

Justicia transicional y reparaciones

ANTECEDENTES

A 27 años de terminada la dictadura, esta sigue siendo un tema relevante para las víctimas y sus familiares, así como para la sociedad toda. Esto se expresa en el anuncio presidencial realizado el 11 de septiembre de este año, de poner urgencia al proyecto que levanta el secreto de 50 años para fines judiciales, a los testimonios de la Comisión de Prisión y Tortura del año 2004 (Valech I).³⁵⁶

La relevancia de este análisis también se sustenta en una serie de acontecimientos que siguen ligando el pasado con debates actuales como, por ejemplo, la acusación por asesinato a seis procesados en el caso del expresidente Eduardo Frei Montalva; discusiones en torno al cierre del penal Punta Peuco; las demandas de víctimas sobrevivientes de prisión y tortura; la concesión de libertad anticipada a agentes condenados a penas privativas de libertad, la discusión sobre la proporcionalidad de las penas impuestas, las absoluciones a instancia de tribunales superiores y la existencia de condenados que permanecen prófugos de la justicia. A propósito de la conmemoración de los 40 años del golpe de Estado, el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos manifestó que:

La búsqueda de la verdad, el acceso a la justicia y la reparación a las víctimas, junto a la garantía de que nunca más en Chile se vuelvan a repetir hechos tan brutales como los vividos, constituyen el único camino posible para una convivencia democrática. Reconocemos los avances registrados en estas últimas décadas y llamamos a todos los poderes del Estado a adoptar medidas para avanzar en dicho sentido, y a todos aquellos quienes tengan información sobre las circunstancias y lugar donde pudieran encontrarse las personas que fueron objeto de desaparición forzada y ejecución arbitraria, a entregarla dando una señal de humanidad para con los familiares de las víctimas y con la sociedad en su conjunto. Aspiramos a que estos propósitos de verdad y justicia no sean solo patrimonio de quienes sufrieron con los hechos, sino que se constituyan en imperativos transversales y compartidos por todos los sectores de nuestra sociedad.³⁵⁷

En este sentido resulta necesario observar cuánto se ha avanzado en torno a las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en dictadura y determinar cuáles son los desafíos que impone el actual sistema político y jurídico para alcanzar los estándares de derechos humanos en la materia.

Así, a modo de complementar lo ya señalado por el INDH en sus anteriores Informes Anuales,³⁵⁸ el presente capítulo describe y analiza —desde una perspectiva de justicia transicional— las medidas adoptadas por el Estado entre 1990 y 2017 en materia de verdad, justicia, no repetición y reparación, con especial énfasis en esta última dimensión. Esto, no solo por la interdependencia de las diversas medidas estatales que deben tomarse a consecuencia de su responsabilidad en las violaciones a los derechos humanos ocurridas en nuestro país, sino en especial por las brechas que aún persisten respecto de la obligación de reparar a nivel individual y colectivo.

LA JUSTICIA TRANSICIONAL Y SUS PILARES

Desde la década del ochenta y decididamente desde los noventa del siglo pasado los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos han venido impulsando estándares relacionados con la reparación a

356 Boletín Legislativo 10883-17 que modifica la Ley 19.992, que Establece pensión de reparación y otorga otros beneficios a favor de las personas que indica, en lo que respecta al tratamiento de los antecedentes recopilados por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Actualmente, el proyecto se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado. El 12 de septiembre, mediante el Mensaje 679-365, el Ejecutivo hizo presente la Urgencia de Discusión Inmediata. Posteriormente, el 13 de septiembre el Ejecutivo modificó esto a Urgencia Suma mediante el Mensaje 646-365, lo que fue refrendado el 20 de septiembre a través del Mensaje 679-365.

357 “Declaración pública Instituto Nacional de Derechos Humanos: a 40 años del golpe de Estado”, emitida el 11 de septiembre de 2013. Disponible en <https://www.indh.cl/declaracion-publica-instituto-nacional-de-derechos-humanos-a-40-anos-del-golpe-de-estado/>

358 Al respecto, ver el capítulo “Violaciones graves a los derechos humanos” del Informe Anual 2010, y los capítulos “Violaciones masivas, sistemáticas e institucionalizadas a los derechos humanos en el período 1973-1990” de 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015; y el capítulo “Violaciones masivas, sistemáticas e institucionalizadas 1973-1990: El exilio” de 2016.

las víctimas de graves vulneraciones a los derechos humanos. Este proceso ha generado el concepto de justicia transicional, transcendental para la doctrina de los derechos humanos y su rol en los procesos democratizadores que vivieron especialmente los países de América Latina y de Europa del Este, pero también aplicados ahora a toda la comunidad internacional.

Así, la justicia transicional se entiende como el conjunto de medidas que una sociedad utiliza para enfrentar un pasado de violaciones de los derechos humanos masivos y sistemáticos, conformado por diversos mecanismos que expresan las obligaciones de carácter internacional que tienen los Estados parte hacia la comunidad internacional, tanto del Sistema Universal —que se configura al alero de la Organización de Naciones Unidas (ONU)— como del Sistema Interamericano de Derecho Humanos (SIDH), establecido a instancias de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Dadas las características propias de las violaciones graves, masivas y sistemáticas de derechos humanos, que afectan a una gran parte de la población, las medidas que adopta el Estado para su tratamiento cumplen no solo un rol individual, sino que también social. De esta forma, el concepto de justicia transicional no debe equipararse a una “justicia blanda” o que elude las obligaciones internacionales para conseguir la reconciliación, sino a aquella que busca reforzar el Estado de derecho.

En palabras del ex Secretario General de Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, la justicia transicional corresponde a:

[...] toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos.³⁵⁹

Así, los mecanismos que integran la justicia transicional tienen cuatro pilares que lo sostienen: a) la verdad, obligación que emana de una investigación eficaz, así como del derecho de acceso a la información pública; b) la justicia, entendida como la obligación de garantizar los derechos de las víctimas y la sociedad a conocer la verdad y sancionar a los responsables; c) la reparación, que nace una vez establecida una violación de derechos humanos, y que si tiene indicios de masividad y gravedad, debe implicar un fuerte componente de rehabilitación y del concepto “reparación integral”; y d) las medidas no de repetición, consustanciales a toda constatación de violación a los derechos humanos, lo que implica articular todo el aparato estatal para que esto no vuelva a ocurrir, propiciando una reforma institucional y la ejecución de iniciativas públicas en diversos ámbitos.

Este enfoque ha sido respaldado por los Lineamientos principales para una política integral de reparaciones, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2008³⁶⁰ y por el Informe del Relator Especial de la ONU sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición del año 2012.³⁶¹ En lo central, estos dos documentos desarrollan un nuevo enfoque que se ha ido asentando en otras áreas del quehacer de Naciones Unidas y los organismos multilaterales: analizar la realidad o las experiencias, comprendiendo que en su producción influyen múltiples factores.

De esta forma, las medidas reparatorias no tendrán éxito si no están vinculadas con los otros pilares mencionados. Solo así las víctimas individuales y la sociedad podrán gozar en plenitud de los derechos humanos, pues las interrelaciones entre el derecho, la cultura y la política, que caracterizan el específico tránsito hacia la consolidación democrática posconflicto o dictadura, requieren de acciones integrales por parte del Estado. Por esto es importante recalcar que en el proceso de satisfacción de los derechos de las víctimas están involucrados los de

359 Informe “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, presentado ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 3 de agosto de 2004, S/2004/616, párr. 8.

360 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser/L/V/II.131, Doc. 1, de fecha 19 de febrero de 2008.

361 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, A/HRC/21/46, 9 de agosto de 2012.

la propia sociedad, que también vivió los efectos directos e indirectos del período autoritario, no solo porque los derechos civiles y políticos no pudieron ser ejercidos por la totalidad de la población, sino también porque los económicos, sociales y culturales no fueron considerados como tales.

Este enfoque holístico e integrativo, ha permeado también la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU,³⁶² ratificada por Chile, la que busca —a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)— erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos y todas. En particular, se reconoce:

[la] necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, así como en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas.³⁶³

En ese sentido, para este capítulo es de particular interés lo establecido en el ODS N° 16, cuya meta 16.3 busca “[p]romover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

MEDIDAS CONDUCENTES A LA VERDAD

A nivel de Naciones Unidas, existe un reconocimiento expreso del derecho a la verdad en la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas,³⁶⁴ donde se establece que “[c]ada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida” (art. 24.2).³⁶⁵ Esto se complementa con lo estipulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de garantías judiciales, libertad de pensamiento y expresión, y protección judicial.³⁶⁶

Si bien el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos presentan formas diversas de reflejar el derecho a la verdad, ambos comparten que es una finalidad necesaria en un Estado democrático, que se puede alcanzar tanto por la investigación eficaz por parte del Poder Judicial de los delitos, como por el establecimiento de métodos no judiciales, como las Comisiones de Verdad, las que no reemplazarían a la actividad jurisdiccional. Así, la verdad no solo constituye una forma de reparación y un derecho para las víctimas y sus familiares, sino también una forma de combatir la impunidad.³⁶⁷

Al respecto, la Corte IDH agrega que el derecho a conocer los hechos constitutivos de una violación de derechos humanos y la determinación de sus responsables es parte integrante del derecho a la verdad³⁶⁸ y que es una justa expectativa que el Estado debe satisfacer, mediante la obligación de investigar y divulgar pública-

362 Adoptada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, Nueva York, 25 y 27 de septiembre de 2015.

363 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, párr. 35.

364 Ratificada por el Estado de Chile mediante el Decreto 280 del Ministerio de Relaciones Exteriores, promulgado en 2010 y publicado en el *Diario Oficial* el 16 de abril de 2011.

365 Esto se alinea con lo señalado en los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptada en su Sexagésimo período de sesiones, A/RES/60/147 de 21 de marzo de 2006, párrs. 22.b y 24.

366 Artículos 8°, 13 y 25.

367 El Consejo de Derechos Humanos “1. Reconoce la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos. 2. Acoge con satisfacción la creación en varios Estados de mecanismos judiciales específicos, así como otros mecanismos no judiciales, como las comisiones de la verdad y la reconciliación, que complementan el sistema judicial, para investigar las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y valora la preparación y publicación de los informes y decisiones de esos órganos”. Resolución 12/12 El derecho a la verdad, aprobada en su 30ª sesión, 1 de octubre de 2009.

