VALOR DE LOS TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS SUSCRITOS POR VENEZUELA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO

Juan Luis Modolell González

RESUMEN. De las normas constitucionales venezolanas se desprende la total apertura a la normativa internacional sobre derechos humanos. El artículo 23 afirma que esas normas internacionales prevalecen sobre la Constitución cuando establecen un goce más favorable para el ciudadano. Igualmente, los órganos nacionales deberán adoptar las medidas necesarias, en el marco del propio ordenamiento jurídico interno, para cumplir las decisiones de los entes internacionales de protección de derechos humanos. La jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia, especialmente la emanada de la Sala Constitucional, a través de una sesgada y errónea interpretación de la Constitución, ha tenido un claro propósito de desconocer las decisiones y recomendaciones de los organismos regionales de protección, creados mediante tratados internacionales suscritos por Venezuela.

Palabras clave: tratado, constitución, supraconstitucionalidad, subordinación, denuncia.

ABSTRACT. The study of Venezuela's constitutional rules shows that the country is completely open to international human rights law. Article 23 states that these international rules have supremacy over the Constitution when they provide for a greater enjoyment of rights by citizens. Likewise, national bodies must adopt the necessary measures, in the framework of their own legal system, to comply with the decisions of the international human rights protection system. The case law of the Supreme Tribunal of Justice, particularly that of its Constitutional Chamber, through a biased and mistaken interpretation of the Constitution, has shown the clear purpose of ignoring the decisions and recommendations of the regional human rights bodies, despite the fact that they were created by international treaties signed by Venezuela.

Keywords: treaty, constitution, supremacy over the constitution, subordination, denunciation of Convention.

ZUSAMMENFASSUNG. Die Bestimmungen der venezolanischen Verfassung enthalten eine uneingeschränkte Öffnung gegenüber völkerrechtlichen Bestimmungen über Menschenrechte. Gemäss Artikel 23 hat Völkerrecht Vorrang gegenüber der Verfassung, wenn seine Bestimmungen für den Bürger vorteilhafter sind. Ferner sind die Staatsorgane verpflichtet, im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnung alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Entscheidungen der internationalen Behörden zum Schutz der Menschenrechte umzusetzen. Die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs und vor allem seines Verfassungssenats zielt allerdings eindeutig darauf, mit Hilfe einer einseitigen und fehlerhaften Verfassungsauslegung die Entscheidungen und Empfehlungen der regionalen Organe zum Schutz der Menschenrechte wirkungslos zu machen. Dabei sind diese Organe auf der Grundlage internationaler Verträge eingerichtet worden, denen auch Venezuela zugestimmt hat.

Schlagwörter: Vertrag, Verfassung, Suprakonstitutionalität, Nachordnung, Anzeige.

1. Regulación normativa constitucional

Establece el artículo 19 de la Constitución venezolana:

El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, *con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen.*¹

Por su parte, el artículo 23 de la Constitución contiene la disposición que regula la relación del texto constitucional en materia de derechos humanos con las normas internacionales respectivas. Así, dispone ese artículo:

Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen *jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República*, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.²

¹ Cursivas añadidas.

² Cursivas añadidas. Afirma Jesús Casal que este artículo 23 atribuye rango constitucional a los tratados sobre derechos humanos ratificados por Venezuela (Jesús María Casal, *Los derechos humanos y su protección*, Caracas:

Esta norma se complementa con el artículo 31 constitucional, el cual, desde mi punto de vista, regula las relaciones de los tribunales nacionales con los organismos supranacionales de protección de los derechos humanos. Así, según ese artículo:

Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos en los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo de sus derechos humanos.

El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo.

De igual manera, el artículo 22 afirma:

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los *instrumentos internacionales sobre derechos humanos* no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.³

De las disposiciones transcritas se desprende la total apertura del ordenamiento jurídico venezolano a la normativa internacional sobre derechos humanos. En tal sentido, la propia exposición de motivos de la Constitución establece que se reconocen como fuentes en la protección de los derechos humanos, además de la Constitución, los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República en esta materia y las leyes que los desarrollen. Igualmente, la referida exposición de motivos establece:

En el caso de que un tratado internacional suscrito y ratificado por Venezuela reconozca y garantice un determinado derecho humano, en forma más amplia y favorable que la Constitución, prevalece en todo caso el instrumento internacional y debe ser aplicado de forma preferente, directa e inmediatamente por los tribunales y demás órganos del Estado.

Ahora bien, ¿se deduce de estas normas que el ordenamiento jurídico interno, concretamente el ordenamiento constitucional, *está subordinado* a las disposiciones

UCAB, 2006, p. 46; en igual sentido, Carlos Ayala, *La jerarquía constitucional de los tratados*, Querétaro: Fundap, 2003, pp. 67 ss.).

³ Cursivas añadidas.

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DERECHO PENAL INTERNACIONAL

internacionales en materia de derechos humanos? Al respecto, el artículo 23 afirma que las normas internacionales sobre derechos humanos prevalecen sobre la Constitución cuando establecen un goce más favorable que lo establecido por esta. Es decir, esas normas internacionales sobre derechos humanos tendrán rango constitucional solo cuando sean más protectoras del ciudadano que las normas constitucionales.

