

La Corte Penal Internacional y los países andinos

Los tratados internacionales de derechos humanos en la Constitución ecuatoriana y la Corte Penal Internacional

Maria Judith Salgado*

Un Estado comprometido con sus obligaciones en materia de derechos humanos debe mirar a la Corte Penal Internacional como un reto para fortalecer las administraciones de justicia nacionales. Ello incorpora obligaciones implícitas a la protección de los derechos humanos, prevención de violaciones, investigación de casos de violación, sanción a responsables y reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Contenido

1. La jerarquía de los tratados internacionales en el ordenamiento nacional
2. Procedimiento para la vigencia de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico ecuatoriano
3. Obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos

Respecto al tema que voy a tratar, considero importante enfatizar en tres puntos, en primer lugar haré referencia a la Jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. En segundo lugar, resumiré el procedimiento establecido por la Constitución Política del Ecuador para la aprobación y ratificación de los tratados internacionales en general y del Estatuto de Roma de creación de la Corte Penal Internacional en particular. Finalmente trabajaré la relación entre las obligaciones del Estado ecuatoriano en materia de derechos humanos y la aprobación y ratificación del Estatuto de Roma.

1. La jerarquía de los tratados internacionales en el ordenamiento nacional

Respecto de la jerarquía de los instrumentos internacionales de derechos humanos y el derecho interno de cada país la doctrina ubica básicamente cuatro tendencias. A saber, la supraconstitucionalización; el rango constitucional; la subconstitucionalidad o rango supralegal y la equiparación legal¹.

En el Ecuador hay juristas que sostienen que la jerarquía de los tratados internacionales en nuestro ordenamiento jurídico está por debajo de la Constitución pero por sobre la ley. Para sustentar dicha afirmación citan el Art. 163 de la CPE que dice:

“Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía”

No obstante, otra tendencia afirma que la Constitución Política vigente asigna a los tratados internacionales, **específicamente de derechos humanos**, un rango constitucional. Personalmente coincido con esta afirmación a partir de los argumentos que a continuación expondré.

La Constitución Política vigente en el Ecuador desde agosto de 1998, constituye un paso importante en favor de los derechos humanos (al menos desde lo normativo

formal), en este sentido se señala como el más alto deber del Estado el respetar y hacer respetar los derechos humanos y se reconoce en materia de relaciones internacionales que “el derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas y promueve la solución de controversias por métodos jurídicos y pacíficos” (Art. 4 No 3 CPE)

En este contexto y considerando que dentro de la doctrina desarrollada sobre interpretación constitucional se dice que “La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico, en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonía con el de las partes restantes; ninguna disposición debe ser considerada aisladamente, y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la ley suprema”², se hace necesario un análisis integral del texto constitucional ecuatoriano para determinar la jerarquía de los tratados internacionales, particularmente de derechos humanos.

Así, al referirse nuestra Carta Fundamental a la supremacía de la Constitución, el Art. 272 señala que ésta “prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones...”

No se señala expresamente que la Constitución prevalece sobre tratados internacionales vigentes.

El Art. 17 y el Art. 18 inciso 1 confirman la equiparación de la jerarquía constitucional y la de los tratados internacionales de derechos humanos:

“El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes...”

“Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.”

En este contexto el Art. 163 guarda completa concordancia con las normas anteriormente citadas pues efectivamente los tratados internacionales vigentes prevalecen sobre la ley y normas de menor jerarquía al igual que la Constitución prevalece sobre leyes y normas de menor jerarquía.

Recordemos que la actual Constitución (Art. 162) prevé que previa la aprobación de un tratado internacional por parte del Congreso el Tribunal Constitucional deberá dictaminar su conformidad o no con la Constitución y que la aprobación de un tratado que exija una reforma constitucional no podrá hacerse sin que antes se haya expedido dicha reforma. En este sentido siempre que se aprueba un tratado internacional este guardará concordancia con la Constitución y por lo mismo tendrá el mismo rango en el ordenamiento jurídico nacional.