368 Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C N° 91, párr. 76 y 77.

mente los resultados de los procesos penales e investigativos como contribución a la construcción y preservación de la memoria histórica.³⁶⁹ Así, “los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”.³⁷⁰ En Chile “el reconocimiento oficial de los hechos y crímenes cometidos durante la dictadura ha sido gradual y constante en el tiempo” (INDH, 2011, p. 249). Las instancias promovidas por el Estado para el reconocimiento de la verdad y la cuantificación de víctimas,³⁷¹ han sido las siguientes:

- ~ Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación³⁷² (CNVR, también conocida como Comisión Rettig), establecida en 1990 y que concluyó su trabajo en marzo de 1991 reconociendo 2.291 víctimas de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, incluidas aquellas por violencia política.
- ~ La Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación,³⁷³ que operó entre 1992 y 1996, agregando 895 nuevas víctimas detenidas desaparecidas y ejecutadas políticas.
- ~ La Mesa de Diálogo, que funcionó entre el 21 de agosto de 1999 y el 13 de junio de 2000, destinada a favorecer la entrega de información por parte de las Fuerzas Armadas y de Orden, que permitiera conocer el paradero de personas desaparecidas.
- ~ La Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech I),³⁷⁴ cuyo Informe Final fue entregado el 28 de noviembre de 2004 y reconoció un total de 28.459 víctimas.

La Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (Comisión Valech II),³⁷⁵ constituida el 17 de febrero de 2010 y que operó por 18 meses, acreditó 9.795 nuevos casos de prisión política y tortura y 30 nuevos casos de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, elevando la cifra oficial de víctimas reconocidas de prisión política y tortura a 38.254 personas.

Estas instancias de verdad no han estado exentas de críticas, principalmente en cuanto a su alcance, posibilidad de servir como información relevante para hacer justicia, de acceso a los antecedentes recopilados y fuente de información para la búsqueda de desaparecidos, entre otras. Esto, pues en términos concretos y pese a los esfuerzos, solo se han encontrado e identificado los restos de poco más de la décima parte de las 1.193 víctimas de desaparición forzada. Al respecto, es necesario destacar la labor del Servicio Médico Legal, institución que ha llevado a cabo 153 identificaciones y re-identificación a partir de restos recuperados, específicamente en hallazgos tales como Patio 29, Fuerte Arteaga, Paine, Lonquén, Cuesta Barriaga, Calama-Carava-

369 Corte IDH. Caso Anzualdo Castro vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C N° 202, párr. 119.

370 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), párr. 166.

371 Es importante señalar que el concepto de víctima de violación a los derechos humanos utilizado por estas comisiones de verdad, se refiere a sobrevivientes de persecución, secuestro, tortura, prisión política, así como a los familiares de quienes permanecen desaparecidos o fueron ejecutados por agentes estatales y quienes vivieron el exilio. A esto se suma lo establecido en la Ley 18.994 que creó la Oficina Nacional de Retorno, a saber: quienes tuvieron penas de extrañamiento, prohibición de ingreso, quienes se asilaron o adquirieron el estatuto de refugiado, así como los familiares de aquellos con más de tres años fuera del país, antes de 1990.

372 Creada por DS 355, de 25 de abril de 1990.

373 Establecida por la Ley 19.123, publicada el 8 de febrero de 1992.

374 Creada mediante DS 1.040, de 26 de septiembre de 2003.

375 Establecida a partir del DS 43, publicado el 5 de febrero de 2010.

na de la Muerte, Chihuío y Fundo las Tórtolas.³⁷⁶

En el caso de la Mesa de Diálogo, los reproches tienen relación con la veracidad de los antecedentes entregados por las Fuerzas Armadas y de Orden en enero de 2001 sobre el destino final de 200 víctimas. Como señaló el INDH en 2011, “[n]o obstante los esfuerzos por arribar a información que permitiera la ubicación de las personas detenidas desaparecidas, los resultados de la Mesa de Diálogo fueron exigüos, y parte de la información proporcionada por las Fuerzas Armadas y de Orden resultó falsa” (INDH, 2011, p. 250). Ejemplo de esto es el caso de Juan Rivera Matus, cuyos restos fueron encontrados en abril de 2001 en los terrenos del Fuerte Arteaga, y quien según la información de esta instancia había sido lanzado al mar. En el caso de la Comisión Valech I, un paso muy significativo fue la extensión de la calidad de víctimas a quienes no habían tenido ese reconocimiento por 14 años, así como los detalles sobre la masividad, institucionalización y sistematicidad del actuar estatal contra los opositores a la dictadura. Sin embargo, las principales críticas tienen relación con la baja tasa de calificación y el secreto de 50 años³⁷⁷ que pesa sobre los documentos de trabajo y los testimonios entregados por más de 70 mil personas a la instancia. Esto, pues si bien se contempla la posibilidad de acceder a la documentación entregada por parte de los titulares, ello está vedado para los tribunales de justicia, a menos que la misma persona hiciera llegar los antecedentes al Poder Judicial.

Al respecto, fruto de un debate sobre los alcances del secreto y el derecho a la verdad, en 2016 el Consejo del INDH revisó su posición sobre los archivos Valech I, resolviendo —por mayoría— entregar a cada declarante que lo solicite la totalidad del contenido de su carpeta, incluidos los documentos de trabajo generados por la Comisión. Esto, con el debido resguardo de la identidad de terceros, ya sean víctimas o declarantes, así como de los elementos que pudieran permitir la identificación de ellos. Asimismo, acordó que en ningún caso se entregará información de terceros declarantes sin su autorización.³⁷⁸ Respecto a la Comisión Valech II, esta tiene el valor de constituir una instancia de recalificación de víctimas bajo los mismos criterios que rigieron tanto en la Comisión Rettig como en la Comisión Valech I. No obstante, sus resultados fueron reprochados por

...el alto número de casos que no fueron acreditados, así como la calificación de personas procesadas o condenadas por delitos graves, algunos de ellos relacionados con violaciones a los derechos humanos, y otras personas acusadas de participar en delitos contra la vida. A su vez, las organizaciones de presos políticos cuestionaron la inexistencia en la ley de un recurso de reconsideración para las personas que no quedaron calificadas o frente a la aparición de nuevos testimonios que den cuenta de violaciones sistemáticas a los derechos humanos (INDH, 2011, p. 251).

MEDIDAS CONDUCENTES A LA OBTENCIÓN DE JUSTICIA

En diversos tratados internacionales de derechos humanos de alcance general, como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)³⁷⁹ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),³⁸⁰ se reconoce el derecho a la protección judicial. De manera más específica, y en relación a los delitos de tortura y desaparición forzada, la obligación de investigación judicial se encuentra estipulada en la Convención contra la Tortura (CAT),³⁸¹ la Convención Interamericana para la Prevención y Sanción de la Tortura (CIPST),³⁸² la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CED)³⁸³ y la Conven-

376 El listado completo de las víctimas identificadas se encuentra disponible en <http://www.sml.cl/derechos-humanos.html>

377 Establecido en el artículo 15 de la Ley 19.992, de 24 diciembre de 2004.

378 <https://www.indh.cl/consejo-indh-acuerda-entregar-a-titulares-documentos-del-archivo-valech/>

379 Artículos 2.3.b) y 14.

380 Artículos 8° y 25.

381 Artículos 6° y 7°.

382 Artículos 6° y 8°.

383 Artículos 3°, 4°, 5° y 6°.

ción Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP).³⁸⁴

La investigación judicial ante afectaciones a los derechos humanos, especialmente por delitos considerados como infracción al derecho internacional, es un imperativo en todos los tratados internacionales que establecen el derecho de acceso a la justicia o la protección judicial eficaz, constituyendo un derecho de la víctima, sus familiares y, en ciertos casos, de la sociedad a conocer la verdad, procesar y sancionar a los responsables.³⁸⁵

En esta misma línea, la jurisprudencia de la Corte IDH ha señalado de manera uniforme que el deber de investigar y sancionar se encuentra dentro de las medidas positivas que deben adoptar los Estados para garantizar los derechos contenidos en la CADH y no debe depender de la iniciativa procesal de las víctimas.³⁸⁶ Asimismo, ha precisado que la “verdad histórica” contenida en los informes de las Comisiones no puede sustituir esta obligación.³⁸⁷

Junto con lo anterior, en base a normas expresas de la CAT, CIPST y CED,³⁸⁸ existe la obligación por parte del Estado de iniciar investigaciones de oficio cuando conocen situaciones que puedan revestir graves violaciones a los derechos humanos. Así también lo ha expresado la Corte IDH en una sentencia contra el Estado chileno.³⁸⁹ En el contexto de sociedades posdictatoriales, la investigación judicial sobre graves violaciones puede tener diversos obstáculos, pero todos estos deben ser removidos para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales contraídas. En palabras de la Corte Interamericana, en el caso Almonacid, el Estado de Chile “no podrá argumentar prescripción, irretroactividad de la ley penal, ni el principio *non bis in ídem*, así como cualquier excluyente similar de responsabilidad, para excusarse de su deber de investigar y sancionar a los responsables”.³⁹⁰ En el mismo sentido, los principios y directrices sobre graves violaciones señalan medidas para orientar el cumplimiento de esta obligación.³⁹¹

Así, aun cuando se hayan establecido instancias de búsqueda de la verdad, el acceso a la justicia por parte de las víctimas de la dictadura es un pilar clave, pues sin ella es imposible construir una sociedad democrática, que rechace y sancione las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas entre 1973-1990. En nuestro país, el lento proceso de las investigaciones judiciales ha ido debilitando las pruebas y perdiendo los testigos de muchos casos, manteniendo este asunto como irresuelto y dañando la convivencia democrática. Este factor puede estar contribuyendo a debilitar la confianza de la ciudadanía en la Justicia, dado que en un largo período (1973-1998) no se evidenció su efectividad.

Lo anterior se relaciona con varios factores relacionados con la normativa nacional y su aplicación por parte del Poder Judicial.

Un primer punto dice relación con la aplicación de normas y principios jurídicos que no se condicen con las obligaciones internacionales en materia de justicia para casos de esta naturaleza. Así, la aplicación por parte de los Tribunales de Justicia del Decreto Ley 2.191 de 1978 que permitía otorgar amnistía sin hacer justi-

384 Artículo 1° y siguientes.

385 Comité de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, A/HRC/27/56, 27 de agosto de 2014, párrs. 27, 28 y 29.

