

DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA, A LA OMISIÓN LEGISLATIVA PARCIAL EN MATERIA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS Y REPARACIÓN DE VÍCTIMAS

Andrea Trocel Yabrudy¹
Mario J. D'Andrea²

Resumen: El presente trabajo aborda la situación actual de Venezuela en cuanto a la ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictadas hasta la fecha, así como los efectos ocasionados sobre las víctimas debido a la omisión legislativa parcial en la cual ha incurrido el Estado, vulnerando así los principios de igualdad y no discriminación, dando lugar a la responsabilidad del Estado Legislador.

Palabras clave: Ejecución de Sentencias. Derechos Humanos. Omisión Legislativa. Declaratoria de Inconstitucionalidad. Responsabilidad del Estado Legislador. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Summary: This paper point to the current situation in Venezuela regarding the execution of judgments of the Inter-American Court of Human Rights in the face of partial legislative omission that violates the principles of equality and non-discrimination, giving rise to the responsibility of the Legislative State.

Key words: Execution of sentences. Human Rights. Legislative omission. Declaration of unconstitutionality. Responsibility

1 Abogada. Universidad Católica Andrés Bello, mención *Summa cum laude* (2014). Estudios de especialización en Derecho Administrativo. Profesora de pregrado UCAB. Miembro del departamento de Derecho Administrativo y Constitucional del Despacho de Abogados Badell & Grau

2 Abogado. Universidad Católica Andrés Bello (2018). Estudios de especialización en Derecho Administrativo. - Defensor de los Derechos Humanos.

of the Legislative State. The Inter-American Court of Human Rights.

Recibido: 30 de junio de 2020 Aceptado: 20 de julio de 2020

SUMARIO

Introducción

- I. Ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)
 - II. La Responsabilidad del Estado en Venezuela
- Conclusión
Referencias Bibliográficas

INTRODUCCIÓN

La estrecha relación existente entre el Derecho Administrativo y los Derechos Humanos se ha profundizado en virtud de la redimensión del Derecho Administrativo global, cuya razón de ser no se justifica ya en la mera existencia de privilegios y prerrogativas en el ejercicio del Poder Público, sino que se fundamenta en un ejercicio del Poder Público vicarial, al servicio de los ciudadanos en aras de lograr la satisfacción de sus derechos fundamentales.

Dicha relación se hace patente cuando el Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, se revela como un Estado responsable, que debe rendir cuentas y poner en acción todo su engranaje con el objetivo de satisfacer los derechos del ciudadano, lo cual García de Enterría condensa en la idea de que *“no puede haber contradicción entre el interés general y la libertad, pues el interés general no es otra cosa que la suma de los derechos humanos del ciudadano.”*³

Sobre la base de esa idea fundamental, a través de la presente investigación se abordará la situación actual de Venezuela frente a la ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que dará lugar a una evaluación

3 Eduardo, García de Enterría *“Sobre los derechos públicos subjetivos”*, en *Revista Española de Derecho Administrativo* N.º 6, Madrid, 1975, pp. 427-448.

del cumplimiento de la obligación constitucional del Estado venezolano de adoptar las medidas legislativas para indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables.

En ese sentido, observaremos el tránsito de una omisión legislativa absoluta, -puesto que hasta el año 2011 no se tomaban medidas legislativas para hacer efectiva la indemnización por violaciones de Derechos Humanos-, hacia la no menos grave omisión legislativa parcial que excluyó a todas las víctimas que no encuadren en el restringido ámbito de aplicación material y subjetivo establecido en la *Ley para Sancionar los crímenes, desapariciones, torturas y otras violaciones de los Derechos Humanos por razones políticas* en el período 1958-1998, que contradice el carácter general y abstracto propio de las leyes.

Finalmente, observaremos que el paso de la omisión legislativa absoluta a la omisión legislativa parcial del Estado Legislador está sujeta a la declaratoria de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 336.7 de la Constitución y la consecuente responsabilidad del Estado Legislador, por haber regulado medidas para indemnizar a las víctimas por violaciones de Derechos Humanos (sólo en determinados supuestos), excluyendo al resto de las víctimas, lo que deriva en una violación del principio de igualdad y no discriminación, debido a la incompleta regulación de situaciones jurídicas, que trae como consecuencia la ineficacia del artículo 30 de la Constitución.

I. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH)

1. Situación de Venezuela con respecto al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH)

A. Contexto

El 10 de septiembre de 2012 el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) recibió la nota formal de denuncia, fechada el 6 de septiembre de 2012, por parte del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno de Venezuela. En la cual de conformidad con lo establecido en el artículo 78.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “CADH” o “la Convención Americana”) el Estado de Venezuela denunciaba dicho tratado; situación que surtió efecto a partir del 10 de septiembre de 2013, cumplido el preaviso de un año previsto en dicho artículo de la Convención Americana

Esta situación ocasionó que las violaciones a derechos humanos ocurridas en Venezuela después del 10 de septiembre de 2013 no fuesen posible de someter a la jurisdicción y competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la luz de la Convención Americana. Por lo tanto, sólo podrían ser admisibles las peticiones que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la CIDH” o “la Comisión”) remitiese a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Corte IDH”), donde se aleguen violaciones a los derechos humanos ocurridas antes del 10 de septiembre de 2013 conforme a la Convención Americana⁴.

4 CIDH. Comunicado de Prensa del 10 de septiembre de 2013. Acceso el 29 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/064.asp>

Por otra parte, el 27 de abril de 2017, el Estado Venezolano mediante carta dirigida a la Secretaría General de la OEA manifestó la intención del Estado de denunciar la Carta de la OEA según establece el artículo 143 de la misma. Esta denuncia tendría como consecuencia excluir a Venezuela de la OEA y del monitoreo y vigilancia de la CIDH.

Sin embargo, conforme señala el prenombrado artículo 143 de la Carta de la OEA, para que se hiciera efectivo el retiro del Estado Venezolano de la Carta de la OEA debían concurrir dos circunstancias: (i) transcurrir 2 años desde la notificación a la Secretaría General de la OEA y (ii) que el Estado venezolano haya cumplido con las obligaciones emanadas de la Carta de la OEA adquiridas previamente a la denuncia.

No obstante, el 22 de enero de 2019, el Gobierno interino de Venezuela en cabeza de su presidente, mediante carta dirigida a la Secretaría General de la OEA, manifestó la intención de ese Estado de permanecer en la organización y dejar sin efecto la denuncia realizada por el expresidente Nicolás Maduro. De igual modo, en criterio de quien suscribe, el Estado venezolano no había satisfecho sus obligaciones derivadas de la Carta de la OEA y por ello la denuncia no habría tenido validez ni eficacia alguna, a pesar de que hubiesen transcurrido los dos años de preaviso⁵.

Además de lo señalado previamente, el 15 de mayo de 2019 nuevamente el gobierno interino de Venezuela depositó el instrumento de ratificación por parte de la República Bolivariana de Venezuela de la Convención Americana⁶.

5 Asamblea Nacional de Venezuela. *Acuerdo de ratificación de la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela a la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)*, del 22 de enero de 2019.

6 Asamblea Nacional de Venezuela. *Acuerdo para Restablecer la vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Protección Internacional que ofrecen la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, del 15 de mayo de 2019.

En consecuencia, el retiro de Venezuela de la OEA no se materializó, pues el requisito temporal de dos años no se vio satisfecho con el retiro unilateral de la denuncia que formuló la autoridad competente, de acuerdo con el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, y debido a la ratificación que hiciera el Estado de Venezuela el 15 de mayo de 2019 de la Convención Americana, la Corte IDH retomó su competencia contenciosa y consultiva sobre violaciones de derechos humanos en Venezuela.

B. Efectos y obligatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Determinado el contexto de Venezuela con respecto a la Convención Americana, la CIDH y la Corte IDH. En lo siguiente analizaremos la figura de la ejecución de sentencias de la Corte IDH, así como dejaremos constancia del estatus de las sentencias hasta la fecha dictadas por dicho tribunal en contra de Venezuela por la violación o no de un derecho o libertad protegido en la CADH.

Primeramente es necesario establecer conforme a los artículos 61 al 65 de la CADH, que la Corte IDH está en la facultad jurisdiccional de decidir si en un caso sometido a su competencia, existió o no violación de un derecho o libertad protegido en la Convención Americana, o en su defecto puede interpretar éste mismo tratado, cualquier otro tratado interamericano de derechos humanos, o la compatibilidad del derecho interno con respecto a los tratados interamericanos en materia de derechos humanos en general.

Es decir, conforme a los artículos 61 al 65 de la CADH se le reconoce a la Corte IDH la competencia contenciosa para resolver si hay o no violaciones a derechos o libertades establecidas en la Convención u otro tratado interamericano de derechos humanos, y se reconoce la competencia consultiva para interpretar la CADH.

En segundo lugar, la ejecución de sentencias de la Corte IDH con respecto a la Convención nos sumerge en una discusión bastante conocida sobre las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno pues estas sentencias tienen un doble efecto: (i) el de cosa interpretada que tiene una eficacia erga omnes y (ii) el de cosa juzgada que únicamente tiene efectos *inter partes*⁷.

