

Víctimas en Argentina de organizaciones terroristas. Bases para su reparación integral

por GUILLERMO PALOMBO y SANTIAGO SINÓPOLI

“Si se consigue establecer de manera convincente que un grupo fue víctima de la injusticia en el pasado, esto le abre en el presente una línea de crédito inagotable”
(TZVETAN TODOROV: *Los abusos de la memoria*, Barcelona, Paidós, 2005, p. 54).

Sumario: I. VÍCTIMAS REPARADAS Y NO REPARADAS. – II. LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS. – III. LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO. – IV. LEGISLACIÓN REPARATORIA NACIONAL. – V. PRINCIPIOS INVOCADOS. – VI. BENEFICIARIOS. – VII. PERÍODO REPARABLE. – VIII. CARÁCTER DE LA REPARACIÓN. – IX. DETERMINACIÓN DEL MONTO. – X. JUSTIFICACIÓN PROBATORIA. – XI. REQUISITOS DE PREJUDICIALIDAD. – XII. INHABILIDADES. – XIII. CADUCIDAD. – XIV. DISCUSIÓN PÚBLICA.

I. Víctimas reparadas y no reparadas

Las consignas de verdad, memoria, justicia y reparación se presentan como conceptos ineludibles e interdependientes para alcanzar la meta de concordia nacional trazada en el Preámbulo de la Constitución Nacional.

No obstante ello, la legislación nacional reparatoria de las víctimas del terrorismo dictada en nuestro país en diversas épocas consideró a distintos sectores, pero no a su totalidad, al no haber incluido a las víctimas de actos terroristas ejecutados por las llamadas “organizaciones armadas”.

Las primeras fueron reconocidas con toda amplitud para obtener una reparación económica. Las segundas ni siquiera han sido consideradas como tales. Tal significativa ausencia de un sector producto de la omisión legislativa evidencia un notorio e inexplicable desbalance, que permite a cualquier observador imparcial considerar a los reparados como privilegiados frente a los preteridos y –como lo han señalado diversas voces–, genera dudas sobre la sinceridad del propósito de alcanzar la meta constitucional de concordia.

Pero esa desigualdad es subsanable, a cuyo fin parece oportuno marcar las bases que debería considerar un proyecto corrector, fundado en el análisis previo de los antecedentes nacionales y del aporte que ofrece el derecho comparado. Este es el objetivo del presente artículo, que pretende destacar el tema, que ya ha sido señalado en diversos ámbitos, pero también avanzar en las líneas generales de una propuesta legislativa, con la esperanza de que algún día llegue a concretarse.

Se trata, en definitiva, de una extensión del reconocimiento de derechos, habida cuenta de que el “terrorismo de Estado” ya no parece ser, como lo ha señalado un importante sector de la doctrina, el único horizonte de interpretación y de expectativa existente sobre la realidad pasada, presente y futura.

El imperio de la ley, sea en los derechos que otorga o en las obligaciones que instala, es para todos los habitantes del país, sin excepción. El artículo 16 de la Constitución Nacional al proclamar el principio de igualdad ante la ley es contundente y esencial en la vertebra de nuestra República. Dar por sentado que uno vale más que otros a la hora de considerar quiénes fueron víctimas del terro-

rismo es fortalecer la creencia de que algunas muertes o laceraciones de ciudadanos son positivas si invocamos un fin superior o revolucionario, recreándose la figura del “padre de la horda primitiva”, que según el mito disponga a su antojo la vida y el patrimonio del próximo, sin que le corresponda el límite de la ley porque la ley es su voluntad.

De modo que si por una parte las víctimas de organizaciones terroristas en la Argentina, hasta ahora sin reconocimiento alguno por la sociedad, son objeto de una doble victimización, por otra, las acciones terroristas que violaron sus derechos humanos, todavía sin reproche moral y jurídico claro, quedan implícitamente habilitadas para su futura repetición sin consecuencias.

II. La reparación de las víctimas

La declaración universal de los derechos humanos de 1948 promovió el estatus de dignidad de las víctimas en un sentido abstracto, promovió la construcción de mecanismos de prevención de delitos masivos y estableció derroteros mediante los cuales las primeras pudieran ser reparadas⁽¹⁾ y los victimarios juzgados.

El Estado Argentino las ha reparado mediante una legislación nacional que previó indemnizaciones monetarias tarifadas.

Se ha pretendido controvertir en sus dimensiones simbólica, administrativa y jurídica la eventual reparación estatal hacia las víctimas omitidas, arguyéndose que su reconocimiento significaría una rehabilitación de las Fuerzas Armadas actuantes durante la represión llevada adelante por el gobierno de facto en el período 1976-1983, lo que resulta irrelevante al tratarse de un reducido universo de personas, comprensivo de civiles sin estado militar o policial (comerciantes, empresarios, banqueros, industriales, profesionales, ciudadanos) cuya nómina, paradójicamente, fue registrada en las publicaciones coetáneas de aquellas organizaciones armadas, muchas veces con jactancia del acto violento perpetrado.

