

Proyecto de Ley de Amnistía y Reconciliación Nacional

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La sociedad venezolana ha vivido momentos de gran confrontación en los últimos lustros, caracterizada por una dinámica polarizante. Sin que las diferencias entre pareceres o incluso entre intereses legítimos si bien parciales, dejen de existir, y a conciencia de que la distancia que los separe puede ser ancha, convivir es un imperativo de la vida venezolana, en las perspectivas del funcionamiento institucional, el desarrollo social y la prosperidad económica de todos según la pauta de la Constitución a partir de su Preámbulo. En su solícita preocupación por Venezuela, Su Santidad el Papa Francisco, quien ha recibido, escuchado y aconsejado al Ciudadano Presidente de la República y otras autoridades públicas, a líderes de la oposición democrática, a familias que sufren la separación de sus seres queridos a consecuencia de la radicalidad en la confrontación política, nos ha dicho que "No hay que tener miedo a la paz, a la convivencia, al diálogo". Animados por todo el pueblo venezolano que de modo pacífico, democrático, constitucional y mediante su voto, decidió la integración de esta Asamblea Nacional, demostrando así su decisión acerca de cómo deben ser resueltas las controversias entre nosotros, en el espíritu republicano de nuestra Constitución y en el llamado del Papa, presentamos este proyecto de Ley de Amnistía y Reconciliación Nacional.

El discurso del poder, tanto en la retórica y la propaganda, como en la motivación de decisiones de diversos órganos del Poder Público, ha influido en proporción significativa a la exacerbación de la pugnacidad política y de ello deriva una responsabilidad, pero a su vez, los sectores políticos y sociales que lo han adversado no son ajenos a la responsabilidad de contribuir a generar un clima que favorezca la convivencia en la diversidad, dimanación natural del pluralismo que es tanto uno de los valores preeminentes de nuestro Estado democrático y social

de Derecho y de Justicia, como una de las características de nuestro sistema de gobierno (arts. 2 y 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela). A consecuencia del mutuo respeto que debe signar nuestras relaciones sociales, se impone un consenso mínimo acerca de lo que nos es común, susceptible de ser identificable como espacio compartido para el encauzamiento institucional del proceso democrático, al cual concurren, como le es propio, distintas ideas, propuestas, proyectos.

En consonancia con el espíritu que debe distinguir una amnistía, este Proyecto de Ley no intenta dilucidar quién es el principal factor político causante de la escisión de la conciencia nacional ni asume una u otra respuesta a esta cuestión como premisa. Más bien obedece a la convicción de que es preciso recomponer el tejido social y el sentido de pertenencia a una misma comunidad política, lo cual exige colocarse por encima de la diatriba parcial y sentar las bases para la reconciliación. La amnistía es un instrumento absolutamente lícito desde el punto de vista constitucional que permite poner fin a la persecución y al castigo penal respecto de determinados delitos, con la finalidad de cerrar heridas políticas o sociales que dificultan la convivencia y de crear condiciones propicias para la participación de todos los sectores en los asuntos públicos.

La amnistía está en último término al servicio de la paz, como valor constitucional fundamental que debe ser preservado para las futuras generaciones (Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) y que define al tipo de sociedad propugnado por la Constitución (art. 3 *ejusdem*). La paz es además un derecho humano de los pueblos que sustenta soluciones como la amnistía ante situaciones de conflicto político.

La facultad de decretar la amnistía es propia de la Asamblea Nacional, ya que es un cuerpo plural y representativo el que debe evaluar si existen las circunstancias que justifican adoptarla, siendo esta una apreciación fundamentalmente política. Hasta tal punto estaba consciente el constituyente de 1999 de la significación de esta atribución de la Asamblea Nacional que excluyó las leyes de amnistía del ámbito de aplicación del referendo abrogatorio de leyes (art. 74 de la

Constitución), pues entendió que la visión mayoritaria del cuerpo legislativo acerca de la conveniencia o necesidad de la amnistía no debía ser menoscabada por una opinión popular circunstancialmente contraria a ella, que podría ser expresión de la misma división sociopolítica que la amnistía pretende superar. En la actual realidad venezolana la amnistía recibiría seguramente un respaldo popular mayoritario pero no es eso lo que ahora se quiere subrayar, sino la naturaleza de la amnistía como medida de pacificación y de reconciliación, que responde a los altos intereses nacionales, cuya ponderación ha de efectuar la Asamblea Nacional.

Esta valoración positiva de la amnistía presupone obviamente que se respeten los límites impuestos por el Derecho Internacional a esta forma de condonación de los delitos y de sus penas. La amnistía no debe conducir a la impunidad en relación con crímenes de guerra, delitos de lesa humanidad o delitos referidos a violaciones graves a los derechos humanos cometidas por autoridades o funcionarios. Así lo han establecido los tratados y la jurisprudencia internacional y de ello se hizo eco cabalmente la Constitución vigente en su artículo 29. Dentro de estos linderos la amnistía es un mecanismo legítimo y en ocasiones necesario para la promoción, preservación o la recuperación de la paz.

