

Inducción al Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos

Guía de estudio y antología de lecturas



Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos

Fase de inducción
2009

15 años
Comisión de
Derechos
Humanos
del Distrito Federal



Inducción al Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos

Guía de estudio y antología de lecturas

Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos

Fase de inducción
2009

Primera edición, 2005
Segunda edición, 2008
Tercera edición, 2009

D. R. © 2009, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Chapultepec 49, 6040 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

*Material didáctico del Programa de Capacitación del Servicio Profesional en Derechos Humanos
para uso exclusivo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
Prohibida su venta.*

Impreso en México *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Presentación, 7

Objetivos, 7

Introducción, 8

MÓDULO I: ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO, 11

A. Síntesis, 13

I. Definición de ética, **13**

II. El sentido de la ética, **13**

III. La ética como intersección entre lo público y lo privado, **13**

IV. La ética del espacio público, **14**

V. La construcción de la democracia, **15**

VI. Desafíos del entorno, **16**

VII. Desafíos éticos de la operación de los servicios profesionales de carrera, **17**

VIII. Los rasgos esenciales de un sistema de derecho de conducción ética, **17**

B. Material de estudio, 18

Lectura 1: “Los desafíos de una nueva ética pública”,
Mauricio Merino, 19

Lectura 2: “Ética del servicio público, monitoreo de bienes y prueba de integridad”, **41**

Transparencia Internacional

C. Ejercicios, 63

D. Autoevaluación, 65

MÓDULO II: NORMATIVIDAD DE LA CDHDF, 69

A. Material de estudio, 71

Lectura 1: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 102 B y 105), **72**

Lectura 2: Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,

CDHDF, 76

Lectura 3: Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

CDHDF, 104

B. Autoevaluación, 157

MÓDULO III: HISTORIA DE LOS DERECHOS HUMANOS, 161

A. Síntesis, 163

I. La naturaleza de los derechos humanos, **163**

II. El Estado y el individuo, **164**

- a. Los derechos naturales, **165**
- b. Los derechos fundamentales, **166**
- c. Los rasgos de la sociedad en el tránsito a la modernidad, **166**
- d. Los rasgos de la cultura: la secularización, el naturalismo, el racionalismo y el individualismo, **167**
- e. La nueva ciencia, **168**
- f. El nuevo derecho, **168**
- III. Concepción moderna de los derechos humanos, **168**
 - a. La era de las Convenciones, **168**
 - b. El contenido de las Convenciones, **169**
 - c. Los derechos humanos en la Conferencia de Helsinki, **170**
 - d. La Conferencia Universal de Derechos Humanos de Viena, **171**
- IV. Concepción moderna de los derechos humanos, **173**
 - a. La defensa de los derechos humanos en el siglo XVI, **173**
 - b. La defensa de los derechos humanos en la independencia, **174**
 - c. Antecedentes del *ombudsman* en México, **176**
- V. Los movimientos sociales por el reconocimiento, protección y defensa de los derechos humanos en el mundo actual, **177**
- VI. Retos para la defensa y promoción de los derechos humanos en el mundo actual, **178**
- B. Material de estudio, **179**
 - Lectura 1:** “El concepto de derechos humanos”, *Pedro Nikken*, **181**
 - Lectura 2:** “Derechos naturales”, *Gregorio Peces-Barba*, **198**
 - Lectura 3:** “Los derechos fundamentales como concepto histórico”, *Gregorio Peces-Barba*, **201**
 - Lectura 4:** “Los derechos humanos en la historia”, *Nazarío González*, **233**
 - Lectura 5:** “El *ombudsman* en el derecho constitucional comparado”, *Raymundo Gil*, **286**
 - Lectura 6:** “Los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos”, *Salvador Arias*, **305**
 - Lectura 7:** “Abriendo veredas”, *Rafael Reygadas*, **307**
 - Lectura 8:** “Las cartas boca arriba. Reflexiones sobre 25 años del movimiento pro derechos humanos”, *Reed Brody*, **312**
- C. Ejercicios, **321**
- D. Autoevaluación, **324**
- Clave de respuestas, **326**

PRESENTACIÓN

El presente curso forma parte de la fase de inducción y está dirigido a las y los miembros del Servicio Profesional de Derechos Humanos (SPDH) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Por medio del mismo, se introducirá a las y los servidores públicos al Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos a través de los conocimientos básicos que requieren sobre los instrumentos constitucionales, legales y reglamentarios de la Comisión; los principios éticos que deben guiar sus funciones, y los antecedentes históricos que llevaron al reconocimiento de los derechos humanos.

Este curso incluye tres módulos que comprenden importantes aspectos para la inducción al Programa de Capacitación y Formación Profesional: *Ética en el servicio público, Normatividad de la CDHDF e Historia de los derechos humanos*. En concordancia con las líneas institucionales de trabajo de esta Comisión, los temas del curso se abordarán con un enfoque transversal de género.

La finalidad de esta guía es que las y los miembros del SPDH sean introducidos al contexto nacional e internacional en el cual desempeñan sus funciones, para que, junto con los demás cursos de formación, adquieran de manera integral los conocimientos y capacidades que les permitan brindar un mejor servicio a la sociedad respecto a la defensa y promoción de los derechos humanos.

OBJETIVOS

Objetivo general

Contribuir a la formación profesional del personal que labora en las áreas de defensa, promoción y estudio de los derechos humanos, que permita mejorar sus capacidades y habilidades de manera permanente y sistemática, a través de un esquema que brinde las herramientas necesarias para el mejor desempeño de sus funciones.

Objetivo específico

Homologar los conocimientos del Personal de la Institución, de tal manera que cada miembro del SPDH cuente con las mismas bases en lo relativo al objeto del trabajo de la Comisión, sus fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios, así como lo concerniente a sus programas institucionales. Además de lograr un primer acercamiento a la concepción y evolución de los derechos humanos en la historia, así como a la debida actuación de las y los servidores públicos bajo una perspectiva de responsabilidad y ética profesional.

INTRODUCCIÓN

La presente guía de estudio y antología de lecturas es una herramienta pedagógica que tiene por objeto facilitar a las y los miembros del Servicio Profesional en Derechos Humanos (MSPDH) la adquisición del conocimiento requerido para la fase de inducción al Programa de Capacitación y Formación Profesional. Ha sido diseñada para su uso integral. Cada una de sus partes tiene una función complementaria con el resto de los componentes.

Este documento contempla tres módulos. Los módulos corresponden a cada uno de los temas generales del curso y para términos prácticos se conforma de un índice general de contenidos, y cuatro secciones principales: síntesis, material de estudio (antología de lecturas), ejercicios y autoevaluación.

Síntesis

Con ella se busca facilitar el estudio de las y los miembros del SPDH, además de contribuir a situarse frente al tema y destacar la relevancia de los contenidos. Para tal fin, se ha realizado la síntesis del contenido sustantivo de los módulos, sustraída de las lecturas que conforman la bibliografía obligatoria del curso y que destaca, básicamente, los conceptos elementales de cada tema. Esta síntesis no es exhaustiva del contenido de los módulos, su intención es dar un marco conceptual que permita a las y los miembros del SPDH comprender de mejor forma los temas contenidos en cada uno de los módulos de estudio.

Materiales de lectura

Se incluye a su vez la antología de lecturas, la cual comprende la bibliografía obligatoria correspondiente a los temas de estudio de cada módulo cuya lectura resulta ser la actividad más relevante y sustancial a desarrollar de este mecanismo de auto estudio, por ello, es necesario que las y los estudiantes pongan particular interés en su desahogo.

Ejercicios

La guía de estudio y antología de lecturas también contiene, como tercera sección, una serie de ejercicios a través de los cuales se pretende que, al desarrollarlos, las y los miembros del SPDH ubiquen los aspectos más relevantes, relacionen a los autores o teóricos con los argumentos que sostienen, y además puedan aplicar este conocimiento en casos vinculados con su trabajo cotidiano. Las y los miembros del SPDH resolverán estos ejercicios en clase para que –con base en las lecturas, su experiencia y la guía docente– fortalezcan sus habilidades para la defensa de los derechos humanos.

Autoevaluación

La última parte de cada uno de los módulos del presente material de apoyo didáctico está integrada por una autoevaluación. Esta sección tiene un doble objetivo, por una parte, tener una idea clara del nivel de comprensión alcanzado sobre los temas tratados para identificar las áreas que requieren un estudio particular. Por otra, permitir a las y los MSPDH familiarizarse con el tipo de evaluación que presentarán al concluir los trabajos del curso. Esta sección incluye las claves de respuesta que permitirán al MSPDH revisar los resultados de sus autoevaluaciones y así verificar los avances obtenidos a partir del estudio dedicado a los contenidos del curso.

Módulo I.
Ética en el servicio público

OBJETIVO ESPECÍFICO

- Que las y los alumnos conozcan los conceptos básicos de la ética y sus valores fundamentales. Asimismo, reconocerán la importancia del comportamiento ético en el servicio público y sus repercusiones.

A. SÍNTESIS

I. Definición de ética

La ética, además de ser un concepto general que se refiere al comportamiento humano a partir de un sistema de valores, es un proceso histórico y una construcción colectiva que pretende explicar cómo se forman esos valores, el significado que tienen, cuáles son sus razones y los motivos que aducen las personas para formular juicios morales, pero sobre todo cuestiona la relación existente entre la libertad, la necesidad y la conciencia de los individuos que forman parte de la sociedad y asumen una identidad relativamente compartida (Merino, p. 11).

II. El sentido de la ética

La ética es una decisión que se origina en la libertad del individuo, pero que a la vez lo vuelve responsable de sus actos, consigo mismo y con los demás. A ésta le corresponde el análisis conjunto de conductas que, realizadas libremente, tienen repercusiones en otros.

La ética consiste en la decisión que cada quien adopta para sumarse a un determinado sistema de valores y para regular su conducta propia, la cual implica decisiones tomadas a conciencia, sobre la base de las razones y motivos que son al mismo tiempo individuales y colectivos. (Merino, p. 11).

III. La ética como intersección entre lo público y lo privado

No obstante que los planos público y privado en la antigüedad fueron indebidamente confundidos como parte de un mismo terreno, en el mundo moderno han dejado de significar lo mismo. Históricamente se consideró que la virtud personal y las cualidades demostradas en un cargo público coexistían intrínsecamente en aquéllos individuos que conducían el Estado, aunque en la era moderna importantes pensadores han expuesto diferentes argumentos al

respecto, tal es el caso de Max Weber, para quien toda acción éticamente orientada se ajusta a dos máximas: puede orientarse conforme a la ética de la convicción, en cuyo caso no se hace responsable de sus decisiones, o bien, conforme a la ética de la responsabilidad, caso en el cual las consecuencias de lo que ha decidido podrán ser siempre imputadas a su acción (Merino, p. 13).

En resumen, la ética pública asume dos planos: apela a los valores generales que hacen posible la convivencia con los demás, y entiende que la virtud se expresa a título individual por ser una opción personal que hace referencia a los propios valores que cada quien decide adoptar. De esta manera, la ética, separada de códigos morales cerrados y rígidos, asumida como un sistema de valores que permite y regula la convivencia; y ubicada en una intersección entre la libertad de los individuos y la sociedad, no es ni remotamente un asunto ajeno a la realidad cotidiana (Merino, p. 14).

IV. La ética del espacio público

Se entiende por espacio público el espacio común en el que los individuos convivimos y compartimos, y aunque el concepto se utiliza casi de manera inconsciente y abierta para identificar este sitio que habitamos las y los ciudadanos, Nora Rabotnikof ha propuesto tres maneras de definirlo:

1. *El lugar común.* Asuntos compartidos y temas que se sitúan en el interés colectivo, cuya trascendencia atañen a todas y todos. “El espacio público es el sitio en el que nos encontramos de manera más o menos natural y en el que se realizan los valores que nos identifican [...] Su opuesto es el lugar privado [...] su corrupción está en la apropiación privada del espacio público [...] si algo que es y debe ser común se convierte de manera ilegítima en cosa privada, el espacio público se estrecha y la política cede a la mera disputa entre intereses particulares enfrentados” (Merino, p. 15). En el caso de que sean los propios funcionarios públicos quienes secuestren el espacio referido, es aún más grave, puesto que su función primordial es salvaguardar ese lugar común, es por ello que se les exige la ética de la responsabilidad, pues lo que dicen hacen y deciden no es asunto que les importe a ellos solamente sino que afecta a todos, es decir, al espacio público en su conjunto. Esta resulta ser una doble corrupción, ya que vuelven privado lo que es común y lo hacen desde el espacio público que les permite actuar (Merino, p. 16)
2. *Lo visible.* Esta concepción alude a lo que se conoce e incluso ha de saberse. “mientras más visible sea, más democrático y de mejor calidad será el espacio público” (Merino, p. 16). Con la evolución de las sociedades se ha dado apertura e importancia a la idea de la transparencia, la cual se corresponde con el derecho fundamental de las y los ciudadanos al acceso a la in-

formación pública. “Responder por lo que se hace y por el modo en que se hace: y hacerlo en público, es una condición ética que la democracia necesita para subsistir en el largo plazo”.¹

3. *Lugar abierto*. Es un territorio por el cual todas y todos podemos transitar libremente, y por eso mismo, se afirma que lo público es un lugar incluyente y accesible, que puede llegar a corromperse cuando se cierra por intereses particulares e ilegítimos (Merino, p. 16).

Se puede concluir, que estas tres maneras de definir lo público se corresponden a su vez con tres conceptos básicos para el servicio público: responsabilidad, publicidad e inclusión.

v. La construcción de la democracia

En una democracia la característica central es la construcción colectiva, donde el espacio público tiene la mayor relevancia, por ser el lugar que no pertenece a nadie, es de todos, y en él se discuten, se exponen, y se deciden los asuntos que tienen una afectación colectiva, y por ende precisa de la participación de todos miembros de la sociedad. La calidad de la democracia descansa en la nitidez con la que se defina y se resuelva la convivencia en el espacio público.

La democracia gana calidad cuando desde el espacio público se delibera sobre el contenido y la pertinencia de las leyes y de las políticas; de la forma en que se integra el poder y el modo en que se ejerce; de las responsabilidades adquiridas por quienes ostentan cargos de representación o de gobierno; y de los medios disponibles para la garantía de condiciones suficientes del espacio en el que conviven las personas. Si por el contrario, en el espacio público sólo participan algunos que se reparten el poder, beneficiándose de sus puestos, la democracia pierde su contenido como poder del pueblo. Es decir, la condición democrática del poder político está en la vigencia, la claridad y la amplitud del espacio público en el que convivimos, el cual debe ser regulado no sólo para asegurar la calidad de la convivencia, sino también para construir y consolidar la democracia (Merino, p. 18).

Desde esta óptica, se deben tener presentes los valores que permitan fortalecer el espacio público en el que se desarrolla la convivencia ciudadana, en el que se desarrollan los derechos y en el que se regulan y afirman las libertades de todas y todos. La ética interviene aquí como un sustento que permite la conducción virtuosa en sociedad, que permite el respeto a los demás individuos y a la sociedad en su conjunto porque se identifica con ellos, que respeta las

¹ Mauricio Merino, “Reflexiones sobre la ética pública en México”, en *Nexos*, núm. 362, febrero de 2008, en <http://www.nexos.com.mx/vers_imp.php?id_article=561&id_rubrique=190>, visitada el 26 de febrero de 2008.

reglas de juego y contribuye a que otros lo hagan también porque asume que su individualidad no existe sino en relación y con referencia hacia los demás. Por esa razón no se puede afirmar que la ética es un listado de buenas conductas, sino virtudes individuales definidas a partir del entorno (Merino, p. 19).

vi. Desafíos éticos del entorno

Como se ha dicho, resulta insuficiente el hecho de que las y los servidores públicos posean virtudes personales que abonen a mejorar el espacio público si en éste existen prácticas antidemocráticas que representan una contradicción constante. Ante ello surge la necesidad de modificar las prácticas y las rutinas gubernamentales creando mecanismos de depuración del servicio público, tales como el servicio profesional de carrera.

El servicio profesional de carrera no sólo es uno de los instrumentos más influyentes en el proceso de consolidación de la democracia, sino que las prácticas y los procedimientos más arraigados en este régimen contribuyen a su vez a la implantación y el funcionamiento del servicio profesional, ya que es a partir de la existencia de reglas explícitas y criterios basados en el mérito y la competencia, como se asegura la asignación y continuidad del puesto y se fortalece una nueva concepción de la responsabilidad pública.

En respuesta, las prácticas democráticas contribuyen a la consolidación de métodos ofrecidos por el servicio profesional de carrera tales como la publicidad, la igualdad de oportunidades, el control público y la transparencia, lo que conjuntamente favorece la eficacia de la administración pública.

vii. Desafíos éticos de la operación de los servicios profesionales de carrera

- a) *Definir propósitos.* Uno de los mayores retos de la administración pública consiste en definir los propósitos y las razones de las acciones públicas, debido a que la implementación de cualquier política siempre estará sometida a un contexto cambiante y a la necesidad de ajustes en cuanto a sus procedimientos y las decisiones tomadas. Esa definición podría garantizar el cumplimiento de los propósitos originales (Merino, p. 25).
- b) *Impedir la discrecionalidad.* Este resulta ser uno de los riesgos más visibles en el servicio público por ser inevitable, según lo establecen los expertos. Para contrarrestarlo los operadores de la administración pública deben procurar la creación de comunidades de valores compartidos, de talante ético, que permita orientar a los tomadores de decisiones, cuando enfrenten dilemas no contemplados en los manuales, y también a quienes deben evaluarlos, para hacerlo conforme al criterio de la mejor decisión posible, dentro de los valores plenamente asumidos (Merino, p. 27).

- c) *Evitar la asimetría de la información.* Este problema ha despertado el mayor interés en diferentes ámbitos debido a los juegos de poder burocrático que se establecen en torno del manejo de datos y de comunicaciones que, frecuentemente, determinan cursos de acción completos. Para hacerle frente, son necesarias la apertura y la transparencia de la información, lo que a la postre permitirá una mejor supervisión interna de los procesos y ayudará a prevenir posibles actos de corrupción (Merino, pp. 27-28).

VIII. Los rasgos esenciales de un sistema efectivo de conducción ética

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha desarrollado un conjunto de principios que ayudan a los países a revisar las instituciones, sistemas y mecanismos que poseen para la promoción de la ética en el servicio público, los cuales pueden ser adaptados a las condiciones nacionales del país en donde se implementan (Pope, pp. 274-277). A continuación se enlistan:

1. Los estándares éticos para el servicio deben ser claros;
2. Los estándares éticos deben estar reflejados en la estructura legal;
3. La guía ética debe estar disponible para los servidores públicos;
4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando se expongan malos comportamientos;
5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos;
6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio;
7. Deben existir directrices claras para la interacción entre el sector público y el privado;
8. Los directivos deben demostrar y promover una conducta ética;
9. Las políticas de administración, los procedimientos y las prácticas deben promover la conducta ética;
10. Las condiciones del servicio público y la administración de los recursos humanos deben promover la conducta ética;
11. Los mecanismos adecuados para la rendición de cuentas deben estar ubicados en su lugar dentro del servicio público, y
12. Deben existir procedimientos y sanciones apropiados para enfrentar las malas conductas.

Esta organización internacional propone a su vez la creación de códigos de conducta en el sector público con la finalidad de establecer caminos para el desarrollo de estrategias preventivas, y sugiere que deben ser redactados en

tono aspiracional y divulgados de manera que todas las personas conozcan sus contenidos (Pope, p. 278).

B. MATERIAL DE ESTUDIO

Bibliografía obligatoria

Merino, Mauricio, “Los desafíos de una nueva ética pública”, en Mauricio Merino (comp.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE/SFP, 2006 pp. 1-34 **[Lectura 1]**.

Pope, Jeremy, “Ética del servicio público, monitoreo de bienes y prueba de integridad”, en *El Libro de Consulta de TI 2000*, Alemania, Transparencia Internacional, 2000 **[Lectura 2]**.

Lectura 1

LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA ÉTICA PÚBLICA

Mauricio Merino

1. Tres aclaraciones en torno a la ética

Comienzo por formular tres aclaraciones sobre el uso del concepto que anima estas reflexiones: Primero, entiendo la ética no sólo como el estudio del comportamiento humano a partir de un sistema de valores, sino también como un proceso histórico y como una construcción colectiva. No entiendo la ética como el juicio que se emite sobre una conducta determinada, a partir de un código moral cerrado. Lo que quiero decir es que la ética no me interesa como un dictado, ni como una prescripción acerca de lo que deberíamos hacer, a partir de una serie de reglas para decirnos lo que es bueno y lo que es malo. Esos territorios llenos de certezas, de respuestas acabadas incluso antes de que se formulen las preguntas y de mandatos rígidos y ciegos a las circunstancias, pertenecen acaso al terreno de algunas religiones, de las ideologías cerradas y también de las mafias de todo cuño. La ética en cambio quiere saber cómo se forman esos valores y qué significado tienen; quiere indagar sobre las razones y los motivos que aducen las personas para formular juicios morales; y se pregunta todo el tiempo acerca de la relación que hay entre la libertad, la necesidad y la conciencia de los individuos que deciden vivir en sociedad y asumir una identidad más o menos compartida.¹

Mi segunda aclaración se refiere al sentido de la ética. Si todos los comportamientos humanos se fundieran en un solo código moral, universal y homogéneo (que es el ideal de algunas religiones, de las ideologías cerradas y de las mafias), no sería necesario hablar de ética. Quizás hablaríamos del castigo que habrían de merecer quienes no siguieran ese código, o de los sistemas de vigilancia y de control necesarios para evitar cualquier género de desviaciones, o de la interpretación correcta de las reglas previamente establecidas. Pero no hablaríamos de ética, por que ésta se expresa en los dilemas que nos plantea la libertad de decidir qué es bueno y qué es malo, y por qué lo es.

¹ Sobre esta discusión, véanse a Adolfo Sánchez Vázquez, *Ética*, Editorial Grijalbo, México, 2003; a Victoria Camps, *La imaginación ética*, Ariel, Madrid, 1991; y de la misma autora y de Salvador Giner, *Manual de civismo*, Ariel, Barcelona, 1988.

La ética es una decisión que se origina en la libertad del individuo, pero que a la vez lo vuelve responsable de sus actos, consigo mismo y con los demás. De esta manera, a ésta le corresponde el análisis del conjunto de conductas que, realizadas libremente, tienen repercusiones ante los otros.² Se trata de una libertad que está afincada en la conciencia; es decir, en el sentido de pertenencia y de identidad que cada quien decide asumir. Y al mismo tiempo, es la respuesta de cada uno frente al sistema de valores en el que convivimos. La ética no consiste en la obediencia o en la rebeldía frente a las normas morales que alguien nos ha fijado obligatoriamente, sino en la decisión que cada quien adopta para sumarse o no a un determinado sistema de valores y para regular libremente su conducta propia. De ahí que la ética resulte a veces tan difícil, pues implica decisiones tomadas a conciencia, sobre la base de las razones y motivos que son, a un tiempo, individuales y colectivos.