También se ha alegado que solamente corresponde reparar cuando el causante del daño ha sido la violencia del Estado. De modo que para considerar un crimen como imprescriptible debe haber participado necesariamente el Estado o las organizaciones vinculadas a él y el amparo reparatorio no puede extenderse a servidores públicos, concluyéndose que los delitos de los particulares no justifican apartarse de esos cánones. Y en ese sentido se ha dicho que no es posible calificar los delitos cometidos por las organizaciones armadas (en cuanto practicantes de un terrorismo no institucional) como de lesa humanidad por no haberse logrado hasta ahora una definición universal aceptada de terrorismo, para calificarlo como: “delito contra la humanidad”, pues ningún organismo internacional ni la Convención Interamericana contra el Terrorismo ni el Estatuto de Roma han definido los crímenes cometidos por las organizaciones armadas como crímenes de lesa humanidad.

Pero, en definitiva, se trata de opiniones discutibles, respecto de las cuales no existe unanimidad en la doctrina, olvidándose que para conceder beneficios a las víctimas del Estado no se exigió sentencia judicial condenatoria en cada caso particular, única forma en que dicha conceptualización jurídica normalmente cobra virtualidad, y por lo mismo tampoco dicha circunstancia resultaría exigible respecto de las calificadas como “las otras víctimas”.

III. Las víctimas del terrorismo

El terrorismo es uno de los grandes retos que, desde los inicios del Estado moderno, ha tenido que afrontar la política criminal. La Comisión de Reforma de Naciones Unidas en su informe de 2003 definió ese fenómeno como “cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra

(1) Carlos Fernández de Casadevante Romani, “Las víctimas y el derecho internacional”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXV (2009), ps. 3-66.

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en EL DERECHO: *El sometimiento de los civiles a los tribunales militares (Estado actual de la cuestión en la jurisprudencia constitucional)*, por JORGE REINALDO VANOSI, ED 93-937; *Breve análisis de la reciente declaración del estado de sitio*, por ALEJANDRO PATRICIO AMARO, ED, 197-899; *Estado de sitio y Constitución real en la Argentina*, por LEOPOLDO H. SCHEFFRIN, ED, 198-632; *Un nuevo y grave error de la Corte Suprema de Justicia*, por MIGUEL M. PADILLA, ED, 210-392; *Las facultades de detención de las fuerzas de seguridad en el Estado de derecho (policía “preventiva” y “represiva”; de “olfatos”, “corazonadas” y otros menesteres)*, por PABLO RAÚL ORMAECHEA, EDPE, 07/2006-42; *Beneficios previstos en la ley 24.043 ¿Una extensión mayor a la ya admitida?*, por MARÍA SUSANA VILLARRUEL, EDA, 2006-644; *El exilio forzoso y sus vías reparatorias*, por JOSÉ SEBASTIÁN KURLAT AIMAR, ED, 224-774; *La acción de responsabilidad civil derivada del delito de lesa humanidad a la luz del Código Civil y Comercial y el régimen de responsabilidad del Estado*, por FÉLIX A. MONTILLA ZAVALA, ED, 267-737; *Las dudas sobre la interpretación del quantum del beneficio indemnizatorio establecido en la ley 24.043 efectuada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la resolución 2016-670-E-APN-MJ*, por JUAN MANUEL LETIERI, ED, 277. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo⁽²⁾.

Todos los actos contenidos en los mencionados tratados son considerados crímenes de Derecho Internacional, y si bien no puede hablarse de la existencia de un concepto de terrorismo *stricto sensu*, es necesario reconocer que se hizo una clara configuración del delito, marcada por la presencia de elementos objetivos (los crímenes graves: asesinato, lesiones, toma de rehenes...) y elementos subjetivos (objetivo de intimidar gravemente a la población, desestabilizar o destruir las estructuras de un país o una organización internacional, o bien obligar a los poderes públicos a abstenerse de realizar un acto). Se trata de una doctrina en elaboración. Y, en definitiva, la causa principal de la no inclusión de los Crímenes de Terrorismo en cuanto "*delicta iuris gentium*" tipificados en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, se debe a la falta de consenso internacional sobre la definición de "terrorismo", por razones más políticas que jurídicas, no obstante, lo cual ya están bien fijadas sus características típicas, en diversos países⁽³⁾ como España⁽⁴⁾.

El ordenamiento jurídico español carecía de un estatuto integral específico para la víctima del terrorismo, pese a la trágica experiencia padecida a causa del terrorismo de diverso signo, especialmente el de la banda ETA desde los años sesenta del pasado siglo. Pero, coincidiendo casualmente en año con el del anuncio de ETA del cese de su actividad armada⁽⁵⁾, fue aprobada la Ley 29 del 22 de septiembre 2011, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, que abrió a la víctima del terrorismo un abanico de derechos, facultades y posibilidades jurídicas en el sistema procesal penal y extraprocésal. Inspirada en los "principios de memoria, dignidad, justicia y verdad", dicha ley contempló, por primera vez, a la víctima del terrorismo como víctima de violaciones de derechos humanos.

IV. Legislación reparatoria nacional

Nuestra legislación nacional reparatoria de acciones terroristas puede clasificarse, a grandes rasgos, en tres bloques cronológicamente sucesivos y con variación de sujetos activos y pasivos.

