

En riesgo los derechos humanos

Decreto a espaldas de la Constitución

Carlos Lusverti*



SUMARIUM

El pasado 13 de mayo de 2016, el presidente Maduro anunció un decreto de estado de excepción¹ y emergencia económica, sin embargo, el mismo presenta serios aspectos en cuanto a su compatibilidad constitucional que preocupan desde la perspectiva de los derechos humanos y, lejos de superar el conflicto político, económico y social² que vive el país parece que lo agravará

Los estados de excepción no derogan la Constitución ni los derechos humanos³; por el contrario, su objetivo es reestablecerlos. Por ello los estados de excepción están regulados en la Constitución, los tratados, así como por la *Ley orgánica sobre los estados de excepción*. Estos se rigen por los siguientes principios:

- Temporalidad: el decreto y las medidas que se dicten deben durar el tiempo requerido para solucionar las causas. La Constitución ha limitado la duración de los diferentes tipos de estados de excepción hasta un máximo de 180 días.
- Razonabilidad y proporcionalidad: las medidas deben guardar la debida proporción con las causas que generan la excepción y a su vez las medidas deben ser necesarias para restablecer la normalidad.
- Necesidad, gradualidad, especificidad y limitación: las medidas de excepción deben ser estrictamente necesarias en cuanto a limitaciones o restricciones de derechos, tanto la Constitución como los tratados establecen los límites al estado de excepción:
 - a. Derechos que no pueden ser afectados durante la excepción: vida, reconocimiento a la personalidad jurídica, protección de la familia, igualdad ante la ley, nacionalidad, libertad personal, prohibición de desaparición forzada, torturas, derecho a la integridad personal física, psíquica y moral; libertad de pensamiento, conciencia y religión; legalidad e irretroactividad de las leyes, debido proceso y derechos a la participación e información.
 - b. El estado de excepción no deroga el estado de derecho, ni altera el funcionamiento de las Ramas del Poder Público.
 - c. Los funcionarios públicos serán responsables por sus actos u omisiones – cometidas durante la excepción– que violen derechos humanos, sin que sirvan de excusas órdenes superiores.
- El estado de excepción no implica suspensión de las obligaciones internacionales. De manera que no autoriza, por ejemplo, a realizar deportaciones masivas, o traslados forzosos

de población⁴ y se debe notificar a los mecanismos internacionales de derechos humanos (ONU y OEA).

EL DECRETO, SU FORMA Y CONTENIDO

No existe en la Constitución ni en la Ley previsión sobre “estado de excepción y emergencia económica”, figura que sería un híbrido entre un estado de excepción y una emergencia económica. Sin embargo, la emergencia económica es una forma de estado de excepción, conforme al artículo 338 de la Constitución, por lo que el “estado de excepción” parece un artilugio para evadir la limitación constitucional conforme a la cual la emergencia económica no podría durar más de 120 días.

Siendo que ya se habían dictado⁵ y prorrogado⁶ un decreto de emergencia económica, con lo cual, conforme a la Constitución no se podrían dictar nuevas medidas. La naturaleza de emergencia económica además se verifica en:

- Las consideraciones que justifican y las medidas son mayormente de naturaleza económica, y similares a los decretos anteriores. Además profundiza las medidas dictadas en ejecución de los decretos anteriores.
- El decreto se dicta por 60 días que es el límite constitucional a los estados de excepción, tipo emergencia económica.

Por otro lado, los considerandos del decreto se basan en elementos relacionados con la agresión externa o internacional a la que se responsabiliza por la desestabilización de la economía, con el fin de perpetrar zozobra en la población, así como una serie de consideraciones que pueden resumirse en la criminalización de la oposición política a la que se acusa de participar de delitos económicos, legislados por el propio Maduro bajo la vigencia de la Ley Habilitante durante 2015, así como de pretender el derrocamiento del Gobierno a partir de su declarada intención de interrumpir el período presidencial. Estos hechos reflejan una criminalización del legítimo ejercicio de los derechos políticos.

Adicionalmente, se justifican en el fenómeno *El Niño*; sin embargo, como ha sido señalado⁷, estos efectos eran previsibles y son el resultado de la omisión en las medidas de prevención que debía tomar el Gobierno, apalancada en las gravísimas denuncias de corrupción, asociadas a la falta de transparencia en cuanto a las asignaciones de recursos durante el anterior decreto de emergencia eléctrica de 2010.