Precisamente porque hay distintos valores y tras ellos, una enorme cantidad de dilemas éticos posibles; es decir, muchas opciones de definir lo que es bueno y lo que es malo para la convivencia en común, en cada circunstancia, es que la ética resulta tan relevante. Y más se complica todavía cuando se advierte, como ya se ha dicho antes, que ésta se realiza a través de las conductas de los individuos: de sus decisiones y de las razones que aducen para tomarlas. Y es que el ejercicio de la libertad no es cosa fácil. Y menos todavía cuando reclama responsabilidad de contribuir de veras a la convivencia, pues de eso trata la ética.

Y de aquí mi tercera aclaración: por su propia materia, la ética se inscribe en la intersección que se establece entre la libertad individual y la convivencia social; entre las decisiones de los individuos y los sistemas de valores colectivos; entre la conciencia privada y el espacio público. En esa compleja intersección entre lo público y lo privado se desenvuelven prácticamente todos los dilemas de la ética. Sin embargo, no hay que olvidar que esa disciplina pertenece a la filosofía práctica, ni que su pareja inevitable es justamente la política. Y si hubo un tiempo en que ambos planos, el público y el privado, parecían fundirse en uno solo como en la Grecia antigua, donde las virtudes privadas eran a la vez el criterio empleado para juzgar los atributos de la vida pública, y donde la libertad de cada uno era a la vez la libertad de todos, en el mundo moderno esos dos territorios dejaron de significar lo mismo y, sin embargo, se mantuvieron entrelazados, comunicados e incluso mutuamente condicionados por la ética y la política.

² Algunos de los trabajos más conocidos en torno a estos argumentos son: Fernando Savater, *Ética para amador*, Ariel, Barcelona, 1991; del mismo autor, *El valor de elegir*, Ariel, Barcelona, 2003; Ernst Tugendhat, *Lecciones de ética*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1997; Hans Kung (coord.) *Reivindicación de una ética mundial*, Editorial Trotta, Madrid, 2000; y Victoria Camps, *Historia de la ética*, Crítica, Barcelona, 1999.

En efecto, esta intersección tiene una trayectoria. Para Platón y Aristóteles, “esos dos planos se confundían y se entrelazaban, y por eso la conducta privada era al mismo tiempo una prueba de las cualidades del hombre público”.³ La vida virtuosa, en consecuencia, se plasmaba en ese espacio público construido a partir del espacio privado, pero sobre todo, era producto de decisiones que libremente adoptaban los individuos, en donde su libertad y su individualidad sólo podían ser entendidas y realizadas en función de los demás. Si para los clásicos ya señalados las virtudes eran, en sí mismas, las señas de una conducta individual comprometida con los valores de la comunidad, a partir de Maquiavelo la vida virtuosa estaría directamente vinculada con los fines y la preservación del Estado moderno. En contra de la postura que predominó en la Grecia clásica, el autor florentino “comprendió que lo relevante no era que los poderosos se atuvieran a una moral impecable en su vida privada sino que respondieran a las obligaciones que les impone la dirección del Estado (...) no pide hombres ejemplares por su bondad, sus buenos propósitos personales o su conducta privada, sino por su eficacia a la hora de conducir el Estado”.⁴

Después de esta trayectoria, quizá la postura más cercana a las ideas filosóficas de nuestro tiempo es la de Max Weber, para quien toda acción éticamente orientada se ajusta a dos máximas: puede orientarse conforme a la ética de la convicción o bien, conforme a la ética de la responsabilidad. En el primer caso, quien actúa así, se preocupa únicamente “de que no flamee la llama de la convicción” y, cuando las consecuencias de los actos realizados son malas, “quien la ejecutó no se siente responsable de ellas, sino que responsabiliza al mundo, a la estupidez de los hombres o a la voluntad de Dios que los hizo así”. Por el contrario, quien actúa conforme a la ética de la responsabilidad, toma como punto de partida los defectos del “hombre medio”, y “se dirá siempre que esas consecuencias son imputables a su acción”.⁵ Siguiendo con el autor, “si bien la política supone la utilización del poder y la violencia, éstos solamente pueden justificarse cuando el político esgrime una causa válida. De esta forma, si Maquiavelo establecía que la única causa justificable era la conservación del Estado, Weber era un poco más laxo pues, en su opinión, la justicia de las causas políticas depende de la fuerza de los valores a los que haga referencia. Pero en ambos, no solamente salta a la vista aquella distinción entre conducta privada y acción pública, sino el anclaje de la razón ética en cualquiera de los dos planos. Y a la vez, la certeza de que los actos propios sólo pueden ser éti-

³ Este análisis se presenta en Mauricio Merino, “Reflexiones sobre la ética pública en México”, en Revista Nexos, no. 333, septiembre 2005, México, p.36. Otros trabajos de importancia que realizan un recorrido de la ética desde la filosofía política, son los de Carlos García Dual, “Los sofistas y Sócrates”; del mismo autor, “Platón”; y de Emilio Lledó, “Aristóteles y la ética de la polis”, ver en Victoria Camps, *op. cit.*

⁴ Este análisis se presenta con amplitud en Mauricio Merino, “Sobre la prudencia”, en Revista Este País, diciembre 1999, México, pp.2-9.

⁵ Max Weber, *El político y el científico*, Alianza Editorial, México, 1997, p.164.

camente plausibles en función de sus consecuencias: sea para no cometer un pecado conforme al código religioso que cada quien decide adoptar; o sea para evitarle daños a la sociedad con la que convive”.⁶

De esta manera, la ética pública asume dos planos: por un lado, apela a los valores generales que hacen posible la convivencia con los demás; y por otro, entiende que la virtud se expresa a título individual, debido a que es una opción personal en referencia a los valores que cada quien decide adoptar. Así, la ética, separada de códigos morales cerrados y rígidos; asumida como un sistema de valores que permite y regula la convivencia; y ubicada en la intersección entre la libertad de los individuos y la sociedad, no es ni remotamente un asunto ajeno a la realidad cotidiana. Ya he dicho que, en una sociedad plural, existen varios sistemas de valores que interactúan en el espacio público. Cada uno de ellos responde a su propia lógica y cada uno se encarna en las conductas de los individuos que los asumen y los ponen en práctica a través de sus decisiones cotidianas. Y de ahí la enorme importancia de la ética.

2. La ética del espacio público

Sin embargo, hay pocos conceptos en nuestros días que sean tan utilizados y, a la vez, tan poco definidos como el del espacio público. Hannah Arendt lo vio con claridad: casi todo el mundo cita ese lugar incierto en el que convivimos, en el que intercambiamos mercancías y dinero, en el que tomamos decisiones colectivas y deliberamos sobre los asuntos que nos interesan, pero pocas veces nos detenemos a pensar en su importancia.⁷ Y aunque prácticamente todos los días nos encontramos en ese sitio compartido, casi nunca somos conscientes de que la calidad de ese lugar determina, en buena medida, nuestra vida cotidiana; ni mucho menos de que también somos responsables de que ese espacio público sea más habitable.

En uno de los estudios más completos y mejor elaborados de filosofía política sobre el sentido y la importancia del espacio público, Nora Rabotnikof propone tres formas de entenderlo:⁸ la primera se refiere a los asuntos que son, efectivamente, compartidos por todos; temas de interés colectivo porque nos atañen, aunque no sepamos o no lo hagan de la misma forma. Bajo esta primera mirada, el espacio público es el sitio en el que nos encontramos de manera más o menos natural y en el que se realizan los valores que nos identi-

⁶ Mauricio Merino, *op.cit.*, p.8.

⁷ Cfr. Hannah Arendt, *Tiempos presentes*, Gedisa, Barcelona, 2002; y de la misma autora, *El resplandor de lo público*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1994; *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993; y *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid, 1988.

⁸ Véase a Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM, México, 2005. El análisis que aquí se cita se retoma del artículo de Mauricio Merino, “Un lugar común”, Periódico El Universal, México, D.F., 25 de febrero de 2006.

fican. Tiene razón: casi todos los sustantivos a los que normalmente agregamos el adjetivo público se sitúan en esa primera lógica. Las decisiones tomadas por la autoridad pública, el presupuesto público, el servicio público, etcétera, lo son porque afectan a todos los miembros de una comunidad. Su territorio habitual es el Estado y su concreción más evidente está en los gobiernos y las instituciones públicas. Es decir, en el modo en que la sociedad se organiza y se otorga reglas y roles para que esa organización pueda funcionar.

Su opuesto es el lugar privado, incluso íntimo, que tiene dueños y muros para aislarse. Pero su corrupción está en la apropiación privada del espacio público. Cada vez que alguien se adueña por malas artes de los sitios que nos pertenecen colectivamente, comete un acto de corrupción y degrada la vida política en su conjunto. Si algo que es y debe ser común se convierte de manera ilegítima en cosa privada, por las razones que sean, el espacio público se estrecha y la política cede a la mera disputa entre intereses particulares enfrentados.

Ahora bien, a la luz de esa primera forma de entender el espacio público es más fácil reconocer el sentido de la corrupción: no sólo de la gente que se lleva el dinero público a su casa, sino de quien tuerce la interpretación de la ley para ganar prebendas, o de quien emplea los medios que el Estado ha puesto en sus manos para favorecer a su partido, o de quien utiliza las oficinas públicas bajo su mando para obtener privilegios personales. Todas esas personas corrompen el espacio público: convierten en asunto privado lo que debía pertenecer a todos. No es el lugar de la política, en el que distintos intereses y valores compiten por darle orientación y dotar de contenido al espacio público, sino su más absoluta negación. Quien actúa de esa manera no busca que la deliberación y las decisiones públicas coincidan con sus preferencias, sino que las lleva de manera ilegítima a la esfera de su dominio propio.

El ánimo de secuestrar el espacio de todos para convertirlo en propiedad privada no proviene solamente de quienes ocupan puestos públicos. De hecho, es una ambición frecuente entre los particulares. Pero sin duda es mucho más grave que lo hagan los propios funcionarios públicos, cuya función primordial es precisamente salvaguardar ese lugar común. De ahí que a ellos se les exija la ética de la responsabilidad, pues lo que dicen, hacen y deciden no es asunto que les importe a ellos solamente sino que afecta a todos: al espacio público en su conjunto. En ellos, la corrupción es doble: porque vuelven privado lo que es común y porque lo hacen desde el espacio público que les permite actuar. La mayor degradación moral de la política se ubica en esa doble corrupción.

La segunda forma en la que Rabotnikof concibe el espacio público alude a lo visible, a lo que se conoce e incluso ha de saberse. Lo público en este segundo sentido es lo contrario a lo oculto, a lo secreto, a lo que no puede observarse. Sobre esta segunda idea se ha construido una buena parte de la teoría política y, en particular, sobre el papel y las obligaciones de la burocracia. Y si se sigue con cuidado, se verá que mientras más visible sea, más democrático y

de mejor calidad será el espacio público. No es casual que la idea de la transparencia sea una condición de la deliberación política, ni tampoco que la tentación de ocultar sea una de las claves para descubrir la vocación autoritaria. El secreto se opone al espacio público no sólo por razones egoístas (pues obviamente no puede ser público lo que no se sabe), sino por argumentos de poder sin ningún derecho a la réplica. Que el acceso a la información pública se haya convertido ya en todo el mundo occidental en un derecho fundamental de los ciudadanos se corresponde con esta segunda forma de entender el espacio público en el que convivimos. Y si bien no todo debe conocerse y el derecho a la privacidad no es menos importante (aunque haya quienes convierten su vida privada en asunto público de manera voluntaria), el espacio público se corrompe cada vez que se oculta algo que debe saberse porque nos atañe.

Por último, Nora Rabotnikof se refiere al espacio público como un lugar abierto, sin bardas ni cerrojos, al que cualquiera puede entrar: como las calles y los parques. Lo público como una suerte de territorio geográfico por el que podemos transitar con libertad. Pero por esa misma razón, desde esta tercera mirada lo público es también un espacio incluyente y accesible. Su opuesto es la exclusión: las puertas y los candados que impiden la entrada voluntaria y libre a esos sitios que, por lo tanto, se vuelven asunto de unos cuantos. Y del mismo modo que en las dos acepciones anteriores, el espacio público se corrompe cuando los lugares que debían ser transitables, diáfanos y abiertos, se cierran por intereses particulares e ilegítimos.

Si la clave de la primera forma de concebir el espacio público es la responsabilidad y en la segunda la publicidad, en la tercera es la inclusión. Cada vez que se actúa en contra de esos principios que describen una ética completa del espacio público, éste se corrompe y la política pierde el mejor de sus sentidos.

Visto así, el espacio público es como la calle: no le pertenece a nadie en particular; y sin embargo tiene muchos dueños. De hecho, prácticamente todas las pugnas de poder podrían comprenderse mejor si se las definiera como una lucha por el control privado del espacio público. Esa es la característica central de los regímenes totalitarios: el dominio total del espacio público, que en ese sentido se desborda incluso sobre la vida privada de los individuos. Pero en una democracia, se supone que éste ha de ser el producto de una construcción colectiva, donde efectivamente nadie posee el derecho de adueñarse de ese sitio que nos pertenece a todos. De modo que cualquier intento de apropiarse de ese espacio equivale a la corrupción. De hecho, no encuentro una definición más precisa de corrupción: la apropiación privada e ilegítima del espacio público.

En efecto, la democracia pierde calidad cada vez que alguien medra exitosamente con el espacio público. Esto lo han visto con claridad algunos de los autores que contribuyeron, hace años, a entender los procesos de transición hacia ese régimen. No todo depende de las cuestiones electorales: aunque

éstas resulten una condición indispensable para la existencia de la democracia, las elecciones no son suficientes para garantizar la calidad de la convivencia entre los ciudadanos, ni la eficacia de las soluciones a los problemas públicos. En cambio, la calidad de la democracia descansa en la nitidez con la que se defina y se resuelva la convivencia en el espacio público.

Y lo mismo ocurre con las leyes: cumplirlas es una condición necesaria para garantizar que el espacio público sea un lugar común para los ciudadanos. Cada vez que alguien paga por tener el privilegio de obtener una sentencia favorable a su causa; cada vez que alguien obtiene una prebenda de una autoridad, de un juez o de alguien que utiliza medios públicos; cada vez que alguien transgrede la ley y queda impune, el espacio público se vuelve territorio privado, por razones de dinero o de poder, y la democracia se desvía de sus fines. No hay ninguna diferencia de fondo entre esas conductas y la del funcionario corrupto que se lleva el dinero público a casa: todas ellas coinciden en el desprecio por el espacio público en su conjunto.

Por el contrario, la democracia gana calidad cuando desde el espacio público se delibera sobre el contenido y la pertinencia de las leyes y de las políticas; de la forma en que se integra el poder y también sobre el modo en que se ejerce; de las responsabilidades que asumen quienes ostentan cargos de representación o de gobierno, en cualquiera de sus modalidades; y de los medios disponibles por los ciudadanos para garantizar que efectivamente existan las condiciones suficientes para afirmar el espacio en el que se realiza la convivencia entre las personas. Si el espacio público se encuentra secuestrado, la deliberación que supone la democracia pierde sentido, más allá de la negociación por el monto del rescate. Y a la vez, si en el espacio público solamente pueden participar muy pocos, porque cuentan con el dinero o la influencia política para hacerlo, la democracia puede seguir siendo un procedimiento de reparto de poder y solución de conflictos entre poderosos, pero deja de ser asunto de todos: pierde su contenido como poder del pueblo.

Nos hemos pasado tantos años discutiendo la forma de integrar el poder político, que se nos ha escapado que su condición democrática está en la vigencia, en la claridad y en la amplitud del espacio público en el que convivimos. No se trata de una disputa por la propiedad de las empresas y las cosas entre el gobierno y los particulares, como se planteó durante tantos años; ni tampoco del tamaño de la burocracia o el empleo público frente a la iniciativa privada. No es un dilema económico entre más Estado o más mercado. El espacio público también está en la regulación de los mercados, y en las concesiones o propiedades y usos de los medios de comunicación, y en las organizaciones de particulares que persiguen fines colectivos, y en la conciencia y la responsabilidad de cada uno de los ciudadanos frente a sus derechos y sus obligaciones, y en las capacidades y oportunidades de cada individuo para ejercer sus libertades. Por eso resulta tan complejo aprehenderlo y asimilarlo. Pero tras ese conjunto está la calidad de la convivencia. Y una sola certeza nítida: que cada vez

que alguien se adueña de una porción de ese espacio, y cada vez que alguien resulta excluido de éste, a la postre la sociedad pierde. De esta manera, no hay otra forma de construir y consolidar la democracia, que no sea haciendo efectivamente público, el espacio público.

En este sentido, el espacio público es más que el Estado (y mucho más que el gobierno) y también es más que el mercado (y mucho más que la iniciativa privada). De hecho es todo eso, pero asumido como expresión práctica de la mejor convivencia posible. Y mi punto es que la ética bien entendida sirve para comprender qué cosa significa la palabra *mejor*. O dicho de otra manera: ¿cuáles son los valores que nos permitirían ensanchar y fortalecer el espacio público en el que se realiza nuestra convivencia, en el que se garantizan nuestros derechos y en el que se regulan y afirman nuestras libertades? Desde este punto de vista, la ética que me interesa está en esa intersección que se forma entre lo privado y lo público, entre el individuo y la sociedad. Está en los valores que permiten saber en qué consiste una conducta virtuosa, porque no es egoísta, porque no medra en contra de los demás, porque comparte una identidad, porque se adscribe libre y conscientemente a una comunidad que hace suya, porque no sólo respeta las reglas del juego sino que contribuye a que se respeten, porque piensa, delibera y actúa con quienes convive, porque asume que su individualidad no existe sino en relación y con referencia hacia los demás.

Por esa razón, la ética no es un listado de buenas conductas. La ética que nos interesa también advierte que las virtudes individuales, por más deseables que sean, pueden chocar y contradecirse en un entorno en el que el espacio público se encuentra secuestrado por intereses parciales en medio de una auténtica jungla de valores enfrentados. Si esto es así, ¿Cómo imaginar una mejor convivencia, un mejor desarrollo, una mejor calidad de vida? ¿Cómo lidiar con la construcción de un espacio público realmente común, en medio de prácticas que lo contradicen todos los días? Se ha dicho, por ejemplo, que la calidad de la democracia depende en buena medida de la forma en la que se ejerza el poder público. Rescatar esta idea significa también recordar que ningún régimen es mejor que los hombres que lo componen. De ahí, la necesidad de modificar las prácticas y las rutinas gubernamentales que tienden a adueñarse de ese lugar común en el que convivimos cotidianamente.

3. Desafíos éticos del entorno

El servicio profesional de carrera enfrenta al menos cinco desafíos de talante ético: dos de ellos corresponden al entorno político y administrativo en el que ese sistema debe inscribirse; y tres más atañen a su dinámica interna. Estos últimos también pueden leerse como desafíos de orden organizacional y cultural, que sin embargo reclaman una visión diáfana sobre los valores que persi-

que la construcción de una administración pública realmente profesional y eficaz, al servicio del interés general.

Los dos primeros se refieren, de un lado, a la tentación permanente de los líderes políticos de utilizar el aparato de la administración pública para fines distintos de los que ordena la ley; y de otro, a la ausencia de propósitos y objetivos claros en el diseño y la operación cotidiana de las propias oficinas gubernamentales, lo que trae como consecuencia una forma distinta de apropiación privada del espacio público anclada, en ese segundo caso, en los juegos burocráticos de implementación. El primero de esos desafíos ha sido advertido prácticamente por toda la literatura convencional dedicada a estudiar las relaciones entre el sistema político y la administración pública.⁹ Para efectos de este capítulo, podríamos identificarlo como un desafío que apunta de arriba hacia abajo (top-down), en tanto que se trata de formas típicas de apropiación emanadas desde la dirección política del gobierno, que capturan los recursos y los objetivos de la administración pública para fines particulares. El segundo, por su parte, adopta la dirección contraria: se trata de un movimiento que va de abajo hacia arriba (bottom-up), en tanto que se trata de los juegos de poder que la propia burocracia establece para convertirse en el factor determinante de la acción pública en su conjunto.¹⁰

Pero ambos tienen algo en común: son desafíos éticos de carácter externo, pues responden mucho más a las condiciones políticas en las que actúa la burocracia, que a sus propias reglas del juego. De hecho, ambos desafíos se desprenden de la ausencia de una regulación clara sobre los propósitos que persigue la administración pública y ambos, también, la asumen como un instrumento para cumplir fines que escapan a su propia definición como un cuerpo profesional al servicio de los objetivos que persigue el Estado. Los efectos que produce la falta de atención a esos dos desafíos de carácter externo son bien conocidos. Pero en materia de ética pública, no es difícil identificarlos como los contravalores que se oponen a la construcción de un servicio profesional y eficaz que, además, esté al servicio del interés general. Si fuera preciso enumerarlos, mi listado sería el siguiente:

1. Que la lealtad personal se vuelve el valor de cambio más importante para obtener, permanecer y ascender en la carrera del servicio supuestamente público. Si además el trabajo se hace bien, tanto mejor, pero lo más importante es que se haga con lealtad

⁹ Véanse a Woodrow Wilson, "The study of administration", en MOSHER, *Basic literature of American Public Administration 1787-1950*, Holmes y Meier, New York, 1981; a Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Edición 1983, México; y a Michel Crozier, *Estado modesto, Estado moderno: estrategias para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

¹⁰ Sobre este tema remito a Guy Peters, *La política de la burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México, 1999; y a José González García, *La máquina burocrática. Afinidades electivas entre Max Weber y Kafka*, Editorial Visor, Madrid, 1989.

hacia la persona o hacia el grupo que otorgó el nombramiento, y por supuesto en contra de los adversarios reales o imaginarios de esa persona o de ese grupo.

2. Que los fines institucionales formalmente aceptados se desplazan hacia los fines de las personas y de los grupos que ocupan los cargos. Si eventualmente coinciden, tanto mejor. Pero lo fundamental es ganar más poder para el grupo, lo que significa mayor capacidad de decisión sobre el gasto y más puestos que repartir.

3. Que surge una doble lectura acerca de los propósitos del servicio público. La real, que consiste en utilizar todos los medios públicos disponibles para firmar la lealtad personal, ganando más poder para el grupo; y la aparente, que estriba en aludir al cumplimiento de los propósitos formales de la institución. Si ambas se entrelazan y se obtiene poder cumpliendo con los propósitos institucionales, tanto mejor, pero ante la disyuntiva de elegir entre una y otra, siempre perderá la institución.

4. Que el acceso a los puestos públicos no se basa en un criterio de idoneidad basado en las habilidades y los conocimientos de quien habrá de ocuparlos, sino en las credenciales políticas de los aspirantes. Si se tiene a la mano un experto idóneo y además leal, tanto mejor; pero si el experto no es leal o no despierta la confianza política suficiente se optará por pagar el costo de aprendizaje y correr el riesgo de la ineptitud, nombrando al amigo aunque no sepa del empleo.

5. Que la evaluación sobre el ejercicio del cargo no se hace sobre la base de los resultados institucionales que ese puesto debió alcanzar, sino en función del compromiso personal de quien lo ocupa y de su capacidad para ponerse la camiseta del grupo; si además logra resultados institucionales dignos de presumir, tanto mejor; pero en general bastará con que salga del paso mientras se mantenga como un activo político disponible en cualquier circunstancia.

