Análisis Jurídico Especializado N° 02/2024

Conforme Minuta de Instrucción PGE-DESP N° 021/2024 de fecha 26 de marzo de 2024 emitida por el Sr. Procurador General del Estado, se realiza el presente análisis y opinión jurídica especializada sobre la necesidad de incorporar mecanismos de implementación del Artículo 24, numeral 6 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada, aprobada por el Estado Plurinacional de Bolivia, mediante Ley N° 3935 de 26 de septiembre de 2008; en referencia a la situación legal de las personas desaparecidas, cuyo paradero no fuera esclarecido, sin tener que declarar la muerte presunta, en la premisa legal de lograr que la instancia competente instruya o efectúe la inscripción de la defunción con causa de muerte "Desaparición Forzada", todo en cumplimiento de Recomendaciones, Opiniones y Sentencias emitidas en el marco del Sistema Interamericano y Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.

Para el efecto, corresponde efectuar una revisión exhaustiva de la desaparición forzada de personas, del bloque de constitucionalidad conformado por Convenios y Tratados Internacionales de derechos humanos vinculados a la Desaparición Forzada de Personas, de las obligaciones asumidas por el Estado Boliviano y finalmente, del mecanismo idóneo para la implementación del citado Artículo 24, numeral 6 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada.

1º La desaparición forzada de personas.

A los propósitos del presente estudio, corresponde precisar la diferencia entre la desaparición de una persona y la **desaparición forzada de personas**, para a partir de dicha premisa comprender la problemática planteada.

Al respecto, se define a la desaparición de un ciudadano o ciudadana, como la ausencia de la persona de su residencia habitual sin motivo conocido o aparente, cuya existencia y paradero se desconoce o se ignora. Al fin, la normativa nacional vigente regula este hecho a través de las figuras legales de declaración de ausencia y de fallecimiento presunto del ausente; establecidas en el Código Civil boliviano, en sus Artículos 32 y 39, respectivamente.

Sin embargo, la **desaparición forzada de personas** constituye un hecho fáctico jurídico totalmente distinto en el que se tiene la certeza que intervienen agentes estatales o grupos irregulares respaldados por agentes estatales para privar de libertad a una persona y posteriormente negar la detención y la revelación de la suerte o paradero de la víctima.

Así también, la Corte Interamericana de Derechos Humanos define a la desaparición forzada de personas como una grave violación de derechos humanos constituida por tres elementos concurrentes: a) la privación de la libertad de la persona; b) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de éstos, y c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o el paradero de la persona interesada.[1]

En consecuencia, la diferencia principal entre ambos hechos jurídicos de desaparición de personas, consiste que en la desaparición forzada se tiene certeza de la intervención de agentes estatales; de que se privó de libertad a la víctima y de la negativa de reconocer la detención y revelar el paradero de la persona.

Por otro lado, el 11 de marzo de 2004 se promulgó la Ley Nº 2640 que establece el procedimiento destinado a resarcir a las personas contra quienes se hubiera cometido actos de violencia política, mediante los agentes de gobiernos inconstitucionales, que violaron y conculcaron los derechos humanos y las garantías consagradas en la Constitución Política del Estado y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, también ratificado por el Estado boliviano. Pues la desaparición forzada de personas es un hecho lacerante que comúnmente acaece en situaciones de violencia política y la mayoría de las veces se encuentra vinculado a gobiernos de facto o dictaduras militares.

Dicha Norma, en su Artículo 4, inciso f) ya reconoce a la desaparición forzada como un hecho fáctico jurídico que genera obligaciones al Estado boliviano, entre éstas, la de resarcir a las víctimas, para cuyo fin se creó la Comisión Nacional para el Resarcimiento a Víctimas de la Violencia Política (CONREVIP), encargada de conocer y calificar a las víctimas de violencia política.