El primero de ellos lo conforma la Ley 21.507 del 19 de enero de 1977 que dispuso un subsidio extraordinario para el personal de las Fuerzas Armadas o de Seguridad que fallecieran víctimas de acciones subversivas.

Se integra el segundo bloque con el conjunto de las disposiciones reparatorias de lo que se ha dado en caracterizar como "terrorismo de Estado".

Le precede el Decreto 1228/87, previó la concesión de una pensión a los cónyuges e hijos de personas desaparecidas. Desde la década del ochenta del siglo pasado, nuestro país suscribió una serie de tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, algunos de los cuales fueron incorporados en la reforma constitucional del año 1994. Sobre esa base, progresivamente fue aprobada una serie de leyes denominadas "reparatorias", creándose organismos y unidades administrativas, como la Secretaría de Derechos Humanos.

En los noventa, a raíz del reclamo de los denominados "ex presos políticos" en cuanto a que el Estado reparara económicamente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos de una manera amplia, se impulsó la sanción de medidas reparatorias de carácter legislativo. Mediante el Decreto 70/91, del 10/1/1991, el presidente

Menem –él mismo ex preso político, que había iniciado un juicio civil contra el Estado y había cobrado una indemnización por daños– establecía una reparación en dinero para quienes hubieran estado detenidos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional durante el gobierno de facto o en los años inmediatamente anteriores y hubieran iniciado demandas por daños y perjuicios al Estado por tales detenciones. Dicho decreto, en consonancia con las sentencias favorables, comprendía a quienes hubieran iniciado demandas por daños hasta el 10/12/1985, considerando que no fue hasta el retorno de la democracia que estuvieron dadas las condiciones para realizar los trámites.

Hacia fines de 1991 y sobre la base de un proyecto enviado en agosto de 1990 por el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 24043, que dispuso un beneficio patrimonial a personas que hubiesen sido puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional durante la vigencia del estado de sitio o que, siendo civiles, hubiesen sufrido detención en virtud de actos emanados de tribunales militares. La creación en 1994 de la figura de "ausente por desaparición forzada" (Ley 24.321) allanó el camino para la sanción de una ley de reparación económica a deudos de desaparecidos, en la medida en que esta ya no exigiría a los familiares la "presunción de fallecimiento" de aquellos. De modo que ese mismo año, un nuevo proyecto del oficialismo llevó a la sanción de la Ley 24.411, que otorgó un beneficio económico para los causahabientes de personas desaparecidas o muertas como consecuencia del accionar represivo, con anterioridad al 10 de diciembre de 1983. La Ley 26.564, del año 2009, previó una reparación patrimonial, ampliando los beneficios otorgados por las Leyes 24.043 y 24.411, sus ampliatorias y complementarias a los siguientes beneficiarios. La Ley 26.913 concedió pensión graciable para ex detenidos⁽⁶⁾.

Si las primeras leyes de reparación se orientaron a atender principalmente la situación de los desaparecidos y sus familiares, a medida que nuevos actores fueron irrumpiendo en la escena pública, otras demandas fueron visibilizadas, y nuevos derechos comenzaron a ser reconocidos a través de leyes, decretos y reglamentaciones. Las agencias del Estado también reconocieron como víctimas a los presos políticos, los sobrevivientes o ex detenidos-desaparecidos liberados y los niños nacidos o apropiados durante el cautiverio de sus padres en un centro de detención.

El tercer bloque está integrado por las leyes reparatorias de atentados terroristas perpetrados por elementos extranjeros a la Embajada de Israel y a la AMIA. Por Decreto Nacional 812 del 12 de julio de 2005 fue aprobada el acta de fecha 4 de marzo de ese mismo año en la cual se reconoció la responsabilidad del Estado Nacional en relación con el atentado perpetrado el 18 de julio de 1994 contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). En la audiencia ante la Comisión Interamericana, se llegó a una "solución amistosa" en la que se convino "Promover la sanción de una ley de reparación para todas las víctimas del atentado". Así fue sancionada la Ley 26.690 (promulgada el 27 de julio de 2011) sobre reparación a las víctimas del atentado a la Embajada de Israel. En tanto que la Ley 27.139 (sancionada el 29 de abril de 2015) dispuso un beneficio extraordinario similar indemnizatorio por única vez respecto de las víctimas del atentado perpetrado a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), sita en la calle Pasteur 633 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ocurrido el 18 de julio de 1994. Y por vía reglamentaria el 1º de septiembre de 2015 (Decreto 1823/2015) se reglamentó la forma de probar el fallecimiento o las lesiones, cumpliéndose así el acuerdo de 2004.

V. Principios invocados

En el panorama nacional, la Ley 21.507 menciona en su artículo 4 razones de "amparo y seguridad social", y en sendos decretos del año 2010 firmados por la presidenta Fernández de Kirchner al concederse dicho beneficio fundado en dicha ley se invocaron "principios de justicia material, morales y de solidaridad social", (Decreto 213/2010 del 4 de febrero de 2010 respecto del Cabo (R)

(2) Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas de actos de terrorismo*, edición revisada, Nueva York, Naciones Unidas, 2012.