6. Que el tiempo que dedican quienes ocupan los puestos públicos a allegarse información política sobre las posiciones y las decisiones del grupo al que pertenecen —es decir, a la grilla del día—, suele ser igual o mayor que el que destinan a cumplir con los fines institucionales del cargo. Si ese tiempo lo emplean en discutir cómo hacer más productiva la institución, tanto mejor; pero nadie que pretenda conservarse en un puesto puede prescindir de la información que ha de proveerle el radio pasillo del día.

7. Que la experiencia acumulada y los conocimientos adquiridos, a pesar de todo, por quienes han ocupado un puesto por un cierto número de años, resultan completamente prescindibles a la llegada de otro jefe o de otro grupo a la cabeza de la institución. Si el viejo funcionario es amigo de los que llegan o logra convencerlos de su lealtad, tanto mejor; pero en el servicio público en general suele privar la lógica de la improvisación al comienzo de toda nueva administración, que arriba con nombres nuevos para viejos puestos.

8. Que ni la permanencia ni los ascensos dependen tanto de la calidad profesional de quienes ocupan sus cargos, cuanto de su cercanía con quienes están a la cabeza de la institución. De ahí el sentido de propiedad que adoptan no pocos funcionarios. Incluso cuando hablan de sí mismos dice, por ejemplo: “yo soy gente del secretario, tú del director general, yo gano”. Si la calidad profesional coincide con la amistad y con la confianza, tanto mejor; pero en general los más altos cargos suelen tener menos conocimiento y menos habilidades que los puestos subordinados y si se toma en cuenta la regla según la cual la velocidad de un *comboy* es equivalente a la del más lento de sus furgones, el resultado suele ser una mayor cuota de ineficiencia.

9. Que los catálogos de puestos no están contruidos para definir las cualidades formales de cada uno de los puestos, en función de las aportaciones que cada uno debe dar al cumplimiento de los propósitos de la organización, sino que están hechos sobre la base del presupuesto disponible para repartir sueldos. Así, suele ocurrir que las pla-

zas no coincidan con la función realmente desempeñada y que a nadie le importe, mientras se pague el sueldo completo.

10. Que las evaluaciones formales no están basadas en los resultados medibles, sino en la manera en que se utilizó el presupuesto. Dado el desplazamiento de los fines, nadie sensato pondría indicadores fuertes de evaluación en términos de resultados sociales, pública y efectivamente verificables, cuando el propósito real del grupo ha de medirse de manera política.¹¹

No hay duda de que, en materia de ética pública, los contravalores que he tratado de plasmar como conductas directas son los enemigos principales de cualquier modalidad de servicio profesional de carrera que quiera adoptarse. Todos ellos responden a la idea, lamentablemente extendida, de que los puestos públicos son en realidad un botín político, y que su control personal por quienes lideran proyectos de esa naturaleza representa una seña inequívoca del poder que cada uno de ellos ostenta. No es el propósito de estas líneas reconstruir la historia de esa confusión entre el espacio público y el poder político, pero sí lo es subrayar que el único antídoto conocido hasta ahora para contrarrestar esa confusión está en los valores propios del régimen democrático. En ningún otro régimen político sería posible encontrar argumentos válidos para oponerse a esa dinámica que convierte el empleo público en patrimonio de grupos, corporaciones o incluso de una sola persona. Y de ahí la enorme importancia que cobra advertir el vínculo entre los valores que sustentan el servicio profesional de carrera y la democracia.

El servicio profesional de carrera no sólo es uno de los instrumentos más influyentes en el proceso de consolidación de la democracia, sino que las prácticas y los procedimientos más arraigados en este régimen contribuyen a su vez a la implantación y el funcionamiento del servicio profesional. Se trata de una relación mutuamente condicionada: de un lado, porque la existencia de reglas del juego explícitas para el acceso, el ascenso y la salida de las oficinas gubernamentales, a partir de criterios basados en el mérito y en la competencia, actúan directamente en contra de aquellos valores que privilegian la apropiación privada del empleo público. En ausencia de un servicio profesional, del tipo que sea, la democracia opera como un sistema destinado exclusivamente a la distribución temporal del poder político a través del voto, pero fracasa como un método de gobierno realmente público, incluyente y abierto. Sin servicio profesional, la democracia queda atrapada en la elección de cargos políticos, a quienes se les otorgan poderes suficientes para determinar libremente quiénes deben entrar o salir de la función pública, sin más méritos que la cercanía o la lealtad con los poderosos de turno. En el sentido opuesto, en un régimen democrático, el servicio profesional representa un primer eslabón de la larga ca-

¹¹ Mauricio Merino, "Corrupción y servicio profesional en México: una mirada desde la cultura política", en *Antología de lecturas básicas*, Módulo II, Instituto Federal Electoral, México, 2000, pp.159-160.

dena que debe llevar hacia una nueva concepción de la responsabilidad pública.¹²

El servicio civil es un sistema que regula el ingreso, la permanencia y el asenso de los funcionarios públicos sobre la base del mérito y de los resultados de su desempeño. Su propósito es asegurar que ocupen los puestos quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales, y no los amigos o leales de algún poderoso o de algún grupo. De aquí su concepción democrática, opuesta a la discrecionalidad, la falta de transparencia o las decisiones de las cúpulas del signo que sean.

El servicio civil supone el rechazo expreso al llamado “sistema de botín” –según el cual un grupo ubica en los puestos públicos a quienes comparten su tendencia y le muestran lealtad-, así como a que la permanencia de quienes ocupan los cargos se sustente en algo más que la prueba periódica de sus credenciales profesionales. Pretende que en los procesos de ingreso y desarrollo del personal queden al margen los intereses de grupo y en su lugar se implante una lógica basada exclusivamente en la responsabilidad de los funcionarios. Esto, desde luego, pretende ir en contracorriente de la cultura burocrática implantada en la mayor parte del sector público.¹³

De otro lado, las prácticas democráticas contribuyen a su vez a la consolidación de los métodos ofrecidos por el servicio profesional de carrera, en tanto que le agregan al menos tres reglas de operación que no deben pasar inadvertidas: en primer lugar, la publicidad de los actos que llevan al reclutamiento del personal público, en condiciones de igualdad de oportunidades. Un servicio profesional que se precie de serlo, acude al mercado laboral en busca de los hombres y las mujeres mejor preparados para competir por los puestos vacantes y lo hace de manera tal que cualquier ciudadano con las credenciales y la experiencia profesional suficientes puede acceder a los puestos, sin más argumentos que su desempeño. En segundo sitio, el control público de los resultados que cada uno de los puestos ha de ofrecer, como condición inexorable para que quien los ocupa continúe en ellos e incluso pueda construir un proyecto laboral de más largo aliento. Las razones por las que alguien ocupa una plaza laboral en los gobiernos democráticos son, al mismo tiempo, las que obligan a medir su desempeño con indicadores que se derivan de su función y no de sus amistades. En tercer lugar, por la transparencia con la que ambas operaciones han de ser realizadas en un ambiente democrático pleno. Ni el reclutamiento, ni la selección, ni la formación, ni la evaluación, ni la promoción, ni la salida del personal que ocupa puestos en una administración pública inscrita en un régimen democrático consolidado obedecen a normas, criterios o procedimientos que puedan ser ocultados a la vigilancia del público. De ahí que se genere un contexto de exigencia mucho mayor que en cualquier otro régimen

¹² Sobre esta discusión, véase a Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en Revista IAPEM, núm. 31, México, julio-septiembre, 1996, pp.19-32.

¹³ Mauricio Merino, “El servicio civil de carrera del Instituto Federal Electoral”, en *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp.106-107.

político, cuyos efectos favorecen a la postre la eficacia de la administración pública.

4. Desafíos éticos de la operación

Con todo, el servicio profesional de carrera también enfrenta desafíos internos. Antes señalé que había tres que conviene tener presentes. Para efectos de esta reflexión les llamaremos, respectivamente: la trampa de los procedimientos, el riesgo de la discrecionalidad y la asimetría de la información. Sobre estos tres desafíos existe una amplia literatura que ha intentado describirlos y alertar a los gobiernos sobre sus consecuencias.¹⁴ Para nosotros, lo más relevante es subrayar que los tres expresan la existencia de valores propios de la operación burocrática que tienden a vulnerar los propósitos del servicio profesional de carrera.

Es bien conocido que uno de los mayores riesgos de la administración pública consiste en carecer de propósitos bien definidos. Este fenómeno suele identificarse con la burocratización del gobierno: oficinas que operan conforme a procedimientos y manuales rígidos e inflexibles, cuyo objetivo ignoran incluso quienes los llevan a cabo. Es un fenómeno que Franz Kafka ya había capturado con incomparable elocuencia mucho antes de que los estudios académicos lo tomaran como objeto de estudio, y que sigue siendo hasta nuestros días uno de los mayores retos para la administración pública.¹⁵ Se trata de la trampa de los procedimientos, que consiste en la sustitución paulatina de los fines que persigue el gobierno por rutinas burocráticas carentes de todo sentido: actos automáticos e irreflexivos cuyo propósito se ha perdido casi totalmente, pero que se repiten de manera implacable por servidores públicos que han convertido esos procedimientos en el valor de cambio más importante para permanecer en sus puestos. En ausencia de objetivos explícitos y de una orientación diáfana hacia los resultados, la trampa de los procedimientos puede volverse un abismo de ineficacia para las oficinas públicas.

Desde el mirador de la teoría de las políticas públicas, Giandomenico Majone ha subrayado la enorme importancia que tiene la construcción de una argumentación suficiente y clara para orientar la tarea cotidiana de los gobiernos. A través de una analogía con los programas de investigación científica

¹⁴ Entre la literatura más importante que se ha producido en el tema remito a Amy Gutman y Dennis Thompson, *Ethics and politics*, Nelson Hall Publishers, Chicago, 1998; a Eugene Bardach, *The implementation game*, MIT Press, Cambridge, 1977; a Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México, 1998; y a Joseph Stiglitz, *Information and the change in the paradigm in economics*, Prize lecture, Columbia Business School, New York, diciembre de 2001.

¹⁵ Franz Kafka, *El proceso*, Editorial Premia, México, 1989; y del mismo autor, *El castillo*, Editorial Premia, México, 1982.

discutidos por Imre Lakatos,¹⁶ Majone sugiere que toda política pública debe tener, como aquellos programas, un “núcleo duro” argumentativo capaz de establecer con nitidez los propósitos y las razones que hacen plausible una determinada acción pública:

Tanto la continuidad como el cambio son inherentes a nuestra concepción de las políticas. Lo que le da estabilidad a una política es el hecho de que algunos valores, supuestos, métodos, metas y programas se consideran básicos de modo que sólo podrían abandonarse bajo una gran presión y a riesgo de severas crisis internas. Lo que le da adaptabilidad a una política es el hecho de que muchos valores, supuestos, métodos, metas y programas pueden ser abandonados, modificados y sustituidos. Por tanto, se requiere una distinción analítica entre la parte relativamente estable y rígida de una política y sus componentes más cambiantes y flexibles. Para usar una metáfora, la parte estable es el núcleo de la política, mientras que la parte flexible es su periferia. Decir que el núcleo representa la parte rígida de la política no equivale a sugerir que es inmutable, sino sólo que cambia en una forma más gradual y regular que los elementos de la periferia, los cuales constituyen sus transitorios productos finales. (...) Si el núcleo aporta continuidad, la periferia –integrada principalmente por programas y otras actividades administrativas concretas que tratan de poner en práctica los principios del núcleo– da flexibilidad. La necesidad de adaptar los programas particulares con los cuales opera la política a las condiciones económicas, sociales y políticas siempre cambiantes, mantiene a la periferia en constante movimiento, pero los cambios periféricos por lo general no afectan al núcleo, excepto quizá por su fuerza combinada.¹⁷

Agrega, además, que dado que la implementación de una política siempre estará sometida a un contexto cambiante y a la necesidad de realizar ajustes sobre la marcha en sus procedimientos y decisiones, ese núcleo duro se convierte en la única garantía disponible para evitar desviaciones fatales en el cumplimiento de los propósitos que se persiguen. En ausencia de una argumentación sólida que, a su vez, permita una operación atinada y flexible entre los operadores de una política pública, es mucho más probable caer en la

¹⁶ De acuerdo con Imre Lakatos, las revoluciones científicas no funcionaban como lo planteaba Thomas Kuhn. En términos generales, menciona que no es a través de paradigmas como el conocimiento evoluciona, sino a través de la confrontación entre comunidades científicas con programas de investigación sujetos a prueba y error, los cuales contienen las siguientes características: primero, tienen un núcleo duro, entendiendo por éste al conjunto de teorías que se presentan de forma instrumental; y segundo, contienen una periferia, es decir, aquellos proyectos de investigación que se construyen a partir del núcleo duro y que, a su vez, son proyectos en busca de evidencia empírica. Véase a Imre Lakatos, *The methodology of scientific research programmes*, Cambridge University Press, New York, 1978; y del mismo autor, *For and against the method: including Lakatos's lectures on scientific method and the Lakatos feyer*, University of Chicago Press, 1999.

¹⁷ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp.195-196.

trampa de los procedimientos.¹⁸ Y en definitiva, una de las piezas centrales de esa argumentación está en los valores explícitos que sostienen a cada política pública. Dicho de otra manera: si los servidores públicos no saben por qué están haciendo lo que hacen, ni tienen una idea clara sobre los valores que justifican sus actos, muy probablemente acabarán atrapados por procedimientos rutinarios inexplicables. Y esto puede ocurrir, incluso, con un servicio profesional estable y consolidado. Tanto así, que buena parte de las reformas recientes que se han realizado a los servicios civiles de mayor antigüedad y prestigio, como en el caso inglés o español, se han derivado precisamente de la trampa de los procedimientos en los que esas administraciones habían caído con el paso del tiempo.

El segundo desafío interno es más complejo. Me refiero al riesgo de la discrecionalidad con la que actúan, inevitablemente, los responsables de las oficinas públicas en todo gobierno. Paradójicamente, la existencia de la trampa de los procedimientos se ha derivado con frecuencia del intento de los diseñadores de organizaciones públicas por reducir los márgenes de discrecionalidad de la alta burocracia. Y sin embargo, mientras más reglas se establecen y más prolijos son los manuales que buscan determinar hasta la más mínima decisión burocrática, más se ensancha la posibilidad de actuar discrecionalmente. Amy Gutmann y Dennis Thompson, estudiosos de los problemas éticos en el servicio público de los Estados Unidos, han destacado este riesgo como el más visible y, a un tiempo, como el más difícil de contrarrestar en la actividad cotidiana de los administradores públicos. Pero precisamente por esa razón, también han llamado la atención de los operadores acerca de la importancia de subrayar los valores éticos que, en todo caso, deben regular y orientar el ejercicio de la discrecionalidad burocrática.¹⁹

El punto a destacar en este segundo frente es que la discrecionalidad es inevitable. La enorme cantidad de regulaciones vigentes que cruzan la operación cotidiana de los gobiernos y los millares de pequeñas y grandes decisiones que deben tomar quienes ocupan los puestos públicos, hacen literalmente imposible prever todos los detalles para impedir que los servidores públicos traten de obtener alguna ventaja de esos márgenes de discrecionalidad. De nuevo: se trata de un riesgo que existe también en los servicios profesionales consolidados. Y de ahí que el único antídoto disponible sea crear una comunidad de valores compartidos, de talante ético, que permita orientar a los toma-

¹⁸ De acuerdo con Majone, “una trampa es un error conceptual en que caen los individuos con frecuencia y facilidad a causa de su razonabilidad engañosa. Es la toma de una ruta lógica falsa que puede conducir a conclusiones absurdas a los desprevenidos. Una trampa es para los argumentos prácticos empleados en el análisis de las políticas, lo que la falacia lógica es para el razonamiento deductivo”. Ver en Giandomenico Majone, *op. cit.*, p.90

¹⁹ Véanse a Amy Gutmann y Dennis Thompson, *Ethics and politics: cases and comments*, Nelson Hall Publishers, Chicago, 1989; y de este último autor, *Political ethics and public office*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1987.

dores de decisiones cuando enfrenten dilemas no contemplados en los manuales, y también a quienes deben evaluarlos, para hacerlo conforme al criterio de la mejor decisión posible, dentro de los valores plenamente asumidos.

El tercer desafío de este listado es probablemente el que mayor interés académico y político ha despertado entre los estudiosos de la administración pública: me refiero a los problemas que genera la asimetría de la información entre las organizaciones, y a los juegos de poder burocrático que se establecen en torno del manejo de datos y de comunicaciones que, con frecuencia, determinan cursos de acción completos. Rodolfo Vergara ha observado, con razón, que el mejor antídoto frente a la asimetría de la información es la transparencia asumida explícitamente como valor organizacional.

La transparencia en el contexto gubernamental tiene consecuencias organizacionales importantes. Disminuye las asimetrías de información y, por lo tanto, permite una mejor supervisión interna de políticos y funcionarios. De esta manera previene actos de corrupción y sirve de incentivo a los funcionarios y políticos para mejorar su desempeño. Al mismo tiempo, también permite una mejor evaluación interna del desempeño de las diversas dependencias públicas en los distintos niveles de gobierno. Finalmente, facilita los flujos de información entre organizaciones gubernamentales. Un mejor intercambio de información entre dependencias y niveles de gobierno, reduce los costos de la cooperación, ayuda a erradicar el uso de la información como arma política y es condición necesaria –aunque ciertamente no suficiente– para superar los problemas de coordinación intergubernamental.²⁰

Alrededor de este último desafío han corrido verdaderos ríos de tinta. Es probable que el autor más reconocido en esta materia sea el profesor Joseph Stiglitz, quien de hecho obtuvo el premio Nobel de Economía por haber estudiado y desarrollado una economía política de la información, como una de las claves para comprender el desarrollo desigual entre países y empresas en condiciones afines. De acuerdo con el autor:

Los procesos políticos incluyen inevitablemente asimetrías de información: se supone que nuestros líderes políticos tienen un mejor conocimiento que el ciudadano normal respecto a las amenazas, a la defensa, acerca de nuestra situación económica, etc. Al igual que ocurre dentro de la empresa, ha habido una delegación de responsabilidades respecto a la toma de decisiones de cada día. El problema radica en proporcionar incentivos a los que tienen la misión de actuar en nombre de aquellos a los que supuestamente sirven –el problema agente principal estándar-. La democracia –la contienda en los procesos políticos– limita, al igual que ocurre en los procesos económicos, la posibilidad de abusar de los poderes que se derivan de la delegación, pero, del mismo modo que reconocemos que el mecanismo de absorción sirve como control imperfecto de la dirección, también deberíamos reconocer que el proceso electoral es un control imperfecto de los políticos. En la vida pública ocurre lo mismo que se observa en la teoría de la empresa, en la que la dirección existente tiene un incentivo para incrementar las asimetrías de información con el fin de reforzar su poder de mercado. Y, del mismo

²⁰ Rodolfo Vergara, *La transparencia como problema*, Cuadernos de transparencia no. 5, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2005, p. 32.

modo que las exigencias respecto a la revelación –una mayor transparencia– pueden influir en la efectividad del mecanismo de absorción y en la calidad global de la gobernabilidad de la empresa, estos factores pueden afectar también a la disputa política y a la calidad de la gobernabilidad pública.²¹

Pero para nuestros propósitos, la asimetría de la información es importante no sólo por los efectos nocivos que suele generar en la operación eficaz de las organizaciones complejas, sino por las oportunidades que ofrece a los servidores públicos para competir por espacios de poder burocrático. Jugar con la información fue, de hecho, uno de los puntos centrales que le han servieron a Eugene Bardach para explicar los llamados “juegos de implementación” que, inscritos en la competencia por la autoridad formal de las oficinas públicas, pueden producir a la postre la desviación y el fracaso definitivo de las políticas públicas.²² Y aun desde perspectivas muy diferentes, la conclusión de ambos autores coincide en un punto: mientras la información pública se asuma como cosa privada, y su manejo y despacho se condicione a los intereses oportunistas de las oficinas que la producen, ese riesgo estará presente en la administración pública. Y estará vigente, además, aun a despecho de la existencia de servicios profesionales de carrera consolidados. De ahí que su antídoto sea, también, de raigambre ética: frente a la asimetría de la información, el valor de la transparencia y de la apertura es la única salvaguarda efectiva.

Como podrá verse, los desafíos externos e internos de carácter ético que debe afrontar el servicio profesional de carrera no son fáciles de contrarrestar. Pero sí pueden ser leídos, al menos para propósitos analíticos, como una secuencia: si los externos no logran ser derrotados, los internos seguramente prevalecerán. Y respecto estos últimos, el primer desafío a vencer es la trampa de los procedimientos mientras que la implantación plena de criterios de transparencia es el eslabón que se encuentra al final de una larga cadena de voluntades y valores compartidos por la administración pública.

5. Conclusiones

²¹ Joseph Stiglitz, “La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica”, en *Revista Asturiana de Economía*, no. 25, 2002, p.141.

²² Véase a Eugene Bardach, *The implementation game*, MIT Press, Cambridge, 1977. De acuerdo con el autor, pueden llegar a identificarse hasta dieciséis diferentes “juegos” en la implementación de una política pública. Cuatro de ellos relativos al riesgo de desvío de fondos presupuestales, a los que llama: *easy money*, *budget game*, *easy life* y *pork barrel*. Otros tres juegos se vinculan con la desviación de fines y los denomina: *piling on*, *up of grabs* y *keeping the peace*. Otros cuatro juegos están vinculados con los problemas del control administrativo: el llamado *tokenism*, el *masive resistance*, el *social entropy* y el *management game*. Finalmente, otros cinco juegos, constituyen una amenaza para la necesaria concentración de la energía que reclama una política pública: *tenacity*, *territory*, *nor our problem*, *odd man out* y *reputation*.

En este ensayo he tratado de reunir argumentos para persuadir el lector sobre la enorme importancia que tiene la ética como sustento del servicio profesional de carrera. Pero a diferencia de otras aproximaciones al tema, la que se ha desarrollado en las páginas anteriores no apuesta por una construcción normativa, apoyada en listados de buenas conductas y mejores prácticas para la administración pública, sino en una invitación a recuperar la ética como un propósito deliberado para hacer explícitos los valores en los que se apoya la operación cotidiana del gobierno. En este ensayo no se ha propuesto la construcción de un código de ética, sino el reconocimiento de que las decisiones y las prácticas propias de las organizaciones que hacen posible la acción pública están invariable e inexorablemente afincadas en un sistema de valores y que, por esa razón, dicho sistema debe asumirse como una de las condiciones más relevantes para afirmar el sentido mismo del servicio público.

En otras palabras, lo que he tratado de mostrar es que la ética no es optativa: de manera explícita o implícita, se expresa de todos modos en las conductas realizadas por los seres humanos. Todos apelamos a consideraciones de talante ético cuando decidimos y actuamos ante los dilemas que nos plantea la vida de todos los días. Todos construimos juicios de valor, no sólo para evaluar las conductas de los demás, sino sobre todo para tomar decisiones sobre las nuestras. Todos tenemos un cuadro de valores de referencia que nos informan lo que es bueno y lo que es malo, incluso según las circunstancias que nos rodean. Todos actuamos finalmente a partir de esas valoraciones que, sin embargo, no hacemos solos: todas ellas se desprenden de nuestras biografías y de nuestros entornos, de la convivencia con los demás y de nuestro papel en las relaciones que establecemos.