Posteriormente, mediante la Ley Nº 4069 de 27 de julio de 2009, se cerró CONREVIP habilitando el trabajo de la Comisión Técnica de Calificación de las Víctimas de Violencia Política que identifica, entre otros, a los desaparecidos forzados y más adelante, mediante Decreto Supremo N° 1211 de 01 de mayo de 2012, se aprobó la lista oficial de 1.714 víctimas, identificándose ejecuciones, **desapariciones forzadas**, torturas, detenciones arbitrarias y violencia sexual, entendidas como violaciones graves de derechos humanos, fundadas en motivos políticos e ideológicos.

[1] Caso Movilla Galarcio y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, de 22 de junio de 2022. Serie C No. 452, párr. 119. - Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 97.

En resumen, el Estado Plurinacional de Bolivia ya registra instrumentos jurídicos idóneos que reconocen la calidad de personas desaparecidas forzadas a las víctimas.

Sin embargo, cuando los familiares de las víctimas deben procurar el Certificado de Defunción con la causal de Desaparición Forzada, se les niega el mismo con el argumento que deben acudir previamente a instancias judiciales por la vía de la declaración de ausencia o por la vía del fallecimiento presunto del ausente para recién poder obtener un certificado de defunción que acredite la calidad legal de la víctima.

Dicha determinación resulta errada puesto que las figuras legales de declaración de ausencia y de declaración de fallecimiento presunto del ausente, aplican a la desaparición de personas, más no así a la desaparición forzada de personas, en la que ya se tiene certeza de la privación de libertad de la víctima, del desconocimiento del paradero y de la intervención de los agentes estatales en el hecho.

Además, constituye un accionar revictimizador el requerimiento de someter a las víctimas a un nuevo procedimiento (esta vez judicial) cuando ya se tienen los instrumentos jurídicos idóneos que reconocen la calidad de persona desaparecida forzada a la víctima y que incluso generaron obligaciones de resarcimiento de parte del Estado boliviano para con los familiares.

Inclusive en algunos Casos se tienen Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reconociéndose la calidad a ciudadanos bolivianos de personas desaparecidas forzadas, no siendo lógico que el ente estatal encargado del registro de los hechos vitales de los ciudadanos bolivianos pretenda someter a las víctimas a un nuevo procedimiento en base a normativa que no resulta aplicable a las víctimas de desaparición forzada.

2° El Bloque de Constitucionalidad y Obligaciones del Estado boliviano referidas a la Desaparición Forzada de Personas.

En cumplimiento de los compromisos internacionales y de acuerdo al mandato constitucional, el Estado Plurinacional de Bolivia ha reconocido los mecanismos de protección de derechos humanos; Universal e Interamericano.

Así, la comunidad internacional, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha exhortado a los Estados a comprometerse con el tema, adoptar medidas y buscar a las personas desaparecidas forzadas desde sus primeras resoluciones en la materia en la década del 70. Lo mismo ha exigido la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en varias resoluciones.

Esta preocupación se ha recogido en diversos Instrumentos Internacionales, tales como la *"Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas",* aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 47/133 del 18 de diciembre de 1992; la *"Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas",* adoptada en Belém do Pará, el 9 de junio de 1994, en el Vigésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; la *"Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas",* consensuada en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2006; el *"Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad",* aprobados por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, el 8 de febrero de 2005; los *"Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones",* aprobados por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 2005, mediante Resolución 60/147 y; el *"Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales",* vigentes en el Congreso Mundial de Trabajo Psicosocial en Desaparición Forzada, Procesos de Búsqueda, Exhumación, Justicia y Verdad, realizado en Guatemala y recomendados por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, según las Resoluciones AG/RES. 2717 (XLII-O/12) de 4 de junio de 2012 y AG/RES. 2794 (XLIII-O/13) de 5 de junio de 2013.

En cuanto al Sistema de Protección de los Derechos Humanos Universal, el Estado boliviano aprobó la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, mediante la Ley Nº 3935 de 26 de septiembre de 2008; reconociendo además los mecanismos de seguimiento de dicho Instrumento Internacional.

