

CONSIDERACIONES AMPLIADAS DEL CDH-UCAB SOBRE PROYECTO DE LEY DE AMNISTIA

Visto el proyecto de ley de Amnistía que materializaría el acuerdo parlamentario de fecha 15 de enero de 2018, referido a la necesidad de la promulgación de una ley de este tipo en el ordenamiento jurídico venezolano, se realizan las siguientes consideraciones, para que sean tomadas en cuenta por la comisión redactora de la ley, esto en el marco del proceso de consulta pública de la ley que sigue la Asamblea Nacional.

Se advierte que la redacción de una ley de amnistía en Venezuela debe atender a criterios técnicos necesarios en materia de derechos humanos, para hacerla compatible con la Constitución venezolana y también, con los estándares del Sistema Interamericano (OEA) y del Sistema Universal (ONU) de Derechos Humanos, los cuales, deben irradiar el contenido y alcance de las disposiciones normativas que afecten directa o indirectamente derechos fundamentales en Venezuela.

Al respecto, este texto ha de tener una motivación que contenga los principios en los cuales se inspira la ley y además, entendemos busca: **1)** otorgar amnistía a todos aquellos individuos que han sido perseguidos por el sistema judicial venezolano, en el marco del proceso de deconstrucción del Estado de Derecho y pérdida progresiva de los valores democráticos, proceso ultimado con la consumación de la usurpación de la función de Presidente de la República por parte de Nicolás Maduro Moros, el 10 de enero de 2019; y **2)** otorgar garantías constitucionales a todos aquellos funcionarios civiles y militares así como ciudadanos en general, que contribuyan al restablecimiento de la vigencia de la Constitución de 1999, de conformidad con lo previsto en el artículo 333 de la misma.

I. RECOMENDACIONES GENERALES

A) En cuanto a la exposición de motivos, estimamos que el orden de ideas planteado es adecuado, sin embargo, sugerimos replantear el predicho orden y ahondar en las motivaciones, de la siguiente forma:

- Mención a la fuente constitucional que permite la amnistía.
- Explicar de forma sucinta los efectos de amnistía en el ordenamiento jurídico.
- Contextualizar el progresivo deterioro del Estado de Derecho en Venezuela desde 1999 en adelante y citar ejemplos de cómo políticas estatales, se convirtieron en instrumentos de violación de derechos humanos de venezolanos y quebrantamiento de principios constitucionales básicos ante acciones y omisiones de representantes del Estado. En forma cronológica se pueden mencionar: restricciones al ejercicio de derechos políticos, propiedad privada, libertad de expresión, libertad de asociación, igualdad ante la ley,

pérdida de la independencia judicial, libertad económica, realización de ejecuciones extrajudiciales, restricción de derechos sindicales, establecimiento de patrones de discriminación y control social, quebrantamiento del principio de alternabilidad en el ejercicio del poder, respeto de la soberanía popular, entre otros.

- Remisión al contexto actual de disrupción del orden constitucional, a través de la realización de un evento electoral el 20 de mayo de 2018, que no puede ser llamado elección al no ser un proceso electoral auténtico y libre, que ha culminado con la usurpación de las funciones correspondientes a la primera magistratura nacional.

- Precisar la persecución masiva de personas por el ejercicio de derechos políticos, que ha conllevado al inicio de miles de procedimientos penales y administrativos sancionatorios en perjuicio de personas naturales, jurídicas y sus representantes legales, mucha veces enmascarando las motivaciones para el inicio de tales procedimientos en tipos penales y supuestos administrativos comunes, pero que la tramitación de tales procedimientos, ha tenido la intención de acallar voces disidentes o circunstancialmente incómodas para quienes detentan el poder. Esto como fundamento para el otorgamiento de la amnistía, cuyos destinatarios, son víctimas de violaciones de derechos humanos por parte del Estado venezolano.

- Esbozar la necesidad de restablecimiento de la vigencia de la Constitución de 1999, a través de la aplicación de los artículos 333 y 350 constitucionales.

- Ofrecer garantías constitucionales a los civiles y militares que actuando bajo el amparo de la normativa constitucional citada, actúen de manera determinante en el restablecimiento de la vigencia de la Constitución de 1999.