Por otra parte, en este texto he intentado situar la importancia de la ética en el espacio público. Si bien los dilemas que debemos afrontar como seres humanos se presentan inexorablemente en la convivencia con los demás, los que nos interesan aquí son aquellos que afectan especialmente al servicio público. Es decir, aquellos que se refieren a quienes han asumido una responsabilidad específica como servidores públicos y que, por lo tanto, no deben apelar simplemente a sus convicciones personales y a sus propios cuadros de valores individuales como respuesta ante las disyuntivas de su labor. En ese sentido, he explicado que buena parte del desarrollo de la ética desde la modernidad hasta nuestros días se ha apoyado, justamente, en la importancia de distinguir entre la esfera privada y la esfera pública: dos territorios que, aun cuando mantienen vínculos inocultables, responden sin embargo a imperativos distintos. De modo que, en nuestros días, no basta argüir un sistema de valores privado e individual para responder éticamente ante las exigencias que se le plantean a quien ocupa un puesto derivado de la acción pública. Quien actúa a nombre de los demás está obligado a hacerse cargo de las consecuencias que tienen sus actos y decisiones en la vida de quienes dependen de ellos. De ahí la importancia de la ética de la responsabilidad, como la llamó Max Weber, que ha de

formar parte del sistema de valores de cualquier individuo que haya aceptado realizar su tarea profesional en la esfera pública y cuya conducta, a despecho de cualquier otra consideración sobre sus virtudes privadas, ha de juzgarse por los efectos que cause en la convivencia de todos. Una posición ética que tampoco es optativa, pues los recursos que utiliza el servidor público no le pertenecen en absoluto, sino que forman parte de los medios que la sociedad ha puesto en sus manos para realizar una tarea que afecta la vida de otros.

A lo largo de este texto también he tratado de argumentar que, si bien la ética de la responsabilidad es válida para cualquiera que ejerza un poder político o burocrático, en el régimen democrático el espacio público cobra aun mayor relevancia que en cualquier otro sistema de gobierno. En la democracia, el espacio público se asume como algo que pertenece a todos los ciudadanos: nadie puede arrogarse el derecho de emplearlo para obtener beneficios privados, bajo ninguna circunstancia. El espacio público en un régimen democrático supone la existencia de recursos y medios que nos pertenecen a todos, y cuya apropiación privada e ilegítima equivale a un acto de corrupción. Cualquier forma que adopte esa apropiación, que no se desprenda de los procedimientos específicos que la propia sociedad democrática se ha dado para regular la convivencia social, debe entenderse de hecho como un acto inequívocamente corrupto. No sólo aquellos que se refieren a la desviación de los presupuestos públicos para obtener beneficios privados, sino también a cualquier otro medio dispuesto por la sociedad para beneficio de todos, incluyendo el empleo público. En ese sentido, no existiría ninguna razón éticamente válida para sancionar de manera desigual a quien se lleva el dinero público a casa, que a quien lo utiliza para ofrecer empleos a los suyos. Como tampoco la habría para castigar a quien utiliza los bienes públicos para mejorar su calidad de vida privada, mientras se premia a quien distribuye puestos pagados con el erario sin más argumento que la amistad o la lealtad personal de quienes han de ocuparlos.

Pero el espacio público no solamente es ese lugar común, como lo ha llamado Nora Rabotnikof, que nos pertenece a todos sino que también ha de ser conocido y abierto: transparente y accesible. En un régimen democrático, el ocultamiento de la información pública y la exclusión por razones ajenas al mero cumplimiento de la ley son éticamente inaceptables. De ahí que los valores que sostienen un servicio profesional de carrera sean, a la vez, los mismos que refuerzan y consolidan el espacio público democrático. Sería tan inexplicable como inaceptable que unos y otros fueran distintos: la administración pública no podría desplegar en contra de esos valores, sin causar un daño mayor a la ética democrática. De ahí que sea necesario identificar y sancionar las conductas que, en la práctica, tienden a oponerse a la consolidación de la ética pública. En este texto identifiqué varias de ellas, cuya existencia no sólo actúa en contra de la eficacia de la administración pública en su conjunto, sino también de la consolidación del régimen democrático. En contrapartida, he tratado de subrayar que el apego de los servidores públicos a los valores de la ética

pública constituye una de las condiciones más importantes para la consolidación de la democracia en el largo plazo.

Finalmente, este texto ha identificado cinco desafíos puntuales a la ética que debería prevalecer en todo servicio profesional de carrera. Los dividí en dos apartados: de un lado, los que considero externos al funcionamiento propio de ese sistema de gestión del capital humano dedicado al servicio público; y de otro, los que se desprenden del funcionamiento cotidiano de los órganos y las dependencias del Estado. Identifiqué a los primeros por su sentido: los que se refieren a la captura ilegítima de los puestos burocráticos desde los cargos de elección popular y el poder partidario, y los que apuntan al control del espacio público desde los órganos de dirección del Estado. Ambos responden a lógicas diferentes, pero coinciden en su propósito de desafiar la ética mediante la apropiación privada del empleo público. Son también los desafíos más extendidos cuando la democracia no está completamente asentada y, sin duda, son los que tienen más argumentos para tratar de justificar el uso faccioso del capital humano pagado con dinero público, para fines vinculados con ambiciones políticas personales. Son, probablemente, los enemigos más poderosos de la ética pública.

Los desafíos de carácter interno, por su parte, han sido identificados por los nombres que les ha dado la extensa literatura que se ha escrito sobre ellos: la trampa de los procedimientos, el riesgo de la discrecionalidad y la asimetría de la información. Se trata de fenómenos burocráticos que, sin embargo, no pueden pasar inadvertidos para la ética pública en tanto que responden a valores opuestos. Los tres describen conductas que tienden a privilegiar los intereses parciales de grupos y camarillas arraigadas en puestos públicos, cuya dinámica sacrifica el cumplimiento del interés general. Ya sea para proteger el empleo propio mediante argucias legales y un supuesto apego a los procedimientos establecidos, mientras se abandona el espacio público y el propósito de las políticas emprendidas por el gobierno; ya sea mediante el uso parcial de los márgenes de discrecionalidad con los que cuentan invariablemente los cargos de dirección burocrática; o ya sea a través del uso faccioso de la información que se produce en las tareas de gobierno. Los tres fenómenos aquí descritos comparten su carácter de desafío abierto a la ética pública en general, y al desempeño del servicio profesional de carrera, en particular.

En suma, lo que este ensayo ha buscado es advertir que el servicio profesional de carrera es, a un tiempo, uno de los mejores instrumentos que se ha dado el mundo occidental para afincar la ética pública en la función de gobierno y una forma de organizar la administración pública que también debe hacer explícitos los valores en los que se asienta. La ética pública no sólo importa por razones morales individuales, sino porque tras ella se encarnan las conductas que hacen posible cumplir propósitos compartidos en una sociedad democrática. La ética no es un asunto cosmético: es la base que revela y afirma el sistema de valores que nos permite la convivencia. Y en ese sentido, es también el

punto de partida indispensable para construir y consolidar un servicio profesional de carrera de largo aliento.

Bibliografía

- Arendt, Hannah, *Tiempos presentes*, Gedisa, Barcelona, 2002.
- , *El resplandor de lo público*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1994.
- , *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993; y *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid, 1988.
- Bardach, Eugene, *The implementation game*, MIT Press, Cambridge, 1977.
- Camps, Victoria, *Historia de la ética*, Crítica, Barcelona, 1999.
- , *La imaginación ética*, Ariel, Madrid, 1991.
- Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno: estrategias para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- González García, José, *La máquina burocrática. Afinidades electivas entre Max Weber y Kafka*, Editorial Visor, Madrid, 1989.
- Gutman, Amy y Thompson, Dennis, *Ethics and politics*, Nelson Hall Publishers, Chicago, 1998.
- Kafka, Franz, *El proceso*, Editorial Premia, México, 1989; y del mismo autor, *El castillo*, Editorial Premia, México, 1982.
- Kung, Hans (coord.), *Reivindicación de una ética mundial*, Editorial Trotta, Madrid, 2000.
- Lakatos, Imre, *The methodology of scientific research programmes*, Cambridge University Press, New York, 1978; y del mismo autor, *For and against the method: including Lakatos's lectures on scientific method and the Lakatos feyer*, University of Chicago Press, 1999.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Merino, Mauricio, "Reflexiones sobre la ética pública en México", en Revista Nexos, no. 333, septiembre 2005, México.
- , "Sobre la prudencia", en Revista Este País, diciembre 1999, México.
- , "Un lugar común", Periódico El Universal, México, D.F., 25 de febrero de 2006.
- , "Corrupción y servicio profesional en México: una mirada desde la cultura política", en Antología de lecturas básicas, Modulo II, Instituto Federal Electoral, México, 2000.
- , "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", en Revista IA-PEM, núm. 31, México, julio-septiembre, 1996.
- , *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

- Peters, Guy, *La política de la burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM, México, 2005.
- Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, Editorial Grijalbo, México, 2003.
- Savater, Fernando, *Ética para amador*, Ariel, Barcelona, 1991.
- , *El valor de elegir*, Ariel, Barcelona, 2003.
- Stiglitz, Joseph, *Information and the change in the paradigm in economics*, Prize lecture, Columbia Business School, New York, diciembre de 2001.
- Tugendhat, Ernst, *Lecciones de ética*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1997.
- Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, Cuadernos de transparencia no.5, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2005
- Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza Editorial, México, 1997.
- , *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Edición 1983, México.
- Wilson, Woodrow, “The study of administration”, en MOSHER, Basic literature of American Public Administration 1787-1950, Holmes y Meier, New York, 1981.

Lectura 2

Tomada de: Jeremy Pope, "Ética del servicio público, monitoreo de bienes y prueba de integridad", en *El Libro de Consulta de TI 2000*, Alemania, Transparencia Internacional, 2000.

Ética del Servicio Público, Monitoreo de Bienes y Prueba de Integridad

El gobierno tiene o no tiene integridad. No es posible tener sólo un poco de integridad. La administración se mantiene o cae con la integridad del gobierno; cualquier disminución en la integridad del gobierno significa que el gobierno pierde la confianza del público. Y sin la confianza del público, la democracia no funciona. Entonces ya no hay democracia. Esa es una imagen atemorizante.

Catherine I. Dales, Ministro del Interior, durante una presentación ante la Conferencia Anual de la Unión de Autoridades Locales Holandesas, Junio de 1992

De manera creciente, se ha enfatizado la necesidad de impulsar y mantener altos niveles de ética en el sector público. Existe, casi universalmente, una sospecha constante en muchos países de que los servidores públicos (tanto los miembros del servicio público como sus jefes políticos) han estado forrando sus bolsillos a expensas del público, de manera que ahora se escuchan llamados en todos los continentes para monitorear particularmente los bienes de los encargados de la toma de decisiones de alto rango en el sector público. Estas sospechas están alimentadas por escándalos que tienen implicaciones morales serias, dadas a conocer casi todos los días, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

En los países desarrollados, las presiones sobre el servicio público provienen de varios sectores. Incrementos en las privatizaciones y en la contratación de funciones tradicionalmente pertenecientes al gobierno; el traspaso de responsabilidades, incluyendo la responsabilidad financiera dentro de las organizaciones del servicio público; mayores presiones de apertura y un escrutinio más intensivo por parte de los medios sobre el sector público; un cabildeo cada vez mayor y más creciente por parte de quienes se encuentran ansiosos por apoderarse de los asuntos del gobierno; y una voluntad creciente de parte de los miembros del público por presentar quejas cuando la calidad de los servicios es pobre. Todos estos elementos han contribuido a ese aumento en la concientización sobre la necesidad de tomar medidas para fortalecer el sustento ético sobre el cual funciona el servicio público.

Reformas recientes en materia de manejo público que conllevan a una mayor transferencia de responsabilidades por parte de los servidores públicos y nuevas formas en la prestación de servicios públicos, han desafiado los valores tradicionales dentro del servicio público. Teniendo más personal contratado de alto rango, además de otros cambios en el medio ambiente del servicio público, las calidades en la lealtad pueden ser más elusivas. Quizás la ética no haya cambiado, pero al conducir un servicio civil moderno, se han ampliado áreas de discreción en muchos sectores.¹

En los países en desarrollo, y en transición, el problema es todavía mucho mayor. Ahí, para empezar, el servicio público ha tendido a ser disfuncional, y con mucha frecuencia también está profundamente afectado por la corrupción sistémica. Existirían suficientes razones para justificar acciones proactivas en el frente de la ética, incluso sin que hubiera una presión adicional generada por los intentos de "modernizar" un servicio público que no estaba desempeñándose adecuadamente, incluso bajo las reglas anteriores.²

-
1. *Ver An Ethics Framework for the State Sector, agosto 1999, de la Comisión de Servicios Estatales, Wellington, Nueva Zelanda.*
 2. *Por ejemplo, la carta anual a los Jefes Ejecutivos, que delineaba una serie de acciones y medidas que se esperaba de parte de la Revisión del Desempeño Departamental de 1997/98 realizada por la Comisión del Servicio Estatal, incluía que cada*

Una de las preocupaciones fundamentales en todos los países, es la sospecha creciente, con frecuencia tan sólo con pruebas anecdóticas para apoyarla, de que los estándares en la vida pública están decayendo. Esta sospecha puede estar alimentada, al menos en los países desarrollados, por un cambio en la forma como el público percibe la administración pública. Lo que una vez era una relación puramente administrativa se ha transformado en una relación comercial: la administración pública ha llegado a ser vista como productora y proveedora de ciertos bienes y servicios, transformando a los ciudadanos en consumidores. Al suceder este cambio, el punto focal se ha dirigido a aspectos tales como la eficiencia, los productos y la calidad, desviando quizás la atención de los asuntos menos susceptibles de ser medidos, tales como las actitudes y las convicciones.³ Mas aún, los servidores públicos viven en el mundo real, y la modificación de las actitudes en sus propias comunidades, y de manera particular cualquier ambivalencia creciente sobre lo que es o no es una conducta aceptable, sólo hace que la tarea de la conducción ética sea al mismo tiempo más difícil y más necesaria.

¿Por qué un planteamiento sustentado en la ética?

La integridad puede encontrarse bajo presión de diversas formas, no solamente a partir de una corrupción clara y directa, sino también y sobre todo, a partir del uso indebido del poder. Y el "uso indebido del poder es un concepto amplio, que abarca la degeneración, la descomposición y la erosión de estándares de conducta...(intensificándose) hasta llegar al fraude y a la corrupción".⁴

La mayoría de las personas preferirían ser y ser vistas como honestas y respetadas por su integridad personal, tanto por ellas mismas como por su familia y amigos. Si este supuesto es correcto, esto nos ofrece el punto de partida para un sistema de conducción de la ética que tiene el potencial de minar seriamente las malas conductas éticas, tomando en cuenta el hecho de que la transgresión puede ser tanto el resultado de malos entendidos y percepciones equivocadas como de una ilegalidad flagrante.

Un planteamiento sustentado en la ética es esencialmente preventivo y, por ello, una ruta mucho más rentable que otra que descansa en la lógica del garrote para obligar al cumplimiento y seguir el camino de la persecución. Un servicio público motivado es preferible a otro que opere con base en el temor y la aprehensión, y donde cualquier ejercicio de la iniciativa personal, por más bien intencionada que sea, invita a la investigación y a una posible censura.

departamento definiera un código de conducta y una política de conflicto de intereses. De manera particular, la Comisión esperaba ver pruebas de:

- la elaboración de un código de conducta que abordara la naturaleza del asunto;
 - el desarrollo de estrategias para inculcar, reforzar y monitorear la conducta ética; por ejemplo, planes que abordaran temas de integridad en las declaraciones de misión/visión/valor; estrategias de recursos humanos; políticas de información;
 - planteamientos sistemáticos sobre la consulta al público;
 - directrices para la contratación;
 - mecanismos para enfrentar el conflicto de intereses;
 - medios efectivos de comunicación con el público;
 - el desarrollo de concepciones claras sobre las obligaciones estatutarias y regulatorias; y
 - el desarrollo de un entendimiento común de lo que significa el interés público en el contexto de la organización.
3. Vargas Moniz, Portugal: *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service, 1995, OCDE.*
 4. Johan Maas, *The Netherlands: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service, 1995, OCDE.*

Descoordinado, no sistemático, unilateral, no participativo...

Un Ministro portugués ha descrito la respuesta tradicional del estado a la ética como "descoordinada, no sistemática, unilateral, no participativa" y sujeta a la explotación con propósitos político-partidistas: La intervención no era coordinada, debido a que no se delineó un plan por anticipado y no se designó un solo centro de responsabilidad de las acciones. No se tomó en cuenta ni la oportunidad de las iniciativas ni cómo dichas iniciativas podrían interactuar, y los diversos centros de poder administraron sus reformas sin ninguna coordinación entre ellos. Aunque el departamento responsable de la modernización administrativa se encontraba detrás de la mayoría de las iniciativas, es indudable que éstas últimas estuvieron con frecuencia en contra de las sensibilidades, y a veces de la metodología, de otros departamentos de gobierno. Otra característica de la intervención de las autoridades es que ésta no era sistemática. Las medidas emitidas fueron tomadas de manera individual y estaban desconectadas entre sí, sin ningún seguimiento en su aplicación: todas ellas, e incluso las que consistían en leyes y estándares, fueron ejecutadas con la esperanza de que los servidores públicos las aceptarían de manera espontánea, por iniciativa propia. Así era básicamente para todas las ideas principales concernientes a la modernización administrativa, las cuales, una vez más, fueron hechas circular como un asunto de curso corriente, sin importar si la gente involucrada las tomaba en serio. Si bien es cierto que se llevaron a cabo esfuerzos para crear una intensa familiaridad y capacitar al personal durante la introducción del Código de Procedimientos Administrativos, el cual, como vehículo para transmitir la ética profesional, era tan importante, si no es que más que el Código de Conducta del Servicio Público, parecería que esta capacitación se enfocó más en los procedimientos operacionales que en los principios de acción administrativa relacionados con la conducta. El tercer rasgo es que la acción fue unilateral. En la medida en que se volvió clara la necesidad de hacer algo acerca de la ética, las autoridades políticas respondieron imponiendo medidas específicas en sectores particulares sin consultar a la gente involucrada. Un buen ejemplo de esto es el Código de Conducta del Servicio Público, que fue diseñado desde las oficinas Ministeriales privadas y sólo después fue enviado a la gente para la cual estaba destinado, a la cual se le impidió, por tanto, tener algún papel en la preparación de un documento tan importante. Los valores fueron definidos no de abajo hacia arriba, sino dictados al servicio público por

Dicho planteamiento también puede enfrentar de una manera más apropiada la posición en la que los servidores públicos pueden encontrarse en algunos países en desarrollo, en los cuales las sociedades tradicionales esperan que aquellos en posiciones de poder hagan uso de él para promover los intereses de su familia o clan, en lugar del interés general del público.

Dos comentaristas de África han señalado que buena parte de la investigación sobre las causas de la corrupción administrativa en su continente, se ha enfocado en la persistencia de los valores y costumbres tradicionales (usualmente formas de nepotismo) que entran en conflicto con los requisitos de una burocracia moderna. Ellos observan que los burócratas africanos (así como en otros países en desarrollo) se encuentran con frecuencia con dos conjuntos de valores.

Aunque el funcionario haya sido capacitado bajo las normas de las organizaciones modernas, el peso de la tradición es tal que, incluso cuando el burócrata mismo no profesa una creencia pública sustentada en valores tradicionales, éste se encuentra aún sujeto a una presión constante para renunciar a dichas normas. Por ejemplo, para evitar acusaciones de ingratitud, los políticos y servidores civiles de alto rango deben rodearse de los miembros de su clan así como de sus parientes más cercanos. Esta situación conduce a algunos servidores públicos a experimentar dificultades para ajustarse a los requisitos impersonales, desinteresados y legalistas de una burocracia moderna.⁵ Una ruta sustentada en la ética es claramente la más apropiada.

También es importante que el código de ética se ajuste a las condiciones de la sociedad para la cual ha sido diseñado. Mientras que en un país desarrollado puede tener sentido prohibirle a un funcionario que se comprometa en una actividad del sector privado, en algunos países en desarrollo esto es por completo irreal. Actividades de cierto tipo del sector privado pueden ser una necesidad cuando la remuneración obtenida en el sector público es muy baja. El reto es entonces cómo conducir de manera efectiva una situación en la que los funcionarios públicos se encuentran frecuentemente involucrados en actividades del sector privado.

Tal como lo señaló un comentarista sobre África:

Los Códigos de Ética deben ser de tal naturaleza que a los líderes no se les convierta en misioneros afectados por la pobreza ni tan pobres como ratones de Iglesia. Los Códigos tampoco deben ser tan duros e impracticables como para atemorizar a líderes potenciales de asumir papeles de liderazgo.⁶

Descoordinado, no sistemático, unilateral, no participativo... Un Ministro portugués ha descrito la respuesta tradicional del estado a la ética como "descoordinada, no sistemática, unilateral, no participativa" y sujeta a la explotación con propósitos político-partidistas: La intervención no era coordinada, debido a que no se delineó un plan por anticipado y no se designó un solo centro de responsabilidad de las acciones. No se tomó en cuenta ni la oportunidad de las iniciativas ni cómo dichas iniciativas podrían interactuar, y los diversos centros de poder administraron sus reformas sin ninguna coordinación entre ellos. Aunque el departamento responsable de la modernización administrativa se encontraba detrás de la mayoría de las iniciativas, es indudable que éstas últimas estuvieron con frecuencia en contra de las sensibilidades, y a veces de la metodología, de otros departamentos de gobierno. Otra característica de la intervención de las autoridades es que ésta no era sistemática. Las medidas emitidas fueron tomadas de manera individual y estaban desconectadas entre sí, sin ningún seguimiento en su aplicación: todas ellas, e incluso las que consistían en leyes y estándares, fueron ejecutadas con la esperanza de que los servidores públicos las aceptarían de manera espontánea, por iniciativa propia. Así era básicamente para todas las ideas principales concernientes a la modernización administrativa, las cuales, una vez más, fueron hechas circular como un asunto de curso corriente, sin importar si la gente involucrada las tomaba en serio. Si bien es cierto que se llevaron a cabo esfuerzos para crear una intensa familiaridad y capacitar al personal

Las organizaciones del servicio público son diferentes. Una organización del servicio público difiere de la mayor parte del resto de las instituciones al punto que la confianza del público en el gobierno puede descansar en su integridad y desempeño. Es especial porque a los funcionarios del servicio público se les confía el manejo de los fondos y recursos públicos, y porque pueden actuar como defensores de la constitucionalidad y probidad en el gobierno.
Introducción a las Series de Principios, Convenciones y Prácticas Guía, OCDE (1995)

5. *Fraud and Corruption: Experiences of Other African Countries*, documento elaborado por N. Mhembere y C. Rukobo, del Zimbabwe Institute of Public Administration and Management (Instituto de Zimbabwe de la Administración y Manejo Públicos), 1992.
6. C. H. M. Barlow, "Ethical Codes for African Administrations: Nature, Content, Limitations and Required Improvements", en *Ethics and Accountability in African Public Service*, de Sadig Rasheed y Dele Olowu (Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y la Asociación Africana para la Administración y el Manejo Públicos, 1993), p.270

Los rasgos esenciales de un sistema efectivo de conducción ética

Una creciente preocupación sobre la corrupción y la disminución de la confianza en la administración pública ha provocado que muchos gobiernos revisen sus planteamientos sobre la conducta ética. Para apoyar estos procesos, la OCDE ha desarrollado un conjunto de principios que ayuden a los países a revisar las instituciones, sistemas y mecanismos que poseen para la promoción de la ética en el servicio público.⁷

Los principios pueden ser adaptados a las condiciones nacionales, y los países pueden encontrar sus propias formas de balancear las diversas aspiraciones y elementos de cumplimiento que les permitan llegar a una estructura que se acople a sus propias circunstancias. Los principios no son, por supuesto, suficientes por sí mismos, sino que proporcionan medios para integrar la conducción de la ética en el ambiente más general de la gestión pública.