Surge la pregunta: ¿cuándo una norma internacional de este tipo será más favorable al ciudadano? Considero que la afirmación de que una norma sobre un derecho humano es más favorable al ciudadano no se puede realizar en general. Así, en caso de conflicto el juez debe resolver, hipotéticamente, aplicando cada norma en conflicto. Primero aplicará la norma constitucional al caso concreto analizado y luego deberá ensayar su solución aplicando la norma internacional. Una vez conocidas las posibles soluciones, el juez aplicará la norma *pro homine*, es decir, aquella que garantice una protección más amplia y favorable al ciudadano.⁴ Ello se complementa con la disposición del artículo 19 de la Constitución, que alude al principio de progresividad en materia de derechos humanos.

La otra pregunta que surge de las disposiciones anteriores es si los órganos del poder público nacional están subordinados a los órganos supranacionales protectores de derechos humanos. Desde mi punto de vista, según el citado artículo 31 constitucional, los órganos nacionales deberán adoptar las medidas necesarias, en el marco del propio ordenamiento jurídico interno, para cumplir las decisiones de los organismos internacionales. Es decir, la voluntad de la norma constitucional es clara en el sentido de que el Estado venezolano debe garantizar que las decisiones a favor de sus ciudadanos dictadas por organismos internacionales puedan ser ejecutadas internamente.

Esto último implica igualmente que el Estado venezolano debe adoptar las medidas necesarias para que las recomendaciones de los organismos internacionales de protección de derechos humanos se materialicen en Venezuela,⁵ sin menoscabo de que las propias instituciones venezolanas puedan analizar autónomamente el alcance de dichas recomendaciones. Ello no debe interpretarse como una forma de obstaculizar las medidas y recomendaciones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos,

⁴ Sobre la prevalencia de la norma *pro homine* o *pro libertate*, véase Casal, o. cit., p. 47.

⁵ "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 [...] con lo cual se adoptan tales obligaciones o principios, y se reafirma la vinculación del Estado a los pronunciamientos emitidos por los organismos internacionales correspondientes dentro del ámbito de sus competencias" (ibídem, pp. 46 ss).

sino como una forma de garantizar una mejor protección del ciudadano en materia de derechos humanos.⁶

Así, por ejemplo, la jurisprudencia reiterada de la Corte IDH después de la entrada en vigencia de la Convención regional sobre Desaparición Forzada ha sostenido la necesidad de que dicho crimen se tipifique como delito autónomo.⁷ Expresa la Corte que no basta recurrir para el castigo de esta conducta a delitos como el secuestro, la tortura o el homicidio, ya que la desaparición forzada de personas constituye “un fenómeno diferenciado caracterizado por la violación múltiple y continuada de varios derechos consagrados en la Convención, pues no sólo produce una privación arbitraria de la libertad, sino viola la integridad y la seguridad personal y pone en peligro la propia vida del detenido, colocándolo en un estado de completa indefensión y acarreado otros delitos conexos”.⁸ Este mandato de criminalización se concreta en la elaboración de unos estándares mínimos que deben ser cumplidos por el Estado parte al tipificar el referido delito de desaparición forzada de personas.⁹

Lo anterior lleva a considerar si la Corte IDH está facultada para imponerles a los Estados la obligación de tipificar el referido delito. El artículo XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas faculta a la Corte IDH a conocer de casos de desaparición forzada y, por lo tanto, a aplicar la referida Convención.¹⁰ Igualmente, la Corte puede entrar a conocer si el déficit de punibilidad de la práctica de desaparición forzada de personas que exista en un país constituye una violación de derechos consagrados en el Pacto de San José o una infracción a la propia Convención especial.

⁶ Para Casal, la interpretación en esta materia realizada por el Poder 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” (ibídem, p. 47).

⁷ A continuación transcribo literalmente los argumentos que expuse sobre la tipificación del delito de desaparición forzada de personas, según los criterios de la Corte IDH, en “El crimen de desaparición forzada de personas según la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Gisela Elsner (eds.), *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, tomo I, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2010, pp. 196 ss.

⁸ Caso *Gómez Palomino contra Perú* (fondo, reparaciones y costas), sentencia de 22 de noviembre de 2005, § 92.

⁹ Véase, por todos, caso *Goiburú y otros contra Paraguay* (fondo, reparaciones y costas), sentencia de 22 de septiembre de 2006, § 92.

¹⁰ Véase al respecto Cecilia Medina Quiroga, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, debido proceso y recurso judicial*, Santiago: Universidad de Chile, 2003, p. 127.

