Lectura Nº9

Los derechos humanos en la constitución de 1999

Jesús M. Casal H.

www.jueces.org.ve/manual/lecturas/casal.pdf

Lectura Nº10

Protección de los derechos humanos en la constitución

José Gregorio Guarenas

www.jueces.org.ve/manual/lecturas/guarenas.pdf

Lectura Nº11

La protección de los intereses colectivos

Alirio Abreu Burelli

www.jueces.org.ve/manual/lecturas/burelli2.pdf

Lectura Nº 9

Los Derechos Humanos en la Constitución de 1999

Jesús María Casal H.
Abogado, Decano de la Facultad de derecho de la UCAB

I.- INTRODUCCIÓN

Al explicar la protección de los derechos humanos en el ámbito nacional, es imprescindible empezar con el análisis de los postulados constitucionales relativos a la consagración y garantía de los derechos fundamentales de la persona. La función primaria de la Constitución desde su nacimiento como concepto de la modernidad, es justamente la de reconocer las libertades básicas del ser humano y la de asegurar su pleno disfrute, tal como lo pone de manifiesto el célebre artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano[1], aprobada el 26 de agosto de 1789 en el marco de la Revolución Francesa. Se han producido cambios relevantes en la manera de concebir tales libertades, y en la definición de sus mecanismos de protección, e incluso en la noción de Constitución, pero sigue vigente esa idea central que liga a las Constituciones con los derechos inherentes a la persona.

Recordemos que la tarea de garantizar los derechos fundamentales fue asumida primeramente por el Derecho interno, dentro del cual sufrieron una significativa evolución que antecedió a su plasmación en declaraciones y tratados internacionales.

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, los derechos humanos irrumpieron de manera directa y específica en la escena jurídica internacional, y ello ha dado lugar a un interesante proceso de mutua influencia entre el Derecho interno y el internacional en lo que atañe a la consagración de estos derechos. Bajo una terminología diferente, como la de libertades públicas, derechos fundamentales, o derechos y garantías constitucionales, los textos constitucionales han plasmado derechos que luego han trascendido a la esfera internacional, y también ha ocurrido lo inverso.

Esta comunicación entre el reconocimiento interno y el internacional de los derechos inherentes a la persona, se hace patente en las Constituciones más recientes, que han introducido disposiciones dirigidas a determinar la incidencia de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos en el ordenamiento jurídico nacional, complementando la regulación constitucional con la contenida en los tratados o convenios internacionales, a veces mediante el reconocimiento de la supremacía de estos últimos (Vid. el artículo 105 de la Constitución peruana de 1979 y el artículo 93 de la Constitución colombiana de 1991).

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999, no escapa a esta tendencia. Más bien es cabal expresión de la voluntad de asegurar los derechos humanos, entendidos en un sentido amplio, que abarca a los proclamados internacionalmente y a los consagrados en la Constitución.

Las páginas siguientes intentarán esbozar los aspectos medulares de la regulación sobre los derechos humanos contenida en la Constitución de 1999. Sin ánimo de exhaustividad, se abordarán los rasgos definitorios del sistema de derechos de nuestra Carta Magna, lo cual comprende la alusión a la posición singular que ocupan en el orden jurídico y político; el análisis de la sistemática que sigue la Constitución de 1999 al proclamarlos y de las características del catálogo constitucional de derechos; la precisión del valor y aplicabilidad de los tratados sobre derechos humanos en nuestro Derecho interno; el examen de las obligaciones

1 "Toda sociedad en la cual la garantía de estos derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene constitución".

y principios provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que han sido adoptados por la Carta Magna; la referencia somera a las garantías de los derechos constitucionales; y la explicación de la regulación constitucional sobre los estados de excepción.

II.- LOS DERECHOS HUMANOS COMO VALORES SUPERIORES DEL ORDENAMIENTO Y SUSTENTO DE LA LEGITIMIDAD DE LA AUTORIDAD Y DEL RÉGIMEN POLÍTICO

En el constitucionalismo ha cobrado gran significación la categoría de los valores superiores del ordenamiento jurídico, a menudo proclamados como tales en las Constituciones, los cuales informan todo el sistema jurídico y rigen los procesos de aplicación e interpretación del Derecho.

La Constitución de 1999, en su artículo 2, incluye a los derechos humanos y a su preeminencia entre los valores superiores del ordenamiento jurídico, reconociendo su máxima importancia, lo que resulta corroborado por su artículo 3, al erigir a la dignidad de la persona y a la garantía de sus derechos en fin esencial del Estado. Estas declaraciones constitucionales no tienen un carácter simplemente retórico o político, sino que repercuten en la aplicación e interpretación jurídica, como lo enseña la experiencia comparada.