El efecto del primer caso puede implicar que la inobservancia por parte de un tercer Estado, del contenido de una sentencia que haya declarado una violación a la Convención Americana contra otro Estado, le puede hacer incurrir a aquel en responsabilidad internacional, porque a futuro el individuo que considere que se le ha violado su derecho puede acudir ante los órganos del sistema interamericano, y en su caso, utilizar el antecedente del Estado condenado con muchas probabilidades de éxito. En el caso del segundo efecto, naturalmente, estos sólo afectarán a las partes vinculadas en la *Litis*⁸, es decir, a la víctima o víctimas en concreto, al Estado demandado y a la CIDH.

Por otra parte, conforme al artículo 68 de la Convención Americana, *“los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”*. En particular *“la parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado”*.

En ese sentido, dependiendo del reparto competencial en los Estados, cada uno de sus órganos competentes debe ejecutar y cumplir la sentencia de la Corte Interamericana dentro de su ámbito de jurisdicción. Así por ejemplo, normalmente una orden de investigar le corresponderá llevarla a cabo al

7 Víctor M. Rodríguez Rescia. *La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. 1º Edición. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., San José, Costa Rica, 1997, pp. 8 y 16.

8 *Ibídem*, p. 16.

ministerio público o fiscalía; una orden de sancionar le corresponderá a los tribunales penales; las sanciones administrativas y disciplinarias a los departamentos administrativos correspondientes; las órdenes de indemnización compensatoria normalmente le corresponderá ejecutarlas a los ministerios o secretarías de finanzas o hacienda pública; las órdenes relativas a modificación de leyes le corresponderá a los congresos o asambleas nacionales; las órdenes de modificar un reglamento normalmente le corresponderá al Poder Ejecutivo; las órdenes de publicar la sentencia de la Corte Interamericana en el Diario Oficial le corresponderá al departamento del poder público responsable de ello; las órdenes de brindar atención médica deberán ser cumplidas normalmente, directa o indirectamente, por el ministerio o secretaría responsable del sector salud; y una orden de dejar sin efecto una condena civil o penal normalmente le corresponderá dejarla directamente sin efecto a los tribunales respectivos, aunque podría ser cumplida indirectamente por otros órganos⁹.

En consecuencia, los Estados al expresar su voluntad de cumplir y hacer cumplir los preceptos de la Convención Americana, están sin discusión alguna obligados conforme al artículo 68 de la CADH a cumplir el fallo de la Corte IDH, el cual debe ser indudablemente interpretado a la luz del deber de acatar las obligaciones contraídas en las convenciones internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, por supuesto, según lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969¹⁰. Esto último en particular, debido al principio democrático y el Estado Constitucional de Derecho que implica el sometimiento del Estado mismo al Derecho tanto nacional como internacional¹¹.

9 Carlos, Ayala Corao. "La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en *Revista de Estudios Constitucionales*. Volumen 5 número 1. Universidad de Talca, México, 2007. p. 150.

10 *Ibíd*em, p.142.

11 *Ibíd*em. p. 128.

C. Estatus de cumplimiento de Venezuela con respecto a las sentencias de la Corte Interamericana

El 9 de agosto de 1977 Venezuela reconoció la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el 24 de junio de 1981 reconoció la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con los artículos 45 y 62 de la Convención Americana, respectivamente.

Desde 1981 hasta la fecha, independientemente de la denuncia a la Convención Americana que se hizo en 2013, Venezuela ha sido sometida ante la jurisdicción de la Corte IDH en veinticuatro oportunidades, estando veintidós litigios en incumplimiento total por parte de Venezuela, pues sólo los casos de El Amparo de 1996 y El Caracazo 2002, han sido satisfechos con relación a las indemnizaciones pecuniarias a las personas señaladas como víctimas.

Conforme a lo anterior, Venezuela por violar derechos o libertades consagrados en la Convención Americana, y/o algún otro tratado interamericano de protección de derechos humanos, ha afectado al menos a 338 personas en calidad de víctimas y adeuda conforme a éstas veintidós decisiones de la Corte IDH un total aproximado de once millones ciento ocho mil doscientos cincuenta y cuatro con cincuenta céntimos de dólares americanos (11.108.254,50 U\$)¹² -no se están tomando

12 Corte IDH. *Caso Blanco Romero y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2005; Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de julio de 2006; Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008; Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009; Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009.e 2009; Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009; Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009;

en cuenta el retraso e indexación, así como tasa aplicable según corresponda- en indemnizaciones económicas.