- Advertir desde la exposición de motivos, que la mencionada ley en cuanto a la amnistía otorgada y sobre el establecimiento de garantías constitucionales a civiles y militares que contribuyan al restablecimiento de la vigencia de la Constitución de 1999, no cobija bajo ningún concepto, violaciones a derechos humanos o la comisión de crímenes de lesa humanidad, por prohibición expresa de la Constitución y ante la obligación de no generar disposiciones normativas que generen impunidad.

- B)** La amnistía puede servir de ayuda para fomentar una transición política y a su vez, es un instrumento que puede engranarse en la justicia transicional creada post pacto político de convivencia. Por ello, sugerimos incluir lenguaje de derechos humanos en el texto, ya que esto legitimará los linderos de actuación de la ley, cuyo objeto es el perdón de las penas y/o la terminación de investigaciones penales en perjuicio de víctimas perseguidas por razones políticas.
- C)** En el marco del lenguaje inclusivo sobre derechos humanos, agregar una remisión a los principios de verdad, justicia, reparación y el ofrecimiento de garantías de no repetición en favor de los posibles amnistiados. Ello será un

puente de conexión entre la amnistía y la justicia transicional que pudiese ser construida a través de futuros instrumentos normativos.

- D)** Resulta indispensable distinguir en la ley, por una parte la amnistía otorgada en favor de perseguidos políticos y por la otra, el otorgamiento de garantías constitucionales en favor de quienes contribuyan al restablecimiento de la vigencia de la Constitución de 1999, ya que son dos supuestos jurídicos distintos. Allí mismo, hacer la salvedad que tal beneficio y garantía para estimular la actuación de individuos, no abarca ni protege a personas que hayan cometido hechos punibles que puedan ser tenidos como violaciones de derechos humanos y/o crímenes de lesa humanidad. Sugerimos incluir todo esto, sin rodeos, en el primer artículo de la ley.

II. RECOMENDACIONES TÉCNICAS SOBRE LA AMNISTÍA EN FAVOR DE PERSEGUIDOS POLÍTICOS

- A)** Sugerimos circunscribir la amnistía a tipos penales concretos y eliminar menciones sobre responsabilidades civiles, administrativas, disciplinarias y de cualquier otra índole. La aplicación por multiplicidad de autoridades de esta ley, con competencias disimiles, puede dar cabida a criterios de interpretación contrapuestos, por ello, resulta más simple y acorde con la figura, circunscribirla solo al ámbito del derecho penal.
- B)** Circunscrita al derecho penal, la amnistía ha de buscar la extinción de responsabilidad de supuestos autores de delitos, que hayan sido procesados por tipos penales netamente políticos o por cualquier otro tipo penal y puedan los beneficiarios de la ley, probar al invocarla, la existencia de motivaciones políticas para su procesamiento y/o condena. En este sentido, deben establecerse límites como por ejemplo, especificar la lista de delitos a ser amnistiados, precisar aún más el grupo de personas a las que va dirigida, o la determinación de otros parámetros que sirvan de delimitación para evitar una generalidad en la que puedan beneficiarse individuos que efectivamente hayan cometido conductas típicas y antijurídicas. Pudiese precisarse un grupo de personas que han de ser beneficiadas por este derecho de gracias o incluso, legislar sobre el procedimiento a seguir por el juez penal al momento en que sea invocada la ley (una remisión al COPP, sería muy útil).
- C)** Consideramos prudente depurar el texto de la ley en cuanto a las denominadas amnistías durante el proceso judicial y las amnistías otorgadas luego de la condena, sin que quepa la referencia al indulto, que es una potestad para otorgar un derecho de gracia que no posee la Asamblea Nacional.

- D) Reducir el alcance del beneficio solo a procesos penales, reduciría también el necesario trabajo de delimitación que tendría que ser acometido para especificar los alcances civiles, disciplinarios, tributarios y administrativos producto de la amnistía. Usualmente los efectos en estas otras materias jurídicas devienen de procesos penales, por tanto, al quedar probado que la víctima debe hacerse acreedora de la amnistía, la resolución del juez penal, debería tener un efecto cascada en otros procedimientos en el amparo de derechos constitucionales, que pueden ser tutelados a través de las fórmulas de control difuso o concentrado de la constitucionalidad de las leyes.
- E) Como fue enunciado en las recomendaciones generales, la cláusula de exclusión para quienes hayan cometido violaciones de derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, debe ser incluida en el texto. De hecho, debe dársele a las víctimas un lapso para que contradigan la solicitud de aplicación de la ley y aporten pruebas ante un juez, invocando su derecho a que no sea aplicada la amnistía a un individuo que haya estado incurso en la comisión de hechos que puedan como los mencionados.