Una muestra de ello se encuentra en la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual, aunque no siempre invocando expresamente la jerarquía de los derechos humanos como valores superiores del ordenamiento, ha establecido que los derechos fundamentales no pueden quedar a merced de una legislación que los desarrolle, sino son inmediatamente operativos, aun cuando su aplicación en ausencia de ley pueda repercutir en reglas constitucionales relativas a la atribución de competencias a órganos del poder público[2].

Además, los derechos humanos son pilares de la legitimidad y estabilidad de la autoridad y del régimen político, pues el artículo 350 de la Constitución impone al pueblo de Venezuela el deber de desconocer toda legislación, autoridad o régimen contrarios a los derechos humanos, o a la democracia. De esta forma, elevando al plano constitucional las bases del pensamiento ilustrado sobre la justificación del pacto social y político, se subordina el orden estatal a la preservación de los derechos fundamentales de la persona, lo cual no excluye la comisión de violaciones a tales derechos, pero sí la existencia de políticas o prácticas sistemáticas contrarias a los mismos. El Tribunal Supremo de Justicia ha intentado reducir al mínimo el alcance de este precepto constitucional[3], mas esto no desdice la voluntad del constituyente de erigir la adhesión a los derechos humanos y su garantía en parámetro de la legitimidad del poder político.

III.- SISTEMÁTICA DEL TÍTULO III DE LA CONSTITUCIÓN

Reiterando la significación que se intentó atribuir a los derechos humanos en el nuevo Texto, desde el pórtico del Título III se observan cambios en la sistemática seguida por la Constitución al regular esta materia, pues ya no se habla de los deberes, derechos

2 Así ha sucedido con las sentencias que han fijado criterios provisionales para la aplicación de algún derecho constitucional, válidos hasta la actuación del legislador, así como con la decisión de integrar transitoriamente la directiva del Consejo Nacional Electoral; vid., las sentencias del 22 de agosto de 2001, caso ASODEVIPRILARA, y del 4 y 25 de agosto de 2003, caso Hermann Escarrá y Luis Guillermo Govea, entre otras muchas.

3 Mediante la sentencia de la Sala Constitucional que resolvió la solicitud de interpretación del artículo 350 de la Constitución (sentencia del 22 de enero de 2003, caso Elba Paredes Yéspica y Agustín Hernández).

y garantías", como sucedía en la Carta de 1961, sino que ahora este Título se denomina "De los derechos humanos y garantías, y de los deberes".

En lo que atañe al criterio que rige la clasificación de los derechos dentro de ese Título III, se mantiene la orientación de la Constitución de 1961, en la cual aquella tenía un carácter temático, ya que no atendía al propósito de jerarquizar los derechos ni de diferenciarlos según sus modalidades de operatividad. La novedad estriba simplemente en que se incorpora, dentro del Título III, un Capítulo dedicado a la nacionalidad y la ciudadanía, y se añaden otras categorías a la división en Capítulos, como la de los derechos culturales y educativos, la de los derechos de los pueblos indígenas y la de los derechos ambientales, además de la introducción de cambios en la denominación de otros ya existentes.

De esta manera el constituyente se apartó, acertadamente a nuestro juicio, de la corriente seguida por otras Constituciones latinoamericanas y europeas -como la colombiana y la española-, que han pretendido clasificar los derechos según sus formas de operatividad o eficacia y de tutela judicial, lo cual puede entrañar una jerarquización entre ellos. Nos parece preferible haber conservado la igualdad en la consagración o proclamación de los derechos constitucionales, sin perjuicio de que luego el intérprete, y sobre todo el juez, reconozca diferencias entre ellos, incluso en lo concerniente a los modos de hacerlos plenamente aplicables. Esto se vincula estrechamente con una de las características de nuestro catálogo constitucional de derechos, a las que a continuación nos referiremos.

IV.- CARACTERÍSTICAS DEL CATÁLOGO DE DERECHOS

Las principales características del catálogo de derechos de la Constitución de 1999, clásicas en nuestro constitucionalismo, son dos:

1.- Su amplitud y apertura

La Constitución de 1999 reitera el carácter abierto o meramente enunciativo de nuestra declaración de derechos, tradición que se remonta, en nuestro constitucionalismo, a la Carta Magna de 1858[4], la cual a su vez se inspiró, en este particular, en la novena enmienda de la Constitución norteamericana.