En ese sentido, podemos afirmar que el Estado venezolano ha incumplido no sólo sus deberes internacionales en materia de derechos humanos, al no hacer ejecutar en su totalidad las sentencias de dicho tribunal interamericano, sino además ha incumplido las normas establecidas en los artículos 29, 30 y 31 de la Constitución¹³ que señalan lo siguiente:

Artículo 29. El Estado estará obligado a investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades. Las acciones para sancionar los delitos de lesa humanidad, violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes de guerra son imprescriptibles. Las violaciones de derechos humanos y los delitos de lesa humanidad serán investigados

Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 20 de noviembre de 2009; Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 1 de julio de 2011; Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 1 de septiembre de 2011; Corte IDH. *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 24 de noviembre de 2011; Corte IDH. *Caso Díaz Peña Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 26 de junio de 2012; Corte IDH. *Caso Uzcátegui y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones.* Sentencia de 3 de septiembre de 2012; Corte IDH. *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 27 de agosto de 2014; Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 22 de junio de 2015; Corte IDH. *Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 22 de agosto de 2017; Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 8 de febrero de 2018; Corte IDH. *Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 26 de septiembre de 2018; Corte IDH. *Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 30 de agosto de 2019; Corte IDH. *Caso Díaz Loreto y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 19 de noviembre de 2019.

13 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela publicada en la Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999.

y juzgados por los tribunales ordinarios. Dichos delitos quedan excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluidos el indulto y la amnistía.

Artículo 30. El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables, o a su derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios. El Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza, para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en este artículo. El Estado protegerá a las víctimas de delitos comunes y procurará que los culpables reparen los daños causados.

Artículo 31. Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por 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 a sus derechos humanos. El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo.

De la normativa constitucional señalada supra, se evidencia la existencia de la obligación del Estado venezolano de investigar, sancionar, reparar e indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Por ende, es indudable que existe una responsabilidad del Estado en ejecutar tales actos y desarrollar los actos normativos que faciliten la satisfacción de estos deberes tanto a la luz de la Constitución como a la luz de los fallos de la Corte IDH que igualmente lo establecen.

II. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN VENEZUELA

Los modernos Estados democráticos, ideados alrededor de la idea nuclear de Constitución escrita como instrumento para la limitación del poder, han configurado con el tiempo los principios de control y responsabilidad como elementos esenciales de la idea misma de democracia. Así, lo propio y esencial del Estado democrático es el hecho de constituirse y nacer en el ordenamiento jurídico como un Estado limitado y, por ende, dotado de unos Poderes Públicos responsables y sometidos a control en sus decisiones por los representantes de la voluntad popular.

Las formas y modalidades en que este control se ha ido constitucionalizando son variadas y diversas, en buena medida dependientes de la propia evolución del Estado absoluto al constitucional, y posteriormente profundizadas en las transformaciones habidas hasta desembocar en el Estado democrático y social vigente en nuestras actuales constituciones.

La obligación del Estado de responder por los perjuicios causados con su actuación, atendiendo al principio de responsabilidad patrimonial de los entes públicos, representa el límite a la actividad de la administración y contrapartida de la violación de las libertades y derechos de los ciudadanos, pues su papel es de gran trascendencia en el orden político, toda vez que se constituye en un instrumento no solo de resarcimiento del derecho sino de defensa de la libertad.¹⁴

La Constitución consagra la responsabilidad del Estado por los daños que sufran los ciudadanos como consecuencia de su actividad. En efecto, la autonomía de la responsabilidad del Estado deriva de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 3, 21, 30, 133, 140, 259 y 316.

14 Eduardo, García de Enterría y Tomás, Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid, España, Civitas, 1993. p. 355.

Así, el artículo 140 *eiusdem* dispone que: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública.”

Asimismo, el artículo 259 constitucional establece la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para “condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración”.

La Constitución establece un régimen de responsabilidad administrativa de carácter objetivo que comporta tanto la llamada responsabilidad por sacrificio particular o sin falta, como el régimen de responsabilidad administrativa derivada del funcionamiento anormal, según el cual los ciudadanos deben ser indemnizados por los daños que puedan surgir del mal funcionamiento de éstos, es decir, que la *ratio* fundamental de este tipo de responsabilidad es no dejar sin salvaguarda los daños antijurídicos, donde no pueda identificarse al agente causante del daño.

De tal manera que, el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado dispuesto en el artículo 140 de la Constitución, al referirse a la responsabilidad derivada del “funcionamiento” de la Administración, lo hace respecto al funcionamiento normal como anormal, es decir, lo determinante, es que los particulares no están obligados a soportar sin indemnización el daño sufrido, indistintamente si el daño ha sido causado por el funcionamiento normal o anormal, como se ha indicado.

Asimismo, de la exposición de motivos de la Constitución se deriva la consagración de un *sistema integral de responsabilidad patrimonial del Estado*, que abarca todos los daños ocasionados por cualquier actividad derivada del ejercicio de las funciones ejercidas por los órganos del Poder Público, desde que establece lo siguiente:

“Finalmente, en las disposiciones generales, se establece bajo una perspectiva de derecho público moderna, la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos y por cualesquiera actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales, de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones”.