386 Corte IDH. Caso Gelman vs. Uruguay (2011), párr. 184; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador (2013), párr. 242; Caso García Lucero y otras vs. Chile (2014), párr. 121.

387 Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C N° 154, párr. 150.

388 Artículo 12, artículo 8° y artículo 12, respectivamente.

389 Corte IDH. Caso García Lucero y otras vs. Chile (2014), párr. 122.

390 Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, párr. 151.

391 A/RES/60/147, párrs. 12, 13 y 14.

cia,³⁹² el uso de la prescripción,³⁹³ la invocación del principio de “cosa juzgada”,³⁹⁴ y algunas disposiciones de la Corte Suprema que intentaron establecer un tiempo extintivo a las investigaciones,³⁹⁵ fueron los primeros obstáculos que se debieron sortear. De esta forma, los retos iniciales de la persecución de delitos de lesa humanidad fueron enfrentados por los abogados y abogadas de derechos humanos, y posteriormente por los Tribunales, mediante la utilización de adecuadas fórmulas de imputación en coherencia con principios y normas provenientes del derecho internacional de los derechos humanos e incluso el derecho humanitario (Fernández, 2010)..

Tras décadas de investigaciones judiciales, si bien se han logrado avances, escasos procesos³⁹⁶ han contribuido a la determinación del destino final de las víctimas desaparecidas, una de las obligaciones explícitas en materia de justicia de transición. Los llamados “pactos de silencio”³⁹⁷ son una explicación, pero también lo es la falta de investigaciones judiciales conexas u orientadas al establecimiento de patrones de desaparición de personas, con lo cual las visiones investigativas son reducidas; así como la falta de debida diligencia expresada, por ejemplo, en los mecanismos utilizados en el desarrollo de labores periciales y forenses, que no han incorporado a tiempo las nuevas tecnologías.

La realización de investigaciones de carácter penal destinadas a establecer los hechos, la identidad de los responsables y sancionarlos, se encuadra dentro de las obligaciones internacionales de erradicación de la impunidad. Así también lo es la condición de imprescriptibilidad y la aplicación de penas proporcionales a la naturaleza y gravedad de los delitos. Al respecto, la Corte Suprema ha afirmado que:

...la referida prohibición de autoexoneración no atañe solo a situaciones obvias, [...] como amnistías autoconcedidas, sino que implica también una suspensión de la vigencia de instituciones preexistentes, como la prescripción de la acción penal, que fueron concebidas para operar en un estado de paz social al cual estaban llamados a servir, pero no en situaciones de vulneración de todas las instituciones sobre las cuales dicho Estado se erigía, y en beneficio precisamente de quienes provocaron ese quebrantamiento.³⁹⁸

En coherencia con esta afirmación, la Corte Suprema ha calificado desde diciembre del año 2006³⁹⁹ las ejecuciones sumarias como delitos de lesa humanidad, agregando que “la prohibición de cometer estos crímenes es

392 Art 1º: “Concédase amnistía a todas las personas que en calidad de autores, cómplices o encubridores hayan incurrido en hechos delictivos durante la vigencia de la situación de Estado de Sitio, comprendida entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, siempre que no se encuentren actualmente sometidas a proceso o condenadas”.

393 Criterio que fue reinterpretado el año 1998 en consideración a los recursos de amparo interpuestos entre 1973 y 1989, así como los procesos inconclusos de esa época, lo que permitió continuar y reabrir investigaciones ligadas a personas detenidas desaparecidas. Ver Fernández K., ‘Breve análisis de la jurisprudencia chilena, en relación a las graves violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura militar’ [2010] 1(8). *Estudios Constitucionales*, 467-488.

394 Causal esgrimida por los Tribunales hasta el año 2000 para no investigar nuevas querellas vinculadas a una víctima, cuya causa había sido amnistiada durante la dictadura. Posteriormente, la Corte Suprema afirmó la improcedencia de su aplicación en esos casos, calificándola de “cosa juzgada fraudulenta”.

395 El Auto Acordado de la Corte Suprema, de fecha 25 de enero de 2005, dispuso seis meses para el cierre de sumario de todas las causas de derechos humanos. El 6 de mayo de 2005, la Corte Suprema dejó sin efecto esa resolución.

396 Entre ellos destaca el proceso Rol 2182-98, seguido por el secuestro calificado de Arturo Hillers Larrañaga, sentencia de 15 de abril de 2014.

397 “Los pactos de silencio” son los acuerdos existentes entre quienes han cometido delitos de violación a los derechos humanos, sea como responsables directos, intelectuales o cómplices, para no decir la verdad de su participación en los crímenes bajo una idea de lealtad. Un ejemplo documentado de esto es el ocurrido en el “Caso Quemados”, que afectó a Carmen Gloria Quintana y Rodrigo Rojas de Negri.

398 S.C.S. de 13.03.2007, Rol 3125-04, por el homicidio de Manuel Tomás Rojas, Considerando 8º.

399 S.C.S. de 13.12.2006, Rol 559-04, por los homicidios de Hugo Vásquez Martínez y Mario Superby Jeldres.

una norma de *ius cogens*, cuya penalización es obligatoria, conforme al derecho internacional general”⁴⁰⁰. A modo de antecedente, al 31 de diciembre del año 2016 se encontraban en tramitación 1.240 procesos, de los cuales 383 fueron iniciados el año anterior, correspondientes en su mayoría a delitos de torturas y apremios ilegítimos. Las investigaciones estuvieron a cargo de 28 ministros en visita extraordinaria que, a lo largo del país, pronunciaron 134 autos de procesamiento, 84 autos acusatorios y 74 sentencias de primera instancia.⁴⁰¹ La Corte Suprema, a su vez, dictó 72 sentencias en causas de violaciones a los derechos humanos en materia criminal y civil. Desde noviembre del año 2000 hasta mayo del año 2017, la Corte Suprema ha pronunciado 292 sentencias, de las cuales 261 son condenatorias.

Un segundo factor que ha obstaculizado el pleno acceso a la justicia en consonancia con las obligaciones internacionales del Estado en esta materia es la incorporación por parte de la Corte Suprema desde 2007 del concepto de prescripción gradual, establecido en el artículo 103 del Código Penal. Esta medida beneficia a los agentes condenados con la reducción de las penas en dos o tres grados al haber transcurrido la mitad del tiempo necesario para su prescripción. Al establecerse penas inferiores a cinco años y un día, se les beneficia con la libertad vigilada, por lo que muchos de ellos no han sido privados de libertad, no obstante ser condenados por delitos de especial gravedad, lo que afectaría el deber del Estado de combatir la impunidad con criterios proporcionales. A modo de ejemplo, en el “Episodio Parral”, una persona fue condenada por la Corte Suprema como autor del secuestro calificado (desaparición forzada) de 27 personas —entre ellas un niño— a la pena de cinco años tras rebajarla a consecuencia de la aplicación de la prescripción gradual.⁴⁰² Al respecto, ya en el Informe Anual 2010, el INDH advirtió que:

[A] pesar que los Tribunales Superiores de Justicia han venido fundando sus fallos en el derecho internacional y determinando la responsabilidad de quienes han tenido participación en las graves violaciones, desde el año 2007 la Sala Penal de la Corte Suprema ha aplicado instituciones jurídicas que morigeran dicha responsabilidad, imponiendo sanciones que no responden al principio de proporcionalidad y efectividad de la sanción para este tipo de crímenes. En efecto, entre julio del año 2007 y junio del año 2010, la Corte Suprema dictó 72 fallos relacionados con causas seguidas por violaciones a los derechos humanos cometidos durante la pasada dictadura militar, y en 48 de dichos fallos señaló que los delitos de homicidio o secuestro no obstante ser imprescriptibles en razón de su carácter de lesa humanidad, se encontraban gradualmente prescritos. Este grado de discrecionalidad en la determinación de sanciones efectivas eleva el margen de impunidad y no satisface los estándares internacionales en esta materia (p. 158).

Esta situación es la que explica que, a fines de 2015, el Programa de Derechos Humanos (PDH) —entidad encargada de la promoción de acciones judiciales que permitan determinar el paradero y las circunstancias de desaparición o muerte de las personas detenidas desaparecidas y ejecutadas políticas, ocurridas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990— registrara un total de 344 agentes condenados, de los cuales 163 recibió presidio efectivo (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015).

Estos antecedentes implican una tensión con la obligación de sancionar las graves violaciones a los derechos humanos, y propiciarían la impunidad mediante penalidades no proporcionales. Esto se aprecia al constatar que menos del 50% de los agentes condenados a sanciones privativas de libertad cumple la totalidad de su condena, al obtener la libertad condicional, tornando así inefectivo el cumplimiento de las penas en estos casos.

Lo anterior ha sido observado por el Comité de Derechos Humanos, el que señaló:

[P]reocupa al Comité la aplicación de la “prescripción gradual” o “media prescripción”, contenida en el artículo 103 del Código Penal, a violaciones graves de derechos humanos ocurridas durante la dictadura, lo cual determina la disminución o atenuación de las penas aplicables. El Comité también está preocupado sobre el carácter de secreto de los documentos, testimonios y antecedentes aportados ante la Comisión de Verdad y Reconciliación y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (CNPPT) (arts. 2° y 14). El Comité insta al Estado parte a derogar o enmendar

400 *Ibidem*, Considerando 26.