(3) Cfr. Irene Muñoz Escandell, *Estatuto jurídico de las víctimas del terrorismo en Europa. Estudio de Derecho Comparado*. Libro Gris, Parlamento Europeo, 2017.

(4) María del Carmen Alba Figuro, "Derecho, facilidades y posibilidades jurídicas de la víctima del terrorismo en el actual marco del proceso penal", en Gobierno de España, Ministerio de Justicia, Boletín del Ministerio de Justicia, año LXXII, n° 2208, mayo 2018 (Estudios Doctrinales); María Alejandra Pastrana Sáenz, *La nueva configuración de los delitos de terrorismo*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2020 (Colección Derecho Penal y Procesal Penal).

(5) Luis R. Aizpíolea, *ETA, Del cese del terrorismo a la disolución*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2021.

(6) Juan Martín Vocos Conesa, "Las 'leyes reparatorias' de violaciones a los derechos humanos, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema", en Edgardo Tobías Acuña [et al.], *Estudios de Derecho Público*, prólogo de Alberto Antonio Spota [h], Buenos Aires, Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 2013, ps. [1073]-1091.

Nicolás Gregorio Vedia de la Gendarmería Nacional), “factores de equidad, oportunidad y conveniencia” y “el principio de justicia material, la entidad de las consecuencias, los principios morales y de solidaridad social” (Decreto 1158/2010 del 11 de agosto de 2010 respecto del Cabo (R) Damián Lindor Villafañe de la misma fuerza), en tanto que el Decreto 70/91 invocó “razones de equidad” (cons. 13). Pero también “mitigar el dolor, la angustia, la tristeza y la impotencia sufrida por tantos años de olvido” (Decreto 829/2019).

Por su parte, en el Preámbulo de la ley española, se destacan en su primer párrafo los conceptos de “homenaje”, “compromiso”, “reconocimiento”, “respeto”, “solidaridad debida”, “memoria”, “dignidad”, “justicia” y “verdad”. Se trata de un racimo de principios en cuya virtud el Estado reiteró (o asumió) el compromiso de perseguir y derrotar al terrorismo “en todas sus manifestaciones”. En su segundo párrafo se menciona que el fundamento del dispositivo normativo se basa en cuatro ideas fuerza: “memoria”, “dignidad”, “justicia” y “verdad”, pero el objeto final es la “reparación integral de la víctima”. El párrafo tercero menciona a la memoria como garantía de no olvido y como herramienta esencial para deslegitimar ética, social y políticamente al terrorismo. En el quinto párrafo se expresa: “En este sentido, es incompatible con la participación democrática en los distintos ámbitos de representación el apoyo o la justificación del terrorismo”. En el séptimo, se expone que “la presente Ley es también una manifestación de la condena más firme de la sociedad española hacia el terrorismo practicado en nuestra historia, incompatible con la democracia, el pluralismo y los valores más elementales de la civilización. Nuestro reconocimiento a sus víctimas mediante esta Ley es la mejor forma de denunciar su sinrazón a lo largo de todos estos años”. En el octavo, se consignó: “El desarrollo de estos principios en la presente Ley y en los términos que ella establece debe perseguir la reparación moral, política y jurídica de las víctimas, expresión a su vez de la solidaridad debida con ellas y sus familias, atendiendo al daño sufrido y a su mejor y más pronta recuperación”. Y, por último, en el décimo quinto: “La dignidad de la sociedad se mide también por la dignidad con la que ampara y protege a quienes han sido víctimas de las acciones del terrorismo. Por ello constituye un eje fundamental de la Ley la defensa de la dignidad y el respeto a la memoria de quienes física o psicológicamente, sufrieron los daños directos y a sus familias”.

El proyecto de una ley reparatoria debe considerar todos estos principios.

VI. Beneficiarios

La Ley 21.507 previó como beneficiarios al personal militar de las Fuerzas Armadas y el de seguridad de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina, en situación de actividad o retiro, “víctima de una acción subversiva o que como consecuencia de su intervención en la lucha antisubversiva resultare con la inutilización o disminución psicofísica permanente” y en el primer caso sus causahabientes (artículos 1, 3, 4 y 8) resultando excluidos quienes no obstante haber “intervenido” en este tipo de acciones, “lograron salir indemnes” [SCN, Ramón Manuel Vega c/ Estado Nacional (Ministerio de Defensa-Comando en Jefe del Ejército) del 19/6/1986] pero incluyendo a quienes padecieron un accidente “en y por acto del servicio” que le produjera un deterioro en su salud, que le crea una situación de incompatibilidad con la prosecución de sus tareas castrenses (Procuración del Tesoro de la Nación, Dictamen s/n, Tomo 186, pág. 69, del 24 de agosto de 1988, exped. 2072-87). En otros casos, menores de 21 años con progenitores víctimas de desaparición forzosa y otros familiares (Ley 23.466, arts. 1 y 2); personas que durante la vigencia del estado de sitio hubieran sido puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional por acto emanado de este y sus derechohabientes (Decreto 70/91, arts. 1, 2 y 7), ampliado a quienes hubiesen sufrido detención en virtud de actos emanados de tribunales militares (Ley 24.043, arts. 1, 2 y 5); personas en situación de desaparición forzada “y sus causahabientes y uniones matrimoniales de hecho que tuviesen una antigüedad de por lo menos dos años anteriores a la desaparición o fallecimiento, según el caso (Ley 24.411, arts. 1, 2 y 4); y personas que hubiesen fallecido o sufrido lesiones graves o gravísimas en ocasión del atentado perpetrado a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA)” (art.