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DERECHO PENAL INTERNACIONAL

Ahora bien, la Corte IDH ha hecho mucho más que eso, hasta el punto de exigir una forma de tipificación concreta. Si bien un órgano supranacional, especialmente si tiene como función la protección de los derechos humanos, puede realizar mandatos de incriminación a los Estados partes de una Convención o, en nuestro caso, del sistema interamericano de derechos humanos, considero que la forma de tipificación no debe ser obligatoria. Incluso, estrictamente hablando, es muy discutible que un Estado parte deba tener un delito denominado *desaparición forzada personas* para el castigo de esta práctica, sin que pueda recurrir al concurso real de delitos (verbigracia: homicidio y privación ilegítima de libertad) para sancionar esos casos. La falta de punibilidad debería determinarse más por la ausencia de voluntad política en la persecución de dicho crimen que por la ausencia de la tipificación misma.¹¹

En este caso la jurisprudencia de la Corte IDH evidencia un afán de controlar, hasta el último detalle, la forma de tipificación del delito de desaparición forzada de personas por el Estado parte. La Corte debería limitarse a establecer unos criterios generales que eviten la impunidad, sin dictar lineamientos concretos en cuanto a los requisitos típicos del delito. Por ejemplo, indicarles a los Estados partes cómo debe entenderse el carácter ilegal de la detención parece una exageración, además porque la Corte IDH lo hace de forma errada, complicando la interpretación del tipo. Igualmente, la laxitud con que la Corte parece entender este delito puede resultar muy perjudicial para el principio de legalidad de los delitos y de las penas, en su aspecto de *lex stricta*, principio fundamental en el Estado de derecho.

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte IDH ha calificado la desaparición forzada de personas como *delito de lesa humanidad*, para lo cual cita incluso al Estatuto

¹¹ Así, en otra sentencia expresa la Corte IDH lo siguiente: "En el presente caso, si bien no existía un tipo penal de desaparición forzada de personas en el derecho boliviano al momento en que inició el procedimiento penal en el año 1983, la Corte observa que no existía para esa fecha una obligación particular de tipificar el delito de desaparición forzada, de conformidad con las obligaciones estatales asumidas en razón de haber ratificado la Convención Americana. A la luz del artículo 2 de la Convención, este Tribunal considera que desde el momento en que se inició el proceso, la legislación boliviana contemplaba normas penales conducentes a la efectiva observancia de las garantías previstas en la Convención respecto de los derechos individuales a la vida, integridad personal y libertad personal, según lo establecía el Código Penal vigente en el año 1983. De esta forma, la Corte considera que, en el caso *sub judice* no se ha demostrado que la falta de tipificación del delito autónomo de desaparición forzada de personas ha obstaculizado el desarrollo efectivo del presente proceso penal" (caso *Ticona Estrada y otros contra Bolivia* [fondo, reparaciones y costas], sentencia de 27 de noviembre de 2008, § 104). Como puede apreciarse, en esta decisión a la Corte sí le interesa más el efecto de la falta de tipificación de la desaparición forzada de personas que la existencia de la propia tipificación.

de Roma.¹² En relación con ello cabe preguntarse si esa calificación de delito de lesa humanidad dada por la Corte tiene como fin que cada Estado parte, al tipificar la desaparición forzada de personas, le otorgue la misma naturaleza, lo cual podría tener relevancia a los fines de la imprescriptibilidad, prohibición de indultos y amnistías, etcétera. Igualmente, pudiera pensarse que el carácter de lesa humanidad atribuido por la Corte IDH implica que el referido delito deba ser cometido en el contexto de un ataque “generalizado o sistemático” contra la población, elemento característico de los delitos de lesa humanidad establecidos en el Estatuto de Roma.¹³ Sin embargo, dado que el objetivo de la orden de tipificación que hace la Corte IDH a los Estados es evitar la práctica de la desaparición sancionando cualquier acto al respecto, es lógico suponer que no se restrinja la desaparición forzada a los casos cometidos de forma general y sistemática.

Nótese entonces cómo se puede realizar una interpretación crítica de la propia jurisprudencia de la Corte Interamericana, pero no para desacatar o ignorar sus recomendaciones, sino, por el contrario, para garantizar una mejor y efectiva protección de los derechos humanos.

2. Interpretación de las normas constitucionales por el Tribunal Supremo venezolano

El Tribunal Supremo de Justicia, desde la aprobación de la Constitución de 1999, ha desarrollado una línea jurisprudencial que pone en cuestión la propia regulación constitucional acerca de la adopción de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el derecho interno. Incluso, esta tendencia contradice la apertura de la juris-

¹² Caso *Goiburú*, cit., § 82.