Así, la lesión de los derechos de los ciudadanos, puede ser producto tanto de la actividad como de la inactividad del Estado y de cualquiera de sus actividades legislativa, jurisdiccional y administrativa; lo que justifica la existencia de mecanismos que permitan la reparación del perjuicio cuando dichos derechos se vean afectados, independientemente de la actividad que hubiere dado lugar a ello.

En consecuencia, se considera que un sistema de derecho administrativo no es completo sino cuando el ciudadano tiene el medio de obtener una reparación de los perjuicios que le ocasione el Estado,¹⁵ independiente de la autoridad de la cual hubiere emanado la actuación u omisión que genera un perjuicio en la esfera jurídico-subjetiva del ciudadano.

1. La Responsabilidad del Estado Legislador: En concreto, por omisión

Inicialmente en todos los ordenamientos jurídicos, la irresponsabilidad del Estado

por los daños causados por el legislador se admitía como un dogma; para Vedel “...la ley era la manifestación más lata de

15 Cfr. Miguel S. Marienhoff, con cita de Bernard Schwartz. *Tratado de derecho administrativo*, 6ª ed. actualizada, Buenos Aires, 1997. Tomo IV, p. 718.

la soberanía del Estado; el Estado-legislador era, pues, por esencia irresponsable".¹⁶

Se consideraba entonces que el legislador a diferencia del juez y de los agentes que ejercen la actividad administrativa, no se encontraba sujeto a la ley¹⁷, hasta el punto de afirmar que la ley que causara perjuicios era expresión de la voluntad general y por consiguiente también de la voluntad de los que sufren el daño.¹⁸

No obstante, el ejercicio de la actividad legislativa nunca puede ser sinónimo de impunidad. La Soberanía significa el ejercicio de poderes superiores, pero dentro del derecho, dentro de las normas legales o constitucionales que fijan una conducta a observar por los funcionarios del Estado".¹⁹

Ahora bien, el régimen general de responsabilidad prevé la posibilidad de que el agente responsable lo sea tanto por conductas positivas (acción), como por conductas negativas (omisión), no obstante, además de las dificultades para el reconocimiento de la responsabilidad del legislador con fundamento en la "soberanía", sigue existiendo un sector de la doctrina que se resiste a reconocer la responsabilidad por omisión legislativa.

En efecto, la omisión consiste en un no hacer o dejar de hacer, pero el concepto que adquiere relevancia en este sentido es desde el punto de vista de la vinculación positiva de cual-

16 George, Vedel. *Derecho Administrativo*. 6° ed., Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar. Edición Española 1980, p. 340

17 Rafael, Bielsa. *Derecho Administrativo*. Tomo V. Buenos Aires: Editorial La Ley, 1966. p.23

18 Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo IV. Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot, 1997. p. 600.

19 *Ibíd*em

quier agente del Estado con la ley y es el de “no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se está constitucionalmente obligado”.²⁰

Se considera que hay una omisión cuando el legislador en el marco de la formación del derecho por grados –en términos de Kelsen–, desarrolla el precepto constitucional de manera incompleta o deficiente, excluyendo a cierto grupo de personas o sin establecer excepciones que derivan en violación del principio de igualdad y no discriminación, lo que implica una incompleta regulación de situaciones jurídicas, y trae como consecuencia la ineficacia de la norma constitucional.

La omisión legislativa puede ser absoluta o relativa²¹, la primera se verificaría cuando falta cualquier norma aplicativa del precepto constitucional y la segunda, cuando existe una actuación parcial que disciplina sólo alguna de las relaciones y no otras análogas, con la consiguiente violación del principio de igualdad. En la omisión absoluta, no existe actuación alguna del órgano legislativo y en la relativa, existe una actividad legislativa defectuosa.

Ahora bien, el parámetro que a la luz del presente trabajo se considera que debe definir la responsabilidad por omisión legislativa es aquel vinculado con la trascendencia de la omisión legislativa y sus efectos en la esfera jurídico subjetiva del ciudadano. En ese sentido, si la inexistencia de la norma hace inaplicable el precepto constitucional, esa omisión trae como consecuencia violación de principios y derechos constitucionales ocasionando daños antijurídicos a los ciudadanos.

20 Francisco, Fernández Segado. “La inconstitucionalidad por omisión: ¿cauce de tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica?” en *THÉMIS-Revista de Derecho* N° 31. Madrid, 1995. pp. 153-172.

21 Wessel. “La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal y el recurso por inconstitucionalidad” en *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, 67. Jahrgang, Heft 6, 15. 1952, pp. 161 y ss.; Ángela, Figueruelo, “La incidencia positiva del Tribunal Constitucional en el Poder Legislativo”. *Revista de Derecho Constitucional* N°2, Editorial Sherwood, Caracas 2000, pp. 130 ss.

