiendo: “El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites. Las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado deberán actuar por propia iniciativa en la iniciación del procedimiento de que se trate y en su prosecución, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a sus pronta y debida decisión”, y tampoco se estaría cumpliendo con el artículo 9° que regula el principio de economía procedimental, que señala: “La administración debe responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios”

Continúa el mismo documento señalando: “La misma ley, ha establecido los derechos que detentan los ciudadanos ante las entidades que conforman la Administración del Estado en su artículo 17°, que en su literal e) dispone que las personas deben “Ser tratadas con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrían de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones”, disposición que tampoco se estaría cumpliendo a cabalidad.

La importancia de lo anterior está dado, sin duda, por el hecho que existe un reconocimiento expreso a un incumplimiento de parte de un Servicio Público que cumple un rol clave en lo que dice relación al otorgamiento de los beneficios de exonerados políticos en Chile, es más, en el mismo documento la aludida Comisión conmina al INP a evaluar lo expuesto y considerar la modificación de los resuelto,

emitiendo un pronto pronunciamiento atendida la situación especialmente vulnerables de las personas involucradas en estos trámites.

Finalmente, y reconociendo las deficiencias señaladas, es inevitable recordar los criterios de evaluación de los modelos de reparación. Uno de ellos es precisamente “el reconocimiento”, esto es, la calidad de individuos únicos de las personas que han sido violentados, vulnerados en sus derechos humanos y, que no obstante la existencia de programas de reparación que buscan tal finalidad, el mismo programa provoca un efecto perverso, una doble victimización pues, no les otorga un tratamiento acorde a su status de ser humano único e irremplazable.

## **CONCLUSIONES**

A lo largo de este trabajo se ha analizado en primer lugar, el por qué los Estados deben reparar a las víctimas por violaciones a los derechos humanos, cuando esto ha obedecido a una política de Estado, abordando tres casos concretos, además de Chile, entre los años 1973 y 1990.

En segundo lugar, y a propósito de la situación conflictiva generada en torno a los derechos fundamentales luego de la dictadura militar chilena, se analizaron las tres leyes de reparación o, también llamadas de exonerados políticos, ninguna de las cuales está hoy vigente – en cuanto a la posibilidad de solicitar beneficios - no obstante existir una serie de casos aún pendientes de resolución.

Finalmente, se abordó una esfera de análisis crítico de los modelos de reparación aplicándolo a los casos abordados, analizando para ello categorías elaboradas por la doctrina para poder medir los modelos de reparación. Obviamente, en cada uno de estos análisis se manifestó lo que serían los rasgos potencialmente deseables. Además, y en lo concreto de las leyes chilenas, se expusieron sus aspectos más críticos.

En lo que dice relación al análisis histórico y crítico de las leyes de reparación chilenas, para el período 1973 – 1990, que fue el centro de este trabajo, se debe sostener que hubo un cambio radical en cuanto a la idea que imperaba hasta ese momento en lo relativo al rol del Estado pues, desde fines de la década de los '60 el Estado se caracterizaba por ser protector en el ámbito de la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Lamentablemente, luego del golpe militar del 11 de septiembre de 1973, se inicia y se instala un modelo estatal represivo institucionalizado, lo que permitió la expulsión de un número elevadísimo de trabajadores desde la Administración Pública, industrias e instituciones por motivos de persecución política.

A partir de los años '90, con los nuevos gobiernos de la Concertación se inicia un proceso reparatorio de las sistemáticas violaciones a los derechos humanos ocurridas en el período anterior. En este proceso se inscribe el intento de reparar, a través la Ley N° 19.234 y sus modificaciones, los perjuicios ocasionados a numerosos trabajadores privados de sus empleos por motivos ideológicos.

Se puede señalar que las instituciones involucradas en la entrega de beneficios han hecho lo posible por atender adecuadamente a los afectados, pero se han encontrado con un proceso, que no ha estado exento de dificultades. Ley compleja, antecedentes incompletos para obtener la calidad de exonerado político, historiales previsionales incompletos, lentitud y burocracia por parte del INP, son variables que atentan en contra del exonerado político.

De todo lo estudiado y expuesto, una conclusión que aparece como obvia, aunque no por ello deseable, es el hecho que el ideal de la restitución completa no ha sido nunca satisfecho por un programa existente de reparación, y además que en algunos casos, ese mismo ideal obstaculiza el éxito de los mismos programas lo que hace absolutamente necesario articular instrumentos de equidad.