Confirmando lo establecido en el artículo 50 de la Constitución de 1961, se garantizan todos los derechos "inherentes a la persona", aunque no hayan sido contemplados en el Texto Constitucional, e incluso cuando no estén previstos en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como ahora agrega el artículo 22 de la Constitución. De ahí que esta inherencia de ciertos derechos a la condición de persona sea el criterio determinante de su incorporación al elenco constitucional de los derechos protegidos, sin que sea obstáculo su falta de previsión en tratados internacionales ratificados por Venezuela o declaraciones de organizaciones internacionales. En nuestra jurisprudencia, el citado artículo 50 permitió el reconocimiento del derecho a la imagen, a un ambiente sano, a la inamovilidad de la mujer embarazada, a la participación ciudadana en la formación de las leyes, y a la

4 Cuyo artículo 28 disponía que: "La precedente enumeración de derechos no debe entenderse como una negación de cualesquiera otros derechos que puedan corresponder a los individuos, y que no estén comprendidos en este Título".

5 Vid., por todas, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, del 5 de diciembre de 1996, relativa a la inconstitucionalidad de la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas.

participación política en general, entre otros[5]. La fuente principal de estos derechos no escritos en la Constitución pero inherentes al ser humano, que venían siendo amparados por la jurisprudencia patria, reside en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Con la aprobación de la vigente Constitución, los derechos previstos en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Venezuela adquieren ya, automáticamente, en virtud de su artículo 23, valor constitucional, sin que deba el juez justificar su condición de inherentes a la persona. Esta justificación sí será necesaria, en cambio, cuando se trate de derechos contemplados en simples declaraciones internacionales o de derechos no previstos en ningún instrumento internacional.

Lo dicho va aunado a un catálogo expreso de derechos constitucionales de por sí suficientemente amplio o generoso, sobre todo en el ámbito de los derechos sociales, con lo cual se avanza en un camino iniciado por los Textos de 1947 y 1961. Se incorporan además derechos en relación con el ambiente, los niños y adolescentes, y los pueblos y comunidades indígenas.

Algunos problemas suscita la prodigalidad del constituyente en relación con derechos de tipo prestacional, muy característica de Constituciones latinoamericanas, lo cual en otros países ha llevado a hablar de la consagración de "derechos imposibles". Sin embargo, la mayoría de estos derechos se encuentran reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que las dificultades jurídicas que generen han de resolverse teniendo en consideración los criterios formulados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Todo lo anterior arroja un elenco de derechos garantizados por la Constitución bastante completo, dentro del cual pueden diferenciarse cuatro grupos: los derechos enunciados en el Título III de la Constitución; los consagrados en disposiciones constitucionales situadas fuera del Título III (art. 143, p. ej.); los derechos reconocidos en tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Venezuela; y los derechos inherentes a la persona no previstos en los textos normativos anteriores. Ello conduce a un nutrido y plural bloque o conjunto de derechos que ofrece una tutela integral de la dignidad humana y de los derechos que sobre ella gravitan.

2.- Su heterogeneidad

Nuestro catálogo constitucional de derechos es también heterogéneo, porque en este coexisten derechos de variado signo, sobre todo en lo que atañe a la forma de satisfacerlos y de exigir su cumplimiento, sin que se introduzcan distinciones en función de su jerarquía, naturaleza u operatividad como hacen otras Constituciones. Adicionalmente, se observa que dentro de los Capítulos que el Título III dedica a los derechos humanos figuran algunas normas contentivas de principios rectores de la política económica y social (arts. 110, 113 y 114, p. ej.), junto a los derechos propiamente tales. Todo ello demanda del intérprete el debido análisis y discernimiento, sin perder de vista la indivisibilidad e interdependencia entre las distintas categorías de derechos humanos.

V.- VALOR Y APLICABILIDAD DE LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS EN EL ORDEN INTERNO

Particular significación ostenta el tratamiento que la vigente Constitución brinda a los tratados internacionales sobre derechos humanos. Su artículo 23 otorga a dichos tratados, siempre que hayan sido ratificados por Venezuela, jerarquía constitucional, y

dispone que prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre el goce y ejercicio de los derechos más favorables a las establecidas en la Constitución o leyes de la República. Además, se reconoce su aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público.

De esta manera cristaliza en un precepto constitucional la tendencia doctrinal y jurisprudencial favorable a la "constitucionalización de los derechos humanos", es decir, a la aceptación del valor constitucional de los derechos consagrados en los tratados internacionales sobre derechos humanos, la cual quedó claramente recogida en la sentencia de la extinta Corte Suprema de Justicia, en Pleno, del 6 de noviembre de 1997, que declaró la inconstitucionalidad de la Ley sobre Vagos y Maleantes. Estos avances jurisprudenciales se produjeron de la mano del artículo 50 de la Constitución de 1961, relativo a la garantía de los derechos inherentes a la persona no proclamados expresamente, que aún conserva, bajo el revestimiento del actual artículo 22 de la Carta Magna, su fuerza heurística y protectora.