401 Cuenta Pública de la Presidencia de la Corte Suprema 2017, p. 39.

402 S.C.S. Rol 3.587-05, de 27 de diciembre de 2007, “Episodio Parral”.

el artículo 103 del Código Penal para hacerlo plenamente compatible con las disposiciones del Pacto. El Estado parte debe continuar desplegando un esfuerzo riguroso para impulsar activamente las investigaciones respecto de todas las violaciones a los derechos humanos, velando por que en estas investigaciones se identifique a los responsables, se los enjuicie y se les impongan sanciones apropiadas, proporcionales a la gravedad de los crímenes. Debe también hacer público los documentos de la Comisión de Verdad y Reconciliación y la CNPPT.⁴⁰³

En los procesos penales por tortura, a las dificultades señaladas anteriormente se suma la necesidad de contar con una serie de medios probatorios difíciles de obtener por las circunstancias mismas de los hechos y el transcurso del tiempo. A pesar de ello desde mediados del año 2015, se han observado avances en relación a la proporcionalidad de las sanciones en casos de tortura. Ejemplo de esto es la condena efectiva de agentes de la DINA que participaron de la perpetración de torturas en contra de 37 sobrevivientes de Villa Grimaldi, siete de los cuales fueron condenados a 10 años de penas privativas de libertad y otros dos a siete años de presidio.⁴⁰⁴

MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA NO REPETICIÓN

Las garantías de no repetición son un conjunto de medidas orientadas a la sociedad en su conjunto, destinadas a prevenir e impedir que las violaciones a los derechos humanos se cometan nuevamente a futuro. En este sentido, no se limitan a las víctimas directas o indirectas.⁴⁰⁵

En específico, de acuerdo a la conceptualización acuñada por Naciones Unidas, estas garantías comprenden:

[A]mplias medidas estructurales de naturaleza normativa, como reformas institucionales orientadas a asegurar el control civil de las fuerzas militares y de seguridad, el fortalecimiento de la independencia judicial, la protección de los defensores de los derechos humanos, la promoción de la observancia de las normas de derechos humanos en la administración pública, las fuerzas de seguridad, los medios de información, y los servicios psicológicos y sociales.⁴⁰⁶

A nivel de tratados, solamente existe una referencia expresa sobre esta materia, la que se encuentra en el artículo 24 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, pero que no detalla las medidas específicas que los Estados deben tomar. Sin embargo, existe un consenso a nivel de órganos internacionales,⁴⁰⁷ de que las medidas de no repetición, sin estar expresamente señaladas, emanan de las obligaciones generales de los tratados, específicamente de lo contenido en el artículo 2° del PIDCP y en el artículo 1.1. de la CADH, entre otros instrumentos.

En Chile, un primer paso dado en los primeros años de transición a la democracia fue la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos. A esto le han seguido medidas relacionadas con el fortalecimiento del Estado de derecho, en particular la creación de institucionalidad de derechos humanos, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, la generación de nuevas normativas y la promoción de la educación en derechos humanos.

En materia institucional, un paso fundamental fue la creación en 2009 —mediante la Ley 20.405— del INDH, primer organismo autónomo de derechos humanos del que se dotó el Estado. Por otra parte, al ratificar el Protocolo Facultativo de la CAT en 2008, Chile se obligó a designar o crear un Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNPT), dotado de presupuesto y recursos humanos suficientes para poder realizar visitas periódicas y ser eficaces en su labor de prevención. A la fecha del presente informe, el INDH fue designado

403 Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile, CCPR/C/CHL/CO/6, 13 de agosto de 2014, párr. 8.

404 S.C.S. causa Rol 82.246-2016, Torturas Villa Grimaldi, 28 de abril de 2017.

405 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, A/HRC/30/42, 7 de septiembre de 2015, párrs. 25 y 26.

406 A/RES/60/147, párr. 23.

407 Esto ha sido expresado por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General N° 31, párr. 17; y en A/HRC/30/42, párr. 19.

como depositario del mandato asociado al MNPT,⁴⁰⁸ pero no se ha expedido la ley necesaria para consolidar las atribuciones ni los recursos suficientes para el cumplimiento de sus prerrogativas. A pesar de esta situación, y a la espera del resultado del proyecto que actualmente se está tramitando,⁴⁰⁹ el INDH mantiene una serie de actividades para la prevención de la tortura, que se materializa, por ejemplo, en visitas a recintos carcelarios de adultos y jóvenes, centros del sistema de protección de niños y niñas, establecimientos de larga estadía para adultos mayores y hospitales psiquiátricos.

La creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos en enero de 2016, mediante la Ley 20.885, es otro paso institucional importante. Al alero del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Subsecretaría tiene como funciones “prestar asesoría y colaboración directa al Ministro de Justicia y Derechos Humanos en el diseño y elaboración de las políticas, planes y programas relativos a la promoción y protección de los derechos humanos”.⁴¹⁰ Además, tiene bajo su responsabilidad el Programa de Derechos Humanos,⁴¹¹ así como la conservación y custodia de la documentación y archivos generados por la ex Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.⁴¹² Entre las acciones de corto plazo que debe desarrollar la Subsecretaría se encuentra la elaboración de un Plan Nacional de Derechos Humanos,⁴¹³ que fijará las políticas públicas del Estado en esta materia para los próximos cuatro años, en particular lo relacionado con la investigación y sanción de los crímenes de lesa humanidad ocurridos durante la dictadura, la preservación de la memoria histórica de las violaciones a los derechos humanos, así como la promoción de reparación para las víctimas. Además, el Plan deberá responder a las necesidades y requerimientos de los grupos en situación de discriminación, promover la educación y formación en Derechos Humanos en todos los niveles de enseñanza, así como en los programas de capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos.⁴¹⁴

En el ámbito normativo, los delitos perpetrados en Chile durante la dictadura generaron un contexto criminal que sobrepasó con creces al ordenamiento jurídico interno, el que se encontraba desprovisto de una legislación que contemplara las figuras específicas de tortura y desaparición forzada, así como —en general— los crímenes de lesa humanidad y la mayoría de los crímenes de guerra. Por otra parte, las limitadas figuras previstas en el Código Penal para sancionar el homicidio, el secuestro, las lesiones, la aplicación de tormentos y los apremios ilegítimos, no fueron suficientes para castigar efectiva y proporcionalmente a los responsables de estos delitos.

Las referidas limitaciones del orden normativo en materia de justicia transicional persisten en la actualidad. Algunos ejemplos de estos retrasos legislativos se pueden observar a continuación.

Sin embargo, hay leyes que han logrado promulgarse y abonan a un marco normativo más respetuoso de los derechos humanos. Por ejemplo, después de más de 10 años de trámite legislativo, el 1 de septiembre de 2009 entró en vigor en Chile el Estatuto de Roma, que da competencia a la Corte Penal Internacional sobre los crímenes más graves y de trascendencia para la comunidad internacional. Otros aportes normativos han sido

408 Comunicación del Estado de Chile al Subcomité para la Prevención de la Tortura, de 28 de diciembre de 2009.

409 Boletín Legislativo 11245-17 que Designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ingresado el 29 de mayo de 2017. Actualmente, el proyecto se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados.

410 Ley 20.884, artículo único que modifica el artículo 8° del DL 3.346, que fija el texto orgánico del Ministerio de Justicia.

411 Creado en 1997 por el DS 1.005 del Ministerio de Interior, para continuar las funciones ejercidas por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. Esta entidad colabora en la persecución penal de las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales cometidas en dictadura, sin embargo, no tiene un mandato de persecución para otros delitos, como la tortura.

412 Ley 20.884, artículo 2° transitorio.

413 <http://www.planderechoshumanos.gob.cl/index>

414 Ley 20.884, artículo único.

la Ley 20.357 que Tipifica Crímenes de Lesa Humanidad y Genocidio y Crímenes y Delitos de Guerra,⁴¹⁵ así como la Ley 20.968 que tipifica los delitos de tortura y de tratos crueles, inhumanos y degradantes.⁴¹⁶ En el ámbito de las transformaciones en las Fuerzas Armadas, es deber del Estado separar a los criminales plenamente identificados de los cuerpos de seguridad y otras posiciones de autoridad, obligación que tiene como contrapartida el derecho de las víctimas y la sociedad a instituciones nuevas, reorganizadas y responsables (Méndez, 1997). Sin embargo, esto ha permanecido en un segundo plano del proceso transicional chileno. Así, las víctimas permanentemente han cuestionado la inexistencia de un mecanismo de baja deshonrosa para los miembros de las Fuerzas Armadas sentenciados por perpetrar delitos considerados como de lesa humanidad por los tribunales nacionales. A esto se suman los casos conocidos durante el 2017, que develaron que parte de los condenados poseen pensiones adicionales debido a condiciones de invalidez derivadas de su participación en los organismos represivos.⁴¹⁷ Esto último dio origen a investigaciones criminales ante la Fiscalía Centro Norte por fraude al Fisco.⁴¹⁸ Por último, tanto el Informe Rettig⁴¹⁹ como el Informe Valech⁴²⁰ señalaron en sus recomendaciones la inclusión de la educación en derechos humanos dentro de la educación formal como medida de no repetición. Ya en 2011 el INDH señaló que, si bien implícitamente se habían incorporado las violaciones sistemáticas a los derechos humanos dentro del currículo escolar, solo fue el año 2009 que esto se realizó formalmente en las asignaturas de Historia, Geografía y Ciencias Sociales de sexto básico, primero, tercero y cuarto medio, respectivamente (INDH, 2011). Tras varios años de reformas, se constata que:

En una mirada de conjunto, el currículum escolar ofrece oportunidades para que los y las estudiantes, tras cursar toda la educación obligatoria, identifiquen un conjunto de responsabilidades y algunos campos en los que ellos/as y otras personas tienen derechos que deben ser resguardados y respetados. Sin embargo, no presentan oportunidades para que logren una comprensión cabal de qué son los derechos humanos, cuáles son los alcances o contenidos específicos de ellos, de manera que permitan identificar su respeto o su vulneración. Más preocupante aún, es que la educación en derechos humanos recibida no les entrega herramientas conceptuales ni prácticas para saber qué hacer ante su vulneración, ante quien deben demandarlos ni cómo solicitar la protección que necesitan (INDH, 2015, p. 42).

En el caso de Las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, también se estarían elaborando programas de educación en derechos humanos, poniendo especial énfasis en el sistema internacional de los derechos humanos. En el caso de Carabineros de Chile, el currículo contempla mayor diversidad de temáticas, lo que constituye un avance positivo.⁴²¹

De acuerdo a lo establecido en la Ley 20.405, corresponde al INDH la labor de difundir el conocimiento de los derechos humanos, favorecer su enseñanza en todos los niveles del sistema educacional, incluyendo el de

415 Publicada el 18 de julio de 2009.

416 Publicada el 22 de noviembre de 2016.

417 De acuerdo con el artículo 67 de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, se considera inutilidad de segunda clase “la que, además de imposibilitar la continuación en el servicio, deje al individuo en inferioridad fisiológica para ganarse el sustento en ocupaciones privadas”. Esta inutilidad da derecho a una “pensión de inutilidad”, que mejora sustancialmente en monto final que recibe el personal en retiro beneficiado. Resulta preocupante que personas en retiro de las Fuerzas Armadas, condenadas por crímenes en la dictadura, reciban esta especie de incremento por acciones de violación a los derechos humanos. Esta inutilidad de segunda clase, cuando es otorgada a condenados por acciones de vulneración a los derechos humanos, constituye un monto muy superior a la pensión de reparación que reciben las víctimas de prisión política y tortura.