Es importante tomar en cuenta la afirmación de Linares Quintana en su obra clásica Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional:

*“deberá siempre optarse por el sentido de la norma constitucional que satisfaga más plenamente la finalidad última de nuestra ciencia: la protección y el amparo de la libertad humana, así como los ideales de justicia, igualdad, armonía y bienestar general, como también las exigencias de la vida social; en breves palabras, que haga posible el cumplimiento integral de sus fines esenciales por parte del individuo y del Estado”*³

En este mismo sentido encontramos el criterio de interpretación constitucional denominado preferencia por los derechos humanos que plantea que *“en la interpretación constitucional de los derechos humanos, se opte por una opción preferente a favor de ellos, las denominadas preferred positions en el constitucionalismo norteamericano que han tenido amplia aceptación.”*⁴

Inclusive en materia de derechos humanos, cuando normas de igual jerarquía como las constitucionales y las contenidas en tratados internacionales de derechos humanos pudieren entrar en conflicto siempre deberá optarse por aquella norma que favorezca la vigencia más efectiva de los derechos humanos, al tenor de lo señalado por el Art. 18 inciso 2 de la Constitución Política del Ecuador, que textualmente dice:

“En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia...”

Por lo tanto al momento en que el Estatuto de Roma se aprobó, ratificó y promulgó en el Registro Oficial, de conformidad con los procedimientos establecidos en nuestra Constitución y la ley, formará parte de nuestro ordenamiento jurídico y tendrá rango constitucional.

2. Procedimiento para la vigencia de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

Dentro de las atribuciones y deberes del Presidente de la República nuestra Carta Fundamental incluye en el Art. 171 numeral 12:

“Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional cuando la Constitución lo exija.”

En el caso particular del Estatuto de Roma el Gobierno ecuatoriano fue uno de los 120 países que de manera abrumadora votó a favor de la creación de la Corte

Penal Internacional en la Conferencia de Roma de 1998. Posteriormente en el mes de octubre del mismo año Ecuador suscribió el Estatuto en mención.

Ahora bien, la Constitución Política del Ecuador señala en su Art. 161

“El Congreso Nacional aprobará o improbará los siguientes tratados y convenios internacionales:

1. Los que se refieran a materia territorial o de límites
2. Los que establezcan alianzas políticas o militares
3. Los que comprometan al país en acuerdos de integración
4. *Los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley.*
5. *Los que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos*
6. Los que contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar alguna ley”

En el mes de abril del año pasado la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional emitió una resolución determinando que efectivamente y de acuerdo al artículo antes mencionado compete al Congreso Nacional aprobar o improbar el Estatuto de Roma.

El Art. 162 de la CPE señala:

“La aprobación de los tratados y convenios, se harán en un solo debate y con el voto conforme de la mayoría de los miembros del Congreso.

Previamente, se solicitará el dictamen del Tribunal Constitucional respecto a la conformidad del tratado o convenio con la Constitución

La aprobación de un tratado o convenio que exija una reforma constitucional, no podrá hacerse, sin que antes se haya expedido dicha reforma”

Es precisamente éste el momento actual del proceso de ratificación del Estatuto de Roma en el Ecuador. En efecto, el Tribunal Constitucional está estudiando la conformidad de este tratado internacional con la Constitución Política del Ecuador.

Resumiendo, dentro del marco normativo constitucional enunciado, podemos afirmar que el Estatuto de Roma de creación de la Corte Penal Internacional es un tratado internacional que para su ratificación y vigencia debe cumplir con los siguientes pasos:

- La suscripción del Estatuto de Roma por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Presidente de la República
- El envío del expediente del Estatuto de Roma al Congreso Nacional para que la Comisión de Asuntos Internacionales de esta entidad emita un informe sobre la competencia del Congreso para aprobar o improbar el tratado de conformidad con el Art. 161 de la CPE.
- El envío del expediente del Estatuto de Roma al Tribunal Constitucional para que emita el dictamen sobre la conformidad del Estatuto con la Constitución del Ecuador.
- Si el Tribunal Constitucional dictamina que el Estatuto guarda conformidad con la Constitución nacional el Congreso en un solo debate aprobará el Estatuto de Roma siempre que cuente con la mayoría de votos de los miembros del Congreso Nacional.

