

Justicia Transicional: ampliación de las leyes de reparación y el caso del insilio en la República Argentina

Agustín Túpac Cifre Puig

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, CABA, Argentina

Universidad Nacional de Moreno, Moreno, Argentina

Universidad Nacional de Avellaneda, Avellaneda, Argentina

✉ atupac@gmail.com

📅 Fecha de recepción: 15/05/2020 – Fecha de aceptación: 30/06/2020

Cómo citar este artículo: Cifre Puig, A.T. (2021). Justicia transicional: ampliación de las leyes de reparación y el caso del insilio en la República Argentina. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Vol. 11, N° 1 (enero-julio). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; pp. 3-23. ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2021-v11n1a01>

Resumen: En este trabajo intentamos trazar una línea cronológica sobre las políticas de reparación llevadas a cabo en la República Argentina desde el fin de la última dictadura militar (1983) hasta la actualidad. De esta manera, veremos cómo se inician –aunque de manera sectorizada– algunos reconocimientos por parte de organismos públicos hasta constituir una diversa normativa que intenta abarcar varios casos y amplía, a su vez, el marco temporal indemnizado. Asimismo, analizaremos cómo, mediante la interpretación judicial, se han extendido los márgenes de las leyes.

Finalmente, en el contexto de la extensión de las políticas reparatorias en nuestro país y teniendo en cuenta la pérdida de derechos y el daño infringido a quienes lo padecieron, nos preguntamos si el insilio debe ser considerado como un caso que necesita regularse. Con este propósito realizamos una serie de entrevistas a distintos damnificados.

Palabras clave: Justicia Transicional; leyes de reparación; insilio; Argentina.



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Transitional Justice: extension of the laws of reparation and the case of insilio in the Argentine Republic

Abstract: This article presents a chronological timeline focused on the reparation policies carried out in Argentina since the end of the last military dictatorship in 1983 to the present. It illustrates their origin, starting with some few sectorized acknowledgments by public sector institutions until becoming a diverse regulation able to cover several cases. Such reparation policies have extended the compensation time frame, and by means of judicial interpretation, even the margins of the law.

Finally, in the context of the expansion of reparation policies in Argentina, it is necessary to ask whether internal exile should be considered as a case that needs to be regulated, taking into account the loss of rights and the damage inflicted on those who suffered it. For this purpose, a series of interviews with different victims were conducted.

Key words: Transitional Justice; repair laws; insile; Argentina.

Justiça Transitória: extensão das leis de reparação e caso de insilio na República Argentina

Resumo: Nestetrabalho, procuramos traçarumalinha cronológica das políticas de reparação realizadas na República Argentina desde o final da última ditadura militar (1983) até os diasatuais. Dessa forma, veremos como, embora de maneirasetorial, algunsreconhecimentos por órgãos públicos são iniciados até que se tornemumaregulamentação diferente que tentaabrangervários casos e, por sua vez, prolonga o prazo compensado. Da mesma forma, através da interpretação judicial, as margens das leisforam ampliadas.

Por fim, no contexto da extensão das políticas reparadoras emnosso país, vale a pena perguntar se o insiliodeve ser considerado como um caso que precisa ser regulamentado, levando emconsideração a perda de direitos e os danos infligidos a quem o sofreu. Para essefim, umasérie de entrevistas foi realizada com diferentes vítimas.

Palavras chave: Justiça de transição; leis de reparo; insilio; Argentina.

*No me cabe duda que el que se quedó, fue porque no pudo irse
y el que se fue, lo hizo porque no pudo quedarse.*

Proyecto de ley de López Arias presentada por Jarque en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, 2005.

1. Introducción

En este trabajo intentamos trazar una línea cronológica sobre las políticas de reparación llevadas a cabo en la República Argentina desde el fin de la última dictadura militar (1983) hasta la actualidad. De esta manera, veremos cómo se inician –aunque de manera sectorizada–, algunos reconocimientos por parte de organismos públicos hasta constituirse en una diversa normativa que intenta abarcar varios casos y amplía, a su vez, el marco temporal indemnizado.

Asimismo, mediante la interpretación judicial se han extendido los márgenes de las leyes.

Finalmente, en el contexto de la extensión de las políticas reparatorias en nuestro país, cabe preguntarse si el insilio debe ser considerado como un caso que necesita regularse, teniendo en cuenta la pérdida de derechos y el daño infringido a quienes lo padecieron. Con este propósito se realizaron una serie de entrevistas a distintos damnificados.

2. La reparación como parte de la Justicia Transicional

Se conoce con el nombre de Justicia Transicional a una serie de instrumentos judiciales, administrativos y políticos que intentan articular procesos de transición –o puentes– entre un régimen político no deseado a uno idóneo.⁽¹⁾ En palabras de Uprimny Yepes *et al.* (2006): “La expresión ‘justicia transicional’ hace referencia a los procesos a través de los cuales se realizan transformaciones radicales de un orden social y político, bien sea por el paso de un régimen dictatorial a uno democrático, bien por la finalización de un conflicto interno armado y la consecución de la paz” (p. 13).

Luego de la segunda guerra mundial, bajo la égida del derecho humanitario y los derechos humanos, se comenzó a tratar el tópico de la correcta instrumentación de políticas de tránsito de escenarios de crisis (gobiernos autoritarios, conflictos armados, guerras civiles, etc.) a un estadio de paz civil. Estas políticas recibieron el nombre de Justicia Transicional en la década de 1980 y comenzaron a implantarse sobre los cambios políticos que se operaban en Europa Oriental, Latinoamérica y África. En la actualidad, pueden dividirse en: la creación de comisiones de investigación (comúnmente denominadas de “Verdad, Paz o Reconciliación”); el establecimiento de tribunales especiales o extraordinarios; la reforma de las instituciones estatales; la adopción de políticas de memoria; y las políticas o programas de reparación o indemnización para las víctimas (Guglielmucci, 2014).

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se define a las leyes de reparación como un “derecho a una indemnización por parte del Estado por no garantizar el derecho a la vida, integridad física y libertad de las víctimas”. Siguiendo el objeto de este trabajo, nos detendremos en el análisis de las políticas de reparación que fueron implementadas en nuestro país y dejaremos de lado las otras estrategias de Justicia Transicional.

3. Breve reseña de la normativa de reparación en la Argentina

Luego de concluida la dictadura cívico-militar autoproclamada como “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983), el gobierno democrático del Dr. Raúl Alfonsín se comprometió llevar a cabo políticas de revisión y documentación de

(1) Existen razonables críticas y objeciones respecto de la “idoneidad” a la cual debe aspirarse.

lo acontecido en aquellos años de terror mediante la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep) y a conformar tribunales para el juzgamiento de los militares responsables. El resultado de la investigación llevada a cabo por la Conadep fue la publicación del libro *Nunca Más* (1984), al tiempo que la política de juzgamiento concluyó con el Juicio a las Juntas (Crenzel, 2006).

En el marco de este gobierno, también se implementaron políticas de reparación que, si bien no eran de carácter general, actuaban sectorialmente sobre personas que habían visto vulnerados sus derechos en referencia a su vínculo con ciertos organismos nacionales. Este grupo de normas respondieron a la presión ejercida por los propios afectados y no recibió resistencias por parte del resto de la sociedad respecto de sus objetivos (Guemle, 2008, p.4). Entre estas normas, podemos nombrar a las leyes 23.053,⁽²⁾ 23.117,⁽³⁾ 23.238,⁽⁴⁾ 23.523,⁽⁵⁾ 23.278⁽⁶⁾ y 23.466.⁽⁷⁾

En el año 1984 se dictó la ley 23.053, que dispuso el reingreso de funcionarios declarados prescindibles durante la dictadura a la planta permanente activa del servicio exterior de la Nación. Por su parte la ley 23.117, que se sancionó en el mismo año, estableció la reincorporación de los trabajadores de las empresas del Estado que hubieran sido cesanteados por causas políticas y gremiales.