1. Los estándares éticos para el servicio público deben ser claros.

Los servidores públicos necesitan conocer los principios básicos y los estándares que se espera apliquen en su trabajo y saber dónde se ubican las fronteras de un comportamiento aceptable.

Se puede lograr esto por medio de una declaración concisa y bien publicitada sobre estándares y principios éticos centrales, por ejemplo bajo la forma de un código de conducta, que genere un entendimiento compartido en todo el gobierno y dentro de la comunidad.

(Nota⁸: El énfasis aquí es en declaraciones amplias de principios. La declaración no debe estar escrita en detalle o ser semejante a una legislación, o ser simplemente una lista de prohibiciones y restricciones. Los valores centrales deben ser el foco de la atención. Estos consisten en valores más altos que los límites menores y mínimos prescritos, por ejemplo, en la ley penal. Existen aquí posibilidades para las aspiraciones. Los códigos de conducta se discuten más adelante, y en el contexto del sector privado se abordan en el capítulo titulado El Sector Corporativo Privado.)

2. Los estándares éticos deben estar reflejados en la estructura legal.

La estructura legal es la base de comunicación de los estándares obligatorios mínimos y de los principios de comportamiento para cada uno de los servidores públicos. Las leyes y las reglamentaciones pueden establecer los valores fundamentales del servicio público y deben proporcionar la estructura guía, de investigación, acción disciplinaria y procesamiento.

(Nota: Este es el contrario del anterior. Cuando se legisla, las aspiraciones del código pueden ser establecidas de manera que se refuercen los valores protegidos por las leyes y reglamentaciones que siguen.)

3. La guía ética debe estar disponible para los servidores públicos.

La socialización profesional debe contribuir al desarrollo del juicio y habilidades necesarias que les permitan a los servidores públicos aplicar los principios éticos en circunstancias concretas. La capacitación facilita la concientización ética y puede desarrollar habilidades esenciales para el análisis ético y el razonamiento moral. El consejo imparcial puede ayudar a crear un ambiente en el cual los servido-

7. *Improving Ethical Conduct in the Public Service: Principles for Managing Ethics in the Public Service, Recomendación del Consejo de la OCDE, abril 23 1998.*

8. *Las Notas son del autor y no forman parte del texto.*

res públicos estén más dispuestos a confrontar y resolver tensiones y problemas éticos. Los mecanismos de guía y consulta interna deben estar disponibles para ayudar a que los servidores públicos apliquen estándares de ética básicos en el lugar de trabajo.

(Nota: Un código que no tenga mentor o consejero es un barco sin timón al garette en un océano tempestuoso. Los servidores públicos necesitan saber a dónde y a quién dirigirse cuando se enfrenten a dificultades potenciales. Estos necesitan ser personas en quienes puedan confiar y con quienes se puedan sentir en confianza.)

4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando se expongan malos comportamientos.

Los servidores públicos necesitan conocer sus derechos y obligaciones en términos de la exposición de malos comportamientos que de hecho acontezcan o sobre los cuales se sospeche dentro del servicio público. Estos deben incluir reglas y procedimientos claros para que sean seguidos por los funcionarios, bajo una cadena formal de responsabilidad. Los servidores públicos también necesitan saber de qué protección pueden disponer en caso de que se expongan malos comportamientos.

(Nota: Un valor central en el servicio público es el compromiso con la ley y con el Estado de Derecho. Este es un valor más alto que cualquier responsabilidad con los superiores, colegas o subordinados, y por ello mismo predomina sobre cualquier reclamo de lealtad por parte del partido político en el poder.

El tema de la "denuncia" es discutido en el capítulo Dándoles una Voz a los Ciudadanos. Jamás debe ser necesario, salvo en los casos más excepcionales, que un servidor público se sienta obligado a salir del sistema para llamar la atención sobre un mal comportamiento. Esta es también un área en la que el sector privado va adquiriendo un mayor interés. Aunque anteriormente los directivos de alto nivel preferían no darse por enterados de los problemas, los directivos más progresistas de hoy en día están dispuestos a asegurarse de que el personal se sienta seguro de dar a conocer sus preocupaciones, de manera que los asuntos se puedan componer o que las impresiones equivocadas se corrijan.

Por ello es importante que los canales oficiales para la presentación de quejas sean confiables (de manera que el personal pueda usarlos sin que se sienta expuesto a las represalias por parte del personal de más alto rango, con respecto al cual pueden estar presentando un informe) y efectivos (de manera que el personal los utilice con la confianza de que sus quejas sean tomadas en serio, y no simplemente ignoradas.)

5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.

Los líderes políticos son responsables de mantener un alto estándar de rectitud en el desempeño de sus responsabilidades oficiales. Su compromiso se demuestra con el ejemplo y tomando medidas que sólo son posibles al nivel político, por ejemplo estableciendo acuerdos legislativos e institucionales que refuercen el comportamiento ético y establezcan sanciones en contra de los malos comportamientos, proporcionando apoyo y recursos adecuados para las actividades relacionadas con la ética en todo el gobierno y evitando la explotación de las reglas y leyes de ética con propósitos políticos.

(Nota: A menos que los líderes políticos demuestren sus altos estándares, éstos carecen de la autoridad moral sobre la cual sustentar su voluntad de reprimir a otros que se salgan de la línea. Es una verdad de Perogrullo que "el pez se descompone desde la cabeza", y la experiencia ciertamente sugiere que cuando el comportamiento de los superiores es visto como incorrecto, una incorrección similar se genera entre los subordinados. Es importante que los líderes políticos articulen claramente su apoyo incondicional e insistan sobre altos estándares éticos.)

6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio.

El público tiene el derecho a saber cómo las instituciones públicas ejercen el poder y aplican los recursos confiados a éstas. El escrutinio público se debe facilitar por medio de procesos transparentes y democráticos, con vigilancia por parte de la legislatura y acceso a la información pública. La transparencia se debe fortalecer aún más por medio con medidas tales como los sistemas de divulgación y el reconocimiento al papel de los medios activos e independientes.

(Nota: Una administración corrupta e ineficiente deseará protegerse de sus limitaciones negándose a dar acceso a la información. La disposición de canales para la información, y los derechos de acceso constituyen antídotos importantes para este mal. Mientras mayor sea la transparencia, menores serán las sombras.)

7. Deben existir directrices claras para la interacción entre el sector público y el privado.

Reglas claras que definan los estándares éticos deben guiar el comportamiento de los servidores públicos en su relación con el sector privado, por ejemplo en lo referente a la licitación pública, a la contratación de servicios y bienes o a las condiciones del empleo público. Una mayor interacción entre el sector público y el privado demanda que se ponga más atención en los valores del servicio público y se exija que los socios externos respeten los mismos valores.

(Nota: Gran parte de la "gran corrupción" que afecta a las administraciones de hoy en día en todo el mundo tiene lugar en la interface entre los sectores público y privado. Se da atención especial a este asunto en el capítulo titulado "Las adquisiciones y licitaciones: donde los sectores público y privado hacen negocios". El asunto del respeto de los valores compartidos no es exclusivo del servicio público. Actores líderes en el sector privado, también se encuentran cada vez más preocupados por garantizar que sus propios socios del sector privado respeten y compartan los principios empresariales centrales a los cuales se suscriben.)

8. Los directivos deben demostrar y promover una conducta ética.

Un ambiente organizacional en el que altos estándares de conducta sean promovidos proporcionando incentivos apropiados para el comportamiento ético, tales como condiciones de trabajo adecuadas y evaluaciones de desempeño efectivas, tiene un impacto directo sobre la práctica cotidiana de los valores y estándares éticos del servicio público. Los directivos juegan un papel importante en este aspecto, proporcionando un liderazgo consistente y sirviendo como modelos en términos de ética y conducta en su relación profesional con los líderes políticos, con otros servidores públicos y con los ciudadanos.

(Nota: Este principio refleja, en el contexto de los directivos, las mismas preocupaciones contenidas en el Principio 5 de arriba.)

9. Las políticas de administración, los procedimientos y las prácticas deben promover la conducta ética.

Las políticas y prácticas de administración deben demostrar el compromiso de una organización con los estándares de ética. No es suficiente que los gobiernos tengan sólo estructuras basadas en reglas o sustentadas en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí solos pueden motivar, de manera inadvertida, a que algunos servidores públicos ejerzan sus funciones simplemente al filo del mal comportamiento, argumentando que si no violan la ley, ello significa que están actuando éticamente. La política de gobierno debe no solamente delinear los estándares mínimos por debajo de los cuales las acciones de un funcionario de gobierno no serán toleradas, sino que también debe articular con claridad un conjunto de valores de servicio público a los que los empleados deben aspirar.

(Nota: Este Principio enfatiza la importancia de los aspectos de aspiración de la conducta ética, y la necesidad de evitar un planteamiento minimalista, amparado en las reglas y bajo el cual todo aquello que no se encuentra expresamente prohibido está implícitamente permitido.)



10. Las condiciones del servicio público y la administración de los recursos humanos deben promover la conducta ética.

Las condiciones del empleo en el servicio público, tales como las posibilidades futuras de carrera, el desarrollo profesional, una remuneración adecuada y políticas de administración de los recursos humanos, deben crear un ambiente conducente al comportamiento ético. Haciendo uso de principios básicos, tales como el mérito, consistentes con el proceso cotidiano de reclutamiento y promoción, se ayuda a operacionalizar la integridad en el servicio público.

(Nota: La conducta ética debe ser promovida, así como la conducta no ética puede ser contagiosa. Si el nepotismo, el favoritismo y la aplicación selectiva y la renuncia a la aplicación de las reglas están teniendo lugar, se puede esperar que los estándares de todos entren bajo presión.)

11. Los mecanismos adecuados para la rendición de cuentas deben estar ubicados en su lugar dentro del servicio público.

Los servidores públicos deben rendir cuentas de sus acciones ante sus superiores y, de manera más general, ante el público. La rendición de cuentas debe enfocarse tanto al cumplimiento de las reglas y los principios éticos como al logro de resultados. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser internos en un organismo y también abarcar a todo el gobierno, o pueden ser proporcionados por la sociedad civil. Los mecanismos que promuevan la rendición de cuentas pueden ser diseñados para proporcionar controles adecuados y al mismo tiempo permitir una administración apropiadamente flexible.

(Nota: La corrupción y la ineficiencia florecen en un ambiente desprovisto de rendición de cuentas. Sobre este tema, el Ombudsman desempeña un papel particularmente importante.)

12. Deben existir procedimientos y sanciones apropiados para enfrentar las malas conductas.

Los mecanismos para la detección y la investigación independiente acerca de malos comportamientos tales como la corrupción, son una parte necesaria de una infraestructura de la ética. Es necesario contar con procedimientos y recursos confiables para el monitoreo, información e investigación de faltas a las reglas del servicio público, así como con sanciones administrativas o disciplinarias conmensurables para desmotivar los malos comportamientos. Los directivos deben ejercer un juicio apropiado en el uso de estos mecanismos cuando sea necesario actuar.

(Nota: Los mecanismos necesitan ser justos y confiables. Deben proteger a los inocentes e ingenuos, así como deben detectar y dar a conocer a los culpables. Las penas, cuando sean aplicables, deben ser proporcionadas y deben ser aplicadas de manera consistente. Un régimen de sanciones que sea idiosincrático y visto como no confiable por el personal, puede socavar seriamente los esfuerzos dirigidos a elevar y proteger los estándares éticos en general).

Creación de códigos de conducta en el sector público

Los códigos de conducta en el sector público, así como los del sector privado y en las profesiones, están teniendo un papel cada vez mayor en el desarrollo de sistemas nacionales de integridad. Estos permiten establecer cami-

9. Los códigos de conducta pueden cubrir, por ejemplo, a Ministros, legisladores, a todo el servicio público, a departamentos o agencias individuales, y a una profesión en particular dentro del servicio público. Ejemplos de códigos se pueden encontrar en la sección de Mejores Prácticas en la versión de Internet de este Libro, en <http://www.transparency.org>. Los códigos de conducta se discuten también en el capítulo "El sector privado corporativo".

nos para el desarrollo de estrategias preventivas.⁹ Obviamente, si desde el principio los funcionarios actúan apropiadamente y con base en el entendimiento, cualquier problema será minimizado.

Sin embargo, tal como lo hemos advertido, los códigos del sector privado tienden a ser diseñados desde arriba, por funcionarios públicos de alto rango o directivos, y luego remitidos al personal de menor jerarquía. Con muy poca frecuencia el personal de todos los niveles se involucra activamente en la preparación del código. El resultado es no sólo que el código falla en reflejar adecuadamente las situaciones y aspiraciones del personal de todos los niveles, sino que existe una ausencia completa de apropiación. En algunos aspectos, la forma en que el código es elaborado es tan importante como el código mismo.

También es importante que el código tenga un tono aspiracional al menos en parte, en lugar de ser simplemente una larga lista de acciones prohibidas. Esto le da un carácter positivo en lugar de una apariencia prohibitiva semejante a un estatuto penal.

Una vez que se termina de elaborar un código, muchos consideran que el proceso culmina ahí. Sin embargo, para ser efectivo, el código debe ser divulgado en toda la organización y a los actores externos (incluyendo el público en general), de manera que todos conozcan su contenido. Más aún, debe darse una capacitación regular, de manera que grupos de funcionarios se reúnan de vez en cuando para discutir los dilemas que surgen de la vida real.

La interpretación del código también es importante. Debe proteger al personal que cumple con él. Por esta razón, un código efectivo habrá designado por lo general un recurso de asesoría y guía para el personal que tenga dificultades en determinar cuál es su posición. Incluso si el consejo que se le da al funcionario resulta no ser tomado correctamente, cuando haya habido una divulgación amplia de hechos relevantes y cuando el consejo haya sido seguido, él o ella deberán ser considerados como no culpables.

Una 'Oficina de Ética de Gobierno': el planteamiento de los EE.UU.¹⁰

Para que sea efectiva, la responsabilidad general del desarrollo de la ética pública y la capacitación debe radicar claramente en una agencia particular de gobierno. Frecuentemente se la ubica dentro del Ministerio de Administración del Gobierno.

Sin embargo, en un novedoso experimento (y como secuela del escándalo de Watergate), los Estados Unidos crearon en 1978 una Oficina de Ética de Gobierno (OGE por sus siglas en inglés).¹¹

La OGE proporciona liderazgo en materia de políticas y dirección en el programa de ética dentro del sector Ejecutivo del gobierno. Este sistema es descentralizado, y cada departamento u organismo es responsable de la conducción de su propio programa de ética. Esta responsabilidad descansa en la jefatura de cada organismo, quien a su vez nombra a un Funcionario Designado de la Agencia para asuntos de Ética o "DAEO" quien es responsable de la conducción cotidiana del programa de ética.

La OGE ha emitido un conjunto uniforme de Estándares de Conducta Ética para los Empleados de la Rama Ejecutiva que se aplican a todos los funcionarios y empleados de los organismos y departamentos de la misma.

10. La descripción se toma de Stuart Gilman, *The United States Federal Government: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service*, OCDE, diciembre de 1995.

11. La oficina fue establecida por la Ley de Ética de Gobierno de 1978, como un área dentro de la Oficina de Administración de Personal. Fue elevada de rango en 1989, cuando el Congreso estableció que la Oficina de Ética de Gobierno se separara para formar una agencia dentro del área Ejecutiva. La OGE es administrada por un Director nombrado por el Presidente, con el consejo y consentimiento del Senado, por un período de cinco años. Una descripción completa del esquema organizacional de la OGE, incluyendo los Estándares de Conducta, Principios de Conducta Ética, descripciones y normas del sistema de divulgación financiera, cartas informales de consejo y memoranda, materiales de capacitación y legislación relevante a la ética, está disponible en Internet en www.usoge.gov.

Estas reglamentaciones contienen una declaración de catorce principios generales que deben guiar la conducta de los empleados Federales. Un concepto central en estos principios es que el servicio público es un fideicomiso público. Los empleados Federales deben ser imparciales en sus acciones y no deben usar su cargo público para obtener una ganancia privada. Estas reglamentaciones también contienen estándares específicos que proporcionan una guía detallada para varias áreas: regalos provenientes de fuentes externas, regalos entre empleados, conflictos de intereses financieros, imparcialidad, búsqueda de empleo, mal uso de una posición y actividades externas. Las reglas se hacen cumplir a través del proceso normal disciplinario.

La Oficina también ha implementado sistemas uniformes de divulgación financiera. Estos sistemas, públicos y confidenciales, se hacen cumplir en todos los organismos y están sujetos a una revisión periódica por parte de la OGE.

La OGE mantiene una estrecha relación con los funcionarios de ética en cada una de las 129 oficinas de organismos de ética en toda la rama Ejecutiva a través de su sistema de oficiales de despacho. Cada uno de los oficiales de despacho de la OGE tiene un portafolio de organismos cliente a quienes sirven proporcionando información, asesoría y dando asistencia de programas. La OGE también conduce con regularidad revisiones de los programas de ética de los organismos y hace recomendaciones apropiadas para el mejoramiento de los sistemas de divulgación financiera, de asesoría, capacitación y otros asuntos relativos al programa.

LA OGE conduce con regularidad talleres de capacitación para los oficiales de ética, tanto de Washington D.C. como de otras ciudades de los Estados Unidos. La OGE ha establecido un centro de información de ética en su oficina, el cual pone a disposición de las agencias de la rama Ejecutiva materiales educativos. Tiene un boletín y lleva a cabo una conferencia anual sobre ética para intercambiar información y construir una comunidad fuerte en materia de ética. Un boletín electrónico proporciona abundancia de información a la comunidad en materia de ética, de una forma rápida, conveniente y directa.

Al mismo tiempo, los organismos pueden completar de manera individual los amplios estándares de la rama Ejecutiva con reglas limitadas, diseñadas para cumplir necesidades específicas. Algunas de las áreas consideradas dentro de los estándares suplementarios de los organismos incluyen los intereses financieros prohibidos, las actividades externas prohibidas y la aprobación previa para la realización de actividades externas.

En los años recientes varios países han seguido el camino tomado por los EU, incluyendo Argentina y Sudáfrica.

El planteamiento Queensland.¹²

La Ley del Servicio Público de Queensland de 1996 subraya la expectativa tradicional de los Ministros de Estado, en el sentido de que los servidores públicos profesionales sean apolíticos, de que le respondan al Gobierno del momento y de que sean sensibles a los objetivos de su programa. Una decisión para reforzar los aspectos del "servicio de carrera" del empleo en el Servicio Público fue articulada en 1997 y es apoyada por disposiciones de empleo, despliegue y apelación dentro de la Ley.

De manera separada, la estructura de valores que define la integridad del Servicio Público-profesionalismo, ética (por ejemplo, conducta personalmente desinteresada dentro del cargo), y servicio a la comunidad se encuentra definida por la Ley de Ética del Servicio Público, promulgada en 1994.

Queensland es la única jurisdicción de Australia, y una de las pocas en el mundo, que ha promulgado una legislación específica para la conducta ética en la administración pública. La Ley de Ética del Servicio Público

12. Howard Whitton, *The Ethics of Managing Risk: A Public Sector Ethics Perspective*, (mimeo), julio de 1999. Conversaciones con Howard Whitton proporcionaron gran parte de la información de esta sección.



de 1994 y su legislación acompañante, la Ley de Protección a los Delatores de 1994, constituyen los primeros ejemplos en Australia de legislación específicamente concerniente a la ética, que busca garantizar estándares profesionales altos en el sector público al requerir de los Jefes de los Departamentos del Ejecutivo el desarrollo de códigos, su accesibilidad al personal y al público, la institución de la capacitación y la inclusión de declaraciones de instrumentación en el informe anual del departamento. La legislación reconoce claramente la necesidad de que la administración pública sea ética, profesional y que rinda cuentas.¹³

La Ley de Ética del Sector Público articula explícitamente un conjunto de expectativas profesionales, valores de "socialización", que habían sido en Queensland, hasta 1988, el único tema de la convención. Ambas Leyes fueron una respuesta ante un reclamo explícito de parte de los empleados y directivos por una mayor certeza sobre lo que se esperaba de ellos en su lugar de trabajo. Este reclamo estaba alimentado por preocupaciones cotidianas sobre justicia, equidad, capacidad de respuesta, e integridad y por las expectativas de la comunidad de que los malos comportamientos de los funcionarios serían contrarrestados de manera efectiva por el mismo sistema.

La Ley de Ética del Servicio Público 1994 (Queensland)

La Ley, tal como fue aprobada, establece cinco principios base para las "Obligaciones Éticas", también especificadas en la Ley. Éstos también deben ser la base para los Códigos de Conducta de cada agencia en lo específico. Las agencias individuales del sector público están obligadas a desarrollarlos, en consulta con el personal afectado y los intereses comunitarios relevantes.

Los valores en que se enmarca esta Ley son:

- respeto por la ley y el sistema de gobierno (parlamentario);
- respeto por las personas;
- integridad;
- diligencia; y,
- economía y eficiencia.¹⁴

La obligación de integridad se expresa en los siguientes términos:

Integridad

Reconociendo que el cargo público involucra una confianza pública, un funcionario público deberá buscar:

- (a) mantener y acrecentar la confianza pública en la integridad de la administración pública; y
- (b) favorecer el bien común de la comunidad a la cual sirve el funcionario.

Considerando (dicha obligación), un funcionario público:

- (a) no debe usar inapropiadamente sus poderes o posición, o permitir que éstos sean usados de manera impropia; y

13. Ambas se pueden encontrar en la sección de Buenas Prácticas en la versión de Internet de este Libro: <http://www.transparency.org>.

14. Sección 4(2).

- (b) debe garantizar que cualquier conflicto que pueda emerger entre los intereses personales del funcionario y las responsabilidades oficiales sea resuelto en favor del interés público; y
- (c) debe divulgar los fraudes, los hechos de corrupción y de mala administración sobre los cuales el funcionario llegue a tener conocimiento.¹⁵

En la práctica, esta obligación hace que los funcionarios no deban, por ejemplo, divulgar de manera inapropiada información oficial; que no deban abusar de los poderes o recursos que tengan a su disposición en calidad de oficiales; que deban evitar cualquier conflicto entre intereses personales y responsabilidades oficiales; o que cuando un conflicto no pueda ser evitado, éste se resuelva en favor del interés público.