De los criterios de evaluación a los programas de reparación indicados, si nos centramos en lo relativo al fomento de la reparación, de la confianza ciudadana, y de la solidaridad social, se da a un programa de esta naturaleza un carácter progresista benéfico. Una de las principales críticas a los beneficios que nacen a propósito de los programas de reparación, y es también el caso de las leyes de

exonerados chilenas, es que se considera que las prestaciones son insuficientes en cuanto a su monto. En el hecho, esto es realidad, con independencia de la munificencia del programa, dado que por motivos muchas veces, ajenos a los mismos programas, sino más bien ligados a la circunstancia de no poder cuantificar el daño, no existe cantidad de dinero que pueda compensar adecuadamente la pesadilla y el trauma de la exoneración.

Ahora bien, la coherencia interna con la externa, que también son criterios de importancia, se logran de manera mucho más fácil si las reparaciones se diseñan como un programa y no como un simple esfuerzo y, que este además, forme parte de una política transicional. Lamentablemente, en la práctica no siempre ha sido así, aunque en el caso chileno se puede sostener que el programa de reparación para los años '73 al '90, formaron parte del programa político de la Concertación de los Partidos por la Democracia, si bien no desde un principio pero sí, al poco andar. Esto es, hubo cercanía temporal entre los programas de derechos humanos y aquellos de política transicional. Como crítica, el programa chileno, al igual que el argentino, no fueron diseñados de manera programática ni en un sentido interno, es decir, que se coordinaran sistemáticamente los beneficios por distintos crímenes, con políticas de enjuiciamiento, narración de la verdad y reforma institucional.

Comparto absolutamente la idea, que en los programas de reparación y, especialmente por causa de las dificultades implícitas en casos de números masivos de demandantes, se debe evitar siquiera el esfuerzo de los que llaman la "compensación proporcional". No es posible como tampoco es serio, que un programa de reparación desde la perspectiva del diseño, como así también de los beneficiarios, tiendan a ponerle precio a la vida de las víctimas o a la experiencia de dolor. Lo lógico es dibujar un diseño que contribuya a la calidad de vida de los sobrevivientes.

Sí se debe reconocer, que los programas de reparación, independiente de la época en que estos se hayan diseñado, contribuyen al logro de una forma de justicia modesta e imperfecta, al fomentar la calidad de vida de los sobrevivientes, el logro del reconocimiento, la generación de la confianza ciudadana y el desarrollo de la solidaridad social. Sin duda, nada de esto sirve para restituir el estado anterior a las violaciones de que fueron objeto las personas que en definitiva son los beneficiados por estos programas, ni constituye una compensación proporcional al daño sufrido. Pero, tampoco se trata de premios de consuelo, sino los cimientos para establecer relaciones ciudadanas equitativas, en países que lograron emerger luego de largos años de régimen autoritario.

Los programas de reparación pueden contribuir a cuatro fines específicos, los cuales guardan estrecha relación con la justicia: esfuerzo por castigar a los autores de las violaciones a los derechos humanos, esfuerzos por entender las estructuras de la violencia, la suerte de las víctimas y, finalmente, la reparación a esas mismas víctimas. Estos fines, al mismo tiempo, son condiciones necesarias y consecuencias de justicia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BAIGÚN, David. “La Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas”; Argentina, Ediciones Depalma; año 2000, página 3.
  
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. “Historia fidedigna de la ley N° 19.234”, Banco de Datos Jurídicos 10 de noviembre de 1993.
  
- CASTELLANOS MORALES, Ethel Nataly. “Verdad, Justicia y Reparación en Argentina. El Salvador y Sudáfrica. Perspectiva comparada”; Revista Estudios Socio-Jurídicos - Universidad de Rosario, Bogotá, Número especial; Volumen (7): 200-249 pp; agosto 2005
  
- CORDERO VEGA, Luis. “El Control de la Administración del Estado”; Santiago; Editorial Lexis Nexis, año 2007, páginas 5 - 16.
  
- CORDERO VEGA, Luis. “La Responsabilidad de la Administración del Estado. Bases para una sistematización”; Santiago; Editorial Lexis Nexis, año 2003; páginas 130 y siguientes
  
- CORDERO VEGA, Luis. “La Nueva Ley de Procedimiento Administrativo”. Apuntes de Clases. Diplomado “Modernización del Estado, Función Pública y Responsabilidad”, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Santiago, agosto de 2003; páginas 38 – 41.
  