No obstante, con la formulación del artículo 23 se descarta cualquier discusión sobre el valor y jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos ratificados por la República y, por tanto, sobre la protección constitucional que merecen los derechos respectivos, la cual se equipara a la que poseen los derechos previstos en el Texto Constitucional. Se incorpora además una de las manifestaciones del principio *pro homine*, desarrollado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al privar esos tratados sobre cualquier fuente del Derecho interno, siempre que contengan una regulación más favorable para el individuo y para el ejercicio de los derechos en juego.

La jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Venezuela implica, pues, que los derechos allí previstos gozan de la tutela que la Constitución proporciona a los derechos constitucionalmente consagrados, lo cual comprende a los diversos mecanismos de control de constitucionalidad de las leyes y al amparo, así como a las garantías de índole sustantiva contempladas en la Carta Magna, como la declaratoria de la nulidad de los actos del poder público que vulneren derechos constitucionales y de la responsabilidad de los funcionarios actuantes.

Adicionalmente, la constitucionalización de los tratados sobre derechos humanos se extiende a las normas de estos instrumentos que establecen obligaciones de los Estados en la materia, principios de interpretación de sus disposiciones, o instancias de protección de los derechos consagrados (arts. 1 y 2, 29 a 32, y 33 a 73 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, p. ej.), con lo cual se adoptan tales obligaciones o principios, y se reafirma la vinculación del Estado con los pronunciamientos emitidos por los organismos internacionales correspondientes dentro de su ámbito de competencias[6].

En caso de colisión o divergencia entre la regulación de un derecho contenida en un tratado internacional y la recogida en el texto constitucional, ha de prevalecer, como ya señalamos, la que sea más favorable a la persona y al pleno disfrute del derecho (*in dubio pro homine o pro libertate*).

Por eso, la normativa de la vigente Constitución en temas como el derecho a la educación, en lo que atañe a la visión estatista de la educación (arts. 102, 103 y 106); el derecho de manifestación, en lo que respecta a la limitación de su ejercicio a los ciudadanos o venezolanos (art. 68); el derecho de asociación, en lo concerniente a la prohibición de la asociación entre jueces (art. 256), por ejemplo, debe ser reinterpretada o desplazada en virtud de lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos

6 Sobre la incorporación in totum de los tratados de derechos humanos al plano constitucional vid. Ayala Corao, Carlos, "La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias" en Bases y Principios del Sistema Constitucional Venezolano (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional), San Cristóbal, UCAT/UNET, 2002, T. I, pp. 198 y ss.

humanos. Lo inverso ocurre, por ejemplo, en la esfera de los estados de excepción, pues la normativa constitucional es más favorable al impedir la restricción de las garantías de la libertad de información y de la prohibición de incomunicación durante tales situaciones (art. 337). Conviene apuntar que la normativa internacional sobre derechos humanos pretende establecer un nivel mínimo necesario en la tutela de estos derechos, sin excluir estándares superiores de garantía que los Estados puedan proporcionar.

Al determinar la significación de los derechos contemplados en tratados internacionales, han de tenerse en cuenta los informes, decisiones o sentencias emanados de los organismos internacionales competentes para su protección e interpretación.

Esta es una consecuencia tanto de las obligaciones resultantes de los tratados respectivos como del valor constitucional que en su conjunto estos poseen, incluyendo a los preceptos que facultan a dichos organismos para cumplir esa labor.

No es acertado, por consiguiente, el criterio sostenido por la Sala Constitucional, según el cual la naturaleza constitucional de esos instrumentos internacionales implica que su "máximo y último intérprete..., a los efectos del derecho interno, es esta Sala Constitucional", aun cuando ello suponga contrariar lo decidido por las instancias internacionales competentes (Sentencia de la Sala Constitucional del 15 de julio de 2003, caso Rafael Chavero). La interpretación realizada en esta materia por dicha instancia judicial debe estar en consonancia con la que hayan sentado los organismos internacionales encargados de velar por los derechos humanos. El sentido que se atribuya a los derechos constitucionales puede ser más favorable al reconocido por esos organismos en el ámbito que les es propio, en razón del principio *pro libertate*, pero los tribunales nacionales no pueden ofrecer a los derechos humanos una protección inferior a la garantizada por las instancias internacionales.