En consecuencia, esta Convención forma parte del bloque de constitucionalidad boliviano conforme lo establece el Artículo 410 de la Norma Suprema que taxativamente señala: *"El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país.(…)",* con relación al Artículo 256 que agrega: "*I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los*

tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables" y, finalmente el Artículo 13, que sentencia: *"I. Los derechos reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos. II. Los derechos que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados. III. La clasificación de los derechos establecida en esta Constitución no determina jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros. IV. Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados".*

En tal sentido, el Comité contra la Desaparición Forzada (Órgano de Tratado creado en virtud a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas), emitió Observaciones Finales publicadas el 24 de octubre de 2019, sobre el Informe presentado por el Estado Plurinacional de Bolivia, en virtud del Artículo 29, párrafo 1, de la Convención.

En relación al tema particular de la situación legal de la persona desaparecida cuya suerte no fue esclarecida, señala que:

> *"El Comité considera que un sistema para determinar la situación jurídica de las personas desaparecidas cuya suerte no se haya establecido, como el previsto en los artículos 32 y 39 y ss. del Código Civil,* ***que obliga a declarar la ausencia y eventualmente el fallecimiento de la persona desparecida, no refleja con precisión la complejidad de las desapariciones forzadas*** *(art. 24)"* (Sic.) El resaltado es nuestro.

De cuya consideración se emite la siguiente Recomendación:

> *"37. El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas legislativas necesarias para* ***regular, de conformidad con el artículo 24, párrafo 6, de la Convención, la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte o paradero no haya sido esclarecido*** *y la de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, el derecho de familia y los derechos de propiedad,* ***sin tener que declarar la muerte presunta de la persona desaparecida.*** *Al respecto, el Comité alienta al Estado parte a que establezca en la legislación la declaración de ausencia por desaparición forzada"*. El resaltado es nuestro.

De tales consideraciones se extrae la necesidad de cumplir con el Instrumento Internacional y regular la situación legal de las personas desaparecidas forzadas sin tener que declarar la muerte presunta de la persona, visibilizando la condición de Persona Desaparecida Forzada y aclarando a su vez, la situación legal de sus familiares en ámbitos como la protección social, el derecho de familia y los derechos de propiedad.

En suma, el Estado boliviano a la luz de la Convención y de las recomendaciones del Comité contra la Desaparición Forzada, tiene la obligación de generar un mecanismo diferenciado para que esta condición pueda registrarse dentro de los hechos vitales de los ciudadanos y ciudadanas bolivianas, en el Certificado de Defunción señalando específicamente la condición de Desaparición Forzada.

3° Del mecanismo idóneo para la implementación del Art. 24, numeral 6 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada.

A través de la estructura del Estado Plurinacional de Bolivia, adoptada a partir de la Constitución Política del Estado de 07 de febrero de 2009, se han generado atribuciones del Tribunal Supremo Electoral, referidas a la emisión de Reglamentos Internos para su organización y funcionamiento y de los Tribunales Electorales Departamentales, de los cuales depende el Servicio de Registro Cívico.

Sobre el particular, resulta importante recordar que, la Carta Fundamental, en sus Parágrafos I y IV del Artículo 15, establece que toda persona tiene derecho a la vida y a la integridad física, psicológica y sexual. Nadie será torturado, ni sufrirá tratos crueles, inhumanos, degradantes o humillantes y que **ninguna persona podrá ser sometida a desaparición forzada** por causa o circunstancia alguna. Precisando en su Artículo 13 párrafo IV que los derechos y deberes consagrados en esta Constitución **se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados**.

A su vez, el Estado Plurinacional de Bolivia ratificó mediante Ley Nº 1430 de 11 de febrero de 1993, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, que en el numeral 1 del Artículo 1, dispone que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en su texto y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción; además, el Artículo 2 de la citada Convención, señala que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no fuere garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, **los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos**

constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para efectivizar tales derechos y libertades.

Con relación a la normativa interna referida al registro de hechos vitales de los ciudadanos bolivianos, se tienen las siguientes consideraciones:

El Artículo 70 de la Ley Nº 018, crea el Registro Civil para la administración y el registro de las personas naturales en cuanto a nombres y apellidos, su estado civil, filiación, nacimiento, hechos vitales y defunción.