III. RECOMENDACIONES SOBRE PROPUESTA DE OTORGAMIENTO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

- A) Es lógico partir de la base que las conductas emitidas tendientes a la restitución de la vigencia de la Constitución de 1999, no son punibles, de hecho esta previsión no es más que un desarrollo legal del artículo 333 constitucional. No obstante, el otorgamiento de garantías constitucionales como mecanismo para generar incentivos que motiven la participación de civiles y militares en la restitución de la vigencia de la Constitución, no puede ser visto como una carta blanca para la comisión de delitos y conductas transgresoras de cualquier tipo, enarbolando como causa de justificación la bandera de restitución del orden constitucional.
- Aquí es necesario nuevamente el anclaje a violación de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, como causal de desactivación de la garantía constitucional. Es necesario revisar la redacción sobre este punto, estableciendo límites necesarios en materia de derechos humanos.

- B)** La finalidad del otorgamiento de las garantías constitucionales, no es solo incentivar la participación activa en el restablecimiento del orden constitucional, sino también, desincentivar el acatamiento de órdenes superiores manifiestamente contrarias al texto constitucional y a las obligaciones de respeto y garantía que sobre derechos humanos tienen funcionarios como representantes del Estado.
- C)** En el marco de la situación de irregularidad en la que habría de ser dictada la ley, un paralelismo válido y a nuestro entender indispensable, que ayudaría a proteger derechos humanos en esta coyuntura, es precisar que en el marco de las acciones tendientes al restablecimiento del orden constitucional acarrearía una situación similar a la del estado de excepción, en la que conforme a la Constitución de 1999, existe un núcleo duro de derechos que no pueden ser vulnerados, e incluso remite el texto constitucional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los derechos inviolables a los que refieren tales normas son: vida, prohibición de tortura, prohibición de esclavitud y servidumbre, prisión por deudas, irretroactividad de la ley, personalidad jurídica y libertad de expresión.

Limitar las acciones de restitución de la vigencia de la Constitución de 1999 frente a los mínimos establecidos para estados de excepción, implicaría una manifestación inequívoca de la Asamblea Nacional en que tales acciones cuenten con cuotas necesarias de juridicidad, y no impliquen un *numerus apertus* de acciones no regladas en derecho.

IV. NOTA FINAL

Del proyecto propuesto derivan distintas intensidades y necesidades de refinamiento técnico, respecto de las dos propuestas normativas presentadas en el texto, a saber, la amnistía en favor de perseguidos políticos y el otorgamiento de garantías constitucionales a favor de civiles y militares que colaboren activamente con la restitución del orden constitucional.

La amnistía requiere mayor precisión y especificidad sobre elementos temporales, definición de beneficiarios, tiempo de aplicación, entre otros.

Por su parte, el establecimiento de garantías constitucionales, puede ser un estímulo a dos caras para el restablecimiento del orden constitucional. La primera cara se refiere a la no punibilidad de acciones tendientes a la restitución de la vigencia de la Constitución de

1999, con los límites ya mencionados y la segunda cara, en desincentivar la obediencia de órdenes manifiestamente incompatibles con la Constitución y con los derechos humanos inalienables.

Estimamos prudente e indispensable atender las sugerencias aquí descritas. Adicionalmente, con el mismo espíritu de prudencia, recomendamos dictar dos actos normativos distintos y diferir la Amnistía, hasta que pueda redactarse un proyecto depurado, dado que requiere de mayores elementos técnicos para no ser incompatible con estándares internacionales en materia de derechos humanos. No obstante, si fuese imposible atender esta sugerencia, exhortamos a no desatender las recomendaciones, para evitar la declaratoria futura de invalidez de la ley, por no cumplir estándares internacionales en materia de derechos humanos, bajo la premisa de la invalidez, ineficacia e inconstitucionalidad de las denuncias hechas por el Estado venezolano de la Convención Americana de Derechos Humanos y de la Carta de la OEA.

Caracas, 28 de enero de 2019.

Centro de Derechos Humanos Universidad Católica Andrés Bello