En lo que atañe a la aplicabilidad de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Venezuela, el artículo 23 de la Constitución prescribe que: "son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público". De esta forma, queda superada en este ámbito la controversia sobre el carácter autoejecutivo o autoaplicativo (*self executing*) o no de los tratados internacionales en el Derecho interno, lo cual se explica por la naturaleza de los tratados sobre derechos humanos, que no solo establecen obligaciones para los Estados partes, sino que también garantizan derechos a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. El deber del Estado de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos tales derechos, previsto en dichos instrumentos, no obsta a su aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público. Particular relevancia ostenta la operatividad que los tribunales han de reconocer a estos tratados, que es igualmente un corolario de su valor normativo-constitucional. Como principio general, no es preciso que sean dictadas leyes u otros actos de desarrollo de las disposiciones del tratado para que los jueces deban incluirlo en su tarea jurisdiccional, dentro del marco de las atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico y conforme a lo establecido en el tratado correspondiente.

VI.- ALCANCE ATRIBUIDO A OBLIGACIONES Y PRINCIPIOS DERIVADOS DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los artículos 19 y 29 a 31de la Constitución, incorporan al orden constitucional obligaciones y principios originados, en su mayoría, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así, el artículo 19 recoge la progresividad en materia de derechos humanos, la cual, aunque ha sido acuñada fundamentalmente para aludir a una constante histórica en la evolución de los derechos humanos, encuentra una traducción jurídica en el ámbito de la regulación internacional sobre la pena de muerte, en virtud

de la irreversibilidad prevista en tratados internacionales, que impide restablecer la pena de muerte después de haberla abolido (art. 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, p. ej.), y en el de los derechos económicos, sociales y culturales, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2.1 del Pacto Internacional respectivo.

Dado que la Constitución venezolana lo consagra como principio (jurídico) y con un alcance general, cabe sostener que la progresividad comporta la imposibilidad de adoptar medidas que supongan un franco retroceso en el estándar de protección obtenido en relación con determinados derechos, incluyendo a los civiles y políticos, sin perjuicio de la facultad de las autoridades nacionales de introducir ajustes en la materia.

Quedaría igualmente vedada la supresión de derechos constitucionalmente declarados, no previstos en tratados internacionales-sobre derechos humanos. También podría afirmarse que tal principio impediría la denuncia por el Estado venezolano de los tratados internacionales sobre derechos humanos que ha ratificado u otros actos similares.

El artículo 19 incorpora adicionalmente el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, que postula la necesidad de concebir a los derechos civiles y políticos, y a los derechos económicos, sociales y culturales como componentes igualmente valiosos de un único conjunto o sistema.

Dicho precepto enuncia además el deber del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos, que es desarrollado en los artículos 29 y 30 de la Constitución, entre otros. Tal deber de respeto y garantía, ya establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, implica, en primer término, que las autoridades o personas al servicio del Estado, pertenecientes a cualesquiera de las ramas del poder público, deben abstenerse de cometer actos contrarios a los derechos humanos y, en segundo término, que han de garantizar la efectiva vigencia de estos derechos, frente a toda clase de ataques o amenazas.

Corolario de este deber de garantía es la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, tal como lo ha declarado reiteradamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Vid., entre otras, la sentencia del 29 de julio de 1988, caso Velásquez Rodríguez, párr. 166). Estas obligaciones consustanciales al deber de garantía se encuentran contempladas en los artículos 29 y 30 de la Constitución, que aluden a la investigación y sanción de los delitos contra los derechos humanos y a la indemnización integral de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, o de sus derechohabientes.

El artículo 29 reproduce la regla de imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, prevista a nivel internacional en la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 26 de noviembre de 1968. Esta imprescriptibilidad rige también constitucionalmente para los delitos relacionados con "violaciones graves a los derechos humanos", en conformidad con lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Vid. sentencia del 14 de marzo de 2001, caso Barrios Altos).

Además, el artículo 29 reserva a los tribunales ordinarios y, por tanto, excluye del ámbito de los tribunales militares, la investigación de los delitos cometidos contra los derechos humanos o de lesa humanidad, y prohíbe la aplicación del indulto o amnistía, u otras medidas análogas, en relación con estos delitos, con lo cual la Constitución se hace eco de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los límites de la llamada jurisdicción militar, así como de los criterios sentados por dicha Corte en lo que atañe a las leyes de amnistía y las violaciones a los derechos humanos (Vid. sentencias de la Corte IDH del

30 de mayo de 1999, caso Castillo Petruzzi; y del 14 de marzo de 2001, caso Barrios Altos). Esta correcta delimitación de la esfera de competencia de los tribunales militares, que la circunscribe al conocimiento de infracciones relativas a la disciplina en los cuarteles, ya se ha visto reflejada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia (Vid. sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 24 de abril de 2002, caso Herminio Ramón Fuenmayor).