En 1985 se dictaron tres leyes reparatorias: la ley 23.238, que dispuso la reincorporación y el reconocimiento del tiempo de inactividad a los efectos laborales y previsionales de los docentes que habían sido declarados prescindibles o cesantes por causas políticas, gremiales o conexas hasta el 9 de diciembre de 1983; la ley 23.523, que dictaminó la reincorporación de los trabajadores bancarios despedidos por razones políticas; y la ley 23.278, que se dirigió a aquellas personas que, por motivos políticos o gremiales, fueron dejadas cesantes, declaradas prescindibles o forzadas a renunciar a sus cargos públicos o privados, o se vieron obligadas a exiliarse. Asimismo, estableció que el período de inactividad se computaría a los efectos jubilatorios.

En 1986, la ley 23.466 previó la concesión de una pensión a los cónyuges e hijos de las personas desaparecidas, en una búsqueda de mitigar los problemas socioeconómicos que aquellas personas padecían. Con esta norma se inaugura una nueva etapa de beneficios generales. Este cambio acompaña un fuerte debate en el seno de las asociaciones de derechos humanos (DDHH), donde se

(2) BO, 04/04/1984 (Nº 25.400).

(3) BO, 07/11/1984 (Nº 25.547).

(4) BO, 15/10/1985 (Nº 25.783).

(5) BO, 28/10/1988 (Nº 26.496).

(6) BO, 05/11/1985 (Nº 25.798).

(7) BO, 16/02/1987 (Nº 26.086).

comienza a discutir el establecimiento de una indemnización a los damnificados de la dictadura.

En octubre de 1988 el Grupo de Iniciativa para una Convención Contra la Desaparición Forzada de Personas⁽⁸⁾ organizó un coloquio internacional en la ciudad de Buenos Aires sobre el crimen de desaparición forzada de personas. Allí, se discutió la elaboración de un anteproyecto de Convención Internacional para la Prevención y la Sanción del Delito de Desaparición Forzada para ser presentado en la Asamblea General de Naciones Unidas.

La posibilidad del reconocimiento de una indemnización por desaparición forzada por parte del Estado generó conflictos entre los organismos de DDHH, ya que algunos planteaban que aceptar dicha reparación era deshonar la memoria de las personas desaparecidas.⁽⁹⁾ Finalmente, este disenso fue perdiendo fuerza y se impuso la postura de la aceptación de una indemnización por aquel delito; no obstante, el tema siempre fue tratado de una manera muy reservada en dichas organizaciones por lo delicado que resultaba el tema para los familiares de las víctimas.

Puede encontrarse una contradicción en las políticas transicionales del gobierno de Raúl Alfonsín. Como ya dijimos, si bien apoyó fuertemente y promovió el archivo y la memoria a través de la Conadep, y además impulsó el juzgamiento de los responsables militares (hasta el estancamiento que significó la ley de “punto final” y “obediencia debida”), en lo que incumbe a las políticas de reparación, sus iniciativas fueron sectoriales y fragmentadas, ya que solo la ley 23.466 estableció un régimen general.

A las leyes de “punto final”⁽¹⁰⁾ y “obediencia debida”⁽¹¹⁾ se les agregaron, en los años 1989 y 1990, los decretos de indultos a militares y civiles otorgados por el

(8) El Grupo de Iniciativa para una Convención Contra la Desaparición Forzada de Personas estaba integrado por juristas y organizaciones de DDHH como Abuelas de Plaza de Mayo, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Asociación de Abogados de Buenos Aires, Asociación Americana de Juristas, Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos, Asociación de Ex Detenidos Desaparecidos, Centro de Estudios Legales y Sociales, Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos- Desaparecidos (FEDEFAM), Instituto de Relaciones Internacionales, Liga Argentina por los Derechos del Hombre, Madres de Plaza de Mayo (Línea Fundadora), Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos, Movimiento Judío por los Derechos Humanos, Oficina de Solidaridad con los Exiliados Argentinos, Servicio Paz y Justicia.

(9) Esta fue la postura de la Asociación Madres de Plaza de Mayo, que consideró que “quien cobra la reparación económica se prostituye” y que recibir dinero de la indemnización significa “vender la sangre” de sus hijos. Su posición generó una división en el seno de la misma asociación, generándose la división entre “Asociación Madres de Plaza Mayo Línea Fundadora” y “Madres de Plaza Mayo”.

(10) La ley 23.492 estableció la paralización de los procesos judiciales contra los militares que participaron del golpe de estado de 1976.

(11) La ley 23.521 estableció una presunción de que los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas cuyo grado estuviera por debajo de coronel no eran punibles, por ser subordinados.

recién asumido Presidente Carlos Menem,⁽¹²⁾ lo cual promovió que las víctimas y familiares de la dictadura acudieran a la CIDH para denunciar la violación de los tratados internacionales a los cuales Argentina había suscripto.⁽¹³⁾ En 1992 la CIDH elabora el Informe N° 28/92 mediante el cual establece que las leyes 23.492⁽¹⁴⁾ y 23.521⁽¹⁵⁾ y el decreto 1002/1989 son incompatibles con los tratados internacionales de DDHH y recomienda al gobierno argentino una justa compensación por las violaciones a los derechos de las víctimas y la adopción de medidas para juzgar a los responsables de dichas violaciones.⁽¹⁶⁾

Paralelamente las acciones por daño y perjuicios que demandaban al Estado por su accionar, se encontraban con el problema de la prescripción de la acción civil de dos años que imponía el Código Procesal.⁽¹⁷⁾ Esta situación significaba una inmensa injusticia contra los damnificados que, por distintos motivos, no habían demandado en tiempo y forma. El principal móvil de dicha demora se debía a que nadie tenía reales garantías que los gobiernos democráticos pudiesen consolidarse en ese tiempo. Años más tarde, los casos resueltos en las instancias inferiores sobre las indemnizaciones civiles llegaron a la Corte Suprema que resolvió de manera restrictiva la aplicación del plazo legal para demandar. Nuevamente, los damnificados recurrieron a la CIDH, que se pronunció al respecto en el Informe N° 1/93.

En la resolución de la CIDH se plasman los posicionamientos de los gobiernos de los presidentes Alfonsín y Menem. Mientras que el primero se negaba a llegar a un arreglo con los damnificados, el segundo se mostró comprensivo de la situación y hasta empatizó con ellos al manifestar que él mismo había sido detenido durante la dictadura y había realizado una demanda civil por ese motivo.⁽¹⁸⁾

(12) Nos referimos a los decretos 1002, 1003, 1004 y 1005 de 1989 y a los decretos 2741, 2742, 2743, 2744, 2745 y 2746 de 1990.

(13) Nos referimos a la Declaración Americana sobre Derechos, Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre DDHH.

(14) BO, 29/12/1986 (N° 26.058).

(15) BO, 09/06/1987 (N° 26.155).

(16) "1. Concluye que las Leyes N° 23.492 y N° 23.521 y el Decreto N° 1002/89 son incompatibles con el artículo XVIII (Derecho de Justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 2. Recomienda que el Gobierno de Argentina otorgue a los peticionarios una justa compensación por las violaciones a las que se refiere el párrafo precedente. 3. Recomienda al Gobierno de Argentina la adopción de medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la pasada dictadura militar. 4. Dispone la publicación del presente informe". CIDH, 1992.

(17) Artículo 4037, Código Civil Argentino: "Prescribese por dos años, la acción por responsabilidad civil extracontractual".

(18) "La Comisión concedió a las partes una audiencia el 11 de mayo de 1990 en la cual, después de escuchar a los peticionarios, los representantes del Gobierno argentino informaron que el Gobierno del Presidente Carlos Menem, que había asumido después de la contestación argentina al caso, no estaba necesariamente en desacuerdo con los peticionarios. Indicaron que el propio Presidente Menem había estado detenido por razones políticas durante el Gobierno militar, que simpatizaba con la situación de los peticionarios, y que quería brindarles una com-

Finalmente, bajo el gobierno del Presidente Menem se llega a un acuerdo en el que el Estado Argentino se compromete a reparar los daños civiles producidos como consecuencia de la detención ilegal durante la dictadura.