Cuando el órgano del Estado encargado de regular o desarrollar a través de un acto legislativo por imposición de una norma de rango superior, una política o el reconocimiento de unos derechos y no lo hace, se incurre en una falta grave por el incumplimiento de un deber o mandato superior, se genera responsabilidad por omisión de carácter legislativo. Régimen de responsabilidad que ha tenido poco desarrollo y aplicación.²²

Así el Estado responde tanto por la expedición de una norma contraria al ordenamiento constitucional, como por la abstención en la regulación de una norma de rango constitucional que para hacerse efectiva requiere su desarrollo. Con razón el profesor Sainz de Robles distingue dos supuestos de la responsabilidad del poder legislativo: *“la promulgación de una ley contraria a la Constitución y la inactividad cuando existe el deber de legislar”*.²³

2. Efectos de la omisión legislativa en la ejecución de sentencias de la Corte IDH en Venezuela

Con base en la premisa anterior, Venezuela tiene conforme a los artículos 29, 30 y 31 de la Constitución el deber de (i) investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades; (ii) **adoptar las medidas legislativas y de otra naturaleza para indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables, o a su derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios** y; (iii) reconocer el derecho al amparo internacional con el objeto de dirigir peti-

22 Olga, González Noriega. “La Omisión Legislativa como hecho generador de la responsabilidad patrimonial del Estado” en *Revista Verba Iuris*, 11(35), 2016, pp. 41-63.

23 Federico, Sainz de Robles. “La responsabilidad patrimonial del Estado”, *Tapia* núm. 73, p. 15. En: Francisco, Fernández Segado. *La Inconstitucionalidad por omisión, teoría general, Derecho comprado. El caso Español*. Madrid: Civitas, 1993, p. 198.

ciones a los órganos internacionales de protección de los derechos humanos.

El presente trabajo precisamente se enfoca en la obligación del Estado Legislador de adoptar medidas legislativas para indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables a Venezuela.

En primer lugar hay que señalar que hasta la fecha el Estado venezolano, concretamente el Estado Legislador, no ha dictado acto legislativo alguno que, como señala la Constitución en el artículo 30, establezca, regule y determine detalle a detalle las vías para indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos independientemente del período en que éstas ocurran, y permita especialmente desarrollar el proceso indemnizatorio que según el artículo 68 de la Convención Americana debe seguirse. Así entonces, existe una omisión legislativa absoluta y esto acarrearía responsabilidad del Estado Legislador venezolano de ser sometido a la jurisdicción contenciosa administrativa venezolana.

En segundo lugar, si bien existe la *Ley para Sancionar los crímenes, desapariciones, torturas y otras violaciones de los Derechos Humanos por razones políticas en el período 1958-1998*, publicada en Gaceta Oficial 39.808 del 25 de noviembre de 2011, no puede entenderse como una medida legislativa adecuada, suficiente y que satisfaga lo consagrado en el artículo 30 constitucional, en razón de que tiene una aplicación material y subjetiva limitada sólo a las violaciones de derechos humanos de las víctimas durante período transcurrido entre los años 1958 y 1998.

Ahora bien, un instrumento normativo que se dictó en contra de la generalidad y abstracción que caracteriza a las leyes imposibilita no sólo una efectiva reparación e indemnización de *todas* las víctimas de violaciones de derechos humanos como señala la Constitución, sino que la limitación de sus efectos resulta ser tan restringida que no podría aplicarse a

otros casos similares no incluidos en ella a través de la *analogía legis*, lo que claramente vulnera el principio de igualdad y no discriminación en virtud de la omisión legislativa parcial.

También hay que destacar, que a nivel de las reparaciones e indemnizaciones integrales señaladas por la Corte IDH en los casos El Amparo de 1996 y El Caracazo 2002, sólo se satisfizo las indemnizaciones pecuniarias a las personas señaladas como víctimas, mas no así otras formas de reparación integral como la investigación de los hechos, determinación de las personas desaparecidas y sanción a los responsables. Por lo tanto, mal podría hablarse entonces de un cumplimiento total de las sentencias de la Corte IDH en estos casos como hemos señalado *supra*.

De tal manera que, debido a lo anterior, consideramos que este acto legislativo del Estado venezolano, que tienen por objeto indemnizar y reparar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables es vago e insuficiente, y debe entenderse como una omisión legislativa relativa. Específicamente con respecto a las víctimas ya individualizadas con medidas indemnizatorias y de reparación determinadas para noviembre de 2011 según la jurisprudencia de la Corte IDH²⁴, pues sin razón alguna son excluidas

24 Corte IDH. Caso Blanco Romero y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2005; Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006; Corte IDH. Caso Aritz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero d Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009.e 2009; Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009; Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009; Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009; Corte IDH. Caso Cho-

y tratadas de forma diferenciada violando así el principio de igualdad y no discriminación.