¹³ Al respecto véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Demanda en los casos de Goiburú y otros contra la República de Paraguay* (8 de junio de 2005, § 113). En este párrafo la Comisión se remite al preámbulo de la Convención regional sobre desaparición para sostener el carácter de delito de lesa humanidad de la desaparición forzada cuando constituye una práctica sistemática (también, entre otras demandas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Demanda en el caso de Ticona Estrada y otros contra la República de Bolivia* (8 de agosto de 2007, § 102). Igualmente, expresa la Corte: “[...] conforme al preámbulo de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas constituye un crimen de lesa humanidad y, como tal, entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable” (caso *Tiu Tojin contra Guatemala* [fondo, reparaciones y costas], sentencia de 26 de noviembre de 2008, § 91).

prudencia a dichos tratados por la antigua Corte Suprema de Justicia, bajo la vigencia de la Constitución de 1961.¹⁴

Dentro de la actual línea jurisprudencial del Tribunal Supremo se pueden distinguir dos grandes aspectos: uno de fondo vinculado al baremo para decidir la posible contradicción entre el texto constitucional y la norma de un tratado internacional sobre derechos humanos suscrito por Venezuela. El otro aspecto de carácter formal, pero no por ello menos importante, tiene que ver con el papel de los órganos del poder público venezolano, y concretamente del Tribunal Supremo, ante los organismos internacionales de protección de derechos humanos. Comenzaré con la descripción de esta última característica de la jurisprudencia del máximo tribunal venezolano.

2.1. Autonomía y exclusividad del Tribunal Supremo de Justicia

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo ha dejado claro que es el máximo intérprete de los convenios internacionales sobre derechos humanos, y que además por razones de soberanía no se puede admitir la injerencia de un órgano supranacional. Así, la sentencia 386, del 17 de mayo 2000 (ponencia de José Delgado Ocando), sostuvo lo siguiente:

[...] no puede esta Sala ignorar en esta oportunidad la comunicación remitida al Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, relacionada directamente con este caso, suscrita por el ciudadano Raúl Arrieta Cuevas, Agente del Estado de la República Bolivariana de Venezuela ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la cual manifiesta la conveniencia de “realizar una reunión de los Magistrados a los fines de fijar criterios y asumir posiciones comunes respecto al sentido y alcance de la aplicación inmediata y directa de los Tratados y Convenios sobre Derechos Humanos”, la cual rechaza por ser tal sugerencia una inaceptable injerencia de dicho agente en las funciones jurisdiccionales de este Alto Tribunal, que de acuerdo con el artículo 254 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es independiente y le está atribuido el ejercicio exclusivo de la jurisdicción constitucional conforme al Título VIII *eiusdem*. Igualmente considera inaceptable la instancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos en el sentido de solicitar la adopción de medidas que implican una crasa intromisión en las funciones de los órganos jurisdiccionales del país, como la suspensión del procedimiento judicial en contra de los accionantes, medidas que sólo pueden tomar los jueces en ejercicio de su competencia e independencia jurisdiccional, según lo disponen la Carta

¹⁴ Al respecto, véase Carlos Ayala, o. cit., pp. 70 ss.

Fundamental y las leyes de la República Bolivariana de Venezuela, aparte lo previsto en el artículo 46, aparte b) de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José [...].

En la anterior sentencia, la Sala rechaza especialmente la injerencia de los organismos internacionales, sin entrar a analizar si ciertamente los órganos del poder público venezolano han infringido la Convención Americana.

También la Sala Constitucional, en la sentencia 1077, del 22 de septiembre de 2000 (ponencia de Jesús Cabrera Romero), sostuvo que corresponde a ella resolver, con carácter vinculante, la posible contradicción entre una norma internacional sobre derechos humanos y una disposición constitucional, por tener aquella rango constitucional. Además, según la referida sentencia, también corresponde a esa Sala determinar la vigencia en el orden jurídico interno de las normas emanadas de organismos “multiestatales” que pudieran aplicarse en Venezuela. Igualmente, dice la sentencia, la Sala Constitucional es la competente “para establecer los mecanismos procesales que permitan el cumplimiento de las decisiones de los órganos internacionales previstos en el artículo 31 de la vigente Constitución, mientras se promulgan las leyes relativas al amparo internacional de los derechos humanos”. Se erigió así la Sala como único ente capaz de interpretar y determinar el alcance de las referidas normas internacionales sobre derechos humanos.

La misma Sala en otra sentencia (1013, del 12 de junio de 2001, ponencia de Jesús Cabrera Romero) reconoce que las convenciones internacionales que sean leyes venezolanas tienen jerarquía constitucional, como dispone el artículo 23, cuestión que resalta la sentencia como apoyo de su conclusión relativa a que el ejercicio de la libertad de expresión podría acarrear responsabilidad personal de quien la ejerce, responsabilidad que la ley debe garantizar. No obstante, considera la doctrina venezolana que dicha sentencia, “en lugar de recepcionar y acoger los parámetros interpretativos desarrollados por la Corte IDH en estas materias (*scil.* la libertad de expresión) [...] adoptó unos criterios en contrario”.¹⁵ Esta sentencia fue objeto de diversas críticas que obligaron a la Sala Plena del Tribunal Supremo a condenarlas mediante un acuerdo (del 25 de julio de 2001) suscrito por todos los magistrados.

Resaltan en ese acuerdo de la Sala Plena dos de sus considerandos. El primero afirma que las decisiones de ese Tribunal “no están sometidas a ninguna revisión por

¹⁵ Carlos Ayala: “La ‘inejecución’ de las sentencias internacionales en la jurisprudencia constitucional de Venezuela (1999-2009)”, Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo, 2009, p. 23.