1), y en caso de fallecimiento aplicación analógica del orden de prelación establecido en la normativa vigente respecto de las sucesiones intestadas (Ley 27.139, arts. 1, 2 y 3).

La aplicación de la Ley 24.043 a los exiliados fue por vía de la analogía, ya que dicho supuesto no estaba incluido dentro de sus disposiciones resarcitorias⁽⁷⁾. Sin embargo, el Decreto 829/2019, dictado un día antes de finalizar su mandato por el ex presidente de la Nación, Mauricio Macri, mediante el cual estableció el pago de una indemnización a los familiares de las víctimas del intento de copamiento del Regimiento de Infantería de Monte N° 29 organizado por Montoneros y también a quienes participaron de la defensa de la unidad militar, ataque terrorista, bautizado como “Operación Primicia”, cometido el 5 de octubre de 1975. Cabe observar que de los 13 guerrilleros abatidos en el ataque montonero, reconocidos como víctimas del terrorismo de Estado –pese a que se levantaron en armas contra un gobierno democrático– y que figuran en el Parque de la Memoria, familiares de al menos 9 de ellos cobraron entre 2001 y 2014 cerca de 81 millones y medio de pesos a valores actualizados por inflación. Inútiles han sido los reclamos para que el Ministerio de Defensa reglamente la norma, lo que demuestra la voluntad de no cumplir la norma.

Cabe agregar que la categoría víctima ha alcanzado un lugar preponderante en las políticas públicas contemporáneas de Derechos Humanos orientadas a gestionar las consecuencias de conflictos armados internos o terrorismo de Estado. En diferentes países de Latinoamérica –como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú y Uruguay–, de la región de los Balcanes –como la antigua Yugoslavia– o de África –como Congo, Nigeria, Sierra Leona y Sudáfrica– se puede observar la proliferación de leyes, programas de gobierno e iniciativas conmemorativas, destinados a identificar, reparar y conmemorar a las víctimas. Estas acciones suelen incluir la creación de monumentos y memoriales públicos para recordar a los desaparecidos o asesinados, y de leyes para reparar por vía jurídica o administrativa a los secuestrados, a los familiares de personas detenidas-desaparecidas o a las personas o los grupos que sufrieron el desplazamiento forzado de sus tierras, entre otras causas.

Junto a los conceptos de derechos humanos, memoria, verdad, justicia, reparación, reconciliación y perdón, la categoría víctima se ha instalado en nuestra manera de representar la violencia del mundo para dar sentido a un armazón social, político y económico, donde el sufrimiento funciona como un recurso para reivindicar y acceder a ciertos derechos supuestamente garantizados por el Estado moderno.

El proyecto de una ley reparatoria debe considerar un claro desarrollo de la restauración integral de las víctimas de todo tipo de terrorismo, y la acción estatal no debiera limitarse a un asistencialismo económico, sino que debería extenderse a actos dotados de solemnidad en cuya virtud las víctimas de organizaciones terroristas en la Argentina sean consideradas como “orfebres del bien común, de la reconstrucción social, de la ética cívica, de la cultura de la tolerancia, y la justicia que engendra la paz”⁽⁸⁾.

VII. Período reparable

En cuanto a los períodos históricos y las condiciones político-jurídicas que han delimitado el daño a reparar estatalmente, en un primer momento se consideró partir del 1° de enero de 1970 (Ley 21.507, art. 8). Las leyes que siguieron se refirieron fundamentalmente al período llamado “dictatorial”, comprendido entre los años 1976 y 1983 en que se suspendieron las garantías constitucionales, tuvo vigencia el estado de sitio o la actuación de tribunales militares (Ley 24.043). “Causahabientes de toda persona que hubiese fallecido como consecuencia del accionar de las fuerzas armadas, de seguridad, o de cualquier grupo paramilitar con anterioridad al 10-12-83” (Ley 24.411, art. 2). Período hasta el 10 de diciembre de 1983 (Ley 26.913, arts. 1 y 3). Y, por último, se amplió a otros períodos históricos previos, como el que siguió al golpe militar de Aramburu contra el segundo gobierno peronista (1955)

(7) Federico Casiraghi, “La reparación del exilio en la Argentina. La Corte Suprema y un fallo imperdible”, en La Ley, 10/12/2019 (AR/Doc/3466/2019).

(8) A. Beristain Ipiña, *Protagonismos de las víctimas de hoy y mañana (Evolución en el campo jurídico penal, prisional y ético)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 303.

y el Plan CONINTES (Conmoción Interna del Estado) decretado en 1958 durante el gobierno de Frondizi: Hechos ocurridos entre el 16 de junio de 1955 y el 9 de diciembre de 1983, levantamientos del 16 de junio de 1955 y del 16 de septiembre de 1955, detenidos, procesados, condenados y/o a disposición de la Justicia o por los Consejos de Guerra, conforme lo establecido por el Decreto 4161/55, o el Plan CONINTES (Ley 26.564, arts. 1 a 6). En ocasión del atentado perpetrado a la embajada del Estado de Israel en la República Argentina, en la calle Arroyo 910 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ocurrido el 17 de marzo de 1992 (Ley 26.690, arts. 1 y 2).