La amnistía ha tenido además una especial importancia en nuestra historia constitucional. Ha sido empleada en distintos momentos de nuestra evolución política como manifestación de un espíritu de tolerancia hacia los adversarios, que mediante esta condonación legal pueden volver a la vida pública y recuperar el ejercicio de sus derechos. Ha estado presente desde la etapa fundacional de la República. La utilizó el Congreso General de Venezuela respecto de la sublevación de Valencia, tal como se obligaría después a concederla el gobierno español en atención a lo dispuesto en la capitulación de Miranda. La decretó Bolívar frente al movimiento de la Cosiata, así como lo haría después el Congreso de Venezuela, bajo el impulso de Soublette, en relación con la Revolución de las Reformas. La lista de situaciones en las que se acudió a la amnistía en el siglo XIX es muy extensa, siendo también digna de mención la decretada por la Asamblea

Constituyente de 1864, tras la Guerra Federal, la cual se fundó en que "para destruir todos los odios convenía dar un gran ejemplo de magnanimidad nacional". La sucesión de alzamientos o revoluciones característica del siglo XIX y la reacción que suscitaban desde el poder instaurado estuvieron acompañadas con frecuencia de medidas de clemencia adoptadas por los vencedores para facilitar la naciente gestión oficial o la recuperación de la normalidad institucional. Las consideraciones prácticas se conjugaban con el respeto a las razones políticas que animaban las luchas libradas.

En el siglo XX se recurrió igualmente a la amnistía, aunque en menor grado dado el carácter fuertemente represivo o autoritario de la mayoría de los gobiernos que dominaron la escena pública hasta finales de la década de los cincuenta, y en parte también debido a la mayor estabilidad política que aseguraron. Luego de la recuperación democrática y de la intensa conflictividad de los años sesenta, se adoptaron medidas de pacificación que, si bien tuvieron una forma jurídica distinta a la de la amnistía, respondían a ese espíritu de tolerancia que ha sido benéfico para nuestro devenir institucional. Lo mismo sucedió cuando se dictaron medidas de sobreseimiento respecto de los líderes y participantes del movimiento armado del 4 de febrero y del 27 de noviembre de 1992, impulsadas primero por el Presidente que sufrió la insurrección militar, Carlos Andrés Pérez, y continuadas por sus sucesores, los Presidentes Velásquez y Caldera.

En los albores del siglo XXI, pocos meses después de la entrada en vigor de la Constitución de 1999, las organizaciones que respaldaban al Presidente de la República promovieron y aprobaron una Ley de Amnistía Política General, que fue sancionada por la Comisión Legislativa Nacional y luego promulgada por el Presidente Chávez (Gaceta Oficial No. 36.934 del 17 de abril de 2000). Allí se otorgaba amnistía general y plena "a favor de todas aquellas personas que, enfrentadas al orden general establecido, hayan sido procesadas, condenadas o perseguidos por cometer, con motivaciones políticas, delitos políticos o conexos con delitos políticos, hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos". Mediante esta Ley se dejaba atrás la persecución de hechos

relativos a episodios de la historia nacional que han merecido distintas lecturas pero que implicaron en todo caso la comisión de diversos delitos, incluso de algunos relacionados con el uso de la violencia, los cuales quedaron condonados con las consecuencias propias de una amnistía.

Una valoración especial corresponde al Decreto Ley Especial de Amnistía dictado por el Presidente Hugo Chávez en diciembre de 2007 (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 5870 extraordinaria), el cual recoge fielmente el sentido político y constitucional de la figura y pone de relieve su vinculación con el valor de la paz. En este Decreto Ley el Presidente Chávez declaró la amnistía respecto de hechos delictivos ocurridos a raíz de los acontecimientos del 11 y 12 de abril de 2002, así como en relación con acciones ilícitas posteriores, enmarcadas en el paro petrolero, e incluso concedió de manera general amnistía: "Por la Comisión de los Delito de Instigación a Delinquir y Rebelión Militar hasta el dos de diciembre de 2.007" y "Por los hechos que configuren o constituyan actos de Rebelión Civil hasta el 02 de Diciembre de 2.007". Con lo cual el Presidente Chávez tuvo un gesto pacifista y de conciliación democrática y demostró el amplio alcance que puede tener la amnistía, según las consideraciones políticas que la animen. En aquella oportunidad el Presidente Chávez afirmó que su voluntad era "dar una demostración más de que nosotros lo que queremos aquí es la paz", y añadió que estaba "lanzando una señal en representación de quienes quieren el camino de la paz". Todos los venezolanos queremos transitar el camino de la paz y la Ley de amnistía contribuirá a alcanzarla.