Debemos tomar en consideración que, también existe una Ley Constitucional de la Comisión para la Verdad, Justicia, la Paz y la Tranquilidad Pública, dictada por la ilegítima Asamblea Nacional Constituyente (ANC), publicada en Gaceta Oficial N°41.667 del 3 de julio de 2019, que tiene por objeto conforme a su artículo 1 *“el establecimiento de la verdad, la búsqueda y mejoramiento de la justicia, la garantía de los derechos y atención integral de las víctimas de los hechos de violencia por motivos políticos y conexos, ocurridos en la jurisdicción de la República, durante el período comprendido entre los años 1999 y 2017, así como dirigida a generar políticas, medidas y soluciones sustentables para la reducción de todas las formas de violencias e intolerancias, sus factores, dinámicas y condicionantes que han generado tales hechos”*.

Sin embargo, resulta menester mencionar que la ANC fue convocada de forma fraudulenta e inconstitucional por el Expresidente de la República mediante decreto N° 2.830 de fecha 1° de mayo de 2017, prescindiendo por completo de la voluntad del pueblo, único soberano y por ende depositario del poder constituyente originario (artículos 5 y 347 de la Constitución) y en flagrante violación de los principios de democracia y soberanía establecidos expresamente en los artículos 2, 3, 5, 6, 19, 62, 63, 70, 71, 347 y 348, de la Constitución.

Así, en su origen, la ANC violó todas y cada una de las fases y principios constitucionales que rigen el proceso constituyente establecidos en el bloque de la Constitucionalidad. En efecto, todas las actuaciones de la ilegítima ANC han excedido la competencia fijada por la Constitución a un órgano de esta naturaleza legítimamente convocado.

crón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011; Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011

Más allá de la sesión para la redacción y discusión de un proyecto de nueva Constitución, la ANC -en abierta inconstitucionalidad- ha dictado una serie de actos que han pretendido modificar el régimen jurídico vigente sin la intervención de la voluntad popular tales como “Decretos Constituyentes”, “Leyes Constitucionales” y “Acuerdos Constituyentes.

Actos que vale señalar, deben entenderse nulos e ineficaces jurídicamente en razón de no sólo de haber incumplido la Constitución venezolana, sino también del criterio esbozado por la Corte IDH en su Opinión Consultiva 6/86 relativa a la expresión leyes del 9 de mayo de 1986, donde se sostiene que las leyes son aquellas normas jurídicas de carácter general que emanan de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaboradas según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes.

Por lo tanto, debemos insistir en que la ANC, conforme al marco jurídico de la Constitución, específicamente conforme a lo señalado en los artículos 187.1 y 347, y el criterio de la Corte IDH, no tiene competencias legislativas en razón que su única razón de ser es *“transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución”*.

En ese sentido, esa Ley Constitucional dictada por la ANC jurídicamente no existe ni genera consecuencias jurídicas, y mucho menos satisface en manera alguna los preceptos de los artículos 29, 30 y 31 de la Constitución, especialmente el deber de adoptar las medidas legislativas y de otra naturaleza, para hacer efectivas las indemnizaciones integrales que corresponda a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos en Venezuela.

Obsérvese entonces que lo que marcó el paso de la omisión legislativa absoluta a la omisión relativa fue la *Ley para Sancionar los crímenes, desapariciones, torturas y otras violaciones de los*

Derechos Humanos por razones políticas en el período 1958-1998, que fue dictada en contra del principio de igualdad y no discriminación establecidos en la jurisprudencia de la Corte IDH y a la Constitución.

3. La declaratoria de inconstitucionalidad de la omisión legislativa

Una vez verificado el paso de la omisión legislativa absoluta, a la omisión legislativa parcial en materia de ejecución de sentencias y reparación integral de las víctimas por violaciones de derechos humanos a las cuales se ha condenado al Estado venezolano, se observa que la inactividad del legislador deriva en la evidente violación de los derechos fundamentales del ciudadano, por lo que se hace necesario el control judicial de tales omisiones, siendo la primera finalidad del instituto de la inconstitucionalidad por omisión: conseguir que la voluntad del constituyente se realice en plenitud, garantizando la eficaz exigibilidad de los derechos humanos.²⁵

En lo que respecta a la competencia, el numeral 7 del artículo 336 de la Constitución dispone que son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

(...) “Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección”.

Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en su artículo 25, regula la competencia de la sala constitucional señalando que es potestad de dicha sala “*Decla-*

25 José, Fernández Rodríguez. *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho Comparado*. El caso español. Editorial Civitas, S.A. Madrid-España, 1998. p. 132.

rar la inconstitucionalidad de las omisiones del Poder Legislativo Municipal, Estadal o Nacional, cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, o las haya dictado en forma incompleta, así como las omisiones de cualquiera de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal, y establecer el plazo y, si fuera necesario, los lineamientos o las medidas para su corrección”.