La jurisprudencia constitucional también ha tenido oportunidad de aclarar que el artículo 29, al disponer que las violaciones de derechos humanos y los delitos de lesa humanidad serán "investigados y juzgados por los tribunales ordinarios ", no pretende reducir las atribuciones del Ministerio Público en cuanto a la dirección de la investigación de los delitos correspondientes, como tampoco restaurar, en este campo, un esquema procesal inquisitivo en el que un mismo órgano judicial, en detrimento de su imparcialidad, actúe en la fase de instrucción y de juzgamiento. La referencia a los tribunales ordinarios contenida en este precepto va dirigida no a excluir la intervención del Ministerio Público, con arreglo a la Constitución y al Código Orgánico Procesal Penal, sino a impedir la actuación de los tribunales militares (Sentencia de la Sala Constitucional del 9 de diciembre de 2002, caso Fiscal General de la República).

Algunos de nuestros tribunales, incluyendo a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (Vid., p. ej., la sentencia de la Sala Constitucional del 12 de septiembre de 2001, caso Rita Alcira Coy y otros), han interpretado de manera errada la exclusión de beneficios que puedan traducirse en la impunidad de los crímenes de lesa humanidad a que alude el artículo 29 de la Constitución, ya que han introducido indebidamente dentro de esta categoría los delitos relativos al tráfico de estupefacientes y han negado, invocando dicho precepto, la posibilidad de conceder medidas alternativas a la privación preventiva de libertad durante el proceso, lo cual comporta, paradójicamente, una violación de derechos humanos para los imputados, cuya inocencia se presume.

Por su parte, el artículo 31 reconoce el derecho de presentar peticiones o quejas ante los órganos internacionales competentes, en los términos establecidos en los tratados correspondientes, para obtener la protección internacional de los derechos humanos. Asimismo, obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las decisiones dictadas por tales órganos.

VII.- GARANTÍAS SUSTANTIVAS Y ADJETIVAS DE LOS DERECHOS

El reconocimiento de los derechos esenciales de la persona debe ir acompañado por la previsión de reglas sustantivas y medios adjetivos que aseguren su observancia. Además de las disposiciones ya comentadas, merece una referencia especial el artículo 25 de la Constitución de 1999, que corresponde, con algunos cambios, al artículo 46 de la Carta de 1961. Tal precepto contempla la nulidad de los actos del poder público violatorios de los "derechos garantizados" por la Constitución, así como la responsabilidad penal, civil y administrativa, según el caso, de quienes los ordenen o ejecuten, sin que sirvan de excusa órdenes superiores. Esta norma se aplica indudablemente tanto a los derechos reconocidos explícita o implícitamente por la Constitución (nominados o innominados), como a los consagrados en tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Venezuela;

de este modo, supone una garantía de los derechos inherentes a la persona, a la cual hay que sumar la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de las violaciones a estos derechos (Vid. arts. 30, 49, numeral 8, 140 y 259 de la Constitución). Dentro de las garantías sustantivas ha de incluirse el principio de reserva legal, conforme al cual las limitaciones o restricciones a los derechos constitucionales deben estar previstas en la ley, por lo que su establecimiento corresponde al parlamento como instancia plural, representativa y deliberante. A título excepcional, las Constituciones a veces permiten la delegación de facultades legislativas en el poder ejecutivo, pero ello sólo limitadamente puede repercutir en la regulación de tales derechos.

En este sentido, es criticable la modificación introducida por la Constitución de 1999 en el régimen de los decretos-leyes dictados con base en una ley habilitante, al facultar al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, para emitir decretos con fuerza de ley dentro de los parámetros fijados por la ley habilitante, sin circunscribir la habilitación o delegación a determinadas materias (art. 203), lo cual se traduce en una amenaza a la reserva de ley formal o de parlamento que en principio rige en el ámbito de los derechos y libertades. Esta previsión constitucional debe ser sometida a una interpretación restrictiva, en atención al principio democrático y a los criterios sentados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno a las condiciones de las leyes que impongan limitaciones a los derechos humanos (Vid. Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986. La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

En cuanto a las garantías adjetivas, que luego serán examinadas de manera particularizada, importa señalar los mecanismos judiciales y no judiciales establecidos especialmente en la Constitución para la protección de los derechos humanos o constitucionales. Entre los primeros sobresalen el derecho al amparo y el derecho a la libertad informativa o hábeas data (arts. 27 y 28). Entre los segundos se encuentra la Defensoría del Pueblo, encargada precisamente de velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos (art. 281, numeral 1).