- El expediente del Estatuto de Roma deberá ser enviado al Presidente de la República para que éste ratifique la aprobación del Congreso Nacional.
- El Estatuto de Roma se publicará en el Registro Oficial, momento en el cual entrará en vigencia.

Ahora bien, en el caso de que el Tribunal Constitucional dictaminare que no existe conformidad entre el Estatuto de Roma y la Constitución del Ecuador el Congreso no podrá aprobar este tratado internacional sin que antes se reforme la Constitución en aquellas partes en que el Estatuto se opusiere a la Constitución.

3. Obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos

Es importante recordar que en materia de derechos humanos nuestra Constitución en varios artículos resalta la obligación del Estado frente a esta temática, así:

Art. 3 No. 2:

“ Son deberes primordiales del Estado:

2. Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres y la seguridad social”

Art. 16:

“El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución”

Art. 17:

“El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptará mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.”

Ahora bien, está obligación fundamental del estado ecuatoriano de respetar, hacer respetar y asegurar la vigencia de los derechos humanos qué tipo de obligaciones implica?

La doctrina ubica tres tipos de obligaciones fundamentales del Estado en materia de derechos humanos, tanto a nivel nacional como internacional, a saber:

a.- Obligación Negativa o de respeto.- la misma que implica que el Estado a través de sus acciones, omisiones y decisiones debe abstenerse de vulnerar o limitar ilegítimamente los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

b.- De Garantía y Protección.- Es aquella por la que el Estado tiene la obligación de generar los mecanismos jurídicos, políticos, administrativos o de otra índole que prevengan e impidan la vulneración de los derechos humanos; y dado el caso que se haya efectuado el violentamiento de tales derechos ya sea por el obrar de particulares o agentes del Estado, está obligado a determinar los mecanismos de procesamiento y sanción de los responsables, así como los procedimientos y formas de reparación por los perjuicios causados a los afectados.

En este sentido, las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los Casos Velázquez y Godínez señalan:

“El Estado está en la obligación de prevenir razonablemente las violaciones a los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones cometidas en el ámbito de su

jurisdicción a fin de identificar a los responsables (sean sus propios órganos o funcionarios, o bien particulares) de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”.

Quizá la obligación de protección de los derechos humanos es la que se encuentra más íntimamente vinculada con la ratificación del Estatuto de creación de la Corte Penal Internacional. En efecto, la obligación de protección de los derechos humanos, comprende básicamente, cuatro elementos:

Prevención de las violaciones de derechos humanos

Investigación de las violaciones de derechos humanos

Sanción a los responsables de dichas violaciones

Reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos

No cabe duda que la sola existencia de una Corte Penal Internacional, independiente y eficaz, generará un efecto disuasorio para la comisión de futuros delitos de trascendencia internacional. Contrarrestar la impunidad de este tipo de delitos permitirá reconstruir la credibilidad en la justicia internacional y será una advertencia para los violadores de los derechos humanos.

Como se ha insistido tantas veces, la Corte es complementaria a las jurisdicciones nacionales, en otras palabras, solo si los Estados no pueden o no quieren juzgar y sancionar a los responsables de los más graves delitos, la Corte entrará a conocer del caso. En este sentido un Estado comprometido con sus obligaciones en materia de derechos humanos debe mirar a la Corte Penal Internacional tanto como un reto para fortalecer las administraciones de justicias nacionales (en cuanto a independencia, eficacia y respeto del debido proceso y participación y protección de las víctimas y testigos), como un último recurso en caso de que el Estado determinados gobiernos o grupos armados atenten gravemente contra los derechos humanos.