418 <http://radio.uchile.cl/2017/07/26/presentan-querrela-por-pensiones-de-invalidez-a-ex-integrantes-de-las-ffaa/>

419 Informe Nacional de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. Vol. I, Tomo 2, pp. 1291 y ss.

420 Informe Valech I, pp. 529-530.

421 Ver Informe Anual 2012 del INDH, p. 266.

las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública. Al respecto, es importante mencionar que desde 2010 se han desarrollado diversas instancias de formación a entidades públicas, siendo una de las últimas —y de alta relevancia— la desarrollada a instructores y docentes de las Escuelas Matrices del Ejército (oficiales y suboficiales), así como a integrantes de la División de Educación de la institución castrense, finalizada en junio de este año. El proceso formativo tuvo una duración de 40 horas cronológicas y abordó temas de derecho humanitario, igualdad y no discriminación, prevención de la tortura, con un marcado acento en el desarrollo de prácticas pedagógicas orientadas a la efectiva integración de estos conocimientos en la educación de sus aspirantes.

Lo anterior se enmarca en las acciones de la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa para implementar un plan de trabajo en derechos humanos, que incluye un área de educación y formación en la materia. Una de las medidas al respecto es la incorporación de contenidos básicos a ser impartidos en un programa de formación común en todas las escuelas matrices de las Fuerzas Armadas a partir del año 2018,⁴²² para lo cual la formación de docentes e instructores era un paso muy relevante.

MEDIDAS DE REPARACIÓN

Ante la concurrencia de una vulneración de derechos humanos atribuible al Estado, se genera la responsabilidad del mismo, que puede devenir en exigibilidad internacional si no existe una respuesta nacional oportuna. A nivel internacional, la reparación está expresamente señalada en el artículo 15 de la CAT, el artículo 24 de la CED y el artículo 9° de la CIPST, que abordan los delitos de tortura y desaparición forzada. Sin perjuicio de esto, existe un consenso en los órganos de tratados que la obligación de garantizar derechos —contenida por ejemplo en el artículo del PIDCP o el artículo 1.1 de la CADH— incluye la obligación de reparar a las víctimas ante la ocurrencia de violaciones.⁴²³ De manera complementaria, los Principios y Directrices sobre Graves Violaciones establecen orientaciones para una reparación adecuada, recomendando los siguientes principios que toda política al respecto debiese cumplir:⁴²⁴

- a. Principio de restitución. Siempre que sea posible, se ha de devolver a la víctima a su situación anterior a la violación de derechos humanos.
- b. Principio de indemnización. Debe indemnizarse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de las violaciones a los derechos humanos.
- c. Principio de rehabilitación. Consiste en la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales que contribuyan al restablecimiento de la dignidad de la víctima.
- d. Principio de satisfacción. Consiste en la adopción de medidas destinadas a que no continúen las violaciones, la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, además de la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones.

Además de estos principios, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición señaló en el año 2012 que las medidas de reparación no son simples mecanismos de intercambio ni pueden ser transadas por medidas de justicia, y que su alcance va más allá de las víctimas.⁴²⁵

Por su parte, la CIDH ha recomendado que los Estados, al definir una política pública de reparación, deben apuntar a reparar los daños causados por las violaciones a los derechos humanos, disponiendo de vías administrativas, ágiles y de escaso costo, para el acceso a programas de reparaciones económicas. Agrega que los

422 Ord. SS.FFAA.GAB.ASES.N°66/INDH de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, Sra. Paulina Vodanovic Rojas, de fecha 4 de enero de 2017, que responde el Ord. 617 del INDH.

423 Comité de Derechos Humanos, Observación General 31 “Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte en el Pacto”, 29 de marzo de 2004, párr. 16.

424 A/RES/60/147, párrs. 15-23.

425 A/69/518, 14 de octubre de 2014, párr. 11.

Estados deben asumir un rol principal en garantizar el acceso efectivo de las víctimas a estas. Por ello, afirma que la adopción de un programa de reparaciones administrativas, no deberían excluir el acceso a recursos judiciales para las víctimas, permitiéndoseles así escoger la vía que consideren más adecuada para asegurar en definitiva la obtención de reparación.⁴²⁶

La jurisprudencia interamericana ha desarrollado un listado de medidas reparatorias, vinculadas a un concepto amplio de reparaciones y que comprende diferentes formas en que el Estado puede enfrentar la responsabilidad internacional en la que ha incurrido.⁴²⁷ Entre ellas están las medidas de satisfacción, vinculadas a actos de reconocimiento y medidas simbólicas; de reparación económica, que incluye distintos tipos de daño; de rehabilitación, con sus diferentes posibilidades y modelos (p.e. servicios de salud, atención psicosocial y educación); de reparación colectiva, cuando afecta a grupos y comunidades; la publicación de sentencias, entre otras. Además, la Corte IDH ha señalado que los programas administrativos de reparación u otras medidas o acciones normativas, o de otro carácter, deben coexistir;⁴²⁸ y que la restitución del estado anterior para las víctimas (*restituto in integrum*) no es la única modalidad de reparación.⁴²⁹

Desde una perspectiva integral de las reparaciones, estas deben ser entendidas como una respuesta amplia y comprehensiva, vinculadas a las tareas de verdad, justicia y no repetición. En este sentido, es fundamental que las medidas de reparación tengan una lógica y coherencia evidentes para los involucrados, pero que también puedan ser percibidas por la sociedad (Nash, 2009).

A continuación, se revisan las medidas de reparación implementadas en Chile desde 1990 a la fecha, tanto individuales y colectivas, como materiales y simbólicas, con énfasis en la suficiencia de las mismas y los desafíos pendientes.

Programas de reparación implementados en Chile

En Chile, las políticas de reparación han surgido principalmente de las luchas y demandas por verdad y justicia provenientes de las propias víctimas de la dictadura. La reparación no estuvo en el centro de la exigencia de “Verdad y Justicia” sobre los hechos de la dictadura, sino que fue con posterioridad a esta que se entendió la importancia de su significado en el plano de la reivindicación moral de las víctimas ante la sociedad, así como la reparación monetaria para los familiares y víctimas directas, lo que no estuvo exento de debates. Y si bien los programas presidenciales —previos al Plebiscito de 1988— incluían ciertas ideas sobre reparaciones,⁴³⁰ no fue hasta la recuperación de la democracia que el Estado chileno incorpora la idea de elaborar políticas en la materia, las que se han ido concretando luego de fuertes presiones y tensiones de diversos sectores.

Una primera etapa se desarrolla entre 1990 y 1995, período en que se aprobaron distintos programas destinados a reparar a familiares de víctimas de desapariciones, ejecuciones y tortura con resultado de muerte, y a las víctimas del exilio. También se implementó un sistema de reparación en materia de salud que luego se formalizaría en el Programa de Reparación y Asistencia Integral en Salud y derechos humanos (PRAIS),⁴³¹ se crearon programas para reparar a exonerados políticos y, finalmente en 1995, se iniciaron programas de reparaciones a exonerados de tierras. Una segunda etapa se inicia el 2004, durante el gobierno de Ricardo Lagos. La propuesta “No hay mañana sin ayer” buscó abordar ciertas demandas históricas, como las medidas reparatorias a víctimas sobrevivientes de prisión política y tortura. La tercera etapa se inicia el año 2009, a partir de los resultados de la Comisión Valech II.

426 CIDH, Lineamientos principales para una política integral de reparaciones, OEA/Ser/L/V/II.131 Doc. 1, 19 de febrero de 2008, párrs. 3 y 5.

427 Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C N° 39, párr. 41.

428 Corte IDH. Caso García Lucero y otras vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C N° 267, párr. 190.

429 Corte IDH. Caso Blake vs. Guatemala. Reparaciones y costas. Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C N° 38, párr. 42.

430 Aylwin, P. (1989). *Programa de Gobierno Concertación de Partidos por la Democracia*, p. 2.

431 Si bien el PRAIS se creó en 1991, su trabajo se formaliza recién en 2004, continuando hasta la fecha.

Reparaciones a familiares de detenidos desaparecidos, ejecutados y torturados con resultado de muerte

Un primer aspecto a destacar es que la constitución de la Comisión Rettig fue ya un avance, pues el solo hecho de escuchar a los familiares de víctimas y publicar la nómina constituyó un acto de reparación en sí mismo. Además, esto llevó a la solicitud de perdón a nombre del Estado que hiciera Patricio Aylwin en marzo de 1991 por televisión abierta.

En términos de resarcimientos materiales, como derivada del Informe Rettig, se establecieron, una pensión de reparación, la implementación del PRAIS y el otorgamiento de becas educacionales a los familiares de las víctimas.

Sin embargo, esto fue objeto de importantes críticas por parte de los organismos de derechos humanos, entre ellos el Comité de Derechos del Pueblo (CODEPU), que señaló —entre otras cosas— que las pensiones propuestas deberían considerar el número de integrantes de la familia, ya que el monto único resultaba insuficiente, y porque su valor se fijaba de manera arbitraria e indiscriminada.

En cuanto a los beneficiarios, abogó que tanto la familia legítima como la ilegítima pudieran acceder a la pensión en igualdad de condiciones. Además, en relación a los beneficios médicos, propuso que estos pudieran ejercerse en otros sistemas de salud, además del público, y que se incluyeran en ellos a las víctimas de tortura.⁴³²

Actualmente, la situación de las reparaciones para familiares de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, se resume en la siguiente:

- a. Pensiones de reparación (Pensión Rettig): El número de beneficiarios ha ido disminuyendo, pasando de 4.840 beneficiarios en 1992 a 3.199 en 2002, 2.482 en 2012 y 2.156 en 2016.⁴³³
- b. Atención integral en salud: Una de las fallas del PRAIS es su incapacidad de determinar beneficiarios, que permitan un análisis detallado del mismo. En este sentido se deduce que no existen datos para determinar cuántos familiares de víctimas de desaparición forzada y ejecución política han utilizado el PRAIS.
- c. Becas educacionales: Según informa el Ministerio de Educación para el período 2005 a julio de 2017, 14.633 personas han accedido a las becas de educación por ser familiares de detenidos desaparecidos, víctimas de ejecución política y de prisión política, tanto titulares como por traspaso a familiares directos.