Junto a estos mecanismos específicos de defensa de los derechos humanos existe todo un ordenamiento procesal que puede ser empleado para la tutela de los derechos humanos, aunque esta no sea su función especial o exclusiva. Así, el propio derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva (art. 26), que comprende la protección de todo derecho subjetivo o interés legítimo, es sumamente relevante en materia de derechos humanos. Igualmente, acciones judiciales concretas, como la acción de inconstitucionalidad contra leyes y los demás instrumentos generales de la jurisdicción constitucional, las acciones o recursos contencioso-administrativos, los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios, incluyendo el de casación, son útiles para la garantía de los derechos humanos. Lo mismo sucede con la vía penal, y el enjuiciamiento de los posibles responsables de delitos contra los derechos humanos, que para algunos representa la garantía penal de estos derechos.

Una referencia especial merece el Ministerio Público, cuya función de ordenar y dirigir la investigación de los hechos punibles, ahora contemplada en la Constitución (art. 285, num. 3) y antes establecida en el Código Orgánico Procesal Penal, no debe conducir a abandonar completamente la faceta garantista de los derechos humanos que ha caracterizado a esa institución en Venezuela. La vigente Constitución la enuncia como la primera de sus atribuciones, aunque circunscribiéndola al ámbito de los procesos judiciales, para evitar solapamientos con las funciones propias de la Defensoría del Pueblo (art. 285, num. 1).

VIII.- LA REGULACIÓN DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

El progreso normativo de la Constitución en materia de derechos humanos se aprecia igualmente en lo tocante al tratamiento de las situaciones excepcionales o de crisis, que frecuentemente inciden en el ejercicio de los derechos constitucionales. Superando las deficiencias de la Constitución de 1961 e incorporando aportes del Derecho internacional y comparado, los artículos 337 a 339 determinan los diversos estados de excepción, fijando sus límites temporales y estableciendo controles sobre su declaratoria.

En particular, la regulación constitucional introduce varios avances, entre los que se encuentran la eliminación de las medidas de alta policía contempladas en el Texto de 1961, el establecimiento de una gradualidad en la regulación de los estados de excepción, la ampliación del listado de derechos o garantías no susceptibles de restricción o suspensión, la supresión de la alusión a la "suspensión" de derechos o garantías, y la previsión de controles judiciales y parlamentarios sobre la declaratoria de los estados de excepción.

De acuerdo con el artículo 337, los estados de excepción pueden ser declarados cuando ocurran "circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos". Pese a no ser muy feliz en la redacción, este precepto recoge el principio de necesidad, ya que hace referencia a la gravedad de las circunstancias motivadoras del estado de excepción, así como a la insuficiencia de la legalidad ordinaria para enfrentarlas.

Hay que advertir, no obstante, que la declaratoria correspondiente solo podrá producirse cuando los hechos ocurridos encajen en alguno de los estados de excepción específicamente regulados en el artículo 338.

El artículo 338 distingue entre el estado de alarma, vinculado a catástrofes u otros acontecimientos similares; el estado de emergencia económica, relacionado con circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida de la nación; y el estado de conmoción interior o exterior, originado en un conflicto interno o externo.

A cada estado de excepción corresponde, según su gravedad, un plazo máximo de duración: 30 días en el estado de alarma, 60 días en el estado de emergencia económica, y 90 días en el estado de conmoción interior o exterior. En todos los casos se admite una prórroga de igual duración máxima.

En virtud del estado de excepción, declarado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, este puede decretar la "restricción" de garantías constitucionales. Se dejan a salvo de tal potestad las garantías relativas a "los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o torturas, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles".

Esta alusión a los derechos humanos "intangibles" podría generar confusión, ya que tal concepto no es empleado por otras normas de la Constitución ni por los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos. No obstante, sí ha sido utilizado por la doctrina para referirse a los derechos que, según tales tratados, no son susceptibles de suspensión[7]. Este es el sentido que ha de atribuirse a tal expresión, por lo que han de considerarse constitucionalizados los listados formulados por los artículos 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo cual es también una consecuencia del artículo 23 de la Constitución.

Conviene recordar que entre las garantías no susceptibles de suspensión o restricción se encuentra el amparo constitucional, conforme a la interpretación del artículo 27.2 de la Convención Americana sentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y a lo establecido en el artículo 27 de la Constitución de 1999. Tampoco podría afectarse el derecho a ser juzgado por los jueces naturales, ya que forma parte de la regulación constitucional del derecho al debido proceso, el cual ha sido excluido por el artículo 337 de la posibilidad de restricción. De ahí que ni siquiera en estados de excepción se pueda instaurar válidamente tribunales de excepción o *ad hoc*, como tampoco extender la competencia de los tribunales militares al conocimiento de delitos presuntamente perpetrados, violando derechos humanos (Vid. art. 29 de la Constitución).