En atención a los principios insitos a una amnistía, este Proyecto de Ley alude directamente a los hechos punibles comprendidos por la amnistía, sin que ello implique un reconocimiento o atribución de culpabilidad o autoría respecto de los eventuales beneficiarios de esta medida. En el país existe un debate en la actualidad en torno a la independencia de la administración de justicia y muchos venezolanos sostienen, con buenas razones, que las imputaciones, juicios o condenas relacionados con los delitos objeto de esta amnistía responden a una persecución política. Más allá de esta discusión, el Proyecto de Ley señala los

hechos punibles amnistiados y alude a algunos supuestos especiales en los cuales no han sido satisfechas las garantías objetivas de una administración imparcial de la justicia. Al identificar estos supuestos se han tenido en consideración la jurisprudencia internacional de derechos humanos e informes emitidos por la Unión Interparlamentaria referidos a Venezuela.

El proyecto de Ley que se presenta ante la Asamblea Nacional contempla una amnistía que comprende los siguientes hechos punibles, cometidos desde el 1 de enero de 1999 y hasta la entrada en vigor de la Ley:

a.- Los hechos delictivos especificados en el artículo 4 del Proyecto de Ley, cometidos o que pudieran haberse cometido como parte de actuaciones que respondieran a una motivación política, en el marco de manifestaciones o protestas; de la difusión de opiniones o informaciones; o de la realización o promoción de acciones, proclamas o pronunciamientos públicos que pudieran atentar contra el orden general establecido. El artículo 7 del Proyecto de Ley precisa, sin carácter limitativo, las situaciones comprendidas por la amnistía concedida por el artículo 4, y el artículo 5 del Proyecto establece las excepciones aplicables.

b.- Los delitos de difamación, injuria y de vilipendio u ofensas contra funcionarios públicos que pudieran haberse cometido en las condiciones señaladas en el artículo 8 del Proyecto de Ley.

c.- Los hechos delictivos contemplados en el artículo 4 del Proyecto de Ley u otros adicionales que se hubieran cometido en el contexto de las situaciones señaladas en los artículos 10 y 11 del Proyecto de Ley, las cuales se refieren a los acontecimientos del 11 de abril de 2002 y días subsiguientes; y al paro nacional y petrolero ocurrido entre diciembre de 2002 y los primeros meses del 2003.

d.- Los artículos 12 a 15 del Proyecto de Ley conceden amnistía en relación con otros hechos vinculados a protestas, expresiones o pronunciamientos con fines políticos.

e.- Delitos previstos en el Código Penal, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Contra la Corrupción, o en otras leyes penales, con las excepciones específicas allí contempladas, cuando la investigación o enjuiciamiento penal hayan quebrantado la confiabilidad en la administración imparcial de la justicia, según disponen los artículos 16 y siguientes del Proyecto de Ley.

f.- Otros delitos previstos en el artículo 22 y siguientes del Proyecto de Ley, que guardan relación con protestas o manifestaciones o que se incluyen en la amnistía porque la persecución penal ha implicado violación de garantías judiciales o de otros derechos humanos

g.- El delito de fuga y de quebrantamiento de condena, en relación con las personas procesadas o condenadas por la comisión de cualquiera de los hechos punibles comprendidos por la amnistía.

Por otro lado, la utilización indebida en varios casos de las facultades sancionatorias contra jueces, fiscales del Ministerio Público u otros funcionarios públicos, en el ámbito disciplinario, ha motivado la causal de amnistía prevista en el artículo 32 del Proyecto de Ley. Igualmente, dado el uso político que se ha hecho de la facultad del Contralor General de la República de imponer inhabilitaciones, se incluyen en la amnistía las infracciones administrativas señaladas en el artículo 34 del Proyecto de Ley.

Los artículos 35 y siguientes del Proyecto de Ley se refieren al alcance y efectos de la amnistía, así como al procedimiento para su aplicación. El Proyecto de Ley precisa que el disfrute de la amnistía no está condicionado a que las personas presuntamente responsables de los delitos respectivos se encuentren o hayan estado a derecho en los procesos correspondientes. Establece igualmente las consecuencias de la amnistía y la forma en que deben proceder las autoridades o funcionarios para darle cumplimiento. La regulación sobre esta materia contenida en el Proyecto de Ley se ajusta a la naturaleza de la amnistía, ya que esta

produce la extinción de la acción penal y hace cesar la ejecución de la condena y todas las consecuencias penales de la misma (art. 104 del Código Penal), lo cual implica, respecto de los procesados, el cese de cualquier medida de coerción personal (art. 29 del Código Orgánico Procesal Penal).

Finalmente, los artículos 41 y siguientes prevén medidas complementarias a la amnistía que pueden contribuir a la reconciliación nacional, las cuales presuponen la participación de todos los sectores del país en la construcción de la paz, con especial mención a las organizaciones de víctimas de la violencia en todas sus formas y de las dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos.

En atención a lo dispuesto en el artículo 103 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, se aclara que el Proyecto de Ley que se presente no tiene implicaciones económico-financieras.

Habiendo cumplido con lo establecido en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, y en uso de la iniciativa legislativa que nos otorga el artículo 204, numeral 3, de la Constitución, los Diputados que suscribimos este Proyecto de Ley lo presentamos a la Asamblea Nacional para su discusión y sanción.