A 2017, el PRAIS cuenta con un presupuesto de 6.124.631.000 pesos para atender a un universo de usuarios que, en el 2015, se calculaba un total de 784.300 personas, que no distingue por tipo de víctima. Cabe constatar que en los últimos años el aumento del presupuesto había sido constante y en algunos años considerable, cuestión que parecía concordante con el constante ingreso de nuevos usuarios del PRAIS (por ejemplo, entre 2015 y 2016, el presupuesto aumentó un 25%). Sin embargo, en el año 2017, dicho presupuesto ha permanecido casi inalterado, con una variación de solamente un 3% entre el 2016 y el 2017, lo que ha provocado el rechazo de agrupaciones de usuarios.⁴³⁴

Reparaciones a víctimas del exilio

Las medidas de resarcimiento para este grupo de víctimas están estrechamente vinculadas a la Oficina Nacional de Retorno (ONR),⁴³⁵ cuyos programas de reparación tuvieron relación con la concesión de franquicias

432 Propuesta del CODEPU acerca de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Santiago, 11.04.1991.

433 Datos entregados por IPS.

434 Ver <http://www.elciudadano.cl/justicia/la-estafa-del-prais1/04/09/>

435 Creada mediante la Ley 18.994. En septiembre de 1994, la ONR fue cerrada, poniéndose fin al período que le asignó la ley para la ejecución de sus tareas y el cumplimiento de sus objetivos.

aduaneras para aquellas personas calificadas como exiliados/as;⁴³⁶ el reconocimiento de títulos para el ejercicio profesional;⁴³⁷ y programas de reinserción laboral y formación técnica.⁴³⁸ A pesar de esto, en algunos casos la repatriación misma resultó en un empeoramiento de la situación material de las víctimas.

Las experiencias de dichos programas han sido disímiles para las víctimas de exilio, particularmente en relación con los proyectos de reinserción laboral y económica, cuyos negativos resultados fueron expuestos por el INDH el año pasado (Lira y Loveman, 2005). Además, en cuanto a reparaciones simbólicas, persiste una deuda del Estado por el “insuficiente reconocimiento del padecimiento del exilio” (INDH, 2016, p. 287). Actualmente no existe un programa vigente de reparación específica para víctimas de exilio. Además, si bien la estimación inicial era de 160 mil personas exiliadas —cifra que en algunos estudios asciende a 400 mil—, las cifras oficiales al cierre de la ONR en 1994 reconocen la atención de 52.557 casos, lo que muestra la importante brecha de acceso a reparaciones por parte de este segmento de la sociedad. Por otra parte, no se conoce la cifra de retornados que emigraron nuevamente ante el fracaso de sus proyectos de instalación, como tampoco se conocen estudios que permitan evaluar los alcances de los programas de reinserción para retornados implementados por la ONR (INDH, 2016).

Reparación a exonerados políticos

La Ley 19.234 creó en 1993 la Oficina de Exonerados Políticos (OEP), destinada a regularizar la situación previsional y/o establecer beneficios por gracia para personas trabajadoras de la administración pública que fueron

despedidas por motivos políticos entre septiembre de 1973 y marzo de 1990.⁴³⁹

A partir de esta norma, las personas exoneradas, incluidos las que aún residen en el extranjero, su cónyuge sobreviviente o hijo/a de menos de 24 años, podían percibir los siguientes beneficios:

- a. Abono por gracia: que buscó completar las lagunas previsionales, concediendo dos meses por cada año cotizado a la fecha de la exoneración, con un máximo de 36 meses.⁴⁴⁰ Además, a quienes postularon durante los dos primeros años del programa, es decir, entre agosto de 1993 y agosto de 1995, se les otorgó un bono único por desahucio.⁴⁴¹
- b. Pensión no contributiva (similar a una pensión solidaria): en consideración de las circunstancias previsionales personales, p.e.: insuficiencia y único ingreso), el Ejecutivo podía otorgar un bono de reconocimiento o una pensión variable, a aquellos que cumplieran con los requisitos para ello.
- c. Reliquidación de pensiones de acuerdo a los abonos otorgados y elección de sistema previsional nuevo: para quienes tuvieran ahorros en el sistema antiguo (anterior a 1981) o en las AFP.

436 La Ley 19.128, publicada el 7 de febrero de 1992, otorgó franquicias aduaneras a las personas reconocidas por la Oficina Nacional de Retorno.

437 La Ley 19.074, publicada el 28 de agosto de 1991, señala que los títulos profesionales y técnicos, otorgados por Universidades, Academias y, en general, Instituciones de Educación Superior de diverso carácter, reconocidas por los respectivos Estados, obtenidos en el exterior por chilenos que salieron del país antes del 11 de marzo de 1990, por razones de fuerza mayor, y que hubieren retornado, serán legalmente habilitantes para el ejercicio profesional de sus titulares en el territorio chileno.

438 A ellos se le sumaron programas de apoyo psicopedagógico para niños, niñas y jóvenes; atención en salud mental, y atención jurídica en aspectos civiles, laborales y penales.

439 La Ley 19.582, publicada el 31 de agosto de 1998 agregó a los exonerados del Congreso Nacional, del Poder Judicial y de las Fuerzas Armadas, de Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones.

440 Este tope se modificó a 54 meses, en los siguientes términos:

- Exonerados entre 11 de septiembre de 1973 y 31 de diciembre de 1973, obtienen seis meses de abono por año cotizado.
- Los cesados entre el 1 de enero de 1974 y 31 de diciembre de 1976, acceden a cuatro meses por año.
- Los despedidos entre el 1 de enero de 1977 y el 10 de marzo de 1990, obtienen tres meses por año.

441 Se trata de un bono por despido para quienes no lo recibieron cuando fueron exonerados. Esto, sin comprobar motivos políticos, pero siempre que se postulara dentro de 24 meses desde la aprobación de la Ley 19.234.

La Ley 19.234, tuvo una serie de vacíos y deficiencias que no permitieron cumplir eficazmente con los fines de carácter reparatorio de la misma. Es así como, por ejemplo, un número importante de personas no pudieron reunir los antecedentes requeridos para ser calificados como exonerados políticos y acogerse a los beneficios de la ley. Cabe recordar que la Ley 19.123 había establecido que el plazo para solicitar los beneficios finalizaba el 11 de agosto de 1994, lo que resultó insuficiente para muchas víctimas de exoneración. Además, entre las aproximadamente 4.600 pensiones de gracia otorgadas, el 70% de ellas es por el monto mínimo.

Por su parte, una serie de extrabajadores del Estado como funcionarios del Congreso Nacional, agentes de las Fuerzas Armadas y funcionarios del Poder Judicial no pudieron acceder a estas reparaciones.⁴⁴² En razón de esto, en 1998 se dictó la Ley 19.582 que, entre otras, extendió el universo de exonerados políticos, amplió el contenido de los beneficios y otorgó un plazo de un año para nuevas inscripciones a contar de septiembre de 1998. Esto permitió que un universo importante de personas accediera a pensiones reparatorias. Sin embargo, tras peticiones de Asociaciones de Exonerados por casi 10 años, se abrió un nuevo período de calificación entre el 1 de julio de 2003 y el 30 de junio de 2004.⁴⁴³

El año 2006, el Congreso Nacional decide conceder por una sola vez un bono extraordinario a los exonerados beneficiarios, cuyo monto varía de conformidad a 12 tramos, según edad del beneficiario, años de imposiciones efectivas a la fecha de exoneración y el grado que ocupaba en la Escala Única de Sueldos.⁴⁴⁴ Esta Ley dejó fuera un grupo de exonerados que quedó sin pago del mencionado bono.⁴⁴⁵

La Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones del año 2015 (conocida como Comisión Bravo), señaló que “las pensiones no contributivas de exonerados en realidad no son pensiones, sino una forma de compensarlos por razones políticas” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015, p. 147). En este sentido, propone en el numeral 57 que “no se considerarán los montos percibidos como beneficios [...] para efectos de determinar si las personas pertenecen al 60% de menores ingresos. De este modo, se permitirá a los señalados en estas leyes especiales un mejor acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias”. El INDH considera que esta recomendación debiera ser extensiva a las víctimas de prisión política y tortura.

La situación actual de las reparaciones para exonerados, según el informe final de la Comisión Bravo, indica que a septiembre 2015 se otorgaban 75.452 pensiones no contributivas y que 26.531 personas habrían accedido al bono de reconocimiento de exonerado político establecido en la Ley 20.134 (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

Reparación a personas exoneradas de tierras

Este programa fue introducido en 1995 para beneficiar a campesinos de los asentamientos de la Reforma Agraria de las décadas 60-70 que fueron excluidos o expulsados de sus tierras y viviendas luego del golpe de Estado, según decretos de la Junta Militar de Gobierno.⁴⁴⁶

El programa surge, en una primera etapa, de reclamos de dirigentes campesinos apoyados por la Iglesia católica, para que se estableciera un “Fondo de Tierras” que les restituyera las mismas o tierras equivalentes a aquellas usurpadas durante la dictadura. Sin embargo, en negociaciones desarrolladas durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), las organizaciones aceptaron la sustitución de la modalidad de repara-

442 Ver Mensaje de S.E. el Presidente de la República. Fecha 20 de enero de 1997. Cuenta en Sesión 43, Legislatura 334.

443 Ley 19.881 de 27 de junio de 2003.

444 La Ley 20.134 publicada el 20 de noviembre de 2006, otorga este bono a los extrabajadores del sector privado y de las empresas autónomas del Estado, exonerados por motivos políticos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 29 de septiembre de 1975, a quienes se les concedió pensión no contributiva conforme a la Ley 19.234, como también a los beneficiarios de pensiones de sobrevivencia originadas en las pensiones no contributivas descritas.

445 Se pagó el bono solamente a aquellas personas que se habrían pensionado hasta el 28 de febrero de 2005 quedando fuera los que se pensionaron entre el 1 de marzo de 2005 y el 22 de noviembre de 2006.

446 DL 208 de 1973 y DL 1600 de 1976.

ción solicitada por un subsidio individual, bajo la figura administrativa de una pensión de gracia presidencial, para un máximo de 5 mil víctimas.