La resolución de la CIDH comprometió al Gobierno en la elaboración de una norma para reparar las violaciones que se habían cometido durante la dictadura como consecuencia de la detención ilegal y la desaparición de personas. En este contexto, son impulsadas la ley 24.043⁽¹⁹⁾ (que otorga indemnizaciones a las personas que hubieran sido puestas a disposición del P.E.N. durante la vigencia del estado de sitio o que, siendo civiles, hubiesen sufrido detención en virtud de actos emanados de tribunales militares) y la ley 24.411⁽²⁰⁾ (que otorga beneficios a las personas que se encuentren en situación de desaparición forzada –dicho beneficio debía ser percibido por medio de sus causahabientes–).

Posteriormente, se han sumado otras leyes que amplían la cobertura de la reparación frente a distintas situaciones. La ley 25.914⁽²¹⁾ fue sancionada en el año 2004 y estableció un beneficio para las personas que hubieran nacido durante la privación de la libertad de sus madres o, que siendo menores, hubiesen permanecido detenidos en relación a sus padres detenidos y/o desaparecidos por razones políticas. Esta ley también se extendió a las víctimas de sustitución de identidad. Por su parte, la ley 26.564⁽²²⁾ resolvió otorgar una reparación patrimonial, ampliando los beneficios que otorgan las leyes 24.043 y 24.411, sus ampliatorias y complementarias, para: 1) quienes entre el 16 de junio de 1955 y el 9 de diciembre de 1983 fueron detenidas o resultaron víctimas de desaparición forzada o muertas en las circunstancias establecidas en las mismas; 2) las víctimas del accionar de los rebeldes en los levantamientos del 16 de junio y 16 de septiembre de 1955. También abarca a las personas que durante el periodo de 1955 a 1983 fueron detenidas, condenadas o puestas a disposición de la justicia por los Consejos de Guerra, conforme al decreto 4161/1955, al Plan CONINTES o mediante la ley 20.840;⁽²³⁾ y 3) los detenidos que, por razones políticas, fueron puestos a disposición de juzgados federales o provinciales sometidos a cualquier otro régimen de detención de carácter político.

En particular, a los efectos de este estudio, nos interesa la ley 24.043, puesto que, debido a su posterior interpretación jurisprudencial, puede ser usada para

pensación adecuada. Los representantes del Gobierno presentaron a la Comisión copia del Decreto 798/90 del 26 de abril de 1990, que autorizaba la creación de una Comisión ad hoc en Argentina para redactar un proyecto de ley que brindara a los peticionarios la compensación que merecían. Tanto la Comisión como los peticionarios expresaron su aprobación por esta decisión del Gobierno" (CIDH, 1993).

(19) BO, 02/01/1992 (Nº 27.296).

(20) BO, 03/01/1995 (Nº 28.052).

(21) BO, 30/08/2004 (Nº 30.473).

(22) BO, 16/12/2009 (Nº 31.802).

(23) BO, 02/10/1974 (Nº 23.006).

tratar los casos de insilio. En este sentido, la normativa establecía una reparación económica para aquellas personas

.... que durante la vigencia del estado de sitio hubieran sido puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, por decisión de éste, o que siendo civiles hubiesen sufrido detención en virtud de actos emanados de tribunales militares, hayan o no iniciado juicio por daños y perjuicios, podrán acogerse a los beneficios de esta ley, siempre que no hubiesen percibido indemnización alguna en virtud de sentencia judicial, con motivo de los hechos contemplados en la presente. (Art. 1º, ley 24.043)

La ley también prevé que, en el caso de lesiones graves, desaparición o muerte de la víctima detenida la indemnización se incrementa (art. 4º). El beneficio debía tramitarse ante el Ministerio del Interior⁽²⁴⁾ y, en caso de denegación, el interesado puede apelar mediante un recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de Capital Federal (art. 3º). Respecto del plazo para presentar las solicitudes, se había previsto originalmente en ciento ochenta días (180) desde la entrada en vigencia de la ley, pero luego fue prorrogando en varias ocasiones.⁽²⁵⁾ La prueba se basa en una declaración bajo juramento realizada por los solicitantes, por su parte, las autoridades debe comprobar en forma sumarisima el cumplimiento de los requisitos establecidos y el tiempo que duro la detención.⁽²⁶⁾

4. Ampliación mediante la interpretación jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la ley 24.043

Bajo el amparo de la ley 24.043, una parte de las víctimas de detención ilegal accedieron a una reparación por las graves violaciones a los DDHH que se habían suscitado durante el régimen dictatorial en Argentina. Sin embargo, algunas situaciones fácticas no encajaban a pesar que la ley preveía que los arrestos domiciliarios o la libertad vigilada debían considerarse como extensión de la medida de detención.⁽²⁷⁾ Estas situaciones atípicas encontraron solución en la jurisprudencia. Por su importancia como Tribunal Supremo de la Nación, y por el condicionamiento que significa sus decisiones para los tribunales inferiores,⁽²⁸⁾ las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) constituyen el tema de estudio de este apartado.

(24) En la actualidad se tramita ante el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

(25) Nos referimos a las leyes 26.521, 26.178, 26.178, 25.985, 25.814, 24.906, 25.497, 24.436.

(26) Decreto 1023/92.

(27) Ley 24.043, art. 4º, 3er párrafo: "Los arrestos domiciliarios o libertad vigilada no serán considerados como cese de la medida".

(28) "Tan incuestionable como la libertad de juicio de los jueces en ejercicio de su función propia es que la interpretación de la CN por parte de esta Corte Suprema tiene, por disposición de aquella de la correspondiente ley reglamentaria, autoridad definitiva para la justicia de toda la República, que la interpretación de la Corte Suprema no tiene únicamente autoridad moral, sino institucional. Que apartarse de esa jurisprudencia mencionándola pero sin controvertir sus fundamentos (...) importa desconocimiento deliberado de dicha autoridad" (Fallos 212:51).

Del análisis de las sentencias en esta materia se desprende la búsqueda del significado del concepto “detención ilegal”. En este sentido, podemos establecer una cronología en la ampliación interpretativa de la **detención ilegal**, justificado sobre el entendimiento que el espíritu de la ley fue “**hacer justicia a todos aquellos que sufrieron una detención ilegal**”.⁽²⁹⁾ El desarrollo de esta idea nos permite establecer una línea argumental a nuestro propósito final.

En 1991, la Corte Suprema se expide en el antecedente “Noro” sobre los alcances del concepto “**libertad vigilada**” que aparece en el artículo 4º, párrafo 3, de la ley 24.043. El debate de autos trata de las condiciones en las cuales debe otorgarse la reparación a las personas que sufrieron libertad vigilada. El Máximo Tribunal entiende que corresponde incluir dentro de la figura de “libertad vigilada” tanto los casos que formalmente se ajustaron a la reglamentación del gobierno de facto y que fueron objeto de un acto administrativo debidamente notificado al interesado, como aquellos otros en los que la persona fue sujeta a un estado de control y de dependencia falto de garantías –o sin pleno goce de las garantías– demostrable en los hechos, que representó un menoscabo equiparable de su libertad.

Dicha argumentación descansa en la idea que “Lo esencial no es la forma que revistió el acto de autoridad (...) sino la demostración del menoscabo efectivo a la libertad, en los diversos grados contemplados por la ley 24.043”. El Tribunal entiende que fue la voluntad del legislador hacer justicia para todos aquellos que sufrieron una detención ilegal.

En el año 2000, la CSJN resuelve tres casos que darán basamento, tiempo más tarde, a la decisión contemplada en “Yofre Vaca Narvaja”. Nos referimos a los antecedentes “Quiroga”, “Bufano” y “Geuna”. Como refiere Vocos Conesa (2014):

Estos precedentes resultan de suma trascendencia, pues en ellos el Tribunal efectuó una interpretación de las normas que permitió ampliar la plataforma fáctica de la ley, otorgando el reconocimiento, no solo por el periodo en el cual la persona haya estado efectivamente detenida, sino también, por el lapso de tiempo en que se prolongó su exilio fuera del país, o bien, durante la vigencia del estado de sitio (p. 1080).

En “Quiroga”, el Máximo Tribunal, siguiendo el dictamen del Procurador General, consideró pertinente incluir bajo el beneficio de la ley 24.043 a la actora, quien estuvo detenida más de un año en la ESMA y, posteriormente, fue forzosamente exiliada en Venezuela luego de que la Armada le proveyera los pasajes aéreos. Aquí se consideró que la víctima debía ser igualada a aquellas personas que, estando a disposición del Poder Ejecutivo Nacional durante la dictadura, optaron por irse del país en el marco de la ley 21.650.⁽³⁰⁾ En particular, la Sra. Quiroga no

(29) Intervención del senador M., autor del proyecto de ley y miembro de la comisión informante. En *Diario de sesiones del Senado*, 30/10/1991, p.3387. Dicha cita aparece en autos “Noro, Horacio, J.”.

(30) Para el caso de las personas que estuvieron a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, el régimen de facto reglamentó el derecho constitucional de opción de salir del país (ley 21.650).

tuvo siquiera la posibilidad de optar ya que, de permanecer en el país, hubiera sido (en el mejor de los casos) detenida ilegalmente.

El *holding* del caso se basa en el argumento ya expuesto en “Noro”; es decir, del espíritu de la ley se desprende que se debe hacer justicia a todas aquellas víctimas de detención ilegal. En este sentido, se desarrolla una larga serie de argumentos sobre la interpretación de la ley, sobre su fin y sobre cuál fue la intención del legislador, para luego concluir que la situación de autos se encuentra incluida en la norma.

Esta interpretación es la que mejor concilia los hechos del caso y la finalidad reparadora de la norma, pues no debe olvidarse que el Legislador expresó su voluntad política de compensar económicamente a las personas privadas injustamente de su libertad durante la última ruptura del orden constitucional y que dio lugar a la intervención de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en cumplimiento de tal fin, inclusive extendió los beneficios a situaciones no contempladas en el proyecto de ley que originariamente envió el Poder Ejecutivo Nacional (v. fundamentos del proyecto de ley y las intervenciones de los senadores Marín y Solari Yrigoyen, en el debate parlamentario (...); así como las de los diputados Corchuelo Blasco, Gentile y Lázara (...), a la vez que contempló expresamente que tanto la opción para salir del país, como la situación de libertad vigilada no hacen cesar el beneficio (...). A mi modo de ver, restarle significación a la falta de libertad de la actora para modificar su situación de detenida, en la medida que ~~reitero~~ ni siquiera tuvo oportunidad de optar por salir del país, constituye una interpretación formalista de la ley y, por lo tanto, disvaliosa, que no se compecede ni con la finalidad de la norma ni con los supuestos que intenta reparar... (Fallos 323: 1421, considerando VII)

En “Bufano” se presenta otro contexto fáctico que, nuevamente, siguiendo el dictamen del Procurador General, la Corte comprende dentro de los beneficios de la norma reparatoria. Aquí, el Sr. Alfredo Bufano es detenido por un día, logra escapar de sus captores y por cinco meses vive en la clandestinidad para, definitivamente, exiliarse en México –previo paso por Uruguay y Brasil-. Si bien la Subsecretaría de DDHH consideró que no estaban dadas las condiciones para el otorgamiento del beneficio toda vez que su exilio había sido voluntario y, por lo tanto, solo correspondía reconocer la detención (un día), la sentencia de la CSJN vuelve sobre los precedentes “Noro” y “Quiroga” y manifiesta que es necesario dar lugar a la intención del legislador:

Ese propósito no puede ser obviado por los jueces con motivo de las posibles imperfecciones técnicas de su instrumentación legal, toda vez que ellos, en cuanto servidores del derecho para la realización de la justicia, no deben prescindir de la *legis ratio* y del espíritu de la norma (...) “La exégesis de la ley requiere la máxima prudencia, cuidando que la inteligencia que se le asigne no puede llevar a la pérdida de un derecho, o el excesivo rigor de los razonamiento no desnaturalice el espíritu que ha inspirado su sanción”. Así, se sostiene que el caso trata de determinar si el actor, “que estuvo ilegítimamente detenido y se fugó de sus captores”, es pasible de acceder a los beneficios que la ley 24.043 consagra a favor de quienes fueron privados de su libertad durante el estado de sitio...

Para estos supuestos, la ley 24.043 dispuso que se indemnice hasta el levantamiento del estado de sitio, porque aquella opción no suspende la orden de arresto.

La resolución del diferendo se inclina por reconocer entre los beneficiarios de la norma reparatoria al Sr. Bufano ya que, al igual que en el caso “Quiroga”, el exilio no fue una decisión voluntaria y libre, sino “consecuencia de la imposición ilegal de los que detentaban el Poder”.

El último de esta serie de casos es “Geuna”. Aquí, la actora, luego de estar detenida ilegalmente en el centro de detención La Perla (provincia de Córdoba) fue puesta en libertad bajo control en 1978 y, en mayo de 1979, bajo esta circunstancia, pudo salir del país –sin permiso de sus captores– con destino a España y luego a Suiza, en donde adquirió el estatus de refugiada. Es interesante el análisis comparativo que se hace con los casos “Quiroga” y “Bufano” como, asimismo, el lugar que se le da a “Noro” como base de interpretación.

En este contexto se dice que el “*thema decidendum*” consiste en determinar si, en el caso de los detenidos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional o por orden de tribunales militares en el último período de facto, que salieron del país sin cumplir con las disposiciones del decreto-ley 21.650, corresponde computar a efectos de otorgar el beneficio de la ley 24.043” (CSJN, Fallos 323:1460). Es decir, si los afectados de los exilios forzosos que no tuvieron la opción de salir del país prevista por las autoridades de facto en 1977, deben considerarse beneficiadas por la ley reparatoria.

Con buen criterio se deduce que existen elementos que se encuentran presentes en todas las situaciones como la efectiva detención de Quiroga, Bufano y Geuna y la salida del país para residir en otro. En cambio, hay otros elementos que difieren, como lo son las distintas circunstancias en las que se produjo la partida: “mientras que una fue obligada a exiliarse sin recuperar su libertad (Quiroga), otro pudo escaparse de sus captores y fugarse para permanecer en exilio (Bufano), en tanto que la tercera se fugó de un régimen de ‘libertad vigilada’”.

Finalmente, se advierte que en los tres casos existe un menoscabo de la libertad y que, dicha restricción debe ser indemnizada toda vez que ese fue el criterio del legislador al sancionar la ley 24.043. En otras palabras, se percibe que la causa del exilio es la detención ilegal y el posterior menoscabo de la libertad.

“Yofre de Vaca Narvaja” es la última sentencia que analizaremos. Aquí, como consecuencia de la persecución del gobierno de facto sobre la accionante y su grupo familiar (conformado por veintiséis personas), ella y su familia se vieron obligadas a pedir asilo político y diplomático en la embajada de México para, luego de conseguir el estatus de refugiados políticos, poder exiliarse en México. En el marco de dicha persecución, su hijo y su esposo fueron asesinados. En este precedente se plantea ante la CSJN la novedad de que la actora solicita ser acogida al beneficio de la norma sin el contexto fáctico de los casos “Quiroga”, “Bufano” y “Geuna”.

De los hechos se desprende la diferencia sustancial entre los casos anteriormente analizados. En el *sub lite*, el elemento “detención ilegal previa” al exilio no se configura, sino que solo se acredita la persecución sufrida por la accionante y su grupo familiar. Para resolver dicha controversia, el Tribunal Supremo toma para sí los argumentos vertidos por el Procurador General que, tras analizar los hechos y compararlos con “Quiroga”, “Bufano” y “Geuna”, amplía nuevamente los supuestos de la ley 24.043. Entre sus argumentos se sostiene que la decisión de la accionante de ampararse bajo la bandera de una nación amiga y emigrar, fue la única y desesperada alternativa que tuvo para salvar su vida ante la amenaza del propio Estado o, cuanto menos, para recuperar su libertad. De esta manera, la decisión del Estado de no otorgar el beneficio a la demandante “no se ajusta al amplio espíritu que guió al Congreso Nacional al dictar la ley que, según se viene analizando, buscó hacer efectivo el compromiso internacional asumido por la República y reparar sin restricciones extrañas a su propósito, las graves violaciones a la dignidad del ser humano que se cometieron en aquellos años de nuestra historia reciente” (Fallos; 327:4341).

Asimismo, redefinió el concepto “detención” al entender que no solo en la ley bajo análisis, sino también para el sentido común, “detención” significa distintas formas de menoscabo a la libertad ambulatoria. En este sentido, la detención es equiparable al ostracismo, por lo tanto debe computarse el lapso transcurrido en el exilio por personas perseguidas ilegalmente como tal: “Por ello, no me cabe duda que también se encuentra ínsito en el concepto de detención de la ley en análisis, el confinamiento obligado de toda una familia -abuelos, hijos, cónyuges y nietos- en el recinto de una embajada extranjera, y su posterior exilio inexorable como único medio de torcer el destino de muerte que ya habían sufrido dos de sus integrantes”, sostuvo la CSJN.

La evolución jurisprudencial permitió integrar situaciones de hecho atípicas a los beneficios de la ley. Desde “Noro” en adelante, el *holding* es la interpretación amplia de los supuestos de la norma basados en el espíritu de la ley. De esta forma, se permite integrar a la ley diversas situaciones fácticas que tienen como origen la detención ilegal y su posterior libertad vigilada, sin un acto administrativo que los acredite (como en el antecedente “Noro” y los casos “Quiroga”, “Bufano” y “Geuna” donde, bajo distintas circunstancias, los actores son forzados a abandonar el país). El colofón de esta evolución tiene lugar en el año 2004, con “Yofre de Vaca Narvaja”:⁽³¹⁾ aquí, el Máximo Tribunal entiende que el exilio forzoso por razones de restricciones a la libertad es equiparable con los casos anteriores y que la detención ilegal previa no era

(31) La doctrina de este fallo fue reiterada en los precedentes “Dragoevich, Héctor Ramón c/ MJ y DDHH” (2008) aunque con resolución adversa al interesado por considerar que “en el caso, del modo en el que ha sido expedido el certificado del ACNUR no resulta prueba suficiente de que el actor permaneció fuera del país, en el período previsto por el régimen de la ley 24.043. Ello es así, pues el carácter declarativo de la condición de refugiado no alcanza para constatar si el exilio se produjo antes o después del inicio del término establecido en la ley”. Luego fue repetida en “Giovagnoli, Julio César c/ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos” (2010).

condición necesaria para ser beneficiario. El fundamento principal, al igual que en los otros casos, reside en el **“amplio espíritu que guio al Congreso Nacional al dictar la ley”**.

Por último, en el año 2016 se promulgó la resolución 670-E-APN-MJ, por cuyo intermedio se dispone un reglamento administrativo para atender aquellos casos donde se tramiten los beneficios reparatorios como consecuencia de exilio forzoso. Entre las motivaciones que impulsaron su dictado podemos encontrar que, hasta 2016, existían 5800 expedientes por exilio forzoso y que, al no existir normativa alguna sobre su aplicación, se proyecta su posterior judicialización⁽³²⁾ y una resolución judicial favorable a los reclamantes: “Que queda verificada así, una clara doctrina judicial en el sentido de la admisión del régimen reparatorio plasmado en la Ley N° 24.043 y sus modificatorias, en los casos de exilio forzoso debidamente probados y precedidos por situaciones de detención ilegal y/o persecución que hubieran generado en los involucrados, un temor fundado a experimentar un grave riesgo en sus vidas, integridad física y/o libertad personal”.⁽³³⁾

Asimismo, esta resolución deja de lado el dictamen 268/14 (“Pujadas”) donde se expresaba que ante la ausencia de texto legal expreso se hacía difícil distinguir cuales casos debían ser considerados “exilio forzoso” y cuáles no; de esta manera, debía recurrirse a las etapas de debate y prueba de los procesos judiciales. Finalmente, el capítulo más polémico de la resolución 670/16 es que establece un régimen diferencial respecto del cálculo del beneficio otorgado, pero dicho tratamiento excede el objeto de este trabajo.⁽³⁴⁾

(32) Considerando párrafo 4°.

(33) Considerando párrafo 13.

(34) “Que reconocer una indemnización completa por cada día pasado en el exterior, excede la finalidad indemnizatoria tenida en miras por el legislador, consagrándose una especie de gracia o liberalidad por parte del Estado, incompatible con los principios que rigen la administración del presupuesto nacional y la sustentabilidad armónica que debe asegurarse de las restantes políticas de estado.

Que lo concluido se colige, entre otras, de los siguientes parámetros de razonabilidad: i) el exilio exhibe una limitación aminorada de la Libertad, frente al menoscabo más radical sufrido por aquella, que se representa en la detención ilegal efectiva, ii) el exilio ha sido la ‘consecuencia’ disvaliosa de los delitos de lesa humanidad como es el caso de la detención ilegal efectiva, y su entidad debe evaluarse en la dimensión de la naturaleza jurídica de ‘lo accesorio’, manteniendo por definición, notas nitidamente disminuidas respecto a la entidad ‘del principal’ que en el caso, se encuentra representado por los delitos de Lesa Humanidad, que fueran su causa, y iii) el exilio participa en relación a la vulneración que ocasiona al derecho a la libertad –en su graduación–, al nivel o rango siguiente, al estado de disminución de las libertades que experimentaron los habitantes de la República, que habiendo estado detenidos o no, continuaron residiendo en el país hasta el 10 de diciembre de 1983 bajo las condiciones de excepción, derivadas del estado de sitio” (párrs. 21 y 22).

Por ello, el beneficio “Se deberá computar por cada día de ‘exilio forzado’, a los efectos de su reconocimiento, el porcentual del VEINTICINCO POR CIENTO sobre el importe que alcanza el beneficio por día, establecido por el artículo 4°, primer párrafo, de la Ley N° 24.043 y sus modificatorias”.

5. Cuestiones fácticas no determinadas en el marco de la ley 24.043: el exilio interno (insilio) sin detención ilegal previa

Analizada la normativa de reparación y la interpretación que amplía los supuestos de hecho por parte de la CSJN, es necesario poner bajo estudio aquellos casos de personas que, durante la última dictadura militar, no estuvieron bajo disposición del PEN y, sin haber sido objeto de detención ilegal, fueron perjudicados por acciones que restringieron su libertad y no se exiliaron. En este sentido, dichos casos se alejan de la doctrina considerada en “Noro” –porque se carece de detención previa– y de “Yofre de Vaca Narvaja” –porque su restricción a la libertad no fue precedente al exilio–. Podemos hablar, entonces, de insilio forzado.

En este sentido, vale la pena agregar que, generalmente, quienes se han exiliado, son quienes tenían los recursos económicos y simbólicos para hacerlo.⁽³⁵⁾ Es decir, la decisión del exilio no solo se encuentra determinada por las condiciones objetivas de restricción de la libertad, sino que también existe como posibilidad cuando puede representarse como tal. El plano subjetivo determina en última instancia esa resolución: en este orden de ideas, por un lado, la clase social, la educación y la trayectoria determinan dicha decisión; por el otro, los afectos y la situación emocional también influyó en aquellas personas que, a pesar de pensar en el exilio como una alternativa, no lo hicieron y decidieron quedarse.

Remo Carlotto refiere que “el sistema de asilo político, de refugio político, es un sistema protectorio para las personas, o sea, hay un sistema internacional que está garantizando el bienestar personal y determinado marco de bienestar para esas personas. El exilio interno no tenía ningún tipo de paraguas, en absoluto” (en Gianolo Pantano, 2012).⁽³⁶⁾ Sin pretender entrar en el debate absurdo de comparaciones respecto de los peligros y la complejidad de la vida de aquellas personas que debieron exiliarse y de aquellos que se quedaron, esta afirmación involucra una verdad: el riesgo de permanecer en el país y haber sido víctima de algún acoso, restricción ambulatoria o vigilancia producía un riesgo cierto y una intranquilidad cotidiana. Efectivamente, en ambos casos (exilio e insilio) existen diversos grados de peligrosidad sobre la vida. Por ejemplo, se encuentran personas que debieron partir de sus lugares de residencia por el señalamiento, la pérdida de oportunidades laborales y la marginación social que se les propinó durante esos años, pero también, se encuentran los casos de riesgos más fuertes como lo eran la denuncia, la libertad vigilada, la detención y por supuesto, la desaparición.⁽³⁷⁾ En esta línea, es interesante el carácter de las primeras leyes

(35) Ver la ponencia de L. M. Gianolo Pantano, “Los exiliados en la justicia transicional argentina. Una aproximación a perspectivas y debates respecto al exilio”, presentada en las I Jornadas de Trabajo sobre Exilios Políticos del Cono Sur en el siglo XX. Agendas, problemas y perspectivas conceptuales, organizada por la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de La Plata, y celebrada en La Plata los días 26, 27 y 28 de septiembre de 2012.

(36) Ver nota 35.

(37) Esta idea surgió de la entrevista a Hugo Cormick, quien fue militante peronista en los años de la dictadura y decidió exiliarse a México junto a su compañera. Cormick relata una diversidad

reparatorias que permitieron el reintegro al puesto de trabajo y reconocieron aportes previsionales para aquellas víctimas que debieron fugarse de sus lugares cotidianos (leyes 23.053, 23.117, 23.228 y 23.278).

El régimen reparatorio argentino permitió compensar de alguna forma estos daños, aunque no es posible prever todas las situaciones. Es decir, la normativa reparatoria admite incluir varias dimensiones pero, en este trabajo en particular, pretendemos discutir el acceso al beneficio de la ley 24.043 bajo la hipótesis de ciertos supuestos de hecho que, a la luz de la interpretación actual de la CSJN, deberían ser considerados.

Entre las entrevistas para este trabajo se encuentra la realizada a Eduardo Mengarelli cuya trayectoria de vida encuadra entre los hechos que pretendemos abordar. Mengarelli, era (y es) militante político y antes del golpe de estado de 1976 fue detenido en reiteradas ocasiones por su activismo político en Córdoba (una de ellas con simulación de ejecución). En enero de 1976 (dos meses antes del golpe) decide mudarse con su compañera a Mendoza y, finalmente, en 1980 establecerse en forma definitiva en Santa Cruz. El motivo principal de su cambio de residencia fue la creciente violencia que comenzaba a vivirse en su ciudad natal. Años más tarde, ya consolidada la democracia pudo constatar que su nombre aparecía en el Registro de Extremistas de la Policía de la Provincia de Córdoba. Asimismo, una vez en Mendoza, recibió amenazas de los servicios de inteligencia que le requerían “ninguna actividad rara, ni contacto con la militancia” y “tampoco moverse del lugar, no desaparecer, ni mudarse (...) permanecer bajo la antena de esa zona”. En mayo de 1976 su hermana es detenida y la casa donde habían vivido en Córdoba es allanada. Asimismo, algunas de sus amistades y compañeros de militancia sufren detenciones, exilio, desaparición y muerte.⁽³⁸⁾

De los hechos se desprende que el Sr. Mengarelli: 1) no fue detenido durante el periodo 1976/1983 y ni estuvo a disposición del PEN, ni sufrió detención en virtud de actos emanados de tribunales militares, sino que ello aconteció anteriormente (de esta forma estaría incluido en los supuestos de la 26.564); 2) sufrió una evidente restricción de libertad y; 3) residió en lugares ajenos a su ciudad natal por el peligro que significaba permanecer allí, dejando de lado afectos, oportunidades laborales y estudios. Adviértase que, al igual que en “Noro” el afectado se encuentra con detención previa (aunque no sucedida en el periodo 1976/1983) y bajo libertad vigilada pero, ajeno a este destino, busca otros lugares dentro del país para evadirse de dichos problemas y como en “Yofre de Vaca Narvaja” se refugió en otros lugares para preservar su seguridad, aunque no se decidió por el exilio.

motivos que, durante esos años, generaban el abandono de la residencia (Cormick, H., Comunicación personal, 24 de septiembre, 2019).

(38) De la entrevista surge que el Sr. Mengarelli no pretende reparación y sostiene que la política le ha permitido, 20 años más tarde, resolver algunas de las vivencias pasadas. (Mengarelli, E., Comunicación personal, 27 de febrero, 2020).

La disyuntiva que presentan estos casos es que no se adaptan a la tipología establecida en la ley, pero, asimismo, tampoco a los casos recogidos en la jurisprudencia, a pesar de que contemplan varios elementos de aquellos casos que fueron tratados por la Corte anteriormente. Ante este problema, es positivo exteriorizar las situaciones de las que fueron protagonistas estas personas y repensar las soluciones que pueden proponerse para, justamente, cumplir con la justicia transicional y el compromiso asumido con los DDHH por parte de la República Argentina.

En el año 2018 la Secretaría de Derechos Humanos resolvió el reclamo del Sr. Alejandro Alonso,⁽³⁹⁾ quien deseaba ser incluido en los beneficios de la ley 24.043.⁽⁴⁰⁾ En el considerando 1º puede leerse “Tratan las presentes actuaciones acerca del beneficio instituido en la Ley N° 24.043, solicitando por el señor Alejandro Alonso en virtud del exilio interno del que habría sido víctima y cuya reparación reclama desde el 12 de octubre de 1976 hasta el 10 diciembre de 1983”. En este sentido, analizaremos cuáles son las causales de denegatoria en estos casos por el PEN.

Según el acto administrativo, el Sr. Alejandro Alonso alega que:

... el 13 de septiembre de 1971 en un accidente jugando al fútbol (...) sufrió un desprendimiento de retina, cuya consecuencia fue la pérdida de la visión en ambos ojos. En 1973, regresó a la escuela y se transformó en delegado estudiantil. En el año 1974, escuchó en la televisión que unos jóvenes estaban intentando lograr una Ley Laboral para personas con discapacidad, se acercó a ellos y conoció a Claudia Inés GRUMBERG, junto a otros compañeros discapacitados. Una vez sancionada la Ley Laboral N° 20.923, consiguió ingresar por ella, a los talleres gráficos del Banco de la Provincia de Buenos Aires desde el 13 de junio de 1975 hasta el 14 de octubre de 1976, fecha en la que abandonó en forma inmediata su trabajo, no por falta de responsabilidad personal sino exclusivamente por causas políticas. Su participación militante en el Frente de Lisiados Peronistas, que promovió activamente la sanción de la referida Ley N° 20.923, y la persecución que se desató contra todos los que activamente participaron del proceso de reivindicación de los derechos de los desposeídos, lo obligó a abandonar su trabajo y pasar a vivir en forma clandestina, dejando su familia y sus espacios de pertenencia. Quienes participaron activamente del Frente de Lisiados Peronistas fueron secuestrados entre ellos Claudia GRUMBERG, José Liborio POBLETE, quien al momento de su secuestro era su cuñado, y la esposa de éste último, resultando apropiada su hija Victoria POBLETE. En un primer momento se refugió en la Capilla Cristo Maestro, posteriormente se fue a la villa 31 del barrio de Retiro. Luego, en diciembre de 1976, convivió con Hugo MÉROLA en un hotel de la calle San Martín 523, hasta que lograron mudarse, a mediados de 1977, a una casa en Guernica donde compartieron la vida con José Liborio POBLETE hasta la fecha de su desaparición, en noviembre de 1978. Logró sobrevivir a esa tragedia y junto con Miguel SEGOVIA, un compañero discapacitado locomotriz, huyó al norte del país, a la Ciudad de Jujuy. Sin dinero, y con sus discapacidades trataron de pasar a Bolivia pero finalmente desistieron. Entonces, viajaron a Santiago del Estero donde se escondieron en la casa de Edgardo ESPERÓN, hasta que volvieron a Florencio Varela en mayo del 1979. Posteriormente, estuvo un tiempo en la casa de Fernando NAVARRO, hermano de

(39) Alejandro Alonso es el autor de libro *Los rengos de Perón*. El libro trata sobre la huida que Alonso (ciego) emprende junto con un compañero (con discapacidad motriz) hacia el norte del país en 1978, escapando de la persecución de militantes peronistas por parte del gobierno militar. Ambos pertenecieron al Frente de Lisiados Peronistas (FLP). El libro recupera la historia del FLP, que tuvo entre sus logros la ley laboral para discapacitados.

(40) Expediente 2016-00838124, dictamen 27/12/2018.

José POBLETE, hasta que en Agosto de 1979 se fue a vivir a una casa en el barrio de Villa Maipú, en la Provincia de Buenos Aires, junto a Patricia NAVARRO quién fue su primera mujer. Como nada les parecía un lugar seguro decidieron trasladarse al barrio Santa Rosa, de la localidad de Moreno, hasta que lograron alquilar, a principios de 1982, una casa en el barrio de Caballito. Allí los encontró la democracia. Durante todo ese tiempo permaneció en el anonimato, sin trabajo, vendiendo en los colectivos y trenes luchando por sobrevivir sin ser reconocido. En conclusión, a fin de preservar su vida y libertad tuvo que abandonar todo lo que era su mundo y sus afectos y partir al exilio el que, por cuestiones económicas, por su condición de no vidente y por su decisión personal, se produjo dentro de la República Argentina, donde se trasladó a diversas provincias y lugares debido a la persecución de la que fue víctima.

Del análisis de los hechos y las pruebas aportadas, el organismo considera que “para el caso de que no haya existido una detención previa como continuidad del exilio forzado invocado, deberá entonces acreditarse, tanto el temor fundado de persecución directa, ya sea del propio peticionante, o de su grupo familiar, como que ese temor haya sido la causa determinante de su extrañamiento. Ello así, en el entendimiento que, encontrándose perseguido y ante la necesidad de preservar la vida, la libertad y/o la integridad física, había perdido su derecho de permanecer, transitar y salir de nuestro país”. En otras palabras, que no existe una semejanza con los precedentes “Quiroga”, “Bufano” y “Geuna” y que, en este extremo, debe encontrarse una “analogía sustancial” con “Yofre de Vaca Narvaja”, es decir, debe acreditarse “persecución directa (...) y (que) ese temor haya sido la causa determinante de su extrañamiento”.

Inmediatamente, se establece que el señor Alonso nunca abandonó el territorio argentino y que, por lo tanto, no existe expatriación alguna, y que de la prueba incorporada no surgen elementos (*vgr.* legajo de inteligencia, orden de captura, algún hecho de persecución directa, etc.) que permitan inferir, sin lugar a dudas, temor fundado en razones de persecución política, padecida en forma directa y personal, en el sentido de que hubiese visto en riesgo su vida, su integridad física o su libertad por las fuerzas de seguridad de la época.

Sólo surge del legajo laboral obrante en las páginas 9/49 del documento de orden n° 19 y resolución adjunta en la página 1 del documento de orden n° 5, que el requirente fue dejado cesante en su puesto de trabajo desde el 14 octubre de 1976, por faltas injustificadas, y que convivió con el matrimonio POBLETE - HLACZIK desaparecido el 27 y 28 de noviembre de 1978, conforme surge de las páginas 52, 54 y 55 de la sentencia adjunta en el documento orden n° 22, sin embargo, no puede establecerse un vínculo entre la última circunstancia, que a todas luces es grave, y la persecución personal denunciada por el causante, pues no surge ningún acontecimiento acreditado por el que se haya visto en riesgo personalmente su vida, integridad física o libertad, salvo sus propios dichos, con lo cual esta Unidad Técnica no puede concluir que el solicitante haya sido víctima de persecución política.

En este sentido, se resuelve que, “ante la carencia de un texto legal expreso que consagre el derecho pretendido por el señor ALONSO (Exilio interno) –y atento la falta de analogía establecida por el artículo 1° de la RESOL-2016-670-E-APN-MJ- corresponde rechazar la pretensión deducida”. La conclusión del reclamo se fundamenta, entonces, en que no existe un texto legal específico sobre exilio

interno y que los antecedentes de hecho no se enmarcan en lo establecido en “Yofre de Vaca Narvaja”.

Frente a esta solución de las autoridades administrativas puede esgrimirse que, en cuanto a la inexistencia de texto legal, se debe comprender que el Estado argentino no puede negarse a otorgar un derecho aduciendo que no existe algún procedimiento especial en relación al mismo y, mucho menos, cuando este derecho trata sobre violaciones a los DDHH. A partir del derecho de petionar a las autoridades (art. 14 CN) y la defensa en juicio (art. 18 CN) ha sido posible estructurar una serie de garantías que han tenido como finalidad asegurar el acceso de los particulares a la Administración. De estos supuestos se deriva el principio de tutela administrativa efectiva, que se presenta como la otra cara de la tutela judicial efectiva –este último, de largo reconocimiento jurisprudencial–.⁽⁴¹⁾ Por su parte, la CSJN ha entendido a la tutela administrativa efectiva a partir, no solamente del derecho interno, sino también de disposiciones internacionales. En “Astorga Branch” el Máximo Tribunal se expresó al respecto incorporándolo como principio tutelado en el marco del “artículo 18 de la Constitución Nacional y de las Convenciones Internacionales de derechos humanos, que cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derechos a la tutela administrativa y judicial efectiva (arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8° y 10 de la Declaración Americana de los Derechos Humanos, 8° y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 2° inc. 3° aps. a y b, 14 inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)”. En el mismo sentido, ya se había pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).⁽⁴²⁾

En el marco de un procedimiento en los términos de la ley 24.043, es fundamental entender que la norma reglamentaria no puede pretender criterios rígidos de prueba ni formalismos rituales, ya que el establecimiento de dichos supuestos pueden atentar contra el derecho que se pretende reconocer –en este caso, una reparación económica por parte de aquellas personas que vieron restringida su libertad por causa del gobierno de facto–. Es la Administración la que debe establecer mecanismos efectivos que permitan reconocer las distintas situaciones de hecho que se presentaron durante el periodo analizado: de esto trata su misión de buscar la verdad material.⁽⁴³⁾ Interponer el argumento de la falta de tex-

(41) Fallos: 341:2019; 341:898; 340:1038; 340:793; 302:1669.

(42) En el caso “Iver Bronstein” afirmó: “Pese a que el Artículo 8° de la Convención alude al derecho de toda persona de ser oída por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos, dicho artículo es igualmente aplicable a las situaciones en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten al determinación de tales derechos”. (Corte IDH, 2001)

(43) “En el procedimiento administrativo el órgano que debe resolver está sujeto al principio de la verdad material, y debe en consecuencia ajustarse a los hechos, prescindiendo de que ellos hayan sido alegados y probados por el particular o no. Por ejemplo, hechos o pruebas que sean de público conocimiento, que estén en poder de la administración por otras circunstancias, que estén en expedientes paralelos o distintos, que la administración conozca de su existencia y pueda verificarlos, etc. Si la decisión administrativa no se ajusta a los hechos materialmente verdaderos, su acto estará viciado por esa sola circunstancia”. (Gordillo, 2013, p. 435)

to legal exhibe una contravención respecto de los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino, es decir, *contrario sensu*, este argumento no lo justifica, sino que lo expone como responsable.

Por otra parte, en “Yorfre de Vaca de Narvaja”, coincidentemente con lo antedicho se establece que

... no es siempre método recomendable atenerse estrictamente a las palabras de la ley, ya que el espíritu que la nutre ha de determinarse en procura de una aplicación racional, que elimine el riesgo de un formalismo paralizante; es necesario buscar en todo tiempo una interpretación valiosa de lo que las normas, jurídicamente, han querido mandar, de suerte que la admisión de soluciones notoriamente injustas cuando es posible arbitrar otras de mérito opuesto, no resulta compatible con el fin común de la tarea legislativa y de la judicial.

El procedimiento que habilita la obtención del beneficio no puede estar fundado en un formalismo que retarde o impida (en el peor de los casos) el objeto de la ley. En la actualidad, se entiende al interesado como un colaborador de la administración en la persecución del bien común; en este sentido, la Ley de Procedimientos Administrativos impone la búsqueda de la verdad material y le permite al interesado una amplia capacidad de probatoria.⁽⁴⁴⁾

6. Conclusión

En el marco de las estrategias de justicia transicional, la República Argentina ha generado una amplia y compleja legislación que permitió reparar algunas de las injustas situaciones a las cuales fueron expuestos parte de sus ciudadanos. De acuerdo con su evolución, podemos dividir en tres etapas este proceso.

Una primera, donde bajo el gobierno democrático del Dr. Alfonsín, se comienzan a reconocer derechos reparatorios de manera sectorizada y con una orientación de beneficios sociales y laborales. Aquí podemos nombrar las leyes 23.053, 23.117, 23.238, 23.523 y 23.278. Dentro de esta etapa también debe reconocerse las políticas de documentación y memoria (*Nunca Más*) y el Juicio a las Juntas.

La segunda etapa se caracteriza por el carácter general de las leyes reparatorias y se inicia con la ley 23.466, que otorgó la concesión de una pensión a los cónyuges e hijos de personas desaparecidas. A este grupo pertenecen las leyes 24.043 (que otorga indemnizaciones a las personas que hubieran sido puestas a disposición del P.E.N. durante la vigencia del estado de sitio o que, siendo civiles, hubiesen sufrido detención en virtud de actos emanados de tribunales militares), 24.411 (que otorga beneficios a las personas que se encuentren en situación de desaparición forzada), 25.914 (que estableció un beneficio para las personas que hubieran nacido en durante la privación de la libertad de sus madres o que, siendo menores, hubiesen permanecido detenidos en relación a sus padres detenidos y/o desaparecidos por razones políticas) y 26.564 (que incluyó entre los beneficiarios de las leyes 24.043 y 24.411 a aquellas personas que fueron

(44) Artículo 1º, ley 19.549.

detenidas, víctimas de desaparición forzada o fallecidos entre el 16 de junio de 1955 y el 9 de diciembre 1983).

La última etapa, por su parte, determina la ampliación de los beneficios de las leyes reparatorias por medio de la interpretación jurisprudencial de la CSJN. A este efecto nos interesa solamente lo referido a la ley 24.043. Este punto puede ser subdividido en dos. El primer periodo comienza con “Noro”, donde se amplían los supuestos de la norma basados en el espíritu de la ley. De esta forma, se permite integrar a la norma situaciones fácticas diversas que tienen como origen la detención ilegal y su posterior libertad vigilada sin un acto administrativo que los acredite –tales los casos “Quiroga”, “Bufano” y “Geuna”, en los que, por distintas circunstancias, los actores son forzados a abandonar el país–. El segundo periodo se abre con “Yofre de Vaca Narvaja”: aquí se razona que el exilio forzoso por motivos de restricciones de la libertad era equiparable a los casos anteriores y que la detención ilegal previa no era condición necesaria para ser beneficiario del régimen establecido en la ley 24.043. El fundamento principal, al igual que en los otros casos, reside en el “amplio espíritu que guio al Congreso Nacional al dictar la ley”.

En tanto sostenemos que los casos de insilio son situaciones que deben ser consideradas en el marco de la normativa examinada, trajimos a examen dos casos reales, el del Sr. Mengarelli (extraído de una entrevista) y el del Sr. Alonso (cuyo análisis se desprende del expediente 00838124/2018 del Ministerio Justicia y Derechos Humanos de la Nación). En estas historias de vida, pueden observarse los problemas con los que tienen que lidiar algunas de las personas que desean incorporarse a la normativa reparatoria y ven restringido su derecho por la excesiva rigidez y formalismo en la reglamentación. Si bien mediante la resolución 670/2016, el órgano de aplicación amplió y facilitó el otorgamiento del beneficio a los casos similares al contemplado en “Yofre de Vaca Narvaja”, la solución no deja de ser parcial e incompleta. El universo de situaciones a reparar no puede estar condicionado por criterios rígidos, sino que, por el contrario, debe ser contemplativo de la inmensa heterogeneidad fáctica a la cual se enfrenta. En este sentido, los precedentes “Noro”, “Quiroga”, “Bufano”, “Gueña” y “Yofre de Vaca Narvaja” pivotan sobre el mismo recurso argumental: el espíritu de la ley fue reparar aquellos casos de restricción de la libertad durante los años de la dictadura y, en este contexto, no puede ser restringido por el formalismo paralizante. Repensar el procedimiento administrativo de acceso al beneficio de la ley 24.043 se hace urgente si es que deseamos, en verdad, otorgar “una indemnización por parte del Estado por no garantizar el derecho a la vida, integridad física y libertad de las víctimas”, como lo establece la Informe 28/1992 de la CIDH.

7. Referencias bibliográficas

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (3 de marzo de 1993). Informe N° 1/93. Informe sobre solución amistosa. Argentina. <http://www.cidh.org/annualrep/92span/Argentina10.288.htm>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).** (2 de octubre de 1992). Informe N° 28/92, casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311. Argentina. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/92span/Argentina10.147.htm>
- Crenzel, E.** (2006). Cambios y continuidades en la denuncia de las desapariciones en Argentina: 1960-1983. *Fermentum. Revista venezolana de sociología y antropología*, pp. 372-394.
- Gordillo A.** (2013). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 5. F.D.A.
- Guembe, M. J.** (2008). La experiencia Argentina de Reparación Económica de Graves Violaciones a los Derechos Humanos. https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/82714/mod_resource/content/0/Guembe.pdf
- Guglielmucci, A.** (2015). Transición política y reparación a las víctimas de terrorismo de estado en la Argentina: algunos debates pendientes. Taller (Segunda Época). *Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina*, 4(5).
- Treacy, G.** (2012). Los principios supranacionales de Derechos Humanos en el procedimiento administrativo. En H. Pozo Gowland, D. Halperin, O. Aguilar Valdez O., F. Lima, A. Canosa (Dirs.) *Dossier Aspecto Generales del Procedimiento Administrativo. Relaciones con otras ramas del Derecho*. La Ley.
- Uprimny Yepes, R; Safón Sanin, M. P; Botero Marino, C. y Restrepo Saldarriaga, E.** (2006). ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Colección ensayos y propuestas*. <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Foros%20Justicia%20Transicional/LIBRO%20J.TRANS.pdf>
- Vocos Conesa, J. M.** (2014). Las leyes reparatorias de violaciones a los Derechos Humanos, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema. <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/0010-edp-4-vocos-conesa.pdf>

8. Referencias jurisprudenciales

- Corte IDH, “Iver Bronstein”, 06/02/2001.
- CSJN, “Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER”, Fallos 327:4185.
- CSJN, “Bufano, Alfredo Mario c/ Ministerio del Interior”, Fallos 323:1406.
- CSJN, “Geuna, Graciela Susana c/ Ministerio del Interior”, Fallos. 323:1460.
- CSJN, “Noro., Horacio .J. c/ Ministerio del Interior”, Fallos. 320:1469.
- CSJN, “Quiroga, Rosario Evangelina c/ Ministerio del Interior”, Fallos. 323:1491.
- CSJN, “Yofre de Vaca Narvaja, Susana c/ M° del Interior”, Fallos 327:4341.