De modo que los límites temporales de la categoría víctima del terrorismo de Estado se fueron transformando, corriéndose o de manera progresiva: la existencia de víctimas del terrorismo de Estado se desplazó a un período que abarca veintiocho años de extensión.

El proyecto que considere la reparación de las víctimas de las organizaciones terroristas debería iniciarse cuando grupos armados en Argentina, invocando un derecho a reformar la sociedad mediante la llamada guerra revolucionaria, iniciaron sus diversas acciones de terror en su aparición, en 1958 /1959⁹⁾.

Dentro de este marco temporal ubicamos como primer atentado al que costó la vida a María Guillermina Cabrera Rojo, asesinada el 12 de marzo de 1960 por terroristas subversivos “Uturuncos”, y como última acción de organizaciones terroristas el ataque a la Unidad del Ejército ubicada en La Tablada, que se produjo el 23 de enero de 1989, y dejó como saldo la muerte y lesiones de varios agentes del Estado.

Así, parece conveniente, para evitar equívocos, que la ley referida a la reparación incluya en sus fundamentos el nombre de los muertos y heridos que la violencia de las organizaciones guerrilleras dejó como saldo, datos que son asequibles, se encuentran documentados y divulgados, sin necesidad de sentencias judiciales que los individualicen. El legislador debe hacer el esfuerzo historiográfico y plasmar en la ley a las víctimas del terrorismo impulsado por distintas organizaciones en la Argentina.

VIII. Carácter de la reparación

La denominación varía entre “subsidio extraordinario” (Ley 21.507, arts. 1 y 5), “pensión no contributiva” (Ley 23.466, art. 1), “beneficio” (Ley 24.043, art. 1), “beneficio extraordinario” (Ley 24.411, art. 1), “resarcimiento económico” (Ley 26.690, art. 5), “pensión graciable” (Ley 26.913, art. 1) y “beneficio extraordinario por única vez” (Ley 27.139, art. 1).

Como se ve, a través de diversos gobiernos de signo contrario, ha existido voluntad de indemnizar a víctimas del terrorismo. En cada caso se ha sectorizado. Ahora se trata de reparar a todas las víctimas, cualquiera sea el sentido de ese terrorismo, y nadie debe quedar fuera del círculo reparatorio, respetando el principio de igualdad ante la ley respecto de quienes se encuentran en idéntica o similar situación. Pero, sobre todo, aplicando los “principios de justicia material, morales y de solidaridad social” y de equidad mencionados en el decreto firmado por Cristina Fernández de Kirchner en 2010 en favor de dos integrantes de la Gendarmería Nacional.

El proyecto de una ley reparatoria debe considerar una reparación económica análoga a la desplegada en el atentado contra la AMIA, con el derecho a peticionar por los herederos de las víctimas fallecidas o de las que sufrieron heridas o daños, si estas no estuviesen vivas hoy en día.

IX. Determinación del monto

Ya se ha visto que, en cuanto a la determinación del monto del beneficio, las indemnizaciones tomaron como parámetro el salario más alto pagado por la Administración Pública Nacional a sus empleados militares (Ley 21.507, art. 2), o a la remuneración mensual de los agentes del nivel más alto del escalafón para el personal civil de la administración pública (Ley 24.411, arts. 1 y 8; Ley 26.913, art. 5), o igual a la treintava parte de la remuneración mensual asignada a la categoría superior del escalafón (Ley 24.043, arts. 4 y 6; Decreto 7091, arts. 6, 9, 10 y 11), o al setenta y cinco por ciento (75%) del salario

mínimo vital y móvil y cobertura del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados “en caso de pensión” (Ley 23.466, arts. 3 y 4).

Entre 1991 y 2004 fueron aprobadas tres leyes nacionales que indemnizan, respectivamente, a los presos políticos, los familiares de desaparecidos y los hijos nacidos en cautiverio. En 2010, la provincia de Buenos Aires también sancionó su propia ley de reparación: la primera norma del país que otorga una pensión graciable a ex detenidos. La extensión del programa en cuanto a delitos y víctimas, como en cuanto al dinero que se ha destinado a ello, estimada en 2006 en tres mil millones de pesos equivalentes en ese tiempo a mil millones de dólares, abarcaba un número cercano a dieciséis mil víctimas, lo que resultaba llamativo para un Estado con serias dificultades económicas y financieras.

El proyecto de una ley reparatoria, por un elemental principio de igualdad ante la ley, debe considerar montos de reparación análogos a los que se establecieron para los habitantes argentinos víctimas en el atentado a la AMIA, que es el último caso reparatorio.

X. Justificación probatoria

En todos los casos la legislación nacional previó un trámite sumarisimo ante el órgano administrativo (Ministerio del Interior) con recurso en caso de denegatoria ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal (Ley 21.507, art. 1; Decreto 70/91, art. 5; Ley 24.043, art. 3; Ley 24.411, arts. 3 y 6; Ley 26.912, art. 6; Ley 26.690, arts. 3 y 4; Ley 27.139, arts. 3, 4, 9 y 10).