Por otro lado, la declaratoria del estado de excepción "no interrumpe el funcionamiento de los órganos del poder público", pues las otras ramas del poder público a nivel nacional y los Estados y Municipios conservan las atribuciones que les confiere el ordenamiento jurídico.

El decreto que declare el estado de excepción y la restricción de algunas garantías debe regular "el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe" (art. 339), lo cual significa que el propio decreto debe prever el marco normativo básico al cual ha de ceñirse el Ejecutivo para adoptar medidas extraordinarias respecto del derecho afectado.

A nuestro juicio, esto no implica la necesidad de una regulación pormenorizada, pero sí la determinación del tipo de medidas que pretenden ser adoptadas con fundamento en la declaratoria del estado de excepción, y de sus presupuestos fácticos, para garantizar un mínimo de seguridad jurídica. La Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, al fijar el marco general dentro del cual han de adoptarse tales medidas, contribuye al logro de esta finalidad. La exigencia de incluir esa regulación básica en el decreto correspondiente y, por lo tanto, de anunciar grosso modo las medidas que se intenta adoptar, facilitará, además, el ejercicio de los controles judicial y parlamentario previstos en el artículo 339.

El artículo 339 de la Constitución hace intervenir a las tres ramas clásicas del poder público en la declaración de los estados de excepción, lo cual se explica por la trascendencia político-constitucional de esa decisión.

La decisión de declarar un estado de excepción y, por ende, de restringir algunas garantías (derechos) constitucionales, debería en principio corresponder al Poder Legislativo, en su condición de instancia deliberante representativa por excelencia de la sobe-

7 García-Sayán, Diego, Hábeas Corpus y Estados de Emergencia, Perú, Comisión Andina de Juristas, 1988, p. 57 y ss.

ranía popular; pero las exigencias de la realidad justifican que se atribuya al Ejecutivo la facultad de adelantar la declaratoria, siempre que sea sometida a la ulterior ratificación parlamentaria.

De allí que el artículo 339 prevea que el decreto respectivo será presentado a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, dentro de los 8 días siguientes a su promulgación, "para su consideración y aprobación". La Asamblea Nacional, o la Comisión Delegada, podrían, en consecuencia, rechazar la declaratoria del estado de excepción, lo cual comportaría la inmediata cesación de su vigencia, así como la de las medidas tomadas con fundamento en el mismo.

Junto al control político parlamentario figura el control judicial automático ejercido por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a la cual ha de enviarse "inmediatamente" el decreto, "para que se pronuncie sobre su constitucionalidad". La coexistencia del control parlamentario con este control judicial automático podría generar algunos problemas prácticos.

Concretamente, el problema se presentaría si la Sala Constitucional decide que el decreto es constitucional y luego la Asamblea Nacional lo rechaza: ¿Conserva el parlamento su potestad de control después de que la Sala Constitucional ha establecido que sí existen razones suficientes para declarar el estado de excepción, con el alcance previsto en el decreto respectivo? Nos inclinamos por la respuesta afirmativa, dada la diferente naturaleza de los controles ejercidos por la Asamblea Nacional y por la Sala Constitucional y dado que el Ejecutivo, al declarar el estado de excepción, anticipa el ejercicio de una competencia que en principio habría de pertenecer al parlamento.

Aparte del control automático desarrollado por la Sala Constitucional, subsisten durante los estados de excepción los mecanismos procesales ordinarios tendentes a la tutela de los derechos fundamentales y a la preservación de la legalidad. Por eso, cualquier juez de la República, al conocer de las acciones o recursos pertinentes, puede valorar la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas con fundamento en el decreto correspondiente, aun (precisamente) cuando estas hayan incidido en garantías o derechos afectados por la restricción.

En cuanto a la terminación del estado de excepción, la Constitución faculta al Presidente de la República -en Consejo de Ministros, aunque no se diga expresamente-, y a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, para revocar el decreto respectivo, al cesar las causas que lo motivaron.

Por su parte, la Sala Constitucional podría declarar la nulidad por inconstitucionalidad del decreto declaratorio del estado de excepción, al conocer de la acción correspondiente, si este no es revocado después de haber cesado la emergencia. Es más, estimamos que cualquier juez de la República, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad, podría desaplicar en casos concretos dicho decreto aduciendo que han cesado las circunstancias extraordinarias que lo motivaron y, en consecuencia, otorgar protección judicial frente a medidas ejecutivas que extemporáneamente lo invoquen como fundamento.