Los hechos vitales, se hallan definidos como; **todos los acontecimientos relacionados** con el comienzo y fin de la vida de los individuos y con los cambios de su condición civil que pueden ocurrir durante su existencia.

Bajo este entendimiento, la desaparición forzada que se encuentra definida en Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado boliviano constituye un hecho vital, en razón que se refiere a un acontecimiento relacionado al fin de la vida jurídica de una ciudadana o ciudadano que fue privado de libertad por agentes estatales sin que se conozca su paradero, registrándose ya Instrumentos Jurídicos nacionales e internacionales que reconocen e identifican a las víctimas de estas desapariciones forzadas.

En este análisis, se tiene que el actual Reglamento de Inscripciones en lo referido a certificados de defunción que registran hechos vitales relacionados al fin de la vida de los ciudadanos bolivianos, se encuentra sujeto al Decreto Supremo Nº 24247, de 07 de marzo de 1996, que resulta anterior a la ratificación de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas internalizada mediante Ley N° 3935 de 26 de septiembre de 2008; en consecuencia no se halla acorde a la actual normativa y al bloque de constitucionalidad vigente a la fecha, **siendo necesaria su actualización y la incorporación en el registro de hechos vitales de la condición de persona desaparecida forzada.**

A su vez, el Artículo 30, numeral 5 de la Ley N° 018 de 16 de junio de 2010, del Órgano Electoral Plurinacional, señala como atribuciones del Tribunal Supremo Electoral, la de expedir los reglamentos internos para la organización y funcionamiento del Tribunal Supremo Electoral y de los Tribunales Electorales Departamentales.

En el entendido que, de acuerdo con el mandato constitucional, los Tratados e Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos se aplican incluso de forma preferente a la misma Constitución cuando establezcan derechos más favorables; lo regulado en la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas

contra las Desapariciones Forzadas y lo recomendado por su Comité de Expertos, tiene carácter vinculante al Estado boliviano.

Con referencia a la implementación de acciones orientadas al cumplimiento a lo prescrito en el mencionado Instrumento, se consideran los siguientes elementos:

- La Ley N° 018 crea el Registro Civil con la atribución de registrar hechos vitales de las ciudadanas y ciudadanos bolivianos.

- Los registros de Defunciones se realizan en el marco de un Reglamento interno aprobado mediante Resolución Administrativa por el Tribunal Supremo Electoral, lo cual no implica una modificación a ninguna normativa sustantiva o adjetiva civil.

- La Desaparición Forzada se encuentra reconocida por parte de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado boliviano como parte de los hechos vitales que afectan la vida de las personas; susceptible a registro público.

- Las personas a las que el Estado les ha reconocido la condición de desaparecidas forzadas, se encuentra en una lista debidamente aprobada y publicada mediante Decreto Supremo Nº 1211 de 01 de mayo de 2012; así como en Sentencias emitidas por ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del Sistema de Protección de Derechos Humanos Interamericano, la cual otorga legalidad a los registros y que los mismos se enmarquen en los procedimientos de reconocimiento que el Estado ha implementado con anterioridad.

POR TODO LO EXPUESTO SE CONCLUYE:

Que en lo material y formal no se requiere la aprobación de alguna otra norma legislativa para garantizar el cumplimiento a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas en lo referido al Artículo 24, numeral 6, relacionado a la situación legal de las personas desaparecidas forzadas y sus

familiares. Puesto que en el marco del actual Bloque de Constitucionalidad y conforme a las atribuciones y funciones del Tribunal Supremo Electoral, considerando aún más que el actual Reglamento tiene data anterior a la ratificación de la Convención, el registro de la condición de Persona Desaparecida Forzada puede viabilizarse mediante la reglamentación interna a la luz del bloque de constitucionalidad vigente en el país; a través de la aprobación de un Reglamento de Inscripción de Defunciones y hechos vitales que incluya la Desaparición Forzada como causa de muerte en el Certificado, y que este Reglamento sea aprobado por el Tribunal Supremo Electoral a través de una Resolución.