Nosotros creemos que una ley reparatoria debe dar con carácter enunciativo los nombres de las víctimas, con la fecha y el lugar en que se produjo el atentado. En este caso no se necesitaría más que la acreditación del derecho de los peticionarios al cobro de indemnizaciones. Sin perjuicio de lo expuesto, en el supuesto en que la ley de reparación integral haya omitido algún atentado de organización terrorista que haya producido víctimas, quien se considere con derecho a la indemnización reparatoria deberá hacer la petición basado en base a cualquier tipo de medidas de pruebas, quedando en el Estado la responsabilidad de acreditar lo que se pide en forma sumaria. La denegatoria de lo pedido sería apelable con el mecanismo recursivo que se estableció para las víctimas de la AMIA.

XI. Requisitos de prejudicialidad

Las exigencias morales de reparación se presentan entrelazadas con valuaciones económicas.

La reparación económica es, tanto en la normativa como en la práctica, la manera más habitual de reparación a la víctima y la tradicionalmente contemplada por los códigos del siglo XIX. Y su acceso solamente es posible mediante el paso previo por el proceso judicial. Ser responsable significa estar obligado a resarcir el daño. En la actualidad, la reparación asume diversos significados de acuerdo con el contexto en el cual sea utilizada. Pero ya en sus inicios, desde el Código de Hammurabi (siglo XVII a. C.) las nociones de responsabilidad civil y penal estaban fusionadas y se confundían la una con la otra. Si el antiguo derecho francés fue influenciado por los textos legales romanos que establecieron la distinción entre acciones penales y acciones “reipersecutorias”, los franceses, a diferencia de los romanos, se separaron de la casuística y se concentraron en establecer una regla teórica. El jurisconsulto Jean Domat (1625-1696), que siguió el movimiento de codificación de los principios generales comenzado con Charles Dumoulin (1500-1566), consagró por primera vez el principio general de la responsabilidad civil, que dispuso como consecuencia de todas las clases de obligaciones particulares y de no dañar a nadie: quienes causaran cualquier daño estaban obligados a repararlo. El hecho de establecer una regla general permitió ampliar la noción de perjuicio reparable. Ciertamente que la reparación a la víctima ha sido una finalidad secundaria del proceso penal tradicionalmente, siendo las principales la represión de la conducta delictiva y la tutela jurídica.

A mediados de los ochenta, solo un grupo relativamente reducido de víctimas directas del gobierno de facto había accionado en la justicia civil contra el Estado nacional, exigiendo un resarcimiento por daños y perjuicios por los años de detención sufrida sin los debidos procesos judiciales. Esas demandas habían sido satisfechas por la justicia solo en parte. Una proporción de esos reclamos

[9] Ver: Guillermo Palombo-Santiago M. Sinópoli, *La batalla por el relato. Ensayo historiográfico sobre la guerra revolucionaria en Argentina 1959-1989*, Ediciones Lilium, Buenos Aires 2020, ps. 77 y siguientes.

había sido desestimada por los jueces intervinientes, quienes consideraron que las acciones habían sido iniciadas fuera de los plazos que determina la ley.

Quienes pretendían acogerse al beneficio debían desistir de la acción por daños y perjuicios y del derecho ejercitados en los respectivos procesos o demandas judiciales en trámite y renunciar a entablar futuras acciones judiciales por el mismo hecho, o bien ejercitar la opción. Se trataba de considerar la opción de continuar los juicios o solicitar la indemnización prevista por la ley (Decreto 70/91, art. 4; Ley 26.690, art. 12 y Ley 27.139, art. 11).

En España, según la Ley 29/2011, para que una víctima pueda ser reparada a través del sistema de Justicia, se exige la existencia de una sentencia con condena indemnizatoria en un proceso penal, en el que por lo general se ejercitará la acción de compensación o bien en un proceso civil, caso excepcional en la práctica, porque se hayan reservado las acciones. Y esto se exige ineludiblemente en España para acceder a la ley reparatoria de crímenes cometidos por el terrorismo, para acceder a las “ayudas” para las víctimas de terrorismo, que nacen como derechos de previsión legislativa y por razones de carácter ético y de justicia material.

Un proyecto de ley reparatoria debe considerar la viabilidad de las indemnizaciones sin requisito necesario de prejudicialidad, porque él no ha sido exigencia de nuestra legislación nacional, que prefirió resarcir sin intervención de los Tribunales de Justicia, y no se ve por qué motivo debiera introducirse un mecanismo más gravoso.

XII. Incompatibilidades

En general, el beneficio ha sido considerado incompatible y excluyente de otros subsidios, beneficios o indemnizaciones por el mismo concepto y con cualquier acción judicial por daños y perjuicios (Ley 21.507, art. 7; Ley 23.466, art. 5; Ley 24.043, art. 9; Ley 24.411, art. 9; Ley 27.139, art. 12), y excepcionalmente, en caso de pensión graciable, de carácter independiente de cualquier otra reparación (Ley 26.913, art. 2). Un proyecto de ley reparatoria debe poner fin al derecho que pudiera caberle al legitimado para accionar judicialmente contra el Estado nacional, por la acción terrorista sufrida. Empero esa reparación no debe ser incompatible con la análoga que se otorguen por parte de estados provinciales o municipales, sobre todo por el enorme tiempo transcurrido sin haber obtenido reconocimiento en la categoría de víctimas.