- Decreto 100. CHILE. Fija el Texto refundido, coordinado y sistematizado de Constitución Política de la República de Chile de 1980. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, Chile, septiembre de 2005.

- DE GAMBOA TAPIAS, Camila. “El Deber de recordar un pasado problemático”. Revista Estudios Socio-Jurídicos - Universidad de Rosario, Bogotá, Número especial; Volumen (7): 303 – 328 pp.; agosto 2005
  
- DE GRIEFF, Pablo. “Los esfuerzos de reparación en una perspectiva internacional: el aporte de la compensación al logro de la justicia imperfecta”. Revista Estudios Socio-Jurídicos - Universidad de Rosario, Bogotá, Número especial; Volumen (7): 153 p, agosto 2005.
  
- “Informe de la Comisión Verdad y Reconciliación”, Santiago, Edición Oficial; febrero de 1991; tomo II, página 836.
  
- “Informe de la Comisión sobre Prisión Política y Tortura”, Santiago; Edición Oficial; 10 de noviembre de 2004; Síntesis, páginas 35 – 41.
  
- Instituto de Normalización Previsional. “Manual de Beneficios de Exonerados Políticos”. Departamento de Planificación, Código IN-DCB-BEN-081.
  
- Ley 19.123. CHILE. Crea Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, establece pensión de reparación y otorga otros beneficios en favor de personas que señala. Ministerio del Interior, Santiago, Chile, febrero de 1992.
  
- Ley 19.234. CHILE. Establece beneficios previsionales por gracia para personas exoneradas por motivos políticos en lapso que indica y autoriza al Instituto de Normalización Previsional para transigir extrajudicialmente en situaciones que señala. Ministerio del Interior, Santiago, Chile, agosto de 1993.
  
- Ley 19.582. CHILE. Modifica ley N° 19.234, que establece beneficios previsionales para exonerados por motivos políticos. Ministerio del Interior, Santiago, Chile, agosto de 1998.

- Ley 19.881. CHILE. Establece un nuevo plazo para acogerse a la ley N° 19.234, que otorga beneficios previsionales para exonerados por motivos políticos. Ministerio del Interior, Santiago, Chile, junio de 2003.
- Ley 19.880. CHILE. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, Chile, mayo de 2003.
- LIRA, Elizabeth y LOVEMAN, Brian. “Políticas de Reparación. Chile 1990 – 2004”. Santiago de Chile; Editorial Lom, año 2005.
- LIRA, Elizabeth y LOVEMAN, Brian. “El Espejismo de la Reconciliación Política. Chile 1990 - 2002”. Santiago, Chile; Editorial Lom, año 2002.
- LIRA, Elizabeth y LOVEMAN, Brian. “Las Ardientes Cenizas del Olvido. Vía chilena de reconciliación Política 1932 - 1994”. Santiago, Chile; Editorial Lom, año 2000.
- Ministerio del Interior. “Minuta Exonerados Políticos”. Programa de Reconocimiento al Exonerado Político, abril de 2008.
- OSIEL, Mark J. “Perder la perspectiva, distorsionar la historia”. Revista Estudios Socio-Jurídicos - Universidad de Rosario, Bogotá, Número especial; Volumen (7), agosto 2005
- PALMA GONZÁLEZ, Eric Eduardo, “Historia del Derecho Chileno 1924-2003”; Santiago de Chile; Universidad Central de Chile, 2004
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO. “Acto y Procedimiento Administrativo. Actas”; Valparaíso, Chile; Segundas Jornadas de Derecho Administrativo; Ediciones Universitarias de Valparaíso, año 2007.

- QUINTANA LINARES, Segundo. “Tratado de La Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado”, Argentina; Editorial Abeledo-Perrot 1978; V (2): 263p.
- RINCÓN COVELLI, Tatiana. “La verdad histórica: una verdad que se establece y se legitima desde el punto e vista de las víctimas”. Revista Estudios Socio-Jurídicos - Universidad de Rosario, Bogotá, número especial; Volumen (7): 331 – 354 pp.; agosto de 2005
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco. “Responsabilidad Constitucional del Gobierno”; Ius et Praxis, 2006, vol.(12, no.2), p.2. ISSN 0718-0012.
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco. “Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador”. Santiago, Chile ; Editorial Lexis Nexis, año 2005.