Resulta particularmente grave la referencia a las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP)⁸, las cuales han sido criticadas por varias ONG, por las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en su contexto; pero además, la conclusión de que los ataques a la economía, la agresión de potencias extranjeras y la confrontación

del Poder Legislativo para derrocar al Gobierno legítimo, ponen en riesgo la seguridad de la nación y, en consecuencia, se requiere de medidas urgentes y excepcionales en función de las amenazas internas y externas⁹. Esto significa una reedición de las doctrinas del enemigo interno y seguridad nacional que legitimaron las gravísimas violaciones de derechos humanos durante las dictaduras del cono sur durante la década de los setenta.

MEDIDAS GENÉRICAS ARRIESGAN LOS DERECHOS

Medidas abiertas o generales que pueden legitimar desde detenciones arbitrarias a otras medidas que afecten derechos como libertad personal, tránsito, propiedad, libertad de expresión, reunión, manifestación, libertad sindical y huelga. Además, referir medidas para impedir la extinción del decreto –el discurso¹⁰ del propio presidente Maduro respecto a la posibilidad de extender el decreto hasta 2017– y disposiciones que refieren la necesidad de que las medidas de emergencia perduren en el tiempo, contravienen el principio de temporalidad¹¹, racionalidad y proporcionalidad en cuanto a las medidas a tomar.¹²

CIVILES EN FUNCIONES POLICIALES

Incorpora a personal civil en funciones de orden público para la distribución y comercialización de alimentos y para garantizar la seguridad y soberanía en el país. En particular los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), en conjunto con la FAN y policías, que presentan problemas de control, transparencia y riesgos de asignación discriminatoria con fines políticos, lo que a la vez violenta el derecho a la alimentación en cuanto acceso a los alimentos. Así, el decreto legitima la actuación de grupos civiles actuando con aquiescencia, tolerancia o promoción de las autoridades, como ocurrió durante las protestas de 2014.

FOCOS DE CORRUPCIÓN

Si bien se refiere a la transparencia en las contrataciones, el decreto no ofrece garantías de rendición de cuentas en los “mecanismos excepcionales y expeditos de contratación”. El decreto altera reglas presupuestarias, incrementando los riesgos para las desviaciones, reduciendo las posibilidades para rendición de cuentas en materia de gastos fiscales. Del mismo modo insiste en medidas de asignación directa sin cumplir con las leyes, como ocurrió con la emergencia eléctrica de 2010.

EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO

Entre las medidas genéricas incluye “dictar medidas y ejecutar planes especiales de seguridad” que garanticen el sostenimiento del orden público. Este concepto es un riesgo para el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión,

reunión y manifestación y otros derechos cuyo ejercicio ha sido acusado como desestabilización. Esta disposición en el contexto de las violaciones de derechos humanos denunciadas en el marco de las OLP resulta aún más preocupante.

CONTRA LA SOCIEDAD CIVIL

En lo referente a la política exterior, el decreto autoriza al Ministerio de Relaciones Exteriores a revisar convenios de cooperación con individuos u organizaciones. Esta disposición reedita los intentos de control sobre la sociedad civil, como mecanismo para silenciarla cuando esta sea crítica al Gobierno.

PROFUNDIZACIÓN DEL CONFLICTO ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

El decreto altera las reglas de reserva constitucional de aprobación previa por la AN de los contratos de interés nacional conforme al artículo 150 de la Constitución. Al igual que la pretensión de suspender las sanciones políticas (votos de censura) de la AN; esto quebranta el artículo 339 en cuanto que impide el funcionamiento de una facultad de la AN que garantiza la rendición de cuentas frente a los representantes del pueblo, lo que a la vez supone una reducción de los derechos políticos y profundiza el conflicto entre Ejecutivo y Legislativo.

El decreto se remitió a la AN, conforme establece la Constitución, y esta lo negó. Dicha negativa significaría la extinción del decreto, pero el Tribunal Supremo, como en oportunidades anteriores, revirtió esa negativa¹³ a favor del Ejecutivo profundizado la limitación de las facultades del Poder Legislativo. En este aspecto, el conflicto político tiende a agravarse¹⁴.

ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN VENEZUELA: UNA HISTORIA DE ABUSOS

Si bien el decreto refiere que las medidas se tomarán con estricta sujeción a los derechos humanos, sus medidas genéricas y justificaciones son preocupantes considerando los antecedentes de los estados de excepción en Venezuela, que cuentan con una triste tradición de violación de derechos humanos. Por ejemplo, en 1989, 1992 y 1999 los cuerpos de seguridad cometieron gravísimas violaciones de derechos humanos que solo fueron condenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la cual Venezuela se retiró inconstitucionalmente en 2013, dejando desprotegida a la población.

En 2015, el presidente Maduro decretó una serie de estados de excepción en la frontera con Colombia donde ocurrieron deportaciones, desalojos y detenciones, todas ellas arbitrarias, así como tratos crueles y discriminatorios contra ciudadanos colombianos –incluida la separación

de familias–, deportación de refugiados y solicitantes de asilo entre otras graves violaciones de derechos humanos¹⁵ documentadas por Naciones Unidas¹⁶ y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁷.

*Miembro del Consejo de Redacción de SIC.

NOTAS

- Decreto N°2.323 de estado de excepción y emergencia económica, publicado en *Gaceta Oficial* Extraordinaria Nro. 6.227 de fecha 16/05/2016.
- Amnistía Internacional: estado de excepción pone en riesgo derechos humanos en Venezuela (mayo 2016). <http://www.amnistia.org/profiles/blogs/amnistia-internacional-estado-de-excepcion-pone-en-riesgo-los-der>
- Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987 (Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos) y Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987 (El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos) www.corteidh.or.cr
- Observación General No. 29, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 4 - Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 215 (2001). <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom29.html>
- Decreto 2.184 *Gaceta Oficial* Extraordinaria 6.214 de fecha 14/01/2016.
- Decreto 2.270 *Gaceta Oficial* Extraordinaria 6.219 de fecha 11/03/2016.
- Cfr. PRAT, Damian "Guri: víctima de lo que no se hizo" <http://revistasic.gumilla.org/2016/guri-victima-de-lo-que-no-se-hizo/> SIC 784, mayo 2016.
- Cfr. PROVEA/HRW "Poder sin límites". Abril 2016 http://www.derechos.org/ve/wp/wp-content/uploads/InformeOLPHRW_Provea.pdf
- Al respecto ver en extenso las "Consideraciones acerca del nuevo decreto de Emergencia Económica sobre su legalidad y repercusiones para el Estado democrático" del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello. Mayo 2016. http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/imagenes/Fotogaleria%207/Consideraciones%20acerca%20del%20nuevo%20decreto%20de%20Emergencia%20Económica%20sobre%20su%20legalidad%20y%20repercusiones%20para%20el%20Estado%20democratico.pdf
- MADURO, N. Alocución de fecha 13 de mayo de 2016 firma del decreto de estado de excepción y emergencia económica disponible en http://www.eluniversal.com/noticias/politica/maduro-emite-nuevo-decreto-estado-excepcion-emergencia-economica_309802
- Comunicado: Foro por la Vida rechaza ruptura del orden constitucional. Mayo 2016. <http://www.cofavic.org/comunicado-foro-por-la-vida-rechaza-ruptura-del-orden-constitucional/>
- COFAVIC "Los Estados de Excepción no pueden ser usados para coartar libertades públicas, perseguir o discriminar" (Comunicado Público. Mayo 2016) <http://www.cofavic.org/comunicado-publico-los-estados-de-excepcion-no-pueden-ser-usados-para-coartar-libertades-publicas-perseguir-o-discriminar/>
- Sentencia Nro. N° 4 de la Sala Constitucional del TSJ de fecha 20 de enero de 2016.
- Respecto de este enfrentamiento ver LUSVERTI, Carlos "El enfrentamiento entre el TSJ y la Asamblea Nacional". En: SIC 784, mayo 2016.
- Amnistía Internacional Preocupación por graves violaciones a los derechos humanos en frontera con Colombia (agosto de 2015) <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5323292015SPANISH.pdf>
- Naciones Unidas constata crisis humanitaria en la frontera Colombia-Venezuela 31 de agosto de 2015 <http://nacionesunidas.org.co/blog/2015/08/31/naciones-unidas-constata-crisis-humanitaria-en-la-frontera-colombia-venezuela/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe anual 2015, capítulo IV párrafos 54 al 66 <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-Cap4-Venezuela-ES.pdf>