XIII. Caducidad

En general, la legislación ha dispuesto la caducidad automática, ya sea por haber llegado el beneficiario a los 21 años (Ley 23.466, arts. 6 y 8) o bien un plazo de presentación de seis meses bajo apercibimiento de caducidad (Ley 23.466, arts. 6 y 8; Decreto 70/91 art. 8; Ley 24.411 art. 7; Ley 26.690, art. 4) o amparándose en la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad determina la no existencia de plazos máximos temporales de presentación para ejercer los derechos que el régimen otorga (Ley 26.913, art. 4), si bien en la práctica se han concedido prórrogas.

El proyecto de una ley reparatoria debe seguir el camino abierto por la Ley 26.690, art. 4; y por ende la petición del resarcimiento económico deberá efectuarse, bajo apercibimiento de caducidad, dentro de los ciento ochenta (180) días de la fecha de entrada de la ley proyectada o si requiere de reglamentación desde que esta se encuentre vigente, sin perjuicio de la concesión de prórrogas.

XIV. Discusión pública

Por su proyección social, todo proyecto de ley reparatoria requiere de una amplia discusión pública y parla-

mentaria y ello parece no haber sucedido particularmente en cuanto a las disposiciones que integran el segundo bloque de legislación reparatoria. Son numerosos los autores que han puesto de relieve que en el caso argentino la discusión pública de las leyes reparatorias fue, para distintos actores, difícil de abordar y que las medidas reparatorias no generaron una discusión pública abierta, sino meramente sectorial. Para algunos, la falta de debates se debió al consenso que existía en todo el arco político respecto de la obligación del Estado de reparar, sobre todo a partir de las exigencias de la CIDH, pero para otros tal interpretación es demasiado simplista, y más bien se inclinan a pensar que la notoria dificultad por parte del Parlamento para procesar ciertas discusiones llevó al oficialismo a promover una aprobación con votos propios eludiendo el debate abierto en el Congreso⁽¹⁰⁾ circunstancia que explicaría por qué el tratamiento de las Leyes 24.043 y 24.411 prácticamente no fue objeto de debates en el Parlamento. Concluyen, por lo mismo, que en el seno del Congreso de la Nación el debate fue evitado intencionalmente porque los impulsores de las leyes temían que no se aprobaran si la discusión se desataba entre las distintas fuerzas políticas, ya que algunos sectores sociales seguían reclamando que aquello había sido una “guerra” y que, en tal caso, había que reparar a las víctimas de todos los bandos. Esta falta de debate se debió a la dificultad de la clase dirigente para afrontar un debate serio sobre la violencia pasada, ya que su abordaje remite necesariamente a la actuación de cada fuerza política durante ese período y a una revisión profunda aún pendiente. Por otra parte, la ausencia de fundamentos en los textos de ambas leyes abona esta hipótesis, sobre todo si se considera que aquellos no estaban ausentes ni del Decreto 70/91 que las precedió ni de los proyectos que el Poder Ejecutivo envió al Congreso en cada caso.

Para evitar esos desaciertos del pasado, un proyecto de ley reparatoria destinada a cerrar el tiempo de los reclamos, que canalice las bases aquí sentadas en una ayuda compensatoria estatal, necesita la más amplia fundamentación en su expresión de motivos. Su publicación en los medios masivos de difusión permitirá que las nuevas generaciones tomen conciencia de la gravedad de las acciones terroristas llevadas a cabo por distintas organizaciones en el país, y contribuir a prevenir su futura repetición. Por otra parte, las víctimas, o quienes puedan representarlas, recibirán satisfacción del injusto olvido vivido y de la voluntad de reparación por parte de la sociedad. Cabe manifestar la esperanza de que en el Congreso Nacional los legisladores que asuman la tarea de elaborar un proyecto al respecto puedan dar un debate serio, acorde a la trascendencia del tema que, por otra parte, permitirá cerrar un ciclo histórico inconcluso, demostrando una verdadera voluntad democrática.

VOCES: ESTADO NACIONAL - PODER EJECUTIVO - MINISTERIOS - FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD - PENA - DETENCIÓN - DELITOS CONTRA LA LIBERTAD - DAÑOS Y PERJUICIOS - INDEMNIZACIÓN - JUSTICIA MILITAR - SENTENCIA - DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - JURISPRUDENCIA - TRATADOS INTERNACIONALES - ORGANISMOS INTERNACIONALES - DERECHO CONSTITUCIONAL - CONSTITUCIÓN NACIONAL

(10) Entre otros, Mariana Luzzi, “Pagar para reparar. Debates públicos y dilemas privados ante las políticas de reparación económica a las víctimas del terrorismo de Estado”, en Sandra Gayol y Gabriel Kessler (eds.), *Muerte, política y sociedad en la Argentina*, Buenos Aires, Edhasa, 2015, p. 256.