Dentro de las razones dadas para que se estableciera una pensión de gracia y no un “Fondo de Tierra” como se había solicitado inicialmente, estaba la dificultad de tramitar una ley de esa envergadura en el Congreso, principalmente tomando en consideración el potencial veto de aquellos legisladores que se habían visto afectados por la Reforma Agraria (Solís, 2015). En este sentido la pensión de gracia fue vista como una derrota para los dirigentes campesinos exonerados.

Así, se crea un programa dependiente del Ministerio de Agricultura, en particular del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que establece una pensión vitalicia, intransferible y compatible con otros ingresos similares, la que además conlleva la calificación para hacer uso del PRAIS. A pesar del compromiso de llegar a 5 mil beneficiarios, durante la primera etapa se abarcó a 2.999 personas que recibían pensiones diferenciadas según edad, cuyo promedio era de 150 dólares por mes.

Una segunda etapa se inicia el año 2004, en la cual los campesinos exonerados podían acceder a la pensión de gracia otorgada a exonerados políticos, administrada por el Instituto de Previsión Social (IPS). En este sentido, se homologan los derechos de los exonerados de tierra a los demás exonerados, según situación previsional. En caso de no calificar para una pensión no contributiva, se podría pagar el bono de reconocimiento de exonerado regular, y luego seguir pagando la pensión vitalicia específica de exonerado de tierra (primera fase). Así, se incorporaron nuevos casos haciendo que el número de exonerados de tierras subiera a la meta de 5 mil personas de la iniciativa original (Lira, 2016).

Reparaciones a víctimas de prisión política y tortura

La deuda reparatoria con los prisioneros políticos y torturados se comienza a saldar con la propuesta del expresidente Ricardo Lagos “No hay mañana sin ayer”, que derivó en la creación de la Comisión Valech I. La importancia de este esfuerzo de reparación, a 13 años del fin de la dictadura, radica en que permitió tener un registro público de las víctimas de prisión política y tortura, además de proponer formas de reparación materiales y simbólicas, tanto individuales como colectivas, que se aplicaban en forma de reparación social, jurídica y económica.

En términos de reparación económica, la Comisión propuso el pago de pensiones vitalicias a las víctimas, que no fueran inferiores a las establecidas para familiares de detenidos desaparecidos y ejecución política, así como un pago único a las personas que nacieron en cautiverio o que permanecieron en prisión con sus padres.⁴⁴⁷ En términos de salud solicitó mayores fondos para que las víctimas pudiesen tratarse en el PRAIS y así recibir una rehabilitación completa que incluyera la salud mental. En el plano educacional, promovió homologar los beneficios de la Ley 19.123 a las personas víctimas de tortura y prisión política.⁴⁴⁸

Respecto de la pensión de reparación, finalmente esta quedó establecida en una pensión anual que se paga mensualmente. Al mes de agosto de 2017, los valores eran los siguientes: i) Menores de 70 años, 173.537 pesos, equivalente a 6,5 UF; ii) personas de 70 a 74 años, 189.750 pesos, equivalente a 7,1 UF; iii) personas de 75 y más años, 198.613 pesos, equivalente a 7,4 UF.⁴⁴⁹ Esta pensión puede ser percibida por la propia víctima calificada o su cónyuge.

Respecto a otras reparaciones materiales, las víctimas de prisión política y tortura tienen derecho a los beneficios en materia de exención del servicio militar obligatorio, educación, salud (PRAIS) y vivienda.⁴⁵⁰

447 Informe Comisión Valech, p. 624.

448 Informe Comisión Valech, pp. 626 y 628.

449 Montos establecidos al precio de la UF del 8 de agosto de 2017, equivalente en dólares a: a) Menores de 70 años: 276 dólares; b) de 70 a 74 años: 302 dólares; c) de 75 y más años: 316 dólares.

450 El DS 176 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 23 de diciembre de 2004, señala que las personas nombradas en la nómina Valech que constituyen familias unipersonales pueden postular al programa Fondo Solidario de Vivienda para Jefes/as de familia en condición de vulnerabilidad social. Además, señala que pueden postular a los programas del MINVU personas incluidas en el informe Valech que actualmente no sean propietarios, aunque hayan recibido con anterioridad un beneficio habitacional por parte del Estado, siempre que hayan perdido el dominio de la propiedad antes del 28 de noviembre de 2004. Por su parte el DS 48 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 11 de mayo de

Tanto víctimas como organizaciones de derechos humanos han levantado críticas a las medidas de reparación derivadas de la Comisión Valech. En primer lugar, por no incluir a víctimas de otros tipos de violaciones a los derechos humanos como exilio, víctimas de tortura en el extranjero cometidas por agentes chilenos, detenciones en manifestaciones públicas, allanamientos, arrestos domiciliarios, entre otros (UDP, 2005). En segundo lugar, porque no se homologaron los montos de pensión a los percibidos por las víctimas de desaparición forzada y ejecución.⁴⁵¹ En tercer lugar, porque los beneficios otorgados a víctimas de tortura serían incompatibles con los de exonerados políticos,⁴⁵² desconociendo que se trata de dos agravios distintos. Y por último, porque inicialmente no se otorgó beca de estudio para hijos sino solamente para las víctimas, tema que se resolvió el año 2008.⁴⁵³

La incompatibilidad de la pensión Valech con la otorgada a personas exoneradas ha implicado que, en el caso de tener ambas condiciones, las víctimas deben optar. En caso de elegir la de exonerados políticos se tendría derecho a un bono de 3 millones de pesos (bono de opción), el que se paga por una sola vez dentro del mes subsiguiente

de ejercida la decisión. Además, los menores de edad nacidos en prisión o detenidos con sus padres, tienen derecho a un bono por única vez de 4 millones de pesos, situación rectificada por la Ley 20.405 que concede a niños y niñas víctimas el beneficio de la pensión mensual de reparación.

Producto de reclamos de las agrupaciones de víctimas, así como de la necesidad de brindar la oportunidad de reconocer nuevas víctimas, se reabrieron los procesos de calificación, formalmente con la creación de la Comisión Valech II (2010). Sin embargo, la falta de acuerdo sobre los montos de pensiones y bonos reparatorios persistió, llevando a nuevas acciones de protesta de algunas organizaciones de víctimas de prisión política y sobrevivientes de tortura.

En enero de 2017, el Ministerio del Interior hizo una nueva propuesta,⁴⁵⁴ siendo esta calificada por algunas organizaciones como un “nuevo atropello a la dignidad de las/os sobrevivientes de la prisión política y tortura”, declarando que “no se condice con el derecho internacional de los derechos humanos por no ser justa y adecuada al daño causado”, pues de hecho baja el bono indemnizatorio a un máximo de 3 millones de pesos, no ofrece nuevos derechos en materia de vivienda y se niega a extender los beneficios de salud a los nietos de las víctimas.⁴⁵⁵

Así, las instancias de presión han continuado. A modo de ejemplo, entre 2016 y 2017 las oficinas centrales y regionales del INDH fueron ocupadas de manera reiterada por representantes de una agrupación de víctimas de tortura y prisión política de la dictadura, como un acto de presión para que el gobierno entregue una respuesta satisfactoria a su petitorio.⁴⁵⁶

2005 otorga subvenciones a las víctimas que se encuentren en mora en el pago de dividendos. Además, proporciona a deudores hipotecarios SERVIU fallecidos la sucesión hereditaria, una subvención equivalente al saldo total de la deuda, incluidos intereses penales y costos, esté o no vigente un seguro de desgravamen.

451 En 2014, las pensiones Rettig llegaban a un promedio de 462.571 pesos (18,78 UF), mientras que las pensiones Valech tenían una media de 166.443 pesos (6,76 UF). En 2015, luego de una mesa de negociación, el gobierno ofreció a las víctimas calificadas en Valech un incremento vitalicio de 50 mil pesos por pensión desde los 65 años y un bono reparatorio de entre 3 y 10 millones de pesos según rangos etarios. Esta propuesta no ha contado con el acuerdo suficiente y no ha sido implementada. Sin embargo, como forma de avanzar en la mejora de las reparaciones, se pagó un bono inicial de 1 millón de pesos, establecido como adelanto de dicha propuesta, contemplado en la Ley 20.874, como reparación adicional parcial, para cada sobreviviente de prisión política y tortura durante la dictadura. Llama la atención que, a enero de 2016, aún un 30% de los beneficiarios no hubiesen cobrado este adelanto, lo que puede deberse a que el pago no fue automático, sino mediante un formulario entregado al IPS, cuestión que para las víctimas residentes en el extranjero no era posible.

452 Es decir, los beneficios son incompatibles con lo establecido en las leyes 19.234, 19.552 y 19.881.

453 Ministerio de Educación, DS 407 de 18 de diciembre de 2007.

454 Ministerio del Interior y Seguridad Pública (30 de enero de 2017) Ord. 2995, disponible en http://www.unexpp.cl/wp-content/uploads/2017/02/Respuesta_MIN_2017_OFICIO_2995.pdf

455 Unión de Ex Prisioneros Políticos de Chile, Declaración Pública, disponible en http://www.unexpp.cl/wp-content/uploads/2017/02/unexpp_declaracion_feb-3-2017.pdf

456 Consejo INDH (31 de mayo de 2017) Declaración Pública Consejo del INDH: INDH rechaza ocupación de sus sedes por parte de ex presos

Otras medidas de reparación

Perdón estatal

Como se señaló el 4 de marzo de 1991, el entonces presidente Patricio Aylwin, da a conocer por televisión una síntesis del Informe Rettig y pide perdón en nombre del Estado a las víctimas, señalando que “me atrevo, en mi calidad de Presidente de la República, a asumir la representación de la nación entera para, en su nombre, pedir perdón a los familiares de las víctimas”, añadiendo que “por eso, también, pido solemnemente a las Fuerzas Armadas y de Orden, y a todos los que hayan tenido participación en los excesos cometidos, que hagan gestos de reconocimiento del dolor causado y colaboren para aminorarlo”.

A su vez, en el contexto de la entrega del informe de la Comisión Valech I, el 12 de noviembre de 2004 la Policía de Investigaciones también pidió perdón, mediante su director general Arturo Herrera Verdugo, señalando que “considero necesario asumir dichas verdades de la historia social de nuestro país, y consecuentemente, solicito el perdón de todos los compatriotas”.⁴⁵⁷ Esto a diferencia de, por ejemplo, el Ejército de Chile que el 5 de noviembre del mismo año reconoció las responsabilidades institucionales y estableció un nunca más, pero no pidió perdón, al igual que la Armada que se limitó a sostener que “nadie podría desconocer que en Chile se violaron gravemente los Derechos Humanos y la dignidad de muchas personas inocentes, por parte de agentes del Estado”.