Ahora bien, una vez determinada la inconstitucionalidad de la omisión legislativa comienza a tener lugar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado legislador, siendo competente para la condenatoria de daños y perjuicios por conductas omisivas los tribunales con competencia en lo Contencioso Administrativo de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, previo agotamiento del procedimiento de antejuicio administrativo previsto en el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En ese sentido, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 02132 del 16 de noviembre de 2004, estableció los extremos necesarios para que surja la responsabilidad patrimonial del Estado, a saber: (1) la existencia de un daño constituido por una afección a un bien o derecho tutelado por el ordenamiento jurídico o disminución patrimonial; (2) una actuación u omisión atribuible a la Administración; y, (3) la relación de causalidad entre tales elementos.

Con fundamento en la omisión legislativa relativa que se verificó desde la entrada en vigencia de la Ley para Sancionar los crímenes, desapariciones, torturas y otras violaciones de los Derechos Humanos por razones políticas en el período 1958-1998, que por su limitado ámbito de aplicación material y subjetivo, viola los principios de igualdad y no discriminación, puede afirmarse que existen suficientes elementos jurídicos para declaratoria de la inconstitucionalidad de la omisión

legislativa y la consecuente responsabilidad del Estado legislador que no prevé mecanismos para la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos que no encuadren en los supuestos acaecidos durante el período 1958-1998.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este estudio sobre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador venezolano y sus consecuencias tanto a nivel interno como a nivel del derecho internacional de los derechos humanos, se ha podido evidenciar que Venezuela es susceptible de ser responsable patrimonialmente por omisión legislativa de lo dispuesto en los artículos 29, 30 y 31.

También en aras de no dejar duda alguna, no desconocemos el artículo 68 de la CADH el cual obliga al Estado venezolano a cumplir el fallo de la Corte IDH. No obstante, la ausencia de un marco normativo interno que permita a toda la administración pública en general, proceder conforme a los parámetros dispuestos en las sentencias de la Corte IDH y en especial al principio de legalidad, para entre otras cosas fijar los procedimientos administrativos, presupuestarios y fiscales para el pago de las indemnizaciones fijadas en las sentencias de la Corte IDH; mucho ayudaría en la materialización y ejecución efectiva de las sentencias de la Corte IDH en Venezuela, pues alejaría la ejecutoriedad de las mismas de la voluntad política del momento.

En particular de quienes suscriben este estudio, consideran que la Ley General de Víctimas mexicana publicada el 9 de enero de 2013 con sus respectivas enmiendas y reformas, o la Ley N°288 de Colombia publicada el 9 de julio de 1996, a través de las cuales se establecen instrumentos y procesos para la indemnización de daños y perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos, en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos.

Son ejemplos legislativos que valdría la pena revisar y adaptar al ordenamiento jurídico venezolano, para no sólo satisfacer legalmente los deberes constitucionales hoy inconclusos, sino reducir en gran medida que la ejecución de las sentencias de la Corte IDH estén supeditadas a la voluntad política del momento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ayala Corao, Carlos. "La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Revista de Estudios Constitucionales*. Volumen 5 número 1. Universidad de Talca, México, 2007.

Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo*. Tomo V. Buenos Aires: Editorial La Ley, 1966.

Fernández Rodríguez, José. *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho Comparado. El caso español*. Editorial Civitas, S.A. Madrid-España, 1998.

Fernández Segado, Francisco. *La Inconstitucionalidad por omisión, teoría general, Derecho comprado. El caso Español*. Madrid: Civitas, 1993.

Fernández Segado, Francisco. La inconstitucionalidad por omisión: ¿cauce de tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica? *THĒMIS-Revista de Derecho* N° 31. Madrid, 1995.

Figueruelo, Ángela. La incidencia positiva del Tribunal Constitucional en el Poder Legislativo. *Revista de Derecho Constitucional* N°2, Editorial Sherwood, Caracas 2000.

García de Enterría, Eduardo, y Ramón Fernández, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid, España, Civitas, 1993.

- García de Enterría, Eduardo, "Sobre los derechos públicos subjetivos", en *Revista Española de Derecho Administrativo* N.º 6, Madrid, 1975.
- González Noriega, Olga. La Omisión Legislativa como hecho generador de la responsabilidad patrimonial del Estado. *Revista Verba Iuris*, 11(35), 2016.
- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*, 6ª ed. actualizada, Buenos Aires, 1997. Tomo IV.
- Rodríguez Rescia, Víctor M. *La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. 1º Edición. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., San José, Costa Rica, 1997.
- Vedel, George. *Derecho Administrativo*. 6º ed., Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar. Edición Española 1980.
- Wessel. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal y el recurso por inconstitucionalidad en *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, 67. Jahrgang, Heft 6, 15. 1952.