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DERECHO PENAL INTERNACIONAL

parte de instancias internacionales, porque ellas constituyen ejercicio pleno de nuestra soberanía y se dictan conforme a nuestro ordenamiento jurídico, en nombre del pueblo venezolano y como expresión de una patria libre”. Otro establece:

Los tratados, pactos o convenciones relativos a los derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, conforme a lo previsto en el artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, tienen jerarquía constitucional y por tanto su interpretación jurídica corresponde a la Sala Constitucional de este Alto Tribunal.

Al respecto, el artículo 23 constitucional establece que los convenios internacionales en materia de derechos humanos son de aplicación inmediata y directa por los órganos del poder público; por lo tanto, esos entes tienen una potestad de interpretación atribuida por la propia Constitución, independientemente de que el Tribunal Supremo también pueda interpretarlos.¹⁶ Por otra parte, el artículo 31 de la Constitución establece que toda persona, de conformidad con dichos pactos internacionales, puede dirigir peticiones ante los organismos internacionales con el objeto de solicitar amparo a sus derechos humanos. En tal sentido, agrega el propio artículo que el Estado adoptará las medidas necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los organismos internacionales. En consecuencia, una persona podría recurrir ante los organismos internacionales un acto que menoscabe sus derechos humanos emanado de cualquier órgano del poder público venezolano, incluso del propio Tribunal Supremo, y en tal caso el Estado venezolano deberá acatar dicha decisión.

En la sentencia 1942 de la Sala Constitucional, del 15 de julio de 2003 (ponencia de Jesús Cabrera Romero), se afirmó que sólo ella “determina cuáles normas sobre derechos humanos de esos tratados, pactos y convenios, prevalecen en el orden interno; al igual que cuáles derechos humanos no contemplados en los citados instrumentos internacionales tienen vigencia en Venezuela”. Resalta nuevamente la Sala su potestad exclusiva para establecer el orden de prevalencia de las normas, lo cual implica que un tribunal de instancia no podría realizar la aplicación de dichas normas internacionales a un caso concreto: el tribunal de inferior jerarquía no tendría competencia para decidir que una norma internacional tiene preponderancia sobre una norma constitucional, contradiciendo el citado artículo 23 de la Constitución.

¹⁶ Los tribunales venezolanos y demás órganos del poder público están obligados a aplicar directamente los convenios internacionales (Casal, o. cit., p. 48).

La Sala Constitucional, sin embargo, no limita su actividad a erigirse como el máximo y único intérprete de la jerarquía de las normas sobre derechos humanos aplicables, sino que también se refiere, en la sentencia comentada, a su supremacía sobre los organismos internacionales:

Los artículos 73 y 153 constitucionales, contemplan la posibilidad que puedan transferirse competencias venezolanas a órganos supranacionales, a los que se reconoce que puedan inmiscuirse en la soberanía nacional [...] Pero la misma Constitución señala las áreas donde ello podría ocurrir [...] Áreas diversas a la de los Derechos Humanos per se, y donde las sentencias que se dicten son de aplicación inmediata en el territorio de los países miembros [...], fuera de estas expresas áreas, la soberanía nacional no puede sufrir distensión alguna por mandato del artículo 1 constitucional, que establece como derechos irrenunciables de la Nación: la independencia, la libertad, la soberanía, la integridad territorial, la inmunidad y la autodeterminación nacional. Dichos derechos constitucionales son irrenunciables, no están sujetos a ser relajados, excepto que la propia Carta Fundamental lo señale, conjuntamente con los mecanismos que lo hagan posible... Consecuencia de lo expuesto es que en principio, la ejecución de los fallos de los Tribunales Supranacionales no pueden menoscabar la soberanía del país, ni los derechos fundamentales de la República.

Según el texto transcrito, únicamente se podrán transferir competencias a organismos supranacionales cuando así lo establezca expresamente la Constitución, lo cual, por cierto, no alude a organismos supranacionales protectores de derechos humanos (la sentencia se refiere a los órganos supraestatales de integración latinoamericana y caribeña, como el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina). Esta conclusión la fundamenta la sentencia citada en lo que califica de “derechos irrenunciables de la Nación” o, más grave y sorprendente aún, “derechos fundamentales de la República”, como son “la independencia, la libertad, la soberanía, la integridad territorial, la inmunidad y la autodeterminación nacional”. Esta curiosa sentencia muestra un innegable carácter autoritario al impedir, de cierta manera, que organismos supranacionales protejan los derechos fundamentales de los ciudadanos venezolanos. La protección de los derechos humanos en Venezuela queda supeditada a principios totalmente vagos que operan a favor del Estado, como “la soberanía”, “la autodeterminación nacional” o “la integridad territorial”.¹⁷

¹⁷ Como dice Carlos Ayala, con relación a otra sentencia de la Sala Constitucional, “[...] los tratados de derechos humanos —como muchos otros tratados multilaterales y bilaterales— representan una cesión de soberanía nacio-

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DERECHO PENAL INTERNACIONAL

Igualmente, la sentencia 1939 de la Sala Constitucional, del 18 de diciembre de 2008 (ponencia de Arcadio Delgado Rosales), expresó sobre una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ordenaba al Estado venezolano restituir en sus cargos a tres jueces ilegalmente destituidos:

[...] al margen de la eventual antinomia entre normas protectoras de derechos individuales y las relativas al bien común, es claro que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al no limitarse a ordenar una indemnización por la supuesta violación de derechos, utilizó el fallo analizado para intervenir inaceptablemente en el gobierno y administración judicial que corresponde con carácter excluyente al Tribunal Supremo de Justicia, de conformidad con la Constitución de 1999.