Por su parte el 4 de septiembre de 2013, a 40 años del golpe militar, la Asociación de Magistrados pidió perdón, señalando que “el Poder Judicial y, en especial, la Corte Suprema de la época, claudicaron en su labor esencial de tutelar los derechos fundamentales y proteger a quienes fueron víctimas del abuso estatal”.

Devolución de bienes a organizaciones sociales y partidos políticos

Mediante los DL 77 de 1973 y DL 1.697 de 1977, ambos del Ministerio del Interior, se disolvieron los partidos políticos en Chile, afectando el uso, goce y disposición de una serie de bienes pertenecientes a diversas organizaciones políticas y sociales. Al declarar disueltos dichos partidos y entidades como sindicatos y mutuales, se canceló su personalidad jurídica y, como consecuencia de ello, se dispuso que los bienes pasarían a dominio del Estado y que la Junta de Gobierno los destinaría a los fines que estimare conveniente.⁴⁵⁸ La Ley 19.568 de Restitución e Indemnización de Bienes Confiscados, publicada el 16 de junio de 1998, vino a enmendar dicha situación. La suma total entregada a los partidos y asociaciones alcanzó a los 11.767 millones de pesos (16.343 millones de dólares).⁴⁵⁹

Sitios de memoria y actos de reparación simbólica

Durante la dictadura, según el Informe Valech, habrían funcionado como centros de detención y tortura 1.132 recintos. Este mismo informe recomienda la “[D]eclaración de los principales centros de tortura como monumentos nacionales y la creación de memoriales y sitios recordatorios de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y violencia política. Para ello se propone evaluar lugares con las características de ser identificados por las víctimas como representativos de lo ocurrido, ubicados en diferentes regiones y que puedan servir al propósito de reconocimiento de lo sucedido y compromiso con el respeto de la dignidad de las personas...” (2004, p. 628). Abierto el período democratizador en el país, las agrupaciones y colectivos de la sociedad civil, impulsaron un proceso de recuperación de ex recintos de detención, tortura y exterminio para lograr su protección legal por medio de la declaratoria de Monumento Nacional.

Hasta septiembre 2017, a solicitud de la sociedad civil, se han decretado 29 sitios de memoria como Monumento Nacional, 10 están aprobados por el Consejo de Monumentos Nacionales a la espera del decreto del Ministerio de Educación y hay 13 solicitudes en estudio. El Estado ha respondido a las demandas de la sociedad civil para

políticos, disponible en <https://unexpp.cl/wp-content/uploads/2017/06/declaracion-publica-INDH-31-mayo-2017.pdf>

457 Radio Cooperativa, 2004.

458 Ver Mensaje del Proyecto de ley, Boletín Legislativo 378-12 de 13 de junio de 1991.

459 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2003/01/19/12-mil-millones-de-pesos-recuperan-los-partidos-politicos/>

la recuperación de estos espacios realizando expropiaciones, compras o permutas de los inmuebles (hasta la fecha 12 de estos lugares han sido recuperados y se desarrollan como Sitios de Memoria⁴⁶⁰), sin embargo, no ha establecido una forma de financiamiento estable, demanda constante de las organizaciones que trabajan en torno a estos sitios. El financiamiento actual es por fondos concursables y siete de ellos tienen financiamiento público.

Es así como el desarrollo de Sitios de Memoria, es el resultado de un proceso de autogestión desde las organizaciones de la sociedad civil, parte de las cuales se han agrupado en una Red de Sitios de Memoria y en una Red de Áreas de Educación de Sitios de Memoria y Conciencia.

El Estado no ha establecido una política de memoria que defina objetivos, programas, servicios y recursos destinados específicamente a los Sitios de Memoria, lo que constituye una deuda en este ámbito.

Se debe constatar positivamente el hecho que el Estado ha fijado actos de reparación simbólica, tales como reconocer el 10 de diciembre como Día Nacional de los Derechos Humanos,⁴⁶¹ la declaración del 30 de agosto como Día Nacional del Detenido Desaparecido,⁴⁶² y el 30 de octubre como el Día Nacional del Ejecutado Político.⁴⁶³

CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis de las distintas fórmulas de justicia transicional en Chile, se puede concluir que las formas de reparación administrativa establecidas por el Estado de Chile, fueron parte fundamental de las iniciativas de derechos humanos en los primeros años de los gobiernos democráticos.

Con todo, se puede observar que hay un grupo de víctimas que aún no han sido reconocidas por el Estado y que, por lo tanto, no son objeto de reparación. Entre ellos, por ejemplo, se encuentran las personas víctimas de allanamientos, situaciones de represión masiva con ocasión de las protestas en la década de los ochenta, denuncias de prohibición de ingreso a Chile durante la dictadura militar, amedrentamientos por parte de agentes del Estado, situaciones de violencia física o psicológica ejercida de modo colectivo sobre familias, grupos o comunidades, que no fueron calificadas en la medida que no se denunciara y acreditara la privación de libertad. A ello se debe agregar el hecho de que las comisiones de verdad y la labor de calificación han tenido períodos limitados, lo que ha provocado que ciertas víctimas no hayan sido calificadas sin tener posibilidad de apelar a dicha situación.

Por otra parte, en relación al cumplimiento del principio de satisfacción, muchas de las políticas de reparación estuvieron marcadas por una concepción indemnizatoria más que por una lógica de reparación integral hacia las víctimas y, todavía en materia de reparación económica, se pueden observar déficits. Esto principalmente cuando se compara con la situación de reparaciones existentes en otros países de la región, cuyos montos indemnizatorios (a excepción de Perú) han sido bastante más altos que los contemplados en el caso chileno. Así también, las distintas pensiones de reparación (tortura y exoneración) tienen la condición de incompatibilidad entre unas y otras, de tal manera que obligan a las víctimas a optar por una de ellas, a pesar de que corresponden a reparaciones de distinta índole.

El principio de satisfacción tampoco ha sido tomado suficientemente en consideración en materia de reparación en salud. Si bien cuantitativamente se puede decir que el programa ha sido exitoso, a nivel cualitativo falta generar un análisis de rigor que tome en consideración la situación particular de las víctimas con que trata el programa. Llama la atención particularmente la falta de profesionales especializados y los bajos montos otorgados por víctima.

Por otra parte, la justicia transicional también implica la verificación de los hechos acontecidos en el período dictatorial y la revelación pública y completa de la verdad sobre las graves violaciones de derechos humanos, la búsqueda de las personas desaparecidas y la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los

460 <http://portalpatrimonio.cl/sabes-cuales-sitios-de-memoria-han-sido-declarados-monumentos-nacionales/>

461 DS 861 del Ministerio del Interior (1990).

462 Mediante Decreto 121, de 10 de octubre de 2006

463 Decreto 119, de 5 de enero de 2010.

responsables de las violaciones, entre otros. En este sentido, las distintas formas de secreto de las comisiones de verdad, no permiten un estudio sistemático por parte de Tribunales de las informaciones recogidas en aquellas situaciones. Es una tarea pendiente, no solo reunir más antecedentes respecto de las víctimas sobrevivientes, sino también utilizar la valiosa información de sus relatos para aclarar lo ocurrido con víctimas que permanecen desaparecidas o aclarar el contexto y responsabilidades de diversos homicidios. Además, el Poder Judicial chileno se ve enfrentado a resolver los casos de graves violaciones de derechos humanos, sin un marco legislativo adecuado que se ajuste a los estándares internacionales.

Tal como ha indicado la Corte Interamericana, la obligación de los Estados de investigar judicialmente los hechos, perseguir y sancionar los responsables, también posee una dimensión reparadora en el entendido que la reparación integral implica para las víctimas y sus familiares contar con una verdad judicial y la sanción de los responsables. Tal como sostiene Theo van Boven, “las cuestiones de la impunidad y la reparación están decididamente interrelacionadas desde la perspectiva de la justicia de transición en las sociedades que están dejando atrás oscuros episodios de violencia, persecución y represión” (Van Boven, 2010).

Finalmente, es posible sostener que el Estado chileno mantiene tareas pendientes en relación al principio de integralidad de las reparaciones, ya que todos los programas de reparación que se implementaron afrontan el desafío de ser programas integrales, vale decir de asegurar que se remedien las más amplias categorías posibles de violaciones, dando la posibilidad a las víctimas y a la sociedad en su conjunto de avanzar hacia la consecución de la superación del daño y garantizar el principio de no repetición.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Comisión Asesora Presidencial sobre Sistema de Pensiones. (2015). *Informe Final*. Santiago.
- Consejo de Derechos Humanos. (2015). *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff*.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2004). *El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*.
- Fernández, K. (2010). Breve análisis de la jurisprudencia chilena, en relación a las graves violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura militar. *Estudios Constitucionales*, 467-488.
- INDH. (2010). *Informe Anual de Derechos Humanos*. Santiago.
- INDH. (2011). *Informe Anual de Derechos Humanos*. Santiago.
- INDH. (2015). *Informe Anual de Derechos Humanos*. Santiago.
- INDH. (2016). *Informe Anual de Derechos Humanos*. Santiago.
- Lira, E., y Loveman, B. (2005). *Políticas de Reparación en Chile 1990-2004*. Santiago: LOM.
- Lira, E. (2016). Reflections on Rehabilitation as a Form of Reparation in Chile after Pinochet's Dictatorship. *International Human Rights Law Review* N°5, 194-216.
- Méndez, J. (1997). Accountability for Past Abuse. *Human Right Quarterly*, 261.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2015). *Balance 2015 del Programa de Derechos Humanos*. Santiago.
- Nash, C. (2009). *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988 -2007)*.
- Sierra, L. (2005). Reabrir y Cicatrizar: Notas sobre el Informe Valech y sus reacciones. *Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile*, 157-166.
- Solís, J. (2015). *Los Tiempos de la memoria en la agenda política de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Eudeba.
- Universidad Diego Portales. (2005). *Informe Anual sobre Derechos Humanos*.
- Van Boven, T. (2010). *Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. United Nations Audiovisual Library of International Law.