La obligación también requiere que los oficiales eviten conductas que puedan afectar la confianza pública en el gobierno o en el sistema de administración pública; por ejemplo, no dar a conocer a una autoridad pertinente una conducta fraudulenta o corrupta conocida, o de "mala administración" realizada por otro funcionario.

La obligación de diligencia se define así:

Diligencia

En el desempeño de sus responsabilidades oficiales, el funcionario(a) debe ejercer una diligencia, un cuidado y una atención adecuados, y debe buscar que se alcancen altos estándares de administración pública.

En la práctica, esta obligación exige que el funcionario deba, por ejemplo, ofrecer "un día de trabajo justo", observe los requisitos procedimentales justos ("justicia natural") de una buena toma de decisiones administrativas, haga todos los esfuerzos razonables por ofrecer altos estándares de servicio a los clientes, actúe de acuerdo con los requisitos del "debido cuidado", evite conductas negligentes, proporcione asesoría experto y comprehensivo a los Ministros, y busque mantener altos estándares en la administración pública.¹⁶

Existe también la obligación de economía y eficiencia:

En el desempeño de sus responsabilidades oficiales, un funcionario(a) público debe garantizar que los recursos públicos no sean desperdiciados, que no se abuse de ellos, o que no se usen de manera inapropiada o extravagante.¹⁷

En la práctica, esta obligación requiere que los funcionarios administren todo tipo de recursos públicos (por ejemplo, recursos humanos, materiales y financieros, propiedad intelectual e información) bajo los intereses de salvaguardar los bienes e ingresos públicos y garantizar la eficiencia de los programas y la prestación de servicios.

Obligaciones de los Jefes Ejecutivos

La Ley de Ética requiere que los Jefes Ejecutivos de las agencias del sector público garanticen que la Ley sea instrumentada en su propia agencia, que sea efectuada la capacitación en ética, y de manera muy importante, que las "prácticas y procedimientos administrativos" de la agencia sean consistentes con la Ley y con el Código de Conducta de la agencia.

El no cumplimiento de dichas obligaciones deriva en sanciones que pueden afectar el contrato del Jefe Ejecutivo, o (potencialmente) en una acción legal privada para la compensación que resulte de la falta a la responsabilidad estutaria. Dicha acción puede surgir, en un contexto de ética, cuando los intereses de un ciudadano

15. Sección 9.

16. Sección 10.

17. Sección 11.

o cliente de la agencia se vean perjudicados a causa de una conducta no ética previsible y evitable de un empleado; por ejemplo, en una negociación de un contrato o en un proceso de licitación que involucre al Jefe Ejecutivo de la agencia.

El Papel del Funcionario

La legislación establece claramente un "papel ético" sustentado en la versión tradicional del papel del funcionario nombrado en un sistema de Gobierno Parlamentario responsable.

Las Directrices emitidas para las agencias del sector público de Queensland en 1995 fueron más allá en el reforzamiento de esta visión tradicional de la responsabilidad y rendición de cuentas del funcionario nombrado, y de la relación del funcionario con el poder delegado y la comunidad en su conjunto. Las Directrices incluyen las siguientes declaraciones:

El empleo público involucra una posición de confianza.

Los estándares de conducta que se puedan esperar de un funcionario público en todos los niveles son, por tanto, un asunto de preocupación legítima y continua por parte del Gobierno de turno, de las organizaciones del sector público, y de la comunidad.

Los funcionarios controlan, de varias maneras, el uso de los recursos financieros y otros recursos valiosos proporcionados por la comunidad. El uso, y el uso indebido, de dichos recursos les plantean a los administradores cuestionamientos importantes en materia de ética profesional.

De manera similar, también se espera que aquellos funcionarios que controlan los recursos financieros y otros que son proporcionados por la comunidad, tengan la obligación ética de garantizar que dichos recursos sean usados eficiente y apropiadamente.

Dicha visión tradicional sobre el papel del funcionario no contradice el enfoque moderno de que el servicio público se centra en los consumidores, la prestación eficiente de servicios, la rendición de cuentas, y la evaluación efectiva de riesgos y la administración del riesgo. Sin embargo, la administración ética constituye un mayor reto en el mundo de hoy.

Tal como lo observó el Servicio de Administración Pública de la OCDE (PUMA por sus siglas en inglés), la creciente interacción entre los sectores público y privado está:

...creando mayores situaciones en las que las reglas y guías existentes sobre la conducta de los funcionarios pueden ser inadecuadas; por ejemplo, con relación a los posibles conflictos de intereses. También hacen surgir dilemas éticos para los funcionarios, cuando las directrices y las reglas no pueden proporcionar todas las respuestas, y los funcionarios pueden requerir el ser capaces de emitir juicios éticos sólidos. Existen, más aún, preocupaciones de que, con el desdibujamiento de las fronteras entre los sectores público y privado, puedan diluirse valores esenciales del sector público, en detrimento del interés público.¹⁸

En lugar de desdibujar las distinciones existentes, la Legislatura de Queensland ha establecido una posición "estándar" con relación a la integridad del sector público, para subrayar qué es lo que está en riesgo cuando interactúan los sistemas de valores del sector público y privado.

18. En un documento de discusión preparado para el Seminario sobre Ética en el Sector Público de la OCDE de noviembre de 1997.

El planteamiento de Canadá

En Canadá, varias Provincias y el Gobierno Federal han introducido cargos para guiar a funcionarios del Parlamento y de alto rango en cuestiones de ética. Estas posiciones llevan varios títulos: "Comisionado de Ética" (Alberta); "Comisionado de Integridad" (Ontario); "Comisionado de Conflicto de Intereses" (Columbia Británica, Saskatchewan, Nueva Escocia, Nuevo Brunswick, los Territorios del Noroeste y Yukón), "Comisionado de los Intereses de los Miembros" (New-Ffoundland) o "Consejero de Ética" (Gobierno Federal).¹⁹

Todas estas Oficinas reconocen que, dentro del área de la ética, existen dos riesgos principales cuando se confía por completo en un sistema estrictamente legalista. En primer lugar, los encargados de las oficinas públicas con frecuencia pueden olvidar qué es una conducta auténticamente ética, concretamente en el mundo real de la vida pública, y en su lugar se defienden, ciñéndose excesivamente a lo que ellos entienden como detalles técnicos jurídicos de las palabras y los conceptos.

En segundo lugar, las reglas con frecuencia son demasiado detalladas con respecto a los asuntos que deberían ser evidentes para cualquiera que tenga un juicio moral sólido, dejando al ciudadano promedio con la impresión de que aquellos que son nombrados para la vida pública no tienen ningún tipo de sentido moral. Cuando esto sucede, ello puede corroer, en vez de mejorar, la confianza pública.

El Gobierno Federal de Canadá ha tomado una posición que asume que los encargados de las oficinas públicas desean actuar de manera ética. Asume que desean ganarse un alto nivel de respeto entre los ciudadanos. Por esta razón ha escogido no tomar el otro camino fundamental al asunto de la ética, es decir, codificar rígidamente el comportamiento ético, usualmente por medio de consignas como "No deberás..."²⁰

La posición de Canadá en la construcción y en la administración de una estructura de ética se sustenta en evitar posibilidades de conflicto de intereses mucho antes de que esto suceda. Esta posición se enfoca en el trabajo con la gente, y se basa en el supuesto de que ésta sí quiere hacer lo correcto.

La Oficina Federal del Consejero de Ética se enfrenta a potenciales conflictos de intereses y a otros asuntos de ética que conciernen a quienes con mayor probabilidad pueden influir en las decisiones fundamentales en el gobierno Federal. Esto cubre a todos los miembros del Gabinete Federal, incluyendo al Primer Ministro. Cubre a sus cónyuges e hijos dependientes; a los miembros del personal político de los Ministros; y a funcionarios de alto rango en el Servicio Público Federal. La Oficina lleva el monitoreo de los bienes, ingresos y pasivos de aquellos a quienes vigila.

19. Para vínculos con sitios de Internet relevantes ver <http://www.ontla.on.ca/Library/BPs/offices/o5.htm>.

20. Esta sección se sustenta en "Ethics and Governance", Notas para una presentación por parte de Howard R. Wilson, Consejero de Ética el Gobierno Federal de Canadá, hechas para el "II Global Forum: Democratic State and Governance in the XXI Century", Brasilia, Brasil, 29 de mayo del 2000.

21. Para ambos, ver la sección de Mejores Prácticas en versión de Internet de este Libro: <http://www.transparency.org>.

22. Por ejemplo, ¿Qué hay de los casos en que un ministro del Gabinete eleva una protesta ante un organismo cuasi-judicial, un tribunal nombrado, a nombre de un representado? Podría involucrar, por ejemplo, la solicitud de una licencia de transmisión; una apelación de pensión; o una solicitud de estatus de refugiado. Un tribunal es parte del gobierno ejecutivo, no del poder judicial. El Consejero Federal de Ética de Canadá dio una amplia razón constitucional para decir por qué esto sería inapropiado. Los miembros del tribunal son nombrados por el Gabinete o por un Ministro, y su integridad se encontraría en riesgo si recibieran casos de aquellos que son responsables de darles su empleo. "Principles respecting government contacts: Backdoor communications: Principles respecting government contact with judicial and quasi-judicial bodies", Notas para una presentación hecha por Howard R. Wilson, Consejero de Ética, ante el 15o. Seminario Anual de Ley Administrativa, Ottawa, Ontario, 2 de abril de 1998.

La Oficina también es responsable de la Ley de Registro de Cabildeo y de su Código de Conducta.²¹ Estos están diseñados para generar un nivel de apertura en las actividades de cabildeo y garantizar la existencia de estándares profesionales sólidos para la gente involucrada en este trabajo.

La Oficina, por supuesto, no reemplaza el papel de la policía, de los fiscales y jueces cuando existen sospechas de faltas a la ley penal. Más bien, trata aquellas situaciones que se encuentran en una zona gris, que, para ser realistas, podrían parecerles erróneas a los ciudadanos, sin ser ilegales en ningún momento.²²

Su papel está diseñado para proporcionar apoyo y asesoría a aquellos que se encuentran en el gobierno, y no para actuar como fiscal, juez y jurado. En la práctica, la Oficina trabaja estrechamente con quienes están incluidos en el Código. Ellos traen preguntas acerca de cómo debe ser tratado un bien o interés dado, y la Oficina ofrece su asesoría. También se le solicita, por parte del Primer Ministro, que investigue y dé sus comentarios sobre asuntos específicos cuando, y si éstos surgen.

¿Esto parece funcionar? El actual titular del cargo cree que sí:

"¿Funciona esto? Yo diría que sí. Las personas con las que trato reconocen que tomar las decisiones correctas ayuda a garantizar la salud política a largo plazo. Reconocen que los canadienses esperan altos estándares de conducta y ello es correcto. Ellas han hecho todo lo posible por alcanzar dichos estándares."²³

El parlamento de Bulgaria aprueba una ley para combatir la corrupción entre los funcionarios. El 26 de abril el Parlamento aprobó una ley que haría públicos el ingreso, los gastos y las propiedades de funcionarios estatales de alto rango, informó la AP, citando a BTA. Con dicha ley, la Cámara para la Rendición de Cuentas, la institución central auditora de Bulgaria, compilará y producirá registros de los ingresos y gastos del presidente, premier, ministros, diputados, funcionarios de gobierno de alto rango y judiciales del país. Los registros se darán a conocer en los medios de comunicación.
Radio Free Europe, 27 de abril del 2000.

Monitoreo de bienes, ingresos y pasivos

En la medida en que se han incrementado las sospechas sobre los funcionarios, alimentadas por revelaciones sobre las formas como algunos han saqueado los tesoros de sus países o por sospechas acerca de los orígenes de los fondos adquiridos para la compra de los vehículos que conducen, también ha aumentado la creencia de que los bienes, ingresos y pasivos de los funcionarios públicos deben ser monitoreados. En el pasado, en los países desarrollados se consideraba que era suficiente que los ministros del gabinete simplemente dieran a conocer sus inversiones al jefe de gobierno de manera informal. En el mundo de hoy, un poco más suspicaz, el jefe de gobierno mismo está, con igual frecuencia, sujeto a sospecha. Parece que se necesita algo más riguroso, y con una agencia independiente para monitorear el cargo si dicha información no fuera abierta por completo al público.

En muchas partes del mundo, el argumento que se escucha es que uno de los instrumentos clave para mantener la integridad en el servicio público, debe ser la declaración periódica, por parte de todos aquellos que se encuentran en posición de influencia, de sus rendimientos, y de los ingresos, bienes y pasivos de sus familiares más cercanos.

Aunque la divulgación de los bienes e ingresos no será, por supuesto, llevada a cabo de manera precisa por quienes estén aceptando sobornos, se piensa que el requisito de que registren de manera formal sus posiciones financieras, sienta un precedente importante para cualquier proceso ulterior. Les impediría, por ejemplo, sugerir que cualquier riqueza obtenida posteriormente y no divulgada fue, de hecho, adquirida legítimamente.

La divulgación, prosigue el argumento, debería extenderse también por un cierto período de tiempo posterior al servicio, como disuasión a recibir pagos corruptos luego del retiro. Los estudios han sugerido que es improbable que los pagos corruptos se lleven a cabo más allá de tres años posteriores al momento en que la persona se retiró.

23. *Ibid.*

¿Pero funciona? Sri Lanka es un país entre varios que ha tratado de combatir la corrupción a través de la ley penal ordinaria, pero esto le ha parecido inadecuado. Tal como les dijo el Procurador General de Sri Lanka a los Ministros de la Justicia de la Commonwealth en 1990, se llegó a la conclusión de que este planteamiento era "insuficientemente comprehensivo". Por tanto, en Sri Lanka se hizo obligatorio que todos los servidores públicos y aquellos en cargos públicos, incluidos los políticos, hicieran una declaración de bienes en el momento de tomar posesión de su cargo y renovaran sus declaraciones de tiempo en tiempo desde ese momento en adelante. Una vez que se hacían las declaraciones, éstas se ponían a disposición del Procurador General, o de cualquier miembro del público a cambio del pago de una cuota necesaria. El tema de los regalos y la hospitalidad también fue controlado.²⁴

Tristemente, si la confianza pública y los encabezados de los diarios en Colombo tienen alguna utilidad, el problema es, en todo caso, más severo de lo que era hace diez años. Es cierto que el monitoreo puede ser entrometido, y afectar la privacidad de un individuo, especialmente si el monitoreo se extiende más allá de los servidores públicos hasta alcanzar a los miembros inmediatos de su hogar. Existen tradicionalistas que se oponen a las reglas de divulgación y prefieren confiar en la tradición informal de Westminster, consistente en su mayoría en reglas no escritas. Se creía que estas reglas guiaban a la élite para alcanzar altos estándares, estándares más altos o flexibles que las demandas impuestas por reglas escritas. Sin embargo, todas las pruebas existentes hoy apuntan hacia lo enormemente inadecuado de dicho sistema informal. Hoy en día, la corrupción sólo puede ser reducida si se le convierte en un gran riesgo y con bajas ganancias. Las reglas informales no funcionan ni convencen al público.²⁵

Habiendo aceptado el argumento en favor de la divulgación, varias preguntas siguen: ¿A quién se le debe dar a conocer? ¿Qué asuntos deben ser incluidos? ¿Qué tan amplia debe ser la cobertura de los miembros del hogar? ¿Con qué frecuencia deben realizarse las divulgaciones? ¿Qué acceso deben tener los medios y los miembros del público a dichas declaraciones? Y en el caso de servidores públicos de carrera, ¿Qué niveles de antigüedad deben ser requeridos para presentarse a este proceso? No existen respuestas sencillas para ninguna de estas preguntas.

La parte difícil de este proceso, no es tanto decidir sobre las categorías de bienes que deben ser divulgados y la categoría de funcionarios que deben presentar su declaración, sino más bien decidir el grado hasta el cual debe existir acceso público a estas declaraciones. La prueba de fuego deberá ser cualquier cosa que sea necesaria para que el público alcance una paz mental, y no lo que deseen los más ruidosos oponentes de la divulgación. Los asuntos tampoco son tan simples como parecen. Un Ministro de Finanzas de Colombia ha sido citado, afirmando que el hecho de que un político dé a conocer su riqueza al público, es una invitación abierta a los secuestradores para que actúen y reclamen los montos divulgados como rescate.

En Australia, se ha considerado como efectivo un sistema por el cual los funcionarios realizan divulgaciones escritas anualmente ante el jefe de su departamento. Estas declaraciones no se hacen públicas. Las oficinas de ética de Canadá administran divulgaciones semejantes a las referidas arriba. Sin embargo, en la mayoría de los países, la práctica común ha sido introducir arreglos completamente falsos para este tipo de divulgaciones.

En Nigeria, la Comisión del Código de Conducta fue fortalecida, desde 1979 en adelante, para requerir de todos los funcionarios el archivo de sus retribuciones. Sin embargo, no cuentan ni con los recursos ni con los poderes legales para verificar de hecho el contenido de ninguno de éstos. Como consecuencia, a lo largo de un prolongado periodo de saqueo por parte de los funcionarios, los únicos procesamientos presentados fueron en contra de aquellos funcionarios que no archivaron su retribución anual, y no por archivar una falsa. En

24. *Minutas de la Reunión de Ministros de Justicia de la Commonwealth, Christchurch, Nueva Zelanda (Secretariado de la Commonwealth, Londres, 1990).*

25. Ver Michael Atkinson y Maureen Macuso, "Edicts and etiquette: regulating conflict of interest in Congress and the House of Commons", en *Corruption and Reform*, Vol. 7, No. 1, 1992: pp. 1-18.

Tanzania, la argucia del legislador fue tal que, aunque la legislación requería la declaración de todo tipo de propiedad en posesión del funcionario, para cuando todas las excepciones habían sido enumeradas no quedaba virtualmente nada que declarar. La legislación, promulgada durante los días finales de una presidencia particularmente corrupta, fue con toda claridad sólo para consumo público. Durante la presidencia de Yeltsin en Rusia se propuso que cada uno de los funcionarios, desde el Presidente hasta el limpiador de la calle, deberían presentar por escrito sus declaraciones ante la policía de impuestos, considerada como el brazo más corrupto de la administración de Rusia. El conjunto de la propuesta era imposible en términos logísticos, y no fue ninguna sorpresa que no llegara a nada.

Igual de tímidas e ineficaces son las nuevas reglas sobre la divulgación de bienes introducidas en 1999 por los miembros de la entrante Comisión Europea. Éstas fueron preparadas después de la abrupta salida de sus predecesores en medio de una serie de alegatos sobre nepotismo y corrupción. Cuidadosamente estructurada, la disposición legal hace de los Comisionados jueces por su propia causa, y ellos sólo necesitan declarar qué es lo que piensan que en el futuro pueda dar lugar a un conflicto de intereses. No se requiere una divulgación completa. Las declaraciones resultantes que aparecen en el sitio de Internet de la UE hace ver a la mayoría de los Comisionados, y a sus cónyuges, como pobres con respecto a los estándares europeos; es de dudarse que estas declaraciones hubieran ayudado a evitar los escándalos que envolvieron a sus predecesores. La disposición establece:

Intereses y bienes financieros

Los Comisionados deben declarar cualquier interés o bien financiero que pueda crear un conflicto de intereses durante el desempeño de sus responsabilidades. Al hacerse cargo de sus funciones, y siempre que exista algún cambio durante el término de su cargo, ellos deberán hacer, de acuerdo con el modelo que aparece en el Anexo, una declaración de dichos intereses. La declaración deberá incluir cualquier posesión del cónyuge del Comisionado que pueda representar un conflicto de intereses. Las declaraciones deben someterse al escrutinio de la autoridad del Presidente y con la debida referencia a las áreas de responsabilidad de los Miembros. Estas declaraciones serán hechas públicas.

En el mundo de hoy, sin embargo, los gobiernos están introduciendo de manera creciente divulgaciones públicas más significativas. Bulgaria y Tailandia son tan sólo dos ejemplos. Sudáfrica es un tercero, donde se ha introducido un esquema para el monitoreo de todos los miembros del Parlamento (incluidos los Ministros). Allí, se ha alcanzado un compromiso en un esfuerzo por cumplir con el legítimo derecho a la privacidad. Ciertas divulgaciones se hacen de manera abierta y pública; algunas se hacen con base en la substancia del interés, pero el valor real se divulga de manera privada; y los intereses de los familiares son divulgados pero de manera confidencial. El argumento en el último caso es que los familiares y los miembros del Parlamento tienen derecho a la privacidad, y debe ser suficiente que la divulgación se registre, pero no se haga de manera pública.²⁶

El desarrollo de regímenes efectivos y justos para el monitoreo de los ingresos, bienes y pasivos de funcionarios será seguido muy de cerca por los activistas de anticorrupción, ya que si se puede hacer que funcionen, y existen dificultades obvias, estos regímenes pueden servir como una herramienta valiosa para evitar abusos.

Un ministro de Tailandia reclama una "falsa" declaración de bienes. El duro y poderoso ministro del Interior de Tailandia renunció hoy, luego de que una agencia anti-corrupción recientemente creada estableciera que dicho ministro había ocultado sus bienes por medio de la invención de un crédito de un millón de dólares. La renuncia del ministro, Sanan Kachornprasart, constituye un golpe severo al partido gobernante al comienzo de un año electoral durante el cual el Sr. Sanan esperaba jugar un papel primordial. "Soy inocente", afirmó el Sr. Sanan en el momento de dar a conocer su renuncia. "Probaré la verdad ante la Corte Constitucional." Si la Corte emite una sanción en su contra, se le podría prohibir ejercer cualquier actividad política por cinco años, independientemente de si ocupa algún cargo público.

Continúa...

Continúa...
El Sr. Sanan es el funcionario más poderoso que la

26. Para los detalles sobre los acuerdos en Sudáfrica, ver la sección de Mejores Prácticas de este Libro en el sitio de Internet de TI: <http://www.transparency.org>.

Pruebas de Integridad

A menos que un acto corrupto sea expuesto, ¿cómo haremos para saber que un funcionario es corrupto? Lo que es más importante, ¿cómo podremos estar seguros de que dichos funcionarios no sean promovidos a posiciones en donde puedan infligir un daño aún mayor? Al manejar la acusación de corrupción en contra de los funcionarios, ¿cómo podremos asegurarnos de que la moral no sea afectada de manera adversa? ¿y de que los quejosos, y las partes inocentes, se encuentren protegidas? Dichas acusaciones pueden hacerse de forma sencilla. Si éstas no se basan en la verdad, pueden ser moralmente dañinas.

Una complicación más puede darse cuando aquellos que presentan una acusación tienen antecedentes criminales, especialmente cuando las quejas presentadas son hechas en contra de la policía. Esto le da al quejoso una baja credibilidad personal. Entonces ¿cómo producir pruebas confiables (ya sea de integridad o de tendencias corruptas), de manera consistente con los derechos constitucionales de los funcionarios en tanto ciudadanos, y de forma tal que, ni el quejoso ni la persona sobre la cual se presenta la queja, sean indebidamente "amenazados"?

La prueba de integridad ha surgido ahora como una herramienta particularmente útil para eliminar la corrupción de las fuerzas policíacas, y mantenerlas libres de corrupción.