La sentencia comentada se ampara, para desacatar la decisión citada de la Corte IDH, en la aplicación de un estándar mínimo “de adecuación del fallo al orden constitucional interno”, lo cual, dice la Sala, “ha sucedido en otros casos” en Latinoamérica. Como apoyo cita la declaración de inejecutabilidad del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 30 de mayo de 1999, en el caso *Castillo Petruzzi*, inejecutabilidad acordada por la Sala Plena del Consejo Supremo de Justicia Militar del Perú. Así, la sentencia de la Sala Constitucional venezolana expresa que el ente peruano consideró:

[...] que el poder judicial “es autónomo y en el ejercicio de sus funciones sus miembros no dependen de ninguna autoridad administrativa, lo que demuestra un clamoroso desconocimiento de la Legislación Peruana en la materia”; que “pretenden desconocer la Constitución Política del Perú y sujetarla a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la interpretación que los jueces de dicha Corte efectúan ad-libitum en esa sentencia”; que el fallo cuestionado, dictado por el Tribunal Supremo Militar Especial, adquirió la fuerza de la cosa juzgada, “no pudiendo por lo tanto ser materia de un nuevo juzgamiento por constituir una infracción al precepto constitucional”; que “en el hipotético caso que la sentencia dictada por la Corte Interamericana fuera ejecutada en los términos y condiciones que contiene, existiría un imposible jurídico para darle cumplimiento bajo las exigencias impuestas por dicha jurisdicción supranacional”, pues “sería requisito ineludible que previamente fuera modificada la Constitución” y que “la aceptación y ejecución de la sentencia de la Corte en este tema, pondría en grave riesgo la seguridad interna de la República”.

nal. La soberanía significa respetar los derechos humanos o someterse a las consecuencias legales internacionales” (Carlos Ayala, “Comentarios sobre la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (n.º 1939) de fecha 18-12-08”, *Estudios Constitucionales*, n.º 1, Universidad de Talca, 2009, p. 394).

Llama poderosamente la atención que para justificar la inejecución de la sentencia de la Corte Interamericana la Sala Constitucional cite como apoyo una decisión de un tribunal militar peruano dictada durante el régimen de Alberto Fujimori.¹⁸ Sobre comentar lo que el gobierno de Fujimori representó para la democracia y para el respeto de los derechos humanos en Latinoamérica.

En suma, la sentencia comentada de la Sala Constitucional declara inejecutable el fallo de la Corte porque:

[...] afectaría principios y valores esenciales del orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela y pudiera conllevar a un caos institucional en el marco del sistema de justicia, al pretender modificar la autonomía del Poder Judicial constitucionalmente previsto y el sistema disciplinario instaurado legislativamente, así como también pretende la reincorporación de los hoy ex jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por supuesta parcialidad de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial, cuando la misma ha actuado durante varios años en miles de casos, procurando la depuración del Poder Judicial en el marco de la actividad disciplinaria de los jueces.

No conforme con lo anterior, la Sala

[...] solicita al Ejecutivo Nacional proceda a denunciar esta Convención, ante la evidente usurpación de funciones en que ha incurrido la Corte Interamericana de los Derechos Humanos con el fallo objeto de la presente decisión; y el hecho de que tal actuación se fundamenta institucional y competencialmente en el aludido Tratado.

2.2. Criterios del Tribunal Supremo para resolver la antinomia entre Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Venezuela

El Tribunal Supremo venezolano no se ha limitado a expresar su supremacía y autonomía ante los demás tribunales del país, y ante los organismos internacionales. También ha señalado cómo debe resolverse el posible conflicto entre la Constitución y las normas de los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por Venezuela.

¹⁸ Al respecto, *ibídem*, p. 394.

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DERECHO PENAL INTERNACIONAL

Así, la sentencia 1505, del 21 de noviembre de 2000, de la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia (ponencia de Alejandro Angulo Fontiveros), siguiendo la línea jurisprudencial iniciada por la Sala Constitucional, dispuso:

[Los tratados internacionales suscritos por Venezuela] son aplicables en lo que a la sustancialidad se refiere y no respecto a lo procesal o adjetivo, porque sería renunciar a la soberanía. Tales Tratados, etc., forman parte del sistema constitucional venezolano por voluntad de la Constitución; *pero en caso de que haya una antinomia o colisión con el dispositivo de la Constitución, deberá sin ningún género de duda, privar la Constitución.*¹⁹

Nótese que el artículo 23 de la Constitución hace alusión a la aplicación preferente de disposiciones de convenios internacionales que favorezcan el goce y ejercicio de los derechos humanos, sin distinguir si se trata de una norma sustantiva o adjetiva. Basta que la norma internacional garantice una aplicación más favorable que la Constitución para que se aplique preferentemente. Incluso, al aludir el artículo 23 constitucional a las normas que favorezcan el *ejercicio* de los derechos humanos, es lógico suponer que se hace referencia especialmente a las normas de carácter procesal: estas tienen como fin garantizar su ejercicio. Para la sentencia, las normas procesales contenidas en los tratados sobre derechos humanos suscritos por Venezuela no podrían prevalecer sobre la Constitución, cuestión importante ya que precisamente esos tratados contienen una gran cantidad de derechos de carácter “procesal o adjetivo” que quedarían desaplicados por suponer un virtual atentado contra la “soberanía”.

La sentencia 1309 de la Sala Constitucional, del 19 de julio de 2001, ponencia de José Delgado Ocando, se refirió expresamente a la relación entre las normas de derecho interno y las normas internacionales, aludiendo expresamente al citado artículo 23 constitucional. Señaló:

[...] los estándares para dirimir el conflicto entre los principios y las normas deben ser compatibles con el proyecto político de la Constitución (Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia) y no deben afectar la vigencia de dicho proyecto con elecciones interpretativas ideológicas que privilegien los derechos individuales a ultranza o que acojan la primacía del orden jurídico internacional sobre el derecho nacional en detrimento de la soberanía del Estado. Aunque la teoría moderna del derecho ha quitado al Estado el carácter absoluto que el dogma

¹⁹ Cursivas añadidas.

de la soberanía le atribuía, para la ciencia jurídica actual la formulación de la relación entre el derecho internacional y el derecho nacional varía según el sistema de referencia adoptado, siendo que para ella, como dice Kelsen, los dos sistemas son igualmente admisibles, y no hay método jurídico que permita dar preferencia a uno en menoscabo del otro (*Reine Rechtslehre*, Wien, Deuticke, 1960, p. 343). Y se observa que la validez del derecho internacional depende del reconocimiento explícito de la Constitución (art. 23), desde el punto de vista sistemático, la opción por la primacía del derecho internacional es un tributo a la interpretación globalizante y hegemónica del racionalismo individualista. La nueva teoría es combate por la supremacía del orden social valorativo que sirve de fundamento a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [...].

Para dicha sentencia el proyecto político encarnado en la Constitución prevalece sobre cualquier norma internacional que lo contradiga, incluso en materia de derechos humanos. En la decisión es expreso el rechazo al derecho internacional de los derechos humanos al afirmar “que la opción por la primacía del derecho internacional es un tributo a la interpretación globalizante y hegemónica del racionalismo individualista”. Olvida la Sala Constitucional que la propia Constitución venezolana atribuye preponderancia a las referidas normas internacionales sobre derechos humanos cuando sean más favorables al ciudadano, no al “proyecto político constitucional” ni al texto constitucional mismo. Sin duda alguna, la Constitución en su artículo 23 privilegia el derecho humano individual. Pero incluso si se analizan detenidamente las afirmaciones citadas de la sentencia se llega a la conclusión de que el proyecto político subyacente, que la comentada decisión engloba en el término “Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia”, estaría por encima del propio texto constitucional.

Tiempo después la Sala Constitucional nuevamente se refirió al tema de la jerarquía de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Así, en la sentencia 1942, del 15 de julio de 2003 (ponencia de Jesús Cabrera Romero), afirmó:

[...] el artículo 19 constitucional garantiza a toda persona el goce y ejercicio de los derechos humanos, siendo el respeto de ellos obligatorio para los órganos del Poder Público, de conformidad con la Constitución de 1999, con los Tratados sobre Derechos Humanos suscritos por la República y las leyes venezolanas, *siempre que éstos [sic] cuerpos normativos no colidan con principios constitucionales sobre Derechos Humanos, o atenten contra los Principios Fundamentales de la Constitución [...].*²⁰

²⁰ Cursivas añadidas.

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DERECHO PENAL INTERNACIONAL

La sentencia comentada da a entender que no puede existir norma alguna por encima de la Constitución ni siquiera en materia de derechos humanos, interpretación que evidentemente contradice la literalidad del artículo 23 constitucional.

La propia sentencia afirmó que a las decisiones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos “se les dará cumplimiento en el país, conforme a lo que establezcan la Constitución y las leyes, siempre que ellas no contraríen lo establecido en el artículo 7 de la vigente Constitución, el cual reza:

La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. [...] Debido a ello, a pesar del respeto del Poder Judicial hacia los fallos o dictámenes de esos organismos, éstos no pueden violar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [...].

Y agrega la referida sentencia:

[...] que, por encima del Tribunal Supremo de Justicia y a los efectos del artículo 7 constitucional, no existe órgano jurisdiccional alguno, a menos que la Constitución o la ley así lo señale, y que aun en este último supuesto, la decisión que se contradiga con las normas constitucionales venezolanas, carece de aplicación en el país [...].²¹

La sentencia 1265 de la Sala Constitucional, del 5 de agosto de 2008 (ponencia de Arcadio Delgado Rosales), sostuvo que en caso de contradicción entre un tratado internacional y la Constitución venezolana, “la prevalencia del tratado internacional no es absoluta ni automática. En efecto, el artículo 23 constitucional exige para la aplicación preferente del tratado, pacto o convención relativos a derechos humanos, que éstos contengan normas más favorables a las de la Constitución”. Para resolver dicha antinomia se pregunta la sentencia: “[...] ¿qué valores debe tener presente el Tribunal para determinar cuándo debe considerarse que esa disposición convencional es más ‘favorable’ que la normativa constitucional interna?”.

²¹ Como dice Ayala, los actos del Estado están sometidos a las obligaciones internacionales establecidas en tratados sobre derechos humanos, sin que exista “inmunidad de jurisdicción” ni “actos exentos de control internacional”; el Estado no puede alegar su derecho interno, aun su Constitución, para incumplir dichas obligaciones (ibídem, p. 395). Cita Ayala la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *La última tentación de Cristo*, en la cual declaró que “la Constitución de Chile violaba la Convención Americana porque autorizaba la censura previa de espectáculos públicos. Chile, como Estado cumplidor del derecho internacional, modificó su Constitución para cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana y eliminar dicha censura por ser contraria a la libertad de expresión bajo la Convención Americana (art. 13)” (ibídem).

Afirmé anteriormente que el criterio para solucionar el posible conflicto solo puede ser el principio *pro homine*, es decir, tendrá preferencia la norma constitucional o internacional que brinde mayor protección al derecho humano, al derecho de la persona: *la favorabilidad se determina en relación con el ciudadano*. Pues bien, la comentada sentencia afirma precisamente lo contrario. En efecto, con fundamento en la sentencia de la Sala Constitucional 1309, del 19 de julio de 2001, ya citada, defiende “la necesidad de asegurar la supremacía constitucional (artículo 7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) y el análisis técnico en consonancia con el proyecto político de la Constitución”.

Según esta sentencia, interpretar “el ordenamiento jurídico conforme a la Constitución significa, en consecuencia, salvaguardar a la Constitución misma de toda desviación de principios y de todo apartamiento del proyecto que ella encarna por voluntad del pueblo”. Para justificar esta decisión elogia de la sentencia 1309, aludida *supra*, lo relativo a la reivindicación de la “supremacía constitucional, la soberanía y la autodeterminación nacional y la reivindicación de la tradición de cultura como fuente de interpretación y no solo de integración, frente a los postulados pretendidamente universales, fundados en el derecho natural”, que no son más que una opción por la “interpretación globalizante y hegemónica del racionalismo individualista”.

Concluye la sentencia 1265 afirmando:

[...] la restricción de los derechos humanos puede hacerse conforme a las leyes que se dicten por razones de interés general, por la seguridad de los demás integrantes de la sociedad y por las justas exigencias del bien común [...].

En igual sentido, la sentencia 1939 de la Sala Constitucional, del 18 de diciembre de 2008 (ponencia de Arcadio Delgado Rosales), aludiendo a la manida sentencia 1309 de esa misma Sala, del 2001, expresa el repetido criterio determinante para solucionar la contradicción entre las normas constitucionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos. Así, alude a la primacía del proyecto constitucional y la soberanía del Estado sobre los derechos individuales. Igualmente, reafirma el criterio de la propia Sala según el cual:

[...] deben prevalecer las normas constitucionales que privilegien el interés general y el bien común, debiendo aplicarse las disposiciones que privilegien los intereses colectivos [...] sobre los intereses particulares.

3. Consideraciones finales

Como ha podido apreciarse, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia, especialmente la emanada de la Sala Constitucional, ha tenido un claro propósito de desconocer las decisiones y recomendaciones de los organismos americanos de protección de los derechos humanos, creados mediante tratados internacionales suscritos por Venezuela. La constante alusión a la “soberanía”, la “integridad territorial”, la “autodeterminación nacional” y el “proyecto político constitucional” para desconocer aquellas decisiones evidencia una clara tendencia autoritaria que menoscaba los derechos fundamentales de las personas e incumple el propio texto constitucional venezolano.

Siguiendo esta línea, no sorprende que el 10 de septiembre de 2012 las autoridades venezolanas hayan denunciado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual no puede interpretarse sino como otro paso en su estrategia de excluirse del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y así impedir cualquier control foráneo de las decisiones del Estado venezolano que afecten a sus ciudadanos.

Entre las razones esgrimidas para la referida denuncia por el ministro de relaciones exteriores venezolano, Nicolás Maduro, se cita que tanto la Corte IDH como la Comisión han vulnerado la propia Convención y la propia Constitución venezolana, “máxima norma jurídica del país”.