De hecho, las obligaciones implícitas a la protección de los derechos humanos, es decir, la prevención de violaciones de derechos humanos, la investigación de los casos de violaciones de derechos humanos, la sanción a los responsables de las violaciones de derechos humanos y finalmente la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos

c- De promoción.- Es aquella por la cual el Estado, se halla obligado a generar el conjunto de condiciones necesarias, para que todos sus habitantes gocen y ejerzan plena e integralmente sus derechos humanos.

La creación de una Corte Penal Internacional ha sido una de las más grandes aspiraciones de los pueblos que han visto durante el presente siglo la comisión de atroces delitos y concomitantemente han constatado la impunidad de los responsables de tales actos.

Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) transcurrieron 50 años de intentos por establecer una Corte Penal Internacional permanente para juzgar a los responsables individuales de las más graves violaciones a los derechos humanos. Finalmente esta aspiración tomó cuerpo en la Conferencia Diplomática de Roma en julio de 1998 que concluyó con la aprobación del Estatuto de creación de la Corte Penal Internacional.

La ratificación del Estatuto de Roma debe ser considerada una prioridad para el Estado ecuatoriano considerando que de esa manera cumplirá con su deber fundamental de respetar y hacer respetar los

derechos humanos y garantizará la lucha contra la impunidad en delitos de tanta gravedad.

Cabe señalar que nuestra Constitución en su Art. 23 No 2 prohíbe las penas crueles, las torturas, todo procedimiento inhumano, degradante o que implique violencia física, psicológica, sexual o coacción moral y la aplicación indebida de material genético humano.

Se señala además que “el Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar, en especial la violencia contra los niños, adolescentes, las mujeres y personas de la tercera edad”

Determina además que las acciones y penas por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia serán imprescriptibles, que no se concederá amnistía o indulto y que no eximirá de responsabilidad la obediencia a órdenes superiores.

Dentro de este contexto, la ratificación del estatuto de Roma no hará sino confirmar la voluntad del estado ecuatoriano de cumplir con los preceptos constitucionales y las obligaciones asumidas tanto en el ámbito nacional como internacional en materia de derechos humanos.

No podemos dejar de decir el estado ecuatoriano ha reconocido la competencia de otras instancias internacionales de protección de los derechos humanos como por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos

Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En consecuencia, en pleno ejercicio de la soberanía el estado ecuatoriano puede atribuir “aun organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley” como señala el Art. 161 No. 4 de nuestra Carta Fundamental.

No quisiera terminar sin decir que más allá de las consideraciones jurídicas, políticas y sociales que están detrás de la creación de una instancia internacional que juzgue a los responsables de los más terribles delitos y con toda la trascendencia que este hecho tiene, no debemos olvidar que en nuestro planeta han existido, existen este momento y existirán (esperemos que cada vez menos) cuerpos y espíritus destrozados por la deshumanización, voces silenciadas por la violencia, frustraciones y desesperaciones flotando en la atmósfera como fruto de la impunidad, a la par que han existido, existen y deberán ser cada vez menos, seres que se sienten intocables, personas que piensan que ni una hoja se mueve sin que su voluntad este de por medio, seudodioses que está convencidos de que pueden decidir sobre la vida de los otros, prepotencia, vanidad y burla flotando en la atmósfera como fruto de la impunidad. La neutralidad en esta disyuntiva solo puede hacernos cómplices de las atrocidades.

** María Judith Salgado. Doctora en Jurisprudencia, Investigadora y capacitadora del INREDH, consultora del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar. Ponencia dictada en el Seminario sobre la Corte Penal Internacional. Quito, 12 y 13 de febrero, 2001.*

Notas

1. CHAMORRO, Fernando, intervención en el acto inaugural de los Cursos Abiertos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, octubre, 1999.
2. ZAVALA EGAS, Jorge, Manual de Derecho Constitucional: Una introducción a la teoría constitucional, Edino, Guayaquil, p. 190.
3. LINARES QUINTANA; Segundo, Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado, Tomo II Teoría de la Constitución, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1953.
4. GARCIA BELAUNDE, Domingo, La Interpretación Constitucional como problema, EN Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Biblioteca Jurídica DIKE, Colombia, 1996, ps 76-77.