En varias partes del mundo desarrollado, los escándalos de corrupción policíaca se han dado en ciclos. Se ha denunciado la corrupción rampante; se han instrumentado medidas de limpieza; se ha procesado o destituido a policías corruptos. Pero dentro de unos pocos años, una racha de nuevos escándalos habrá surgido. Ahora se comprende que esta situación se debe a que enteras estrategias de reformas han estado mal enfocadas. Se han sustentado en la creencia de que deshacerse de las "manzanas podridas" en forma de funcionarios corruptos sería suficiente para detener el problema. Ahora ha quedado claro que no es suficiente "limpiar" un área de corrupción cuando surgen los problemas. Más bien, se deben desarrollar sistemas que garanticen que no se repitan los problemas. Es en el área esencial del seguimiento y del monitoreo donde la prueba de integridad se apoya realmente.

Prueba de integridad en la Ciudad de Nueva York.

Desde 1994, el Departamento de Policía de Nueva York (NYPD por sus siglas en inglés) ha estado practicando un programa muy intenso de pruebas de integridad.²⁷

En pocas palabras, esto significa que la Oficina de Asuntos Internos crea guiones basados en actos conocidos de la policía corrupta, tales como el robo de drogas o la obtención de dinero en efectivo proveniente de los vendedores de droga callejeros, para probar la integridad de los oficiales del NYPD. Las pruebas se monitorean cuidadosa-

...Continuación

Comisión Nacional contra la Corrupción haya puesto en su mira desde su creación en 1997 como parte de un amplio esfuerzo por reformar la política en Tailandia. De acuerdo con la comisión en contra de la corrupción, el Sr. Sanan declaró de manera falsa el haber adquirido un préstamo por 45 millones de bahts, equivalente a \$1.21 millones de dólares, de una compañía privada como medida para ocultar sus bienes.

Cualquiera que sea la veracidad de los cargos en su contra, el hecho de que un organismo independiente haya podido derribar a una de las figuras de mayor influencia en la política en Tailandia, es un signo de que el panorama ha comenzado a cambiar dentro del profundamente corrupto sistema político de la nación. Otra comisión, que también fue creada bajo la nueva constitución de Tailandia para monitorear el fraude electoral, ha descalificado en semanas recientes el triunfo de 78 de los 200 ganadores de una elección realizada el mes pasado para conformar el nuevo Senado. Uno de los ganadores descalificados fue la esposa del Sr. Sanan.

New York Times, 29 de marzo del 2000.

La historia de un Comisionado de Policía corrupto...

En 1988, el Gobierno del Estado Australiano de Queensland se dio cuenta de que su Comisionado de Policía era corrupto. No sólo eso, sino que venía siendo corrupto por un largo período de tiempo y a lo largo de una carrera que antes se consideraba como sorprendente. Durante este período él había ascendido en la policía, dejando detrás una densa red de engaños y extorsión. Por cerca de 12 años había presidido, como el policía de más alto rango del Estado, una organización sistemáticamente corrupta; la cual, oficiales honestos habían dejado por disgusto o desesperación, o en la cual habían sido asignados a territorios tan inocuos como la conducción de clases de prevención de crimen en escuelas de niños.

A cambio de compartir los beneficios, él "aseguraba de que los policías corruptos fueran nombrados en posiciones de autoridad e influencia dentro de la fuerza policíaca, lo que les facilitaba la deliberada falta de desempeño de las responsabilidades de los oficiales de policía con respecto a las personas que dieran sobornos," incluyendo pagos mensuales regulares de "dinero para la protección" proveniente de aquellos

Continúa...

27. Esta sección se basa en discusiones con la unidad de anticorrupción de la Policía Metropolitana de Londres y con Kevin Ford, Director de Goldman Sachs y antes Vicecomisionado de Investigación de la Ciudad de Nueva York (1994-98), quien estuvo investigando y persiguiendo por más de 25 años la corrupción en los Estados Unidos.

28. En el Reino Unido, los sindicatos de policía objetaron en un inicio las pruebas aleatorias sobre la base de que las pruebas sólo deberían ser conducidas por alguna "causa". Sin embargo, modificaron su posición cuando se señaló que el pasar una prueba de integridad debería constituir una

mente y son grabadas usando de mecanismos de vigilancia en audio y video, así como la ubicación de numerosos "testigos" en la escena o cerca de ella.

El NYPD lucha por crear guiones lo más realistas posible. Éstos se desarrollan con base en la recopilación y análisis extensivo por medio de mecanismos de inteligencia. Todos los oficiales están conscientes de que dicho programa existe y de que su propia conducta puede estar sujeta, de tiempo en tiempo, a dichas pruebas (aunque no se les hace saber el número exacto de pruebas, lo que ha generado la sensación de que son mucho menos frecuentes de lo que son en realidad).

Las pruebas de integridad son administradas de manera, tanto focalizada como aleatoria. Es decir, ciertas pruebas están dirigidas o "focalizadas" a oficiales específicos de quienes se sospecha que han cometido actos corruptos. Estas pruebas se basan usualmente en una o más acusaciones provenientes de miembros del público, de criminales o incluso de otros oficiales.²⁸

Adicionalmente, ciertas pruebas están dirigidas contra oficiales seleccionados aleatoriamente con base en el conocimiento de que se encuentran involucrados en trabajos susceptibles a ciertos actos de robo o de corrupción. Todas las pruebas son planeadas cuidadosamente para evitar el entrampamiento, y a ningún oficial se le "persuade" para cometer un acto de corrupción. El guión tan sólo crea circunstancias realistas en las cuales un oficial puede elegir involucrarse en un acto corrupto.

Cada año se hacen más de mil quinientas (1.500) pruebas de integridad entre los miembros de una fuerza policiaca compuesta por 40.000 oficiales. La información producida por estas pruebas proporciona pruebas empíricas confiables de la tasa de corrupción entre los oficiales del NYPD. Los resultados han sido tanto útiles como instructivos.

La tasa de fracaso (es decir, cuando el sujeto se involucra en un acto corrupto) en las pruebas "focalizadas" es significativa. Alrededor de 20 por ciento de los oficiales sometidos a prueba sobre esta base fracasan en la prueba, son procesados y removidos de la policía. Esto parecería validar, tanto la confiabilidad de quejas públicas cuidadosamente analizadas y los alegatos de corrupción policiaca, como la eficacia de las pruebas específicas de integridad empleadas.

...Continuación

involucrados en actividades de apuestas ilegales y prostitución.

Quizás lo más notorio fue que aceptó (por la suma de US\$15,000) elaborar un reporte oficial dirigido al Gobierno del Estado recomendando no introducir máquinas de póker en Queensland, no para proteger el interés público, isino para proteger los intereses de aquellos que operaban máquinas ilegalmente en todo el Estado! El juicio de la Corte Suprema de Queensland (por el cual la Corte ordenó la incautación de la pensión del para entonces apresado Comisionado) da un ejemplo instructivo. Así también sucede con el rechazo categórico a la afirmación de la esposa del Comisionado de ser una víctima inocente y, por tanto (como persona que "no estaba al tanto de su conducta"), con derecho a ser protegida del impacto financiero de cualquier orden de la Corte.

Ella había manejado algunos de los sobres de papel café que contenían pagos ilegales (pero de los que afirmó desconocer su contenido); con frecuencia su esposo regresaba a casa luego de alguna noche con ella y con un colega en particular, tras la cual volvían "los bolsillos llenos de grandes fajos de dinero"; y ella debió haber sabido que no había manera de que su esposo, sólo con el legítimo ingreso que recibía como policía, pudiera sostener su estilo de vida, o llevarla a los caros viajes vacacionales de los que disfrutaban.

Ver *Re Terence Murray Lews, Corte Suprema de Queensland O.S. No. 156 de 1994; juicio de B.W. Ambrose J., 28 de abril de 1995*²⁹

marca positiva de honor, lo que sólo podría ser posible si las pruebas se hicieran de manera aleatoria, y no solamente focalizadas en los oficiales bajo sospecha. De otra manera, el haber pasado una prueba de integridad sería un indicativo de que se había hecho una acusación seria de corrupción en contra de un oficial, pero que éste había podido sobrevivir a la "prueba" posterior. Más aún, el pasar una prueba de integridad debería ser un signo (entre otros) de capacidad para una posible promoción.

29. *Existe un patrón en la existencia de "esposas inocentes", realización de "rompimientos" matrimoniales y "arreglos de propiedad matrimonial" hechos alrededor del mismo tiempo en que surgen escándalos, que en ocasiones parecen estar diseñados para garantizar que las ganancias ilícitamente obtenidas sean vistas en manos de un tercero inocente y por tanto no recuperables. Algunos sistemas legales necesitarán revisar sus prácticas en esta área, ya que está abierta a los abusos. Debe ser posible, o lograr que lo sea, que las ganancias producto de la corrupción sean rastreadas y recuperadas de cualquiera que no sea el comprador de buena fe.*
30. *En Nueva Zelanda, las pruebas del abuso de autoridad por parte del Comisionado de Policía (aunque no como resultado de una prueba de integridad) fueron utilizadas exactamente al día siguiente en la capacitación de los oficiales de policía. Fue este uso el que condujo a la publicidad de los eventos y a la renuncia del Comisionado en enero del 2000.*

La introducción del sistema también ha visto el incremento en el número de informes de intentos de soborno a oficiales de policía. Mientras que antes las ofertas de soborno podían generar risas y no ser tomadas en serio, ahora parece que son reportadas. Ningún oficial de policía puede saber ahora si la oferta de soborno que se le hace es una "prueba de integridad" o no, y es mejor estar seguro y reportar el incidente que arriesgarse al tratarlo como algo irrelevante, sin mencionar el aceptarlo.

En contraste con el comparativamente alto número de oficiales que fallan en la prueba "focalizada", sólo cerca de uno por ciento de los oficiales sujetos a pruebas "aleatorias" las reprobaban. Esto parecería apoyar la percepción largamente sostenida por la administración de alto rango del NYPD, de que la gran mayoría de sus oficiales no son corruptos.

Además de proporcionar pruebas empíricas valiosas acerca de la tasa de corrupción entre los oficiales de policía, la prueba de integridad ha generado lecciones muy útiles acerca de las fortalezas y debilidades de la supervisión y el control de los oficiales de policía en las calles. Dichas lecciones son utilizadas para desarrollar mejores y más efectivas políticas de capacitación para asegurarse de que los servicios policíacos se den de manera efectiva y honesta.³⁰

Tampoco puede haber duda de que las pruebas de integridad son un tremendo mecanismo de disuasión contra las actividades corruptas. Desde que comenzó el programa de pruebas de integridad, el NYPD ha visto incrementarse de manera dramática el número de reportes por parte de los mismos oficiales de policía con respecto a ofrecimientos de sobornos y otro tipo de conductas corruptas de miembros del público o de otros oficiales. Parte de este incremento es sin duda atribuible al hecho de que los oficiales de policía del NYPD están preocupados porque sus acciones están sujetas al monitoreo e incluso el no reportar un incidente corrupto los pueda someter a una acción disciplinaria.

Desde entonces la Policía Metropolitana de Londres ha iniciado un programa similar de pruebas de integridad, y los informes iniciales indican que están obteniendo algunos de los mismos beneficios.

Usos más amplios de las pruebas de integridad.

El concepto no debe estar limitado a las actividades policíacas. En algunos países se han utilizado cámaras de televisión escondidas en procesos ordinarios de investigación criminal para monitorear las actividades ilícitas efectuadas dentro de los despachos (u oficinas privadas) de jueces, captando transacciones corruptas entre jueces y miembros de la profesión jurídica. La técnica de "prueba de integridad" puede ser por tanto desarrollada en el contexto de la prueba de integridad judicial. También parecería tener el potencial para ser utilizada en otras áreas en las que el sector público se encuentra involucrado en transacciones directas con los miembros del público, particularmente en las aduanas.

Sería interesante también ver el efecto de este mismo planteamiento en el área de contratos de licitación gubernamental internacional. Se podría llegar a la situación de que grandes corporaciones internacionales concursantes en un contrato de gobierno en un país en desarrollo, tuvieran que enfrentarse con un programa de prueba de integridad, sabiendo que el pago de un soborno (o incluso el no reportar la solicitud de un soborno) los haría sujetos a la exposición instantánea como una compañía corrupta y a su inclusión en las listas negras públicas.³¹ Parecería ser un asunto simple el uso de la prueba de integridad para eliminar al personal de bajo

31. Sugerido por Kevin Ford en el contexto del Foro de Desarrollo Internacional sobre Estrategias de Anticorrupción 1999/2000, coordinado por el Banco Mundial et al.

nivel que recibe un gran número de sobornos pequeños. No obstante, el personal de bajo rango no se encuentra en el corazón de los problemas de corrupción. Sería más difícil adaptar las metodologías para contrarrestar a los oficiales de alto rango involucrados en un número pequeño de transacciones altamente lucrativas.

Las posibilidades que presenta la técnica para el mundo en desarrollo aún tienen que ser exploradas exhaustivamente. Sin embargo, en primera instancia parecería ser de mérito considerable el establecer un sistema que sea conocido por todos los funcionarios (sea la policía, aduanas o cualquier otro sistema), al menos como un medio para atacar y reducir los niveles de corrupción menor.

Investigaciones encubiertas.

Las investigaciones encubiertas se encuentran estrechamente relacionadas con las pruebas de integridad, pero carecen del elemento aleatorio. Estas investigaciones sólo están buscando lo que está equivocado, y no pretenden establecer lo que va bien ni quién es honesto.

Existe un cierto número de riesgos que deben ser minimizados, y los países deben tener directrices claras para este tipo de investigaciones. Los riesgos pueden incluir:

- daño a empleados encubiertos;
- daño a particulares o negocios privados, y el riesgo de responsabilidad por otras pérdidas en las que el gobierno haya incurrido;³²
- invasión a la privacidad;
- la actividad que resulte en el entrapamiento (es decir, fabricar una infracción en un caso que hubiera sido improbable que ocurriera de otra manera, como el ofrecimiento de un gran soborno); y
- la rectitud de los empleados encubiertos o de los individuos cooperantes que estén participando activamente en la actividad objeto de la operación.

Usualmente se piensa que es recomendable para aquellos que probablemente sean fiscales en un caso, si existe alguno, involucrarse en la vigilancia de la investigación. Esto puede garantizar que las pruebas obtenidas sean tanto relevante como admisibles dentro de los procedimientos de la corte y de una calidad tal que haga posible la generación de una condena.³³

Nota de advertencia.

Las pruebas de integridad tienen que ser desarrolladas y conducidas de manera muy cuidadosa. Es esencial, por ejemplo, que la tentación puesta en el camino de un oficial no sea tan grande que pueda tentar incluso a una persona honesta hasta que sucumba. El objeto es "probar" la integridad del oficial, no hacer que un oficial honesto se vuelva corrupto a través de un proceso de entrapamiento. Más que ello, la mayoría de los países tienen reglas en materia de "agentes provocadores" dentro de sus códigos criminales, que funcionan como mecanismos de vigilancia judicial sobre lo que es permisible. Estas reglas varían de jurisdicción en jurisdicción, pero es obvio que deben tomarse en cuenta. Es importante garantizar que el grado de tentación no sea extremo.

32. *El pagar un soborno a un comisionado de planeación para rezonificar un terreno de una manera inapropiada, puede ser una forma de identificar a un funcionario local corrupto; pero las consecuencias para aquellos que viven en el barrio pueden ser tan severas, que hagan que dicha medida no sea recomendable.*

33. *Las conversaciones con Denis Fitzgerald en Vilnius, Lituania, durante 1998/99 alimentaron buena parte de esta y la sección precedente.*



Dicho lo cual, no existe duda alguna de que la experiencia de Nueva York ha mostrado que las pruebas de integridad, si son conducidas apropiadamente y de manera justa, son potencialmente un arma altamente efectiva para el lanzamiento de una campaña de confrontación con la corrupción sistemática dentro de muchas agencias públicas.

Algunos indicadores de la efectividad de una política de ética como soporte de un sistema nacional de integridad

Ética

- ¿El planteamiento de promoción de la ética se caracteriza por ser participativo, de manera que haya una discusión de ida y vuelta en materia de ética profesional, con un intercambio entre quienes son los más afectados?
- ¿Se encuentra la ética del servicio público despolitizada, en el sentido de que el incremento de los estándares de ética es algo a lo cual todos los ámbitos de la opinión política legítima puedan suscribirse y en la cual puedan participar de manera significativa?
- ¿Existen códigos de conducta en el sector público?
- Si es así, ¿están sustentados en valores que vengan de las bases y no solamente de arriba? ¿Tienen un carácter aspiracional?
- ¿Se llevan a cabo de manera regular sesiones de capacitación en ética para los servidores públicos de todos los niveles? ¿Incluyen éstas el juego de roles y la discusión de situaciones de la vida real (en contraposición a la simple impresión de materiales y conferencias)?

Monitoreo de bienes

- ¿Existen arreglos para el monitoreo regular de los bienes, ingresos y pasivos de los funcionarios encargados de tomar decisiones? Si es así, ¿se perciben éstos como efectivos por parte del público en general?
- ¿El estilo de vida de los funcionarios públicos es visto por el público como coherente con los parámetros generales de los salarios oficiales?

Prueba de Integridad

- ¿Se ha considerado la posibilidad de instrumentar pruebas de integridad?
- Si no se han instrumentado, ¿existen razones válidas para que no se haya hecho?

C. EJERCICIOS

1. De acuerdo con la lectura de Merino, defina el concepto de *ética*:

2. Con base en una propuesta sostenida por Nora Rabotnikof, citada por Merino en “Los desafíos de una nueva ética pública”, defina el espacio público desde tres perspectivas complementarias, señale cada una de ellas, así como la importancia que revisten:

3. Argumente la relación que existe entre la construcción de la democracia y la ética en el servicio público:

4. De acuerdo con la lectura de Merino y con la experiencia que usted ha desarrollado, explique por qué es necesario un comportamiento ético en el servicio público:

5. ¿Qué relación establece Merino entre los conceptos *responsabilidad, publicidad, inclusión y espacio público*?

6. Analice, según lo que se establece en el texto de Merino, la razón por la que todo acto de corrupción resulta ser contrario a la construcción colectiva. A continuación, exponga sus argumentos:

7. Explique, de acuerdo con la lectura realizada y su experiencia como integrante del Servicio Profesional de Derechos Humanos, las características que hacen de los servicios profesionales de carrera uno de los instrumentos más influyentes en el proceso de consolidación de la democracia:

8. Desarrolle los cinco desafíos éticos que Merino ubica en el entorno de la instrumentación de los servicios profesionales de carrera.

9. ¿Cuáles son, y en qué consisten los desafíos éticos que Merino encuentra en la operación del servicio profesional? Explique:

10. De acuerdo con la lectura de Pope, ¿qué aspectos del servicio público se favorecen con la creación de códigos de conducta?

D. AUTOEVALUACIÓN

1. Según el texto de Merino, la ética no consiste en la obediencia o en la rebeldía frente a las normas morales obligatorias, sino...

- a) en los valores que cada quien determina para sí, los cuales son determinados desde el seno familiar.
- b) en la decisión que cada quien adopta para sumarse o no a un determinado sistema de valores para regular libremente su conducta.
- c) en el apego a códigos morales establecidos en la sociedad, cuya característica principal es su concordancia con el entorno.
- d) en creencias personales que definen un estilo propio de relacionarse.

2. Merino señala que la ética pública asume dos planos, ¿cuáles son?

- a) Los valores generales y los valores personales.
- b) Los códigos y los valores.
- c) La sociedad y la familia.
- d) Ninguno de los anteriores.

3. Cuando Merino apunta que el espacio público se corrompe con su apropiación privada y lo es doblemente cuando son los funcionarios públicos los que intervienen, ¿a qué se refiere?

- a) A que siempre son las autoridades las que corrompen las instituciones.
- b) A las relaciones que históricamente sostienen los políticos en México.
- c) A que vuelven privado lo que es común y lo hacen desde el espacio público que les permite actuar.
- d) A que siendo el espacio público el lugar que les ha sido asignado por la sociedad y por los gobernantes tienen dos instancias a las cuales rendir cuentas.

4. Según Rabotnikof y Merino, es una expresión que se refiere al espacio público como lugar abierto:

- a) Espacio conjunto.
- b) Espacio virtual.
- c) Espacio político.
- d) Espacio incluyente.

5. De acuerdo con Merino, la idea de transparencia se corresponde con:

- a) El espacio público como sitio de lucha de intereses.
- b) Las acciones que se llevan a cabo desde la esfera política.
- c) La definición del espacio público desde lo visible.
- d) Todas las anteriores.

6. Según Merino, ¿cuáles son las tres claves para concebir el espacio público?

- a) Democracia, elecciones y transparencia.
- b) Moral, ética y responsabilidad.
- c) Servicio, diligencia y autoridad.
- d) Responsabilidad, publicidad e inclusión.

7. La corrupción, de acuerdo con el texto de estudio, se define como:

- a) La forma común en que se desarrollan las relaciones humanas.
- b) La apropiación privada e ilegítima del espacio público.
- c) La dependencia creada por las instituciones para el control de su personal.
- d) Todas las anteriores.

8. Según Merino, ¿en qué radica la condición democrática del poder político?

- a) En la vigencia, la claridad y la amplitud del espacio público.
- b) En la consistencia con la que exponen sus ideas.
- c) En su sentido de responsabilidad social.
- d) En el manejo adecuado de las leyes y su vigencia.

9. Merino afirma que una de las condiciones más importantes para la consolidación de la democracia en el largo plazo es:

- a) La lealtad del servidor público con las instituciones legalmente constituidas.
- b) El respeto absoluto a las normas que dicta el Estado.
- c) El apego de los servidores públicos a los valores de la ética pública.
- d) La identificación de los servidores públicos con la autoridad.

10. De acuerdo con el texto de Jeremy Pope, la política de gobierno debe no sólo delinear los estándares mínimos por debajo de los cuales las acciones de un funcionario de gobierno no serán toleradas, sino que también:

- a) Debe articular con claridad un conjunto de valores de servicio público a los que los empleados deben aspirar.
- b) Debe caracterizarse por atender las demandas expresadas por los servidores públicos por mejorar sus condiciones de vida.
- c) Requiere controlar estrictamente todos los aspectos de la vida de los trabajadores del Estado.
- d) Necesita ofrecer certezas al público sobre la efectividad de los servicios.

Módulo II.

Normatividad de la CDHDF

Objetivo específico

- Que el alumnado conozca los antecedentes, la integración, las atribuciones y la competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como las facultades y obligaciones de los distintos órganos y áreas de apoyo que la conforman.

A. MATERIAL DE ESTUDIO

Bibliografía obligatoria

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 102 B y 105) [**Lectura 1**].

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, [**Lectura 2**].

Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [**Lectura 3**].

Lectura 1

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 102.

[...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Tomada de: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 102 B y 105.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
 - b) La Federación y un municipio;
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
 - d) Un Estado y otro;
 - e) Un Estado y el Distrito Federal;
 - f) El Distrito Federal y un municipio;
 - g) Dos municipios de diversos Estados;
 - h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
 - k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos *c)*, *h)* y *k)* anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

- iii. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Lectura 2

LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 129 de fecha 2 de noviembre de 2005.

