

Soluciones amistosas en derechos humanos: **¿compromiso real o ficción legal?**

1. Hace pocas semanas, un subeditorial de La Razón saludaba una reforma legislativa dirigida a que el Estado pueda resolver en la vía conciliatoria los casos de violaciones a los derechos humanos denunciados ante órganos internacionales. El periódico opinaba que “[l]a iniciativa es digna de encomio, pues permitirá encontrar mecanismos que eviten procesos contenciosos, que además de ser costosos en tiempo y dinero, tienen la probabilidad de resultar desfavorables al Estado. Es de esperar, también, que estas soluciones amistosas tomen en cuenta la necesidad de restituir los derechos vulnerados”¹, sostenía La Razón.
2. En efecto, el 3 de mayo pasado se promulgó la Ley 936² que modifica la Ley 708 de Conciliación y Arbitraje³ en dos artículos, el 78 y el 135. Este último es el que interesa a los fines de este trabajo, pues es la disposición que supuestamente sentará las bases legales para que el Estado y las presuntas víctimas de violaciones a sus derechos humanos puedan llegar a arreglos amigables beneficiosos a los intereses de ambos, evitando embarcarse en largos procedimientos que muchas veces no se justifican.
3. En las siguientes páginas haremos un breve repaso de las características de este mecanismo en el sistema interamericano de derechos humanos y de la experiencia boliviana en este campo, para finalizar con nuestra opinión sobre la nueva norma.

I. La solución amistosa en el sistema interamericano de derechos humanos

4. La “solución amistosa” o “arreglo amigable” es una salida conciliatoria negociada por las partes en un trámite contencioso ante los órganos del sistema de derechos humanos de la OEA, es decir, la Comisión Interamericana (CIDH)⁴ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)⁵.
5. Según la CIDH, la solución amistosa “[e]s un proceso que depende de la voluntad de las partes, y consiste en negociaciones destinadas a resolver el asunto sin la necesidad de completar el proceso contradictorio, y que se da bajo la supervisión de la Comisión”⁶.

¹ "Soluciones amistosas". La Razón, 15 de mayo de 2017, en: http://www.la-razon.com/opinion/columnistas/Soluciones-amistosas_0_2709928986.html

² Ley 936 de 3 de mayo de 2017 que modifica la Ley de Conciliación y Arbitraje.

³ Ley 708 de Conciliación y Arbitraje de 25 de junio de 2015.

⁴ Cf. Arts. 48 y 49 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 40, 29, 37, 48, 59, 64 y 75 del Reglamento de la CIDH.

⁵ Cf. Art. 63 del Reglamento de la Corte IDH.

⁶ OAS. Los derechos humanos en el Sistema Interamericano, en: <https://www.oas.org/ipsp/images/Spanish%20FAQs.pdf>

6. El acuerdo al que arriban el peticionario/víctima y el Estado es homologado por la CIDH si guarda conformidad con el respeto a los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). “Cuando se llega al cumplimiento de todos o de la mayor parte de los puntos sustantivos acordados entre las partes, la CIDH aprueba y publica un Informe de Solución Amistosa sobre el caso, tras lo cual culmina su tramitación”⁷.
7. Entre 1985 y 2012, según el informe *Impacto del procedimiento de solución amistosa* de la CIDH (2013), se resolvieron 106 asuntos por esta vía⁸. Entre 2013 y 2016 se concretaron 25 arreglos amigables más, con lo que tenemos, en poco más de tres décadas de uso de este mecanismo, 131 asuntos resueltos conciliatoriamente.
8. Las cuestiones solucionadas de esta manera han sido muy variadas en términos de las violaciones denunciadas y de las medidas acordadas para poner fin a las controversias. En cuanto al tipo de violaciones alegadas, tenemos casos sobre destitución ilegal de funcionarios públicos (derechos políticos), objeción de conciencia al servicio militar, restricciones indebidas a la libertad de expresión, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, etc.⁹ En otras palabras, queda claro que la naturaleza del hecho denunciado, por más seria que sea, no es un óbice para que las partes lleguen a un acuerdo conciliatorio con el visto bueno de la Comisión.
9. Respecto al tipo de medidas comprometidas por el Estado para poner fin al diferendo, éstas coinciden con las clásicas “medidas de reparación” que emergen de la sustanciación de un trámite contencioso ante los órganos interamericanos cuando éstos establecen la responsabilidad internacional del Estado. Hablamos, entonces, de medidas de restitución, compensación económica, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.
10. En la práctica de la Comisión hay ejemplos de lo más diversos sobre restitución de derechos (restablecimiento de la libertad personal, reincorporación a cargos en la función pública, devolución de tierras, etc.); rehabilitación médica, psicológica y social; satisfacción a las víctimas y a la sociedad (verdad, memoria y justicia, reconocimiento de responsabilidad, aceptación pública de los hechos, declaraciones oficiales para restablecer la honra y reputación de la víctima); búsqueda y entrega de los restos de las víctimas de violaciones de derechos humanos a sus familiares; aplicación de sanciones judiciales y administrativas a los responsables de las violaciones; compensación económica; reformas legislativas; adopción de políticas públicas; capacitación de funcionarios estatales, etc.¹⁰

⁷ CIDH, en: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>

⁸ CIDH. Impacto del procedimiento de solución amistosa. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/13, 18 de diciembre de 2013, párrafo 11, en: http://www.oas.org/es/cidh/soluciones_amistosas/docs/Informe-Soluciones-Amistosas.pdf

⁹ Cf. Ídem, páginas 23-71.

¹⁰ Ídem.

II. Ventajas y desventajas de una solución amistosa

11. De manera sintética, en su informe sobre el *Impacto del procedimiento de solución amistosa*, la CIDH explica los beneficios de las soluciones amistosas tanto para las presuntas víctimas de violaciones a sus derechos, como para los Estados.

5. Para los peticionarios y las víctimas de violaciones de derechos humanos, el procedimiento de solución amistosa abre la posibilidad de dialogar y acordar con el Estado los términos de la reparación de las afectaciones producidas por la violación a sus derechos y de obtener una resolución más rápida del conflicto. Por otra parte, para el Estado, el arreglo amistoso permite concluir la controversia, demostrar su compromiso de respeto y garantía de los derechos humanos y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones asumidas en la Convención Americana y otros instrumentos regionales de protección de los derechos humanos. El procedimiento se basa en la voluntad de las dos partes y en consecuencia, el acuerdo de solución amistosa se fundamenta en sus respectivos deseos y necesidades¹¹.

12. Ampliando algo más estas ideas, vemos que para la presunta víctima una solución amistosa puede ser realmente ventajosa en términos de tiempo. Un caso contencioso ante la CIDH puede tramitarse en el mejor de los casos en unos cuatro o cinco años. Si el caso pasa a la Corte, habrá que sumarle un par de años más.

13. En cambio, una solución amistosa, que puede activarse en cualquier momento del procedimiento ante la CIDH, puede dar por cerrado el trámite internacional en muchísimo menos tiempo. Solo para dar una idea de esto comparemos entre sí cuatro casos bolivianos. El asunto de Víctor Hugo Arce¹², que terminó con una solución amistosa antes incluso de que la CIDH hubiera adoptado un informe de admisibilidad, se tramitó en sede interamericana en tan solo cinco meses. El asunto de los ciudadanos Zavala Málaga y Jorge Pacheco Rondón se tramitó en solo 11 meses hasta que las partes firmaron un acuerdo transaccional. En cambio *I.V. vs. Bolivia*, que no concluyó con una solución amistosa, recorrió todo el procedimiento contencioso ante la CIDH (siete años) y ante la Corte IDH (dos años), para culminar con una sentencia en nueve años. El caso *Lupe Andrade vs. Bolivia* tomó 15 años en sede interamericana, hasta que la Corte IDH adoptara su sentencia en diciembre de 2016. Es cierto que la materia de la controversia y las circunstancias de tramitación de cada caso son determinantes para la duración del proceso, pero, en todo caso, las estadísticas muestran inobjetablemente que un asunto contencioso ante la justicia interamericana de derechos humanos toma muchos años.

14. Entre las desventajas para la presunta víctima, si así pueden calificarse, podríamos mencionar que, tratándose de una salida negociada, es posible que el interesado o presunta víctima no obtenga todas las reparaciones que pensaría, pretendería o podría lograr con una

¹¹ CIDH. *Impacto del procedimiento de solución amistosa*, párrafo 5.

¹² Ver *infra* en el acápite 3.

decisión de fondo de la Corte IDH. Por ejemplo, en términos de compensación económica, generalmente los Estados rehúyen tocar o hacer figurar este tema en las negociaciones, o si lo hacen, sus ofertas son por montos mucho menores a los que eventualmente podría calificar la Corte —aunque en muchos años de trámite—.

15. Sin embargo, si la compensación económica no es un punto fundamental en las demandas de la presunta víctima, es muy posible que sus demás pretensiones sean aceptadas o menos resistidas por el Estado. Es el caso que se dio en la solución amistosa de Alfredo Díaz Bustos¹³, quien no solicitó en su denuncia ante la Comisión Interamericana una compensación económica por daños materiales o inmateriales. En la negociación de la solución amistosa tampoco formuló tal pretensión, por lo que las medidas de reparación que habían sido planteadas en su denuncia inicial ante la Comisión fueron todas aceptadas por el Estado en el marco del arreglo amigable que se llegó a concretar. Igualmente, en el caso de los funcionarios públicos bolivianos indebidamente retirados de sus cargos¹⁴, ninguno de ellos pretendía reparaciones económicas por daño moral. Sus pretensiones de carácter económico se limitaban, exclusivamente, a los haberes que la administración pública boliviana les adeudaba por salarios caídos y otros beneficios sociales desde que fueron irregularmente cesados.
16. Otra desventaja, no de la solución amistosa como tal, sino del procedimiento de negociación previo, puede ser la falsa voluntad estatal de que dicho procedimiento llegue a buen puerto. Muchos Estados comunican a la CIDH y a los peticionarios su intención de negociar una salida conciliatoria a la controversia, pero, en los hechos, su verdadera finalidad es dilatar, por meses o años, el desarrollo del procedimiento contencioso ante la Comisión. El resultado de esto es que el trámite contradictorio se paraliza un buen tiempo bajo la pretendida idea de que se está negociando un arreglo amigable que, al final, nunca se materializa.
17. Por el lado del Estado, una ventaja de las soluciones amistosas es que se puede cerrar un expediente ante el sistema interamericano sin ser eventualmente condenado como violador de derechos humanos, que para la imagen de cualquier país es (o debiera ser) un descredito que se debe evitar.
18. En términos económicos, la solución amistosa puede tener ventajas de diferente índole. Por un lado, la compensación económica que se pague puede ser menor o mucho menor de la pretendida por la presunta víctima o de la que la Corte podría fijar. Incluso, dependiendo de la negociación, podría no pactarse una compensación económica como ocurrió en el caso MZ vs. Bolivia¹⁵.
19. En el mismo plano económico, una solución amistosa concretada oportunamente por el Estado, especialmente en aquellos casos en los que a todas luces se puede prever una

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.

condena por la materia controvertida (e.g. desapariciones forzadas) o por la contundencia de las alegaciones y de la prueba de cargo aportada, puede ser la salida más aconsejable para un Estado, si lo hace oportunamente, recalamos. Mientras más demore en tomar la decisión de materializar el arreglo amigable, el caso en cuestión irá incrementando su costo. Será más lo que el Estado deba pagar a sus funcionarios (de la Procuraduría General del Estado [PGE]) por la atención de un caso; mayores los honorarios si, como suele hacer Bolivia, contrata abogados extranjeros cuando el asunto ha llegado a la jurisdicción de la Corte; mayores los gastos si los agentes estatales —generalmente en nutridas comitivas— deben viajar a audiencias o reuniones de trabajo en Washington D.C., San José u otra ciudad de la región; y, por supuesto, mayores las reparaciones por daños materiales y morales, así como las costas y gastos en favor de los abogados defensores de la víctima si el Estado pierde el caso en sede de la Corte IDH.

20. La desventaja para el Estado, tal vez la única a ciencia cierta, será la incógnita de saber si el asunto hubiera sido resuelto total o parcialmente en su favor por los órganos del sistema interamericano. Sin embargo, como se hizo ver antes, hay casos en los que desde un principio es previsible que serán resueltos en contra del Estado. Incluso estadísticamente los asuntos que cuentan con una decisión de admisibilidad de la Comisión, si reciben el debido impulso de los peticionarios en lo que queda del trámite ante ella, y, luego, ante la Corte, son casi con seguridad asuntos total o parcialmente perdidos para los Estados. Todo Estado debería tener presente este dato.

III. Bolivia y las soluciones amistosas concretadas ante la CIDH

21. Bolivia es un país poco denunciado ante el sistema interamericano en comparación con algunos otros, como México¹⁶, Colombia¹⁷ y Perú¹⁸, pero forma parte de un grupo de Estados que concentran una cifra diríamos “mediana” de denuncias por año, que oscila entre las 28 y 59.
22. En correspondencia con esa tendencia¹⁹, las soluciones amistosas también son trámites que han sido empleados en menor medida respecto a Bolivia. La baja cantidad de informes de solución amistosa adoptados por la CIDH respecto al país desde 2005 —año en que se adoptó el primer informe de este tipo para Bolivia—, **tan sólo cinco**, corrobora esta afirmación. Si se compara esos cinco casos entre 2005 y 2016, con los 17 de Argentina o los 11 de México y Colombia en el mismo periodo, vemos que en otros Estados la disposición de solucionar las controversias por la vía conciliatoria parece ser mayor.
23. En todo caso, no se debe atribuir solo a Bolivia la poca vocación de resolver las contiendas por la vía amigable, pues esa misma postura se ve en muchos otros Estados. En los últimos

¹⁶ En 2016, se recibieron 847 peticiones contra México.

¹⁷ En 2016, se recibieron 512 peticiones contra Colombia.

¹⁸ En 2016, se recibieron 225 peticiones contra Perú.

¹⁹ No debe ser necesariamente una relación de correspondencia.

11 años, el número de 75 trámites de solución amistosa concretados puede, también, entenderse como bajo, haciendo una media de casi siete por año. Estos siete casos promedio representan, también por año, 0.2 casos por Estado miembro. En línea con el promedio, en 2016 la Comisión solamente aprobó siete informes de solución amistosa (tres respecto a Colombia, dos respecto a México, uno a Panamá y dos a Perú) y, en lo que va de 2017, solamente uno (Argentina).

24. Un rasgo particular en cuanto a Bolivia es que en los últimos ocho años ni un solo caso ante el sistema interamericano fue resuelto por esta vía, ya que dos lo fueron en 2005, dos en 2007 y uno en 2008 —aunque en este último caso el informe de la CIDH fue aprobado y publicado recién en 2014—. Estos datos confirman que en el país no ha habido, en los últimos años, una política dirigida a la resolución conciliatoria de las denuncias internacionales por violación de derechos humanos.
25. A continuación daremos una mirada rápida a cada uno de los cinco casos bolivianos resueltos a través de un arreglo amigable, siguiendo el orden cronológico en el que fueron publicados sus respectivos informes.
26. El primero corresponde a **Alfredo Díaz Bustos**²⁰, por quien el Defensor del Pueblo (hoy Defensoría del Pueblo) presentó la petición a la CIDH en enero de 2004. El asunto trata del joven Díaz Bustos, quien, por sus convicciones religiosas²¹, se declaró objetor de conciencia al servicio militar y se resistió a pagar el “impuesto militar” para obtener la correspondiente libreta de servicio, necesaria para el ejercicio de otros derechos²². Obviamente, también se había resistido a enrolarse como conscripto en las Fuerzas Armadas. Luego de que la justicia boliviana (Tribunal Constitucional) no tutelara sus derechos, el asunto fue sometido a la CIDH.
27. A un año y medio de tramitada la petición en la Comisión, las partes, es decir Díaz Bustos como víctima, el Defensor del Pueblo, como peticionario, y Bolivia, como Estado denunciado, llegaron a un entendimiento negociado que se plasmó en un acuerdo transaccional que después sería homologado por la Comisión.
28. El acuerdo se suscribió el 4 de julio de 2005 y supuso los siguientes compromisos recíprocos que transcribimos en sus partes más relevantes:

Tercera. Compromiso.- El Estado boliviano, representado por el Ministerio de Defensa Nacional, se compromete a: a) entregar la Libreta Militar de redención a Alfredo Díaz Bustos, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles a partir de la fecha en que el interesado presente toda la documentación requerida por el Ministerio de Defensa; b) otorgar la Libreta de redención gratuitamente, sin condicionarse dicha entrega al pago del

²⁰ CIDH. Informe No. 97/05, Petición 14/04, Solución Amistosa, Alfredo Díaz Bustos, Bolivia, 27 de octubre de 2005, en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/Bolivia14.04sp.htm>

²¹ Testigo de Jehová.

²² Por ejemplo, para optar a un cargo en la función pública, la libreta de servicio militar es un documento requerido a los postulantes hombres.

impuesto militar señalado en la Ley del Servicio Nacional de Defensa, al pago de otro monto por cualquier concepto ni a contraprestaciones de cualquier otra naturaleza, sean pecuniarias o no; c) a tiempo de la entrega de la libreta de redención, emitir una Resolución Ministerial que establezca que en caso de conflicto armado el ciudadano Alfredo Díaz Bustos, por su condición de objetor de conciencia, no será destinado al frente de batalla ni llamado como auxiliar; d) en concordancia con el derecho internacional de los derechos humanos, incorporar en los anteproyectos normativos de reforma a la legislación militar actualmente en revisión por el Ministerio de Defensa Nacional y las FFAA, el derecho a la objeción de conciencia respecto al servicio militar; e) promover, junto al Viceministerio de Justicia, la aprobación congresal de la legislación militar que incorpore el derecho a la objeción de conciencia respecto al servicio militar; f) suscrito el presente documento, el Ministerio de Relaciones Exteriores informará inmediatamente a la CIDH sobre el acuerdo logrado a fin de que la Comisión lo homologue y tramite el caso 12.475 de acuerdo al procedimiento de solución amistosa regulado en los artículos 48.1.f y 49 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 41 del Reglamento Interno de la CIDH.

II. Por su parte, Alfredo Díaz Bustos se compromete a: a) para fines administrativos internos del Ministerio de Defensa, presentar una declaración jurada ante el juez competente de conformidad con el artículo 78 de la Ley del Servicio Nacional de Defensa; b) una vez recibida la libreta de redención y emitida la Resolución Ministerial del Ministerio de Defensa, en los términos estipulados en la cláusula Tercera I del presente documento, solicitar a la CIDH, por intermedio del Defensor del Pueblo, que el caso 12.475 sea sometido al trámite de solución amistosa regulado por los artículos 48.1.f y 49 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 41 del Reglamento Interno de la CIDH; c) una vez entregadas la libreta de redención y la Resolución ministerial del Ministerio de Defensa al interesado, se tendrá por renunciado las costas, daños y perjuicios emergentes de la tramitación del caso y el interesado renunciará a formular nueva denuncia administrativa o judicial, en sede nacional o internacional, por los mismos hechos que motivaron la presentación de su petición ante la CIDH, en la medida que el Estado boliviano cumpla a cabalidad todos sus compromisos señalados en el presente documento en la cláusula I a, b, c y f²³.

29. Los compromisos de parte de Alfredo Díaz fueron honrados en su integridad en los plazos estipulados, pero los del Estado no lo fueron en su totalidad. Hasta hoy Bolivia no cumplió los puntos (d) y (e) del convenio, como cada año se lo recuerda la Comisión en sus informes anuales.
30. Lo que es peor, Bolivia no solamente omitió el compromiso de legislar sobre el reconocimiento expreso del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar, sino que, contra la buena fe empeñada en el acuerdo logrado, tomó medidas opuestas a ese compromiso, como, por ejemplo, haber ratificado la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes con una reserva a los apartados (1) y (2) del Art. 12. Esos apartados se refieren, respectivamente, al derecho de los jóvenes a “formular objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio” y al compromiso estatal de “promover las medidas legislativas pertinentes para garantizar el ejercicio de este derecho...”

²³ CIDH. Informe No. 97/05, párrafo 16.

31. El segundo asunto boliviano resuelto a través de una solución amistosa por la CIDH fue el de **Raúl Zavala Málaga** y **Jorge Pacheco Rondón**²⁴, dos funcionarios del Viceministerio de Deportes —dependiente del Ministerio de Educación en aquel entonces— que en mayo de 2003 habían sido indebidamente retirados de sus cargos. Tanto la Superintendencia General del Servicio Civil como el Tribunal Constitucional tutelaron los derechos de estos funcionarios y ordenaron su reincorporación, medida que no fue hecha efectiva por el ministerio infractor.
32. El 25 de marzo de 2004 el Defensor del Pueblo presentó la petición a la CIDH. Tan solo 11 meses más tarde el Estado y los interesados suscribieron un acuerdo transaccional que fue la base del informe de solución amistosa homologado por la CIDH el 27 de octubre de 2005. Los principales puntos de acuerdo fueron los siguientes.

TERCERA.- De los acuerdos alcanzados.- Las partes han llegado a los siguientes acuerdos:

Que se ha determinado la imposibilidad de reincorporar a los señores Pacheco y Zavala a sus anteriores fuentes de trabajo.

Que por restricciones presupuestarias y por la emisión de nuevas disposiciones de austeridad en el Poder Ejecutivo, es imposible continuar manteniendo los niveles salariales que ostentaban en sus anteriores cargos.

El Ministerio de Salud y Deportes a través del Viceministerio de Deportes acuerda con el Arq. Jorge Pacheco Rondón: a) Contratarlo en el Proyecto ODESUR para que preste servicios en el cargo de Profesional de Fiscalización de Infraestructura Deportiva con un haber mensual de Bs. 8.000 (Ocho mil 00/100 Bolivianos), haberes que serán cancelados con cargo a la Partida 25200 con recursos del Viceministerio de Deportes Fuente 10 TGN; b) Cancelará con cargo al presupuesto del Viceministerio de Deportes por concepto de haberes devengados de las gestiones 2003 y 2004 la suma de Bs. 125.964 (Ciento veinticinco mil novecientos sesenta y cuatro 00/100 Bolivianos)

El Ministerio de Salud y Deportes a través del Viceministerio de Deportes acuerda con el Ing. Raúl Zavala Málaga: a) Incorporarlo en el cargo de Responsable de Infraestructura Deportiva con el Item N° 13, a partir del 3 de enero de 2005, cuyo haber mensual será de Bs. 6.000 (Seis mil 00/100 Bolivianos), haberes que serán cancelados con cargo al presupuesto del Fondo de Inversión para el Deporte FID, reconociendo su carrera administrativa en forma continua a partir de su designación; b) Cancelará con cargo al presupuesto del Viceministerio de Deportes por concepto de haberes devengados de las gestiones 2003 y 2004 la suma de Bs. 54.036 (Cincuenta y cuatro mil treinta y seis 00/100 Bolivianos)²⁵.

33. Por su parte, Pacheco y Zavala se comprometieron a desistir de cualquier acción legal interpuesta y a renunciar a plantear en el futuro cualquier otra acción judicial o extrajudicial vinculada con su retiro de la función pública, en razón de haber sido satisfechas sus pretensiones de reparación²⁶. Todos los acuerdos comprometidos por ambas partes fueron debidamente cumplidos.

²⁴ CIDH. Informe 98/05, Petición 241-04, Solución Amistosa, Raúl Zavala Málaga y Jorge Pacheco Rondón, Bolivia, 27 de octubre de 2005, párrafo 24, en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/Bolivia241.04sp.htm>

²⁵ Ídem, párrafo 24.

²⁶ Ídem.

34. Como el segundo caso, el tercero y el cuarto también se relacionan con funcionarios indebidamente retirados de sus cargos. El tercer caso fue el del policía **Víctor Hugo Arce**, que en diciembre de 2001 fue dado de baja sin un debido proceso disciplinario²⁷. Arce planteó un amparo constitucional en virtud al cual la jurisdicción constitucional ordenó su reincorporación a la institución policial, sin embargo, la Policía lo reincorporó de manera irregular. Por ejemplo, no le reconoció su categoría ni antigüedad, tampoco el pago completo del aguinaldo de Navidad 2002, del subsidio de lactancia por el nacimiento de su hijo menor, ni varios aportes a la administración de fondos de pensiones.
35. También en este asunto el Defensor del Pueblo fue el peticionario ante el sistema interamericano actuando en representación del policía Arce. La denuncia a la CIDH fue presentada el 13 de julio de 2006. El 16 de noviembre de ese mismo año, en La Paz, aprovechando la visita *in loco* de la Comisión, se reunieron la víctima, el peticionario y el Estado. En dicha reunión, el presidente de la CIDH dio una explicación ilustrativa a los agentes del Estado sobre el costo beneficio de resolver la controversia a través de un arreglo amistoso y no de un trámite contencioso, explicación que fue bien entendida y recibida por las autoridades policiales. El 20 de diciembre de 2006 las partes firmaron un acuerdo transaccional en el que, entre otras cosas, pactaron lo siguiente:

COMPROMISOS DEL ESTADO BOLIVIANO.-

El Estado boliviano, a través del Batallón de Seguridad Física, se compromete de buena fe y dentro de los plazos señalados a dar fiel y estricto cumplimiento a los siguientes compromisos:

MEDIDAS PECUNIARIAS

a) Pagar a VÍCTOR HUGO ARCE CHÁVEZ la suma de Bs. 988 (NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO 00/100 BOLIVIANOS) que completa la diferencia adeudada por concepto de aguinaldo de la gestión 2002. Este pago deberá realizarse dentro de los cinco días de suscrito el presente documento. b) Pagar a VÍCTOR HUGO ARCE CHÁVEZ la suma de Bs. 3.440 (TRES MIL CUATROCIENTOS CUARENTA 00/100 BOLIVIANOS) que completa el subsidio de lactancia adeudado en relación con el nacimiento del niño Hugo Alberto Arce Cano. Este pago deberá realizarse dentro de los cinco días de suscrito el presente documento. c) Pagar a VÍCTOR HUGO ARCE CHÁVEZ la suma de Bs. 11.228 (ONCE MIL DOSCIENTOS VEINTIOCHO BOLIVIANOS) por concepto de la diferencia adeudada a la categoría/antigüedad correspondiente al periodo comprendido entre enero de 2002 y septiembre de 2006 y de regularización de aportes a la Administradora de Fondos de Pensiones Futuro de Bolivia por el periodo enero a septiembre de 2002. Este pago deberá realizarse dentro de los cinco días de suscrito el presente documento. La regularización de aportes será de responsabilidad del policía VÍCTOR HUGO ARCE CHÁVEZ una vez que reciba el monto comprometido por el Batallón de Seguridad Física. d) Pagar a VÍCTOR HUGO ARCE CHÁVEZ la suma de Bs. 5.000 (CINCO MIL 00/100 BOLIVIANOS) por concepto de daño moral o inmaterial por los sufrimientos y perjuicios causados en su persona y en los miembros de su grupo familiar. Este pago deberá realizarse dentro de los cinco días de suscrito el presente documento.

MEDIDAS NO PECUNIARIAS

²⁷ CIDH. Informe 70/07, Petición 788-06, Solución Amistosa, Víctor Hugo Arce Chávez, Bolivia, 27 de julio de 2007, en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Bolivia788.06sp.htm>

e) Abstenerse el Batallón y la Policía Nacional de cualquier tipo de medida que constituya represalia en contra del policía VÍCTOR HUGO ARCE CHÁVEZ por la denuncia internacional interpuesta contra el Estado boliviano. Asimismo, conducir cualquier investigación y/o proceso disciplinario en contra del policía VÍCTOR HUGO ARCE CHÁVEZ, en el presente y en el futuro, con riguroso apego a las garantías del debido proceso reconocidas por la normativa interna de la Policía Nacional, las leyes, la Constitución Política del Estado y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. f) Incluir dentro del archivo o file personal del policía VÍCTOR HUGO ARCE CHÁVEZ una copia de la Resolución 359/2002 pronunciada por la Sala Civil Segunda de la Corte Superior de Justicia de La Paz; una copia de la sentencia constitucional 1239/2002-R; una copia del presente acuerdo transaccional; y una copia del Informe de Solución Amistosa que vaya a aprobar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los tres primeros documentos serán incorporados al file personal dentro de los cinco días siguientes a la suscripción del presente acuerdo. La copia del informe de Solución Amistosa de la CIDH será incorporada al file dentro de los diez días siguientes de su notificación al Estado boliviano por parte de la CIDH.

(...)

COMPROMISOS DE VÍCTOR HUGO ARCE CHÁVEZ .-

Por su parte, VÍCTOR HUGO ARCE CHÁVEZ se compromete a dar fiel y estricto cumplimiento a lo siguiente: a) Dar estricto cumplimiento a la Resolución 915/06 del Comando General de la Policía Nacional que en su parte resolutive dispone: “A partir de la promulgación de la presente resolución, todos los miembros de los Batallones de Seguridad Física a nivel nacional deberán observar, someterse y cumplir lo dispuesto por el reglamento de Faltas Disciplinarias y sus Sanciones de la policía Nacional”. b) Suscrito el presente acuerdo transaccional, comunicar a la CIDH, por intermedio del Defensor del Pueblo, que la petición P-788/06 VÍCTOR HUGO ARCE CHÁVEZ c/ Bolivia ha ingresado a un procedimiento de solución amistosa regulado por el artículo 41 del Reglamento de la CIDH. c) Cumplidos totalmente los compromisos de ambas partes, solicitar a la CIDH, por intermedio del Defensor del Pueblo, que emita, conforme al artículo 49 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, un Informe de Solución Amistosa para poner fin al trámite de la petición P-788/06 VÍCTOR HUGO ARCE CHÁVEZ c/ Bolivia. d) Cumplidos totalmente los compromisos estatales señalados en la cláusula Tercera 1 (Compromisos del Estado boliviano), presentar un escrito a la Sala Civil Segunda y/o al Ministerio Público en el que se informe sobre el cumplimiento de parte del Batallón de Seguridad Física de los aspectos que motivaron el recurso de amparo constitucional y la remisión de antecedentes al Ministerio Público²⁸.

36. Un punto para resaltar en este arreglo amigable fue el reconocimiento estatal de una compensación económica por “daño moral” en favor de la presunta víctima, “por los sufrimientos y perjuicios causados [al policía Arce] y [a] los miembros de su grupo familiar”²⁹.
37. El cuarto caso fue el de los funcionarios públicos de carrera del Ministerio de Servicios y Obras Públicas **Miguel Ángel Moncada Osorio** y **James David Rocha Terraza**³⁰, también

²⁸ Ídem, párrafo 19.

²⁹ Ídem.

³⁰ CIDH. Informe 82/07, Petición 269-05, Solución Amistosa, Miguel Ángel Moncada Osorio y James David Rocha Terrazas, Bolivia, 15 de octubre de 2007, en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Bolivia269.05.sp.htm>

retirados indebidamente de sus cargos, no una, sino tres veces, haciendo el ministerio poco caso a las decisiones favorables a los dos servidores proferidas por la Superintendencia del Servicio Civil y por el Tribunal Constitucional.

38. El Defensor del Pueblo llevó el asunto a la CIDH el 14 de marzo de 2005. El 8 de junio de 2007, luego de algunas reuniones preparatorias, las partes firmaron un acuerdo transaccional que dio pie a la solución amistosa plasmada en el Informe 82/07 de la CIDH. Los compromisos centrales del acuerdo fueron:

COMPROMISOS DEL ESTADO BOLIVIANO.-

El Estado boliviano se compromete de buena fe y dentro de los plazos señalados a dar fiel y estricto cumplimiento a los siguientes compromisos: a) Pagar a James David Rocha Terrazas la suma de Bs. 55.392,12 (CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS 12/100 BOLIVIANOS) correspondiente a haberes devengados por la gestión 2004 según Acta de Conciliación de Remuneraciones Devengadas suscrita el 12 de enero de 2006 por el interesado y el Ministerio de Servicios y Obras Públicas (hoy Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda). Este pago deberá realizarse en tres cuotas, en los meses de junio, julio y agosto de 2007, hasta el día 15 de cada uno de estos meses. De la suma expresada antes, equivalente a Bs. 55.392,12, James David Rocha Terrazas autoriza al Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda retener el monto de Bs. 6.750 (SEIS MIL SETECIENTOS CINCUENTA 00/100), cifra que corresponde al salario percibido por él en el periodo comprendido entre el 16 de junio al 31 de julio de 2005 por servicios prestados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional. La retención de los Bs. 6.750 se hará en la tercera cuota correspondiente al mes de agosto de 2007. Posteriormente, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda hará la transferencia del indicado monto de Bs. 6.750 al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, con el debido comprobante cuya copia legalizada será entregada al señor James David Rocha Terrazas y al Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos. b) Pagar a Miguel Ángel Moncada Osorio la suma de Bs. 64.761,90 (SESENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS SESENTA Y UNO 90/100 BOLIVIANOS) correspondiente a haberes devengados por la gestión 2004 según Acta de Conciliación de Remuneraciones Devengadas suscrita el 12 de enero de 2006 por el interesado y el Ministerio de Servicios y Obras Públicas (hoy Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda). Este pago deberá realizarse en tres cuotas, en los meses de junio, julio y agosto de 2007, hasta el día 15 de cada uno de estos meses.

(...)

COMPROMISOS DE MIGUEL ÁNGEL MONCADA OSORIO Y JAMES DAVID ROCHA TERRAZAS.-

Por su parte, Miguel Ángel Moncada Osorio y James David Rocha Terrazas se comprometen a dar fiel y estricto cumplimiento a lo siguiente: a) Renunciar a cualquier acción legal (administrativa, judicial o internacional) para reclamar por el incumplimiento de las Resoluciones Administrativas de la Superintendencia del Servicio Civil SSC/IRJ/19/2005 de 11 de marzo de 2005 y SSC/IRJ/20/2005 de 14 de marzo de 2005; SSC/IRJ/26/2005 de 8 de abril y SSC/IRJ/27/2005 de 11 de abril de 2005; Resolución 332/2005 de la Sala Civil Tercera de la Corte Superior de Justicia de La Paz pronunciada el 29 de julio de 2005 y la sentencia 367/2006-R del Tribunal Constitucional de fecha 12 de abril de 2006. b) Renunciar a cualquier acción legal (administrativa, judicial o internacional) para reclamar por la desvinculación del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda mediante actos administrativos contenidos en los memorandos MOPSV DESP. 0204/2006 de 21 de noviembre de 2006. c) Renunciar a cualquier acción legal (administrativa, judicial o internacional) dirigida a lograr una reparación por daño material o inmaterial vinculada a los apartados a) y b) precedentes. d) Suscrito el

presente acuerdo transaccional, comunicar a la CIDH, por intermedio del Defensor del Pueblo, que la petición P-269-05 Miguel Ángel Moncada y James Rocha c/ Bolivia ha ingresado a un procedimiento de solución amistosa regulado por el artículo 41 del Reglamento de la CIDH. e) Cumplidos totalmente los compromisos de ambas partes, solicitar a la CIDH, por intermedio del Defensor del Pueblo, que emita, conforme al artículo 49 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, un Informe de Solución Amistosa para poner fin al trámite de la petición P-269-05 Miguel Ángel Moncada y James Rocha c/ Bolivia³¹.

39. En estos tres últimos casos que involucran a servidores públicos indebidamente cesados de sus funciones, la solución amistosa fue el mejor camino que pudieron tomar los trámites iniciados en el sistema interamericano. Hubiera sido un despropósito avanzar más en ellos, o incluso llegar a la Corte IDH por cuestiones poco emblemáticas.
40. Por último, el quinto caso tramitado en la vía conciliatoria fue el de **MZ**³², cuyo informe de solución amistosa fue aprobado por la CIDH el 7 de noviembre de 2014, aunque el acuerdo ya se había logrado en marzo de 2008. Éste es el único de los cinco casos que no fue gestionado por la Defensoría del Pueblo, sino por las entidades peticionarias que representaban a MZ³³ en su denuncia internacional.
41. El caso trata de una mujer holandesa, MZ³⁴, que en 1994 fue víctima de una violación sexual en Bolivia. El órgano judicial nacional juzgó el caso alejado de una necesaria perspectiva de género. En primera instancia el victimario fue condenado por violación, pero en apelación fue absuelto y el recurso de casación, posteriormente planteado, fue declarado infundado.
42. Las ONG peticionarias llevaron la denuncia a la CIDH en noviembre del año 2000. En octubre de 2001 la Comisión aprobó el informe de admisibilidad del caso y en 2004 se iniciaron las negociaciones para una salida amistosa. El acuerdo entre las entidades peticionarias y el Estado se suscribió finalmente el 11 de marzo de 2008, en Washington DC durante el 131º periodo ordinario de sesiones de la Comisión. Las medidas de “reparación” del Estado boliviano se empezaron a implementar desde entonces y recién en noviembre de 2014 la Comisión aprobó el Informe de Solución Amistosa 103/14 que puso punto final al trámite.
43. El acuerdo amigable comprendió una serie de medidas dirigidas a la capacitación de los funcionarios judiciales en la aplicación de la ley con un enfoque de género y de derechos humanos. Pero la medida, a nuestro juicio, que resalta más en el acuerdo fue el reconocimiento expreso del Estado boliviano de su responsabilidad internacional en relación con el caso,

³¹ Ídem, párrafo 30.

³² CIDH. Informe 103-14, Caso 12.350, Solución Amistosa, M.Z., Bolivia, 7 de noviembre de 2014, en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2014/BOSA12350ES.pdf>

³³ La Oficina Jurídica para la Mujer, el Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

³⁴ El verdadero nombre fue mantenido en reserva durante la tramitación del caso en sede interamericana.

haciendo presente que el referido [asunto] ilustra la situación de muchas mujeres víctimas de violencia sexual, quienes han sido discriminadas por el sistema de justicia en violación de los derechos protegidos por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -Convención de Belém Do Pará- y la Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, en particular respecto del derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencia y de la obligación del Estado de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres³⁵.

44. De los cinco casos comentados, Díaz Bustos y MZ tuvieron como parte de los acuerdos negociados medidas que no solamente satisficieron los intereses particulares de las presuntas víctimas, sino medidas de más amplio alcance, de impacto general, como la formación a funcionarios judiciales, en MZ, o la adopción de una ley que regule el derecho a la objeción de conciencia, en Díaz Bustos (aunque su cumplimiento todavía esté pendiente).
45. En cambio, en los tres casos de funcionarios públicos los respectivos acuerdos solamente contemplaron medidas que favorecieron a los interesados directos (restitución a cargos públicos, pago de salarios caídos y otros beneficios sociales devengados, etc.).
46. El caso de Víctor Hugo Arce es singular respecto a los otros cuatro en sentido de que, como se adelantó, el peticionario logró negociar a favor de la presunta víctima un pago “por concepto de daño moral o inmaterial por los sufrimientos y perjuicios causados en su persona y en los miembros de su grupo familiar”, medida ciertamente poco común para la práctica boliviana, incluso tratándose de asuntos ventilados en la justicia local.
47. Otra peculiaridad de los tres casos de funcionarios públicos es que todos ellos se resolvieron con una solución amistosa que se pactó antes de que la Comisión hubiera declarado la admisibilidad de las respectivas peticiones, es decir, antes de que ella se hubiera declarado competente para conocer el fondo de cada uno de esos asuntos. Hoy, con la última reforma de 2013 al Reglamento de la CIDH, tal vez esa particularidad ya no resulte tan llamativa pues, según las actuales regulaciones, el Estado puede manifestar su intención de entrar en un proceso de solución amistosa desde la tramitación inicial de la petición. Además, esa manifestación de voluntad constituye un factor que permite a la CIDH adelantar la evaluación de la denuncia con relación a otras presentadas antes de ella³⁶.

IV. Acuerdos incumplidos, frustrados o no concretados en casos bolivianos

48. Al margen de los mencionados, también es ilustrativo referirse a otros casos bolivianos que en algún momento del procedimiento, ante la CIDH o ante la Corte, empezaron a transitar el camino de la solución amistosa, aunque, al final, ninguno llegó a concretarse como tal.

³⁵ CIDH. Informe 103-14, párrafo 26.

³⁶ Cf. Reglamento de la CIDH, Art. 29 (2) (c).

49. Entre esos casos destaca el de **Lupe Andrade**³⁷, en el que en un primer momento, ante la CIDH, hubo un acuerdo amigable logrado entre la víctima y el Estado, aunque no fue homologado por la Comisión, por lo que no surtió efectos legales. En mérito a ese acuerdo, el Estado pagó a la víctima una suma indemnizatoria de USD 50.000³⁸. Luego, el Estado incumplió otros compromisos del acuerdo, por lo que el caso, en vez de concluir extraordinariamente por la vía conciliatoria, retomó su cauce contencioso ante la CIDH, primero, y ante la Corte IDH, después donde culminó con la sentencia de fondo, reparaciones y costas de 1 de diciembre de 2016.
50. En **Trujillo Oroza vs. Bolivia**, cuando el trámite se encontraba sustanciándose ante la CIDH, el Estado había “ofrec[ido] a la madre de la víctima... una reparación de US\$40.000”³⁹. El arreglo amigable no prosperó “después de un largo proceso de reuniones y audiencias ante la Comisión, [en el que] las partes no llegaron a ningún acuerdo”⁴⁰. En agosto de 1998 la Comisión informó al Estado que daba por concluida su intervención como órgano de solución amistosa en el caso⁴¹.
51. Cuando el trámite pasó a la jurisdicción de la Corte IDH, el Estado también anunció su voluntad de llegar a un acuerdo amistoso con los familiares del desaparecido, pero luego informó al tribunal que la “solución amistosa fue impedida por la madre de la víctima”⁴². En enero de 2000 la Corte Interamericana emitió su sentencia de fondo determinado la responsabilidad internacional de Bolivia por violación de derechos humanos. En febrero de 2002 dictó la sentencia de reparaciones y costas en la que calificó una indemnización por daño moral y material, así como costas y gastos del caso en una cifra global que ascendió a USD 407.400.
52. En **I.V. vs. Bolivia** hubo también algunos acercamientos cuando el caso se tramitaba en la CIDH. Los peticionarios prefirieron que el caso se resolviera en la vía contenciosa, como finalmente ocurrió cuando la Corte Interamericana dictó la sentencia condenatoria de 30 de noviembre de 2016.

V. La Ley 708 de 2015 y la Ley 936 de 2017

53. El 25 de junio de 2015 se adoptó la Ley de Conciliación y Arbitraje, Ley 708, cuyo Art. 135 (Soluciones Amistosas en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos)

³⁷ Corte IDH. Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330.

³⁸ Ídem, párrafo 90.

³⁹ Corte IDH. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Fondo. Sentencia de 26 de enero de 2000. Serie C No. 64, párrafo 9.

⁴⁰ Ídem, párrafo 7.

⁴¹ Ídem, párrafo 10.

⁴² Corte IDH. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párrafo 90.

disponía: *"El Estado Plurinacional de Bolivia podrá suscribir acuerdos de solución amistosa en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, conforme al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin que esto implique un reconocimiento de responsabilidad internacional"*.

54. Esta ley representó un avance formal en la materia ya que hasta ese entonces la legislación nacional no contemplaba una sola norma que regulara expresamente la aplicación del mecanismo conciliatorio respecto a casos de derechos humanos sometidos a los órganos internacionales. Pero, como apuntamos, el avance sólo fue formal, o, más bien, sólo fue el reflejo de una somera expresión de voluntad política del Estado boliviano de intentar solucionar por la vía conciliatoria las denuncias planteadas en su contra ante la CIDH.
55. El contenido del mencionado artículo 135 era demasiado vago, poco adecuado a nuestro mundo jurídico e institucional para alcanzar los fines pretendidos. Finalmente, lo que decía esa disposición ya lo decía la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento de mayor valor normativo⁴³ que la Ley de Conciliación y Arbitraje. En otras palabras, el Art. 135 no aportaba mucho, como en los hechos se demostró ya que nunca se aplicó efectivamente para concretar ningún acuerdo amigable⁴⁴, aunque sí fue mencionado por el Estado en algún trámite interamericano como muestra de una supuesta voluntad de conciliar casos en lugar de litigarlos hasta el final.
56. Por otro lado, el citado artículo era limitativo en sí mismo respecto a su alcance, en la medida en que al señalar que una eventual solución amistosa se tramitaría *"conforme al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos"*, hacía suponer que dichos acuerdos solo podrían darse respecto a asuntos sometidos a la Comisión y no a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por un lado, y tampoco respecto a los órganos de tratados de las Naciones Unidas, como el Comité de Derechos Humanos⁴⁵ o el Comité de la Tortura⁴⁶, por otro lado.
57. El Art. 135 de la Ley 708 fue modificado recientemente con el Art. 2.II de la Ley 936, cuyo contenido transcribimos por extenso:

⁴³ Por imperio de los artículos constitucionales 13, 256 y 410.

⁴⁴ Resulta paradójico que sin la existencia del Art. 135 de la Ley 708 se hubieran materializado cinco soluciones amistosas entre 2005 y 2008, y con la indicada ley ninguna.

⁴⁵ El Reglamento del Comité de Derechos Humanos prevé la posibilidad de que el Estado denunciado y la presunta víctima acuerden una solución amistosa: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 78 del presente reglamento, el Comité pondrá sus buenos oficios a la disposición de los Estados partes interesados, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales reconocidos en el Pacto" (Art. 79). Comité de Derechos Humanos. Reglamento del Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/3/Rev.10, 11 de enero de 2012.

⁴⁶ Igualmente, el Art. 98 (Buenos oficios) del Reglamento del Comité de la Tortura prevé la misma posibilidad: "1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 97, el Comité ofrecerá sus buenos oficios a los Estados partes interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto de las obligaciones reconocidas en la Convención. 2. A los efectos del párrafo 1 del presente artículo, el Comité podrá establecer, cuando proceda, una comisión especial de conciliación". Comité contra la Tortura. Reglamento del Comité contra la Tortura. CAT/C/3/Rev.6, 1 de septiembre de 2014.

Artículo 2.II. Se modifica el Artículo 135 de la Ley N° 708 de 25 de junio de 2015, de Conciliación y Arbitraje, con el siguiente texto:

Artículo 135. (SOLUCIONES AMISTOSAS EN EL MARCO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS).

I. El Estado Plurinacional de Bolivia podrá suscribir Acuerdos de Solución Amistosa en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, conforme al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

II. Para la suscripción de los Acuerdos de Solución Amistosa, se crea el Consejo Estatal de Soluciones Amistosas en Materia de Derechos Humanos — CESADH, entidad colegiada de carácter consultivo.

III. El CESADH está conformado por las siguientes instituciones: Procuraduría General del Estado, Ministerio de Relaciones Exteriores, y Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional.

IV. La Procuraduría General del Estado, será el ente técnico que mediante informe técnico legal propondrá ante el CESADH, la posibilidad de arribar a un Acuerdo de Solución Amistosa.

V. El CESADH, en mérito al informe técnico legal presentado por la Procuraduría General del Estado, evaluará la propuesta de Acuerdo de Solución Amistosa y, de ser beneficiosa a los intereses del Estado, recomendará su suscripción.

VI. Quedan excluidos de la aplicación del presente Artículo y por tanto no pueden ser objeto de Acuerdo de Soluciones Amistosas en materia de Derechos Humanos, los casos o peticiones en los que la parte peticionaria hubiese cometido actos relacionados con: a) Corrupción; b) Delitos que atentan contra la unidad del país; c) Traición a la patria; y d) Delitos de lesa humanidad.

58. En principio, estas modificaciones no revelan grandes beneficios para la real concreción de soluciones amistosas en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos. Veamos.

59. El primer apartado es prácticamente una repetición del Art. 135 de la Ley 708, del que se excluyó la referencia al *reconocimiento de responsabilidad internacional*. Dicha supresión, hasta cierto punto, tiene lógica, pues si un Estado opta por la vía amigable es, entre otras razones, para evitar una decisión de la Comisión o de la Corte que establezca su responsabilidad internacional como violador de derechos humanos. En la no muy vasta experiencia boliviana, de los cinco casos resueltos amistosamente sólo en *MZ vs. Bolivia* el Estado reconoció su responsabilidad internacional frente a los hechos perpetrados contra la afectada.

60. El segundo apartado crea un Consejo Estatal de Soluciones Amistosas en Materia de Derechos Humanos (CESADH), algo muy típico de la legislación nacional en el campo de los derechos humanos⁴⁷. Lamentablemente a este consejo solo se le otorgan funciones consultivas, no decisorias.

⁴⁷ El marco institucional de derechos humanos en Bolivia ha estado y está lleno de consejos y comisiones —Consejo Nacional de Derechos Humanos, Consejo Interinstitucional de Derechos Humanos, Comisión Interministerial de Derechos Humanos, Consejo Interinstitucional para el Esclarecimiento de Desaparecidos Forzados (CIEDF), Comisión Nacional para el Resarcimiento a Víctimas de Violencia Política (CONREVIP), la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), Comisión de la Verdad— que no siempre han respondido como se esperaba, por decir lo menos.

61. El apartado III se refiere a la conformación del CESADH, integrado por la PGE y dos ministerios, el de Relaciones Exteriores y el de Justicia. Se extraña en este colectivo la participación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas pues es muy característico de las soluciones amistosas que las partes discutan y convengan algún tipo de compensación monetaria en favor de los interesados. Sería mejor que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas participara desde un principio en esas discusiones y que se empapara de la dinámica de las soluciones amistosas en derechos humanos, en lugar de ingresar a la discusión luego de alcanzados consensos o preacuerdos que podrían frustrarse si este ministerio se opusiera con algún tipo de observación u objeción.
62. Los apartados IV y V tienen carácter procedimental, aunque en términos muy genéricos, pues únicamente establecen cuál es la entidad (Procuraduría General del Estado) que propone, a través de informe técnico, la posibilidad de un arreglo amistoso en un caso concreto, y cuál el mecanismo básico para aprobar el referido informe. En este punto se advierte que el único criterio que el consejo considerará será un eventual beneficio — ¿económico?— para el Estado; poca relevancia tendrán la presunta víctima, sus derechos y sus circunstancias, lo que es ciertamente un desacierto. De otra parte, hubiera sido positivo que cuando menos la norma hiciese referencia a los elementos que se tomarán en cuenta para evaluar los beneficios a favor del Estado.
63. Dos normas tan generales como las comentadas (apartados IV y V) son usualmente poco auspiciosas para el fin perseguido, pues, en este tipo de cuestiones, normalmente el Estado actúa siguiendo una orientación altamente restrictiva.
64. El sexto apartado se refiere a las *exclusiones por materia* de los asuntos que no pueden ser resueltos a través de una solución amistosa, exenciones que hoy no tienen respaldo en el DIDH. Los cuatro tipos de casos excluidos de las soluciones amistosas son los de i) corrupción, ii) delitos que atentan contra la unidad del país, iii) traición a la patria, y iv) delitos de lesa humanidad. Como dijimos antes, la CIDH ha homologado acuerdos de solución amistosa incluso por las más graves violaciones a los derechos humanos, por lo que los límites establecidos en la ley boliviana sólo pueden entenderse como una determinación estrictamente política.
65. Por último, la Ley 936 contiene una disposición final única que establece que “el funcionamiento del Consejo Estatal de Soluciones Amistosas en Materia de Derechos Humanos - CESADH se reglamentará mediante decreto supremo”. No se pone un plazo para la adopción de esa reglamentación, lo que es una mala noticia y una mala señal en términos de una pronta utilización del mecanismo de soluciones amistosas. Esperemos que la falta de reglamento no le sirva al Estado (PGE) como pretexto para no emplear o para postergar el uso de esta herramienta conciliatoria.
66. Finalmente, cabe apuntar que la reforma del Art. 135 de la Ley 708 no incorporó de manera expresa la posibilidad de que las soluciones amistosas se gestionen no solo respecto a los asuntos sometidos a la Comisión Interamericana, sino, también, respecto a los casos tramitados en la jurisdicción de la Corte IDH, o bajo el conocimiento del Comité de Derechos Humanos y demás órganos de tratados de Naciones Unidas.

VI. Más que una norma, se necesita una política

67. Aunque lentamente, la "cartera" de peticiones y casos ante los órganos interamericanos en los que se denuncia a Bolivia por violaciones a los derechos humanos ha ido creciendo progresivamente en los últimos años. Incluso, después de casi tres décadas, se han presentado denuncias al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, lo que demuestra, de cierta forma, un mayor conocimiento a nivel local de las opciones y mecanismos de protección de derechos que existen en el ámbito internacional. En 2016 la Corte Interamericana sentenció a Bolivia en dos casos, ordenándole una serie de reparaciones, pero fundamentalmente imponiéndole sendas condenas por violaciones a los derechos humanos de dos mujeres.
68. En términos monetarios, que al parecer es uno de los principales intereses —y preocupaciones— del Estado boliviano cuando litiga internacionalmente casos de derechos humanos⁴⁸, es bueno también recordar que los seis casos decididos por la Corte IDH contra el país significaron para la hacienda pública cerca de USD 1.600.000, esto sin contar los gastos en los que incurrió el Estado para defender el caso (pago de abogados extranjeros, viajes a la sede de la Corte IDH, etc.).
69. Actualmente, según la PGE⁴⁹, existen unos 40 asuntos bolivianos en trámite ante la CIDH, es decir, asuntos en los que el Estado empezó a asumir defensa. Un número de ellos debería ser resuelto oportunamente a través de la vía conciliatoria ya que los hechos, varios de conocimiento público, auguran, *prima facie*, pocas posibilidades de una defensa exitosa para el Estado.
70. En este contexto, la reforma del Art. 135 de la Ley 708 introducida por la Ley 936 podría ser una adecuada medida para prevenir futuros desenlaces que expongan la imagen del país como un Estado que no respeta los derechos de sus ciudadanos. Pero esto no se logra con la sola adopción de una norma. La norma debe ser el fundamento de una **verdadera política estatal dirigida a la resolución conciliatoria de controversias internacionales**, que no redunde únicamente en el beneficio del Estado, sino, especialmente, en el de las

⁴⁸ Inmediatamente después de notificadas las partes con las sentencias de los casos Lupe Andrade vs. Bolivia e I.V. vs. Bolivia, la PGE emitió un comunicado oficial en el que sostuvo que la sentencia del primer caso resultó ser favorable para Bolivia, toda vez que la Corte consideró los fundamentos de hecho y de derecho alegados por el Estado, resultando de ello la obligación del reducido pago que asciende únicamente a un total de \$us. 15.000. Respecto al segundo caso, la sentencia también resulta favorable para el Estado ya que la peticionaria pretendía el pago de \$us. 450.813, sin embargo la Corte estableció una indemnización de sólo \$us.69.913,21. "Procuraduría: Sentencias de la CIDH no son contrarias a los intereses del Estado". Abya Yala digital, 23 de diciembre de 2016, en: <http://abyayala.tv.bo/index.php/2016/12/23/procuraduria-sentencias-la-cidh-no-contrarias-los-intereses-del-estado/>

⁴⁹ PGE. Rendición Pública de Cuentas Inicial 2017, en: <https://drive.google.com/file/d/0B-zNiGs6uaL9WFZhaDQxSEpYbVU/view>

presuntas víctimas, pues son ellas, en definitiva, las que más sufren los efectos de un pleito internacional.

71. *Per se* la nueva ley genera cierto escepticismo, pero será su aplicación la que confirme o no esa sensación.

Derechos en Acción, junio de 2017
www.derechosenaccion.org