

**Ensayo sobre la imposibilidad de realizar "descuentos" en la concesión de  
la amnistía económica en las amnistías políticas de la Ley  
10.559/02**

Muchos fueron los órganos de represión y tortura física y psicológica implantados en Brasil, tanto gestionados por el gobierno federal como por las unidades de la Federación. Todavía queda mucho por descubrir sobre el ilegal aparato represivo brasileño, pero innumerables documentos oficiales ya dan amplia prueba del horror del Estado de Excepción en que se ha transformado Brasil desde 1964, entre los que destaca el Informe Final de la Comisión Nacional de la Verdad.

Al instituir la amnistía política en Brasil, la Ley 6.683/79 pretendía iniciar la apertura política y también la reparación del proceso de transición. Esta ley fue regulada por el Decreto núm.

84.143 de 31 de octubre de 1979. Este decreto merece una mirada más atenta, para aclarar varios aspectos legales que hoy se confunden, trayendo innumerables pérdidas tanto para los amnistiados políticos como para el propio proceso transicional brasileño, que aún se arrastra, más de treinta años después de la nueva Constitución Federal que lo inauguró.

El artículo 1 del Decreto reitera el período comprendido por la Ley 6.683, de 1961 a 1979 para los delitos políticos. Obsérvese que el §2º del artículo 1 deja muy claro que la Amnistía de 1979 no fue, en ningún caso, una amnistía amplia, general e irrestricta:

2. Estarán exentos de los beneficios de la amnistía quienes hayan sido condenados por delitos de terrorismo, robo, secuestro y agresión personal.

Este párrafo, por sí solo, ya sería suficiente para demostrar que la finalidad tanto de la Ley 6683/79 como del Decreto era conceder la amnistía a (algunos y no todos) los **condenados** por delitos políticos. En otras palabras, no se puede conceder una amnistía por adelantado a alguien que **posteriormente** sea **condenado por** un delito político, como los casos de agentes públicos acusados posteriormente de la práctica de la tortura, el secuestro, el asesinato y otros delitos políticos. Pero este tema se sale del ámbito del tema que se va a desarrollar aquí, que es el de la reparación financiera.

Para tramitar las solicitudes de reincorporación al servicio, en el caso de los servidores públicos, el decreto establece que las solicitudes deben ser dirigidas:

IV - por un servidor público del Estado, Distrito Federal, Territorio o Municipio, al respectivo Gobernador o Alcalde;

Más tarde llegó la Constitución Federal de 1988 con su artículo 8. Este artículo no sólo concedía la amnistía a los perseguidos políticos, sino que también esbozaba la característica de la reparación de los actos de persecución política impuestos por el Estado.

Artículo 8. Se concederá una amnistía a los que [...], fueron afectados, como consecuencia de una motivación exclusivamente política, por actos excepcionales, institucionales o complementarios, a los contemplados en el Decreto Legislativo n° 18, de 15 de diciembre de 1961, y a los afectados por el Decreto-Ley n° 864, de 12 de septiembre de 1969, garantizándose los ascensos, mientras estén inactivos, al cargo, empleo, rango o grado que les correspondería si estuvieran en servicio activo, de acuerdo con los plazos de permanencia en el servicio activo previstos en las leyes y reglamentos vigentes, respetando las características y peculiaridades de las carreras de los funcionarios públicos civiles y militares y observando los respectivos regímenes jurídicos.

3. Los ciudadanos que se hayan visto impedidos de ejercer, en la vida civil, una actividad profesional específica **como consecuencia** de los Decretos Restringidos del Ministerio de Aeronáutica N° S-50-GM5, de 19 de junio de 1964, y N° S-285-GM5, **recibirán una compensación económica, según lo dispuesto en una ley** iniciada por el Congreso Nacional y que entrará en vigor dentro de los doce meses siguientes a la promulgación de la Constitución.

La ley citada en el apartado 3 del artículo 8 de la ADCT y que la regula es la Ley n° 10559 de 13 de noviembre de 2002, que en su artículo 1 establece que uno de los derechos de la Amnistía Política es la compensación económica:

Art. 1 El Régimen de Amnistía Política comprende los siguientes derechos: II - La **reparación económica, en forma de indemnización, en un pago único o en pagos mensuales, permanentes y continuos**, garantizándose la readmisión o la promoción a la inactividad, en las condiciones establecidas en el caput y en los apartados 1 y 5 del Art. 8 de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias;

Por tanto, son dos las formas de compensación, no acumulables entre sí, que el legislador eligió para la reparación:

- Una prestación mensual que se abonará al beneficiario de la amnistía que acredite en su momento vínculos profesionales, cuya cuota se considerará como si el beneficiario siguiera en activo (con las respectivas promociones);
- La otra prestación que se pagará en una sola cuota cubrirá treinta salarios mínimos por año (o fracción) de pena, con un límite de cien mil reales, para los amnistiados que no puedan acreditar empleo.

Ambas indemnizaciones serán abonadas por el Tesoro Nacional según dictamen favorable de la Comisión de Amnistía y ordenanza del Ministro competente (hasta 2018 era el Ministerio de Justicia, a partir de 2019 el de Mujer, Familia y Derechos Humanos).

Incluso con la Ley Federal, algunas entidades federales también promulgaron leyes que garantizan la reparación a los perseguidos políticos. Sin embargo, a diferencia de la Ley 10.559, que aboga por la reparación integral, tras el proceso constitucional de la transición brasileña, las leyes estatales tenían un carácter eminentemente de reparación económica, es decir, sólo se preocupaban por indemnizar a quienes habían sido víctimas de la mala conducta de sus agentes. Se pueden citar algunos ejemplos:

En el estado de São Paulo existe la Ley nº 10726 de enero de 2001, que establece:

Artículo 1 - Se autoriza al Estado de São Paulo a pagar una indemnización, en concepto de reparación, a las personas detenidas bajo la acusación de haber participado en actividades políticas durante el período comprendido entre el 31 de marzo de 1964 y el 15 de agosto de 1979, que **hayan estado bajo la responsabilidad o la custodia de organismos públicos del Estado de São Paulo** o en cualquiera de sus dependencias.

**1 - Quienes hayan sufrido de forma demostrable torturas** que les hayan causado daños físicos o psíquicos **tendrán derecho a una indemnización**, siempre que no hayan obtenido, por el mismo motivo, una indemnización por daños morales o materiales.

El Estado de Paraná, en la Ley nº 16164 de 6 de julio de 2009, aunque no se refiera a la indemnización, habla de la reintegración del servidor o empleado estatal despedido por persecución política:

Artículo 1. Se **concederá amnistía a los funcionarios y empleados de la Administración Pública del Estado, de los organismos autónomos y de las fundaciones, así como a los empleados de las empresas públicas y de las sociedades de capital mixto dependientes del Estado** que, en el período comprendido entre el 1 de enero de 1983 y el 31 de diciembre de 1990, hayan sido despedidos, dados de baja, cesados o despedidos por motivación política, debidamente caracterizada, o por interrupción de la actividad profesional como consecuencia de una huelga, en los siguientes términos:

Artículo 3. Con sujeción a lo dispuesto en la presente ley y de acuerdo con las necesidades y disponibilidades presupuestarias y financieras de la Administración, el Poder Ejecutivo concederá la reincorporación al servicio de los funcionarios o empleados despedidos arbitrariamente durante el período a que se refiere el art. 1.

El Estado de Rio Grande do Sul creó la Ley Estatal nº 11.042, de 18 de noviembre de 1997, que en su artículo 1 establece que:

Art. 1 - El Estado de Rio Grande do Sul indemnizará, en los términos de la presente Ley, a las personas que, presas **o detenidas, legal o ilegalmente, por motivos políticos** entre el 2 de septiembre de 1961 y el 15 de agosto de 1979, hayan sufrido malos tratos o maltratos con resultado de daños físicos o psicológicos, cuando estuvieran bajo la custodia y responsabilidad o bajo el poder de coacción de órganos o agentes públicos estatales.

El Estado de Santa Catarina, del mismo modo, a través de la Ley Ordinaria nº 10.719, de 13 de enero de 1998, creó la Comisión Especial, donde también reconoció la responsabilidad del Estado por las faltas de sus agentes, dice el art. 1;

El Estado de Santa Catarina, en los términos de la presente Ley, queda autorizado a indemnizar a las personas detenidas bajo la acusación de haber participado en actividades políticas, entre el 02 de septiembre de 1961 y el 15 de agosto de 1979, **que hayan estado bajo la responsabilidad o custodia de órganos públicos de este Estado**, o en cualquiera de sus dependencias.

Finalmente el Estado de Río de Janeiro, a través de la Ley nº 3.744 de 21 de diciembre de 2001, en su artículo 1 establece que:

Se autoriza al Estado de Río de Janeiro, en los términos de la presente Ley, a indemnizar por las torturas físicas o psicológicas sufridas por las personas detenidas bajo la acusación de haber participado en actividades políticas entre el 1 de abril de 1964 y el 15 de agosto de 1979, que estuvieran bajo la responsabilidad y/o custodia de organismos públicos del Estado de Río de Janeiro, en cualquiera de sus instalaciones.

1 - Las personas que, bajo la acusación de haber participado en actividades políticas, hayan sido probadas, a través de testigos, documentos o similares, de haber sufrido torturas físicas o psicológicas, y que lo soliciten dentro de los 180 (ciento ochenta) días, contados a partir de la constitución de la Comisión Especial mencionada en el artículo siguiente, tendrán derecho a una reparación económica simbólica.

En todos ellos, era necesario que los perseguidos probaran que habían estado bajo la responsabilidad del Estado y/o la tutela de organismos públicos en alguna de sus dependencias, esta prueba podía hacerse a través de testigos, documentos o similares, como reportajes de periódicos y revistas.

El plazo para solicitar la compensación era normalmente de 180 días desde la instalación de la Comisión. El Presidente de la Comisión, normalmente designado por el Gobernador, tiene voto de calidad. Las indemnizaciones concedidas varían de un Estado a otro.

Así, en el Estado de Rio Grande do Sul, la indemnización pagada no podía ser superior a 30.000,00 reales, ni inferior a 5.000,00 reales; en el Estado de Santa Catarina, no podía ser superior a 30.000,00 reales, ni inferior a 5.000,00 reales, y el pago sólo debía hacerse al propio recurrente (art. En el Estado de São Paulo, la indemnización a pagar no podrá ser superior a 39.000,00 reales, ni inferior a 3.900,00 reales, y en el Estado de Río de Janeiro, aunque la legislación en el párrafo 1 del artículo 1 menciona que tendrán derecho a una reparación económica "simbólica", determina que la indemnización no será superior a 50.000,00 reales, ni inferior a 5.000,00 reales.

Para determinar el valor del pago de cada indemnización, la obligación era la prueba completa de las persecuciones, torturas y muertes. El Estado de Santa Catarina en su artículo 5 describe que para fijar el monto se tomaron en cuenta los impactos personales, familiares, profesionales, físicos y psicológicos de cada caso analizado, y se consideró el resultado del daño en el siguiente orden decreciente de gravedad: I - incapacidad permanente; II - trastorno psicológico; III - incapacidad parcial; y IV - otras lesiones físicas.

Tenga en cuenta que todas las leyes se refieren a situaciones estatales. El Estado de São Paulo se refiere a los organismos públicos bajo la jurisdicción de São Paulo y la ley de Paraná contempla a los empleados y servidores de entidades estatales o bajo tutela del Estado. Por lo tanto, constituyen reparaciones por acciones bajo la responsabilidad del Estado Federado.

De esta historia se desprende que tanto la Unión como los Estados Federados aplicaron políticas públicas de reparación económica en favor de quienes sufrieron persecución política durante el régimen autoritario. Ante esto, surge la pregunta: ¿Es posible la compensación en las reparaciones recibidas de diferentes entidades? Por ejemplo: una vez recibida la indemnización del Estado de São Paulo, ¿debe deducirse esta cantidad de la indemnización recibida del Gobierno Federal?

Considerando que existe autonomía entre las entidades que componen la República Federativa de Brasil, de modo que sólo en muy raras y fundadas decisiones es posible la intervención federal en el ámbito estatal, no hay obstáculo para que cada estado reconozca su propia deuda con los perseguidos por razones políticas y establezca las reglas de reparación que considere justas. En cuanto a la acumulación, la Ley 10559 sólo prohíbe las previstas en la propia ley, es decir, el pago único y los pagos mensuales, permanentes y continuos realizados por el Sindicato.

Por lo tanto, no se puede utilizar la compensación estatal y aprovechar la acción de otra entidad federada para reducir el *quantum de la* compensación debida por la Unión. Cada uno debe responder de sus propios errores.

Aceptar esta práctica es reducir el sufrimiento humano a criterios contables, presupuestarios y financieros y olvidar que la dignidad humana es incommensurable.

Pero incluso si se quiere ofrecer un aspecto financiero al asunto, según el Portal de la Transparencia, desde junio de 2015 hasta junio de 2019, Brasil ha pagado más de cuatro mil millones de reales en indemnizaciones a amnistiados políticos (tanto en cuotas únicas como continuas), además, dicho gasto corresponde al 0,04% del gasto público entre 2015 y 2017 y al 0,03% del gasto público en 2018 y hasta el mes de junio de 2019.

Si se analizan en contraste con el gasto total, las reparaciones no alcanzan el 0,05% del gasto público, por lo que no representan los mayores compromisos de gasto del Estado brasileño.

Aunque la cantidad global de más de cuatro mil millones gastados en los últimos años es grande, no debe interpretarse teniendo en cuenta sólo la cantidad gastada. Esta cantidad debe considerarse como una expresión del sufrimiento causado por el Estado brasileño y, por lo tanto, no debe relativizarse ni someterse a fríos análisis y transacciones contables, financieras y presupuestarias.

Además, mientras que las leyes estatales se refieren exclusivamente a la reparación económica de carácter indemnizatorio, la Ley 10.559 forma parte de un nivel superior de aplicación de la política constitucional de transición, en el que la reparación es mucho más que una indemnización, ya que prevé el cómputo del tiempo de servicio, la posibilidad de realizar un curso en una institución pública, además de otras formas de reparación ya concedidas, como la rectificación de los registros públicos de nacimiento y defunción o la prestación de asistencia psicológica (atención en las Clínicas Testigo).

Además, a diferencia de las indemnizaciones de las Comisiones Estatales, en el régimen de la Ley 10.559/2002 los pagos se realizan en función de los distintos daños causados. En este caso lo que se observa es la **persecución política que sufre el demandante, independientemente de la militancia, el encarcelamiento, la tortura o las lesiones físicas. En las Comisiones Estatales se conceden indemnizaciones por agresiones practicadas por Agentes Públicos, o en sus instalaciones.**

Se trata de sumas indemnizatorias con fundamentos y fines diferentes. La Ley 10.559/2002 tiene como objetivo la indemnización íntegra, mientras que las leyes estatales tienen como objetivo proteger la responsabilidad civil por las lesiones causadas por sus agentes.

Del mismo modo, no confunden la indemnización estatal con la Ley 9.140/95 de Difuntos y Desaparecidos, donde se contempla a sus cónyuges, ascendientes y descendientes con una indemnización, también desde el entendimiento de la responsabilidad civil del Estado Federal, y no como una indemnización completa que sólo llegó con la Ley 10.559/02.

Por todo lo anterior, no se puede confundir cualquier responsabilidad asumida a nivel estatal con la reparación integral recomendada por la Constitución e implementada por la Ley 10.559/02. No se pueden deducir los fondos que eventualmente ya haya recibido una Comisión Estatal con el argumento de que la reparación ya se ha realizado, ya que la reparación constitucional sólo puede concederse en los términos de la Ley 10.559/02, con sus criterios y directrices. La propia Ley 10.559/02 establece en su artículo 16 que, al examinar la solicitud, el Consejo de la Comisión de Amnistía no puede tener en cuenta otras normas legales que hayan conferido otros derechos y sólo prohíbe el doble pago:

Art. 16 Los derechos expresados en esta Ley no excluyen los conferidos por otras normas legales o constitucionales, quedando prohibida la acumulación de cualquier pago o prestación o indemnización sobre la misma base, permitiéndose la opción más favorable.

Hay que tener en cuenta que la Ley establece explícitamente que se debe dar la opción más favorable. Ahora bien, esto sólo es posible si la Ley se refiere a la posibilidad de pago único y de pago mensual, permanente y continuo. El solicitante no puede recibir ambas cosas. Debe optar por lo más favorable. La base de ambos es la misma: la reparación constitucional integral regulada por la Ley 10.559/02. Si la base para recibir cualquier otro derecho (por ejemplo, una ley estatal que preveía la posibilidad de compensación que ya ha sido evaluada y concedida) se aplica la primera parte del artículo 16, es decir, la no exclusión o compatibilidad de derechos: los derechos de la compensación estatal no **excluyen los derechos de la Ley 10.559/02**.

Lo que esta disposición impide es la percepción bajo una misma base fáctica (la persecución sufrida por el Estado de Excepción) de una única prestación acumulada con carácter mensual, permanente y continuado.

Afirmar que debe haber cualquier forma de descuento ataca el precepto constitucional del artículo 8 de la ADCT, disminuye el proceso de reparación transitoria a un mero cálculo actuarial y no ayuda a Brasil a construir su Estado Democrático de Derecho.