Ley publicada en la *Primera Sección del Diario Oficial de la Federación*, el martes 22 de junio de 1993.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-

Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

ARTÍCULO 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tendrán aplicación en el Distrito Federal en materia local de derechos humanos respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio de aquél, en los términos del artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 2. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

Tomada de: Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El patrimonio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se constituye con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de esta Ley.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 3. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o Comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

ARTÍCULO 4. Serán sujetos de las responsabilidades establecidas en las leyes correspondientes las autoridades o servidores públicos que ejerzan censura a las comunicaciones dirigidas a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o escuchen o interfieran las conversaciones que se establezcan con funcionarios de dicha Comisión.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 5. Todas las actuaciones y procedimientos que se sigan ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deberán ser ágiles gratuitos y expeditos y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además de acuerdo con los principios de buena fe, concentración y rapidez, procurando en medida de lo posible el contacto directo y personal con los quejosos, denunciantes, las autoridades o servidores públicos, para evitar la dilación de las sanciones.

(ÚLTIMA REFORMA, G.O. 28 DE OCTUBRE DE 2005, ADICIONANDOSE DOS PÁRRAFOS)

El personal de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá dar trato confidencial a la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia, mientras se efectúan las investigaciones relativas a las quejas o denuncias de que conozca.

No obstante lo anterior, las resoluciones, conclusiones o recomendaciones serán públicas, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, debiendo requerir a los denunciantes y quejosos su consentimiento por escrito, en el primer acuerdo o resolución que se emita, únicamente para publicar sus datos personales, en el entendido de que la omisión a desahogar dicho requerimiento constituirá su negativa.

No se considerará como negativa, cuando el quejoso haya cambiado de domicilio sin hacerlo del conocimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y se desconozca su paradero.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 6. La Comisión en el desempeño de sus funciones, en el ejercicio de su autonomía y en el ejercicio del presupuesto anual que se le asigne por Ley, no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

CAPÍTULO II

De la integración de la comisión de derechos humanos del distrito federal

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 7. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se integrará con:

(F. DE E., G.O. 10 DE JUNIO DE 2003)

I. La o el Presidente;

(F. DE E., G.O. 10 DE JUNIO DE 2003)

II. El Consejo;

(F. DE E., G.O. 10 DE JUNIO DE 2003)

III. Las o los Visitadores Generales que determine su Reglamento Interno; quienes auxiliarán a la o el Presidente y lo sustituirán en sus ausencias; y

(F. DE E., G.O. 10 DE JUNIO DE 2003)

IV. El Personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desarrollo de sus actividades.

ARTÍCULO 8. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá reunir para su nombramiento los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, el día de su nombramiento;

(REFORMADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

III. Poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos y del marco normativo vigente para el Distrito Federal en esta materia;

(REFORMADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

IV. Gozar de buena reputación, probidad, capacidad y reconocido prestigio público, además de no haber sido condenado por delito intencional o doloso que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

V. No haber desempeñado cargo alguno en los órganos de impartición de justicia o en la administración pública local o federal durante los últimos dos años anteriores al día de su designación;

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003) (F. DE E., G.O. 10 DE JUNIO DE 2003)

ARTÍCULO 9. La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será nombrado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Para hacer el nombramiento, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de su Comisión de Derechos Humanos convocará a las más destacadas organizaciones de la sociedad civil que, en su desempeño, se hayan distinguido por la promoción y defensa de los derechos humanos, asociaciones y colegios vinculados a la defensa y promoción de los derechos humanos y, en general, a las entidades o personalidades que estime conveniente, a proponer una candidata o candidato para hacerse cargo de la Presidencia de la Comisión.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 10. La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal durará en su cargo cuatro años, pudiendo ser nombrado y confirmado en su caso, solamente para un segundo período en los términos del artículo anterior.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 23 DE DICIEMBRE DE 2003)

ARTÍCULO 11. El Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal estará integrado por diez ciudadanos y ciudadanas que gocen de reconocido prestigio dentro de la sociedad por su labor en la promoción, estudio o difusión de los derechos humanos. Al menos siete consejeros no deberán ocupar ningún cargo, comisión o empleo como servidor público. Al frente de este órgano estará el Presidente de la Comisión.

(REFORMADO, G.O. 16 DE MAYO DE 2002)

El cargo de miembro del Consejo tendrá carácter honorario, con excepción del de su Presidente.

(REFORMADO, G.O. 18 DE MAYO DE 2005)

En ningún caso, la integración del Consejo excederá del 60% de personas del mismo sexo, incluyendo al Presidente de la Comisión.

(REFORMADO, G.O. 23 DE DICIEMBRE DE 2003)

Cada año deberán ser sustituidos los dos miembros de mayor antigüedad del Consejo.

(REFORMADO, G.O. 16 DE MAYO DE 2002)

Esta sustitución se realizará independientemente de las extraordinarias que deban efectuarse en caso de que por cualquier motivo, algún miembro del Consejo no concluya el periodo para el cual fue nombrado.

(REFORMADO, G.O. 23 DE DICIEMBRE DE 2003)

Los consejeros no podrán durar en el cargo más de cinco años, a menos que sean reelectos sólo para un segundo periodo inmediato. Bajo ninguna circunstancia cualquier consejero que haya renunciado a su cargo podrá ser electo nuevamente como miembros del Consejo.

(REFORMADO, G.O. 18 DE MAYO DE 2005)

Si es el caso, durante el proceso de sustitución se valorará el desempeño de los Consejeros que puedan ser reelectos, siempre y cuando los mismos lo soliciten cuando menos un mes antes de la conclusión de su encargo, de manera que el dictamen aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que se emita al respecto, se establecerá si se reeligió o se sustituyó a los consejeros que concluyeron su encargo. El Consejero que pretenda la reelección deberá ceñirse al procedimiento establecido para tal efecto.

(REFORMADO, G.O. 16 DE MAYO DE 2002)

De ocurrir una sustitución extraordinaria de algún Consejero, el que resultase electo será considerado el Consejero de menor antigüedad y se incorporará a la lista de sustituciones en ese carácter.

(REFORMADO, G.O. 16 DE MAYO DE 2002)

En el supuesto de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal nombre a dos o más integrantes del Consejo al mismo tiempo, la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizará una insaculación para conocer el orden en el que serán sustituidos.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 12. Las y los miembros del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal serán nombrados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 13. Las y los visitadores generales serán nombrados y removidos libremente por la o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y deberán reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento;
- III. No haber sido condenado por delito intencional o doloso, y
- IV. Gozar de buena reputación, probidad y reconocido prestigio público.

El 50% de las y los visitadores generales, deberán contar con el título de Licenciado en Derecho y acreditar por lo menos con tres años de anterioridad un desempeño profesional aprobado.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 14. Las funciones de la o el Presidente y de las y los visitadores generales son incompatibles con cualquier cargo, Comisión o empleo públicos o privados o con el desempeño libre de su profesión, excepción hecha de actividades académicas.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 15. La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las o los Visitadores Generales no podrán ser detenidos, sancionados o juzgados por las opiniones o recomendaciones que emitan ni tampoco por los actos que realicen en ejercicio de las facultades propias de sus cargos que les asigne esta Ley.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 16. La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese supuesto, o en el de renuncia, la o el Presidente será sustituido interinamente por alguno de las o los Visitadores Generales en los términos que señale el reglamento interno, en tanto se determina otro titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conforme al artículo 9 de esta Ley.

CAPÍTULO III

De las atribuciones y competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

ARTÍCULO 17. Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de índole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal a que se refiere el artículo 3o. de esta Ley.
 - b) Cuando los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- III. Formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos presuntos responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita;

- IV. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;
- V. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal;
- VI. Proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal en el ámbito de su competencia la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
- VII. Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en su ámbito territorial;
- VIII. Expedir su reglamento interno;
- IX. Elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos;

(REFORMADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- X. Supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de los derechos humanos, pudiendo solicitar el reconocimiento médico de reos o detenidos cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas. Estas atribuciones se entienden sin perjuicio de las que en la materia correspondan también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y para su ejercicio se promoverá la instrumentación de los mecanismos de coordinación que sean necesarios al efecto. El personal de la Comisión en el ejercicio de sus funciones, tendrá acceso irrestricto a los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal;

(REFORMADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- XI. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes, para impulsar el cumplimiento de los tratados, convenciones, acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos. Para ello, elaborará y actualizará de manera constante, una recopilación de dichos documentos, que divulgará de manera amplia entre la población;

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- XII. Orientar a la ciudadanía para que la o las denuncias sean presentadas ante las autoridades correspondientes, cuando a raíz de una investigación practicada, se presuma la comisión de un delito o faltas administrativas;

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

XIII. Practicar visitas e inspecciones a los Centros de Asistencia Social e Instituciones de Asistencia Privada donde se presten servicios asistenciales como son: casas hogares, casas asistenciales, Instituciones y organismos que trabajen con la niñez, Instituciones para el tratamiento y apoyo a enfermos mentales, Instituciones donde se preste asistencia y apoyo a las personas con capacidades diferentes, a las personas adultas mayores, Centros de Asistencia e Integración Social, Instituciones y Centros de salud y demás establecimientos de asistencia social en el Distrito Federal, en los que intervenga cualquier autoridad pública local, para cerciorarse del absoluto respeto a los derechos humanos de los internos; y

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

XIV. Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

ARTÍCULO 18. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no podrá conocer de los casos concernientes a:

- I. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- II. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- III. Conflictos de carácter laboral, y
- IV. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

ARTÍCULO 19. Para los efectos de esta Ley se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional:

- I. Las sentencias o laudos definitivos que concluyan la instancia;
- II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso;
- III. Los autos y acuerdos dictados por el juez o por el personal del juzgado o tribunal u órgano de impartición de justicia, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal, y
- IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores.

Todos los demás actos u omisiones procedimentales diferentes a los señalados en las fracciones anteriores, serán considerados con el carácter de administrativos y en consecuencia, susceptibles de ser reclamados ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

CAPÍTULO IV
De las facultades del Consejo y de los funcionarios de la Comisión
de Derechos Humanos del Distrito Federal

ARTÍCULO 20. El Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá las siguientes facultades:

- I. Establecer los lineamientos generales para las actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal así como las reformas al mismo;
- III. Aprobar las demás normas de carácter interno relacionadas con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;

(REFORMADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- IV. Opinar sobre el proyecto del informe anual que la o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal debe enviar en los términos del Artículo 22 fracción VII de esta Ley, así como de otros asuntos que le someta la o el propio Presidente, incluyendo el supuesto a que se refiere el Artículo 50 de la presente Ley;

(REFORMADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003) (F. DE E., G.O. 10 DE JUNIO DE 2003)

- V. Pedir a la o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, información sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión;

(REFORMADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003) (F. DE E., G.O. 10 DE JUNIO DE 2003)

- VI. Conocer el informe de la o el Presidente respecto al ejercicio presupuestal;

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003) (F. DE E., G.O. 10 DE JUNIO DE 2003)

- VII. Aprobar el proyecto de presupuesto de egresos para la Comisión;

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003) (F. DE E., G.O. 10 DE JUNIO DE 2003)

- VIII. Proponer a la o el Presidente todas las acciones y medidas que sirvan para una mejor observancia y tutela de los derechos humanos en el Distrito Federal, y

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003) (F. DE E., G.O. 10 DE JUNIO DE 2003) (F. DE E., G.O. 1 DE JULIO DE 2003)

IX. Las demás que confiere la presente Ley, su Reglamento Interno y los ordenamientos aplicables.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 21. El Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se reunirá en sesión ordinaria cada mes y en sesión extraordinaria mediante convocatoria de la o el Presidente. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo la o el Presidente voto de calidad para el caso de empate.

La o el Presidente podrá convocar a sesión extraordinaria, o a solicitud que le formulen por lo menos 3 de sus integrantes cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

Para que el Consejo pueda sesionar válidamente se requiere la presencia de por lo menos la mitad más uno del total de sus integrantes y la o el Presidente.

De considerarlo necesario, el Consejo por conducto del Presidente de la Comisión, solicitará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la sustitución de los integrantes del Consejo de la Comisión que de manera injustificada no asistan a tres sesiones consecutivas. En este caso, el procedimiento de sustitución se efectuará en los términos de lo dispuesto por el artículo 11 de esta Ley. La Asamblea Legislativa, una vez solicitado lo anterior, resolverá en lo conducente.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 22.- La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Actuar como representante legal de la Comisión;
- II. Formular los lineamientos generales a los que habrán de sujetarse las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal de la misma;
- III. Establecer las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales e internacionales;
- IV. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con organismos públicos, sociales o privados nacionales e internacionales, en la materia de su competencia;
- V. Dictar las medidas específicas que estime idóneas para el adecuado desempeño de las actividades de la Comisión;
- VI. Distribuir y delegar funciones a los visitadores;
- VII. Presentar anualmente un informe general a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sobre las actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

- VIII. Celebrar convenios de colaboración con autoridades y organizaciones de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales para el cumplimiento de los fines de la Comisión;
- IX. Aprobar y emitir, en su caso, las recomendaciones y acuerdos que resulten de las investigaciones efectuadas;
- X. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Distrito Federal;
- XI. Elaborar el anteproyecto del presupuesto anual de egresos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el correspondiente informe sobre su ejercicio para ser presentado al Consejo de la misma, y

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- XII. Presidir el Consejo;

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- XIII. Fomentar y difundir una cultura proclive al significado de los derechos fundamentales y su respeto;

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- XIV. Comparecer y rendir anualmente un informe ante la Asamblea Legislativa, respecto de las actividades desarrolladas durante ese periodo por la Comisión;

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- XV. Solicitar la intervención de la Asamblea Legislativa, a fin de que analice las causas de incumplimiento de las autoridades que hayan recibido recomendaciones, de modo que su intervención asegure la efectividad y cumplimiento de las mismas;

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- XVI. Aprobar y emitir, en su caso, las Recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias, así como los acuerdos y peticiones que sometan a su consideración las o los visitadores, que resulten de las investigaciones efectuadas; y

- XVII. Otras que le señale la presente Ley y las que sean necesarias para el debido desempeño de su cargo.

ARTÍCULO 23. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal podrá llevar al cabo reuniones con organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos legalmente constituidas, a fin de intercambiar puntos de vista sobre los objetivos de la Comisión, considerando al efecto el listado que de las mismas integre dicha Comisión.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 24.- Las o los Visitadores Generales tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Recibir, admitir o rechazar las quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por los afectados, sus representantes o los denunciantes;
- II. Iniciar de oficio, discrecionalmente la investigación de las denuncias que aparezcan en los medios de comunicación social y que sean de su competencia;
- III. Efectuar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a los derechos humanos;
- IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo que se someterán al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para su consideración y en su caso aprobación y

(REFORMADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- V. Solicitar a cualquier dependencia, autoridad o servidor público los informes o documentos que ayuden al esclarecimiento de los hechos de investigación;

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- VI. Fomentar y difundir una cultura proclive al significado de los derechos humanos y su respeto, y

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- VII. Las demás que le sean conferidas en otros ordenamientos legales, reglamentarios y por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 25. La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, las o los Visitadores Generales, la o el Director General de Quejas y Orientación, y las o los Visitadores Adjuntos, tendrán en sus actuaciones fe pública para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas o denuncias presentadas ante dicha Comisión.

Para los efectos de esta Ley, la fe pública consistirá en la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor probatorio que en definitiva se les atribuya en términos del artículo 43 de esta Ley.

Las declaraciones y hechos a que se refiere el párrafo anterior, se harán constar en el acta circunstanciada que al efecto levantará el funcionario correspondiente.

ARTÍCULO 26.- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal podrá contar con unidades desconcentradas para la atención y seguimiento de los asuntos de su

competencia en los lugares que considere pertinentes, según lo establezca su reglamento interno.

CAPÍTULO V **Del procedimiento**

SECCIÓN PRIMERA DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 27. Toda persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y presentar ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quejas contra dichas presuntas violaciones, ya sea directamente o por medio de su representante. Cuando se trate de menores o incapacitados podrá hacerlo a quien la Ley faculte.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por cualquier persona, aun cuando sea menor de edad.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

Las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas, cuyo objeto principal sea la defensa de los derechos humanos podrán acudir ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para denunciar las presuntas violaciones de derechos humanos.

ARTÍCULO 28. Las quejas y denuncias sólo podrán presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiere iniciado la ejecución de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos o de que el quejoso o denunciante hubiera tenido conocimiento de los mismos, el plazo podrá ampliarse en casos graves a juicio de la Comisión de Derechos Humanos para el Distrito Federal.

En casos de presuntas violaciones a los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad física y psíquica de las personas o de lesa humanidad, es decir que atenten contra una comunidad o un grupo social en su conjunto, no contará plazo alguno.

ARTÍCULO 29. Para la presentación y atención de quejas y denuncias ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y en los casos que ésta considere urgentes, todos los días y horas son hábiles.

ARTÍCULO 30. Las quejas se presentarán por escrito con firma o huella digital o datos de identificación y en casos urgentes o cuando el quejoso denunciante no pueda escribir o sea menor de edad, podrán presentarse oralmente o por cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica, debiendo en este último caso ratificarse dentro de los cinco días siguientes a su presentación.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

Cuando los quejosos se encuentren privados de su libertad, sus escritos deberán ser remitidos a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según corresponda, por los encargados de los centros de detención, internamiento o de readaptación social del Distrito Federal o por la autoridad o servidor público de mayor jerarquía del lugar donde se encuentren los quejosos, asimismo, podrán ser entregados directamente a las o los visitantes, de igual modo podrán presentar su queja por vía telefónica.

ARTÍCULO 31. La formulación de quejas y denuncias, así como los acuerdos y recomendaciones que emita la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder conforme a los ordenamientos aplicables, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

ARTÍCULO 32. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en todo caso orientará y apoyará a los quejosos y denunciante sobre el contenido de la queja o denuncia y tratándose de personas que no entiendan correctamente el idioma español, les proporcionará gratuitamente un traductor.

Se pondrán a disposición de los quejosos y denunciante formularios que faciliten el trámite.

(ADICIONADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

Para el caso de personas que posean algún tipo de discapacidad que les dificulte una comunicación clara y precisa o de personas que sean hablantes de alguna lengua indígena, la Comisión podrá establecer contacto con instituciones federales, locales o con organizaciones de la sociedad civil, a fin de contar con los intérpretes necesarios para ello.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

En el supuesto de que los quejosos o denunciante no puedan señalar a las autoridades o servidores públicos que consideren hayan afectado sus derechos, la queja será admitida, si procede, bajo la condición de que se logre la identificación en la investigación de los hechos.

ARTÍCULO 33. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal registrará las denuncias y las quejas que se presenten, expidiendo un acuse de recibo de las mismas en su caso.

Cuando considere que la instancia es inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada se rechazará mediante acuerdo motivado que emitirá en un plazo máximo de diez días hábiles. No se admitirán quejas o denuncias anónimas.

Cuando notoriamente la queja o denuncia no sea competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se proporcionará al quejoso o denunciante orientación a fin de que acuda a la autoridad o servidor público al que corresponda resolver el asunto.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 34. Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos mínimos que permitan la intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ésta requerirá por escrito al interesado para que haga las aclaraciones pertinentes. En caso de no hacerlo después del segundo requerimiento, se archivará el expediente por falta de interés.

ARTÍCULO 35. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por conducto de su Presidente, de manera excepcional y previa consulta con el Consejo, podrá declinar conocer de un determinado caso, si éste puede lesionar su autoridad moral o autonomía.

ARTÍCULO 36. Una vez admitida y registrada la queja o denuncia, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá ponerla en conocimiento de las autoridades o servidores públicos señalados como presuntos responsables y al titular del órgano del que dependen utilizando en casos de urgencia cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica solicitando a las primeras un informe escrito sobre los actos u omisiones que se les atribuyan en la queja o denuncia.

El informe será rendido, en un plazo de quince días naturales, contados a partir de que la autoridad o servidor público reciba el relato y el requerimiento por escrito. Si a juicio de la Comisión la situación es urgente dicho plazo podrá reducirse.

ARTÍCULO 37. En el informe mencionado en el artículo anterior la autoridad o servidor público señalado como presunto responsable debe hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones que se le imputan, la existencia de los mismos en su caso, así como los elementos de información que considere necesarios para la documentación del asunto.

ARTÍCULO 38. La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoya, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva para la autoridad o servidor público señalado como presunto responsable de la queja o denuncia tendrá el efecto de que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal al dictar su recomendación tendrá por ciertos los hechos materia de la queja o denuncia salvo prueba en contrario.

ARTÍCULO 39. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o los Visitadores, podrán solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas o reclamadas o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Dichas medidas pueden ser precautorias de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

ARTÍCULO 40. Admitida la queja o denuncia, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal procurará la conciliación de las partes siempre dentro del respeto a los derechos humanos que se consideren afectados que de lograrse dará origen a la conclusión del expediente siempre que la autoridad o servidor público le acrediten dentro

del término de quince días hábiles, haber dado cumplimiento a las medidas conciliatorias. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando así lo requiera la naturaleza del asunto.

ARTÍCULO 41. Cuando la queja no se resuelva de manera inmediata la Comisión iniciará las investigaciones del caso, para lo cual tendrá las siguientes facultades:

- I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones de derechos humanos la presentación de informes o documentos complementarios;
- II. Solicitar de otros particulares, autoridades o servidores públicos documentos e informes relacionados con el asunto materia de la investigación;
- III. Practicar visitas e inspecciones, mediante personal técnico o profesional;
- IV. Citar a las personas que deben comparecer como testigos o peritos, y
- V. Efectuar todas las demás acciones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

SECCIÓN SEGUNDA DE LAS PRUEBAS

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 42. Para el efecto de documentar debidamente las evidencias en un expediente de queja o denuncia por presuntas violaciones a derechos humanos la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal podrá solicitar la rendición y desahogar todas aquellas pruebas que a juicio de las o los visitadores y de la o el Presidente, resulten indispensables con la sola condición de que éstas se encuentren previstas como tales por el orden jurídico mexicano.

ARTÍCULO 43. Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones o bien que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal requiera y se allegue de oficio serán valoradas en su conjunto de acuerdo con los principios de la lógica y la experiencia y de la legalidad a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados o reclamados.

ARTÍCULO 44. Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones estarán fundamentadas solamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

SECCIÓN TERCERA

DE LOS ACUERDOS Y RECOMENDACIONES

ARTÍCULO 45. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal puede dictar acuerdos de trámite, en el curso de las investigaciones que realice los cuales serán obligatorios para los particulares y autoridades o servidores públicos que deban comparecer o aportar información o documentos, y su cumplimiento traerá aparejadas las sanciones y responsabilidades señaladas en el Capítulo VIII de esta Ley.

Asimismo, en el caso en que se compruebe que las autoridades o servidores públicos no hayan cometido las violaciones de derechos humanos que se les hubiesen imputado la Comisión dictará el respectivo acuerdo de no responsabilidad.

ARTÍCULO 46. Concluida la investigación, el Visitador correspondiente formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o Acuerdo de No Responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados al haber incurrido en actos y omisiones legales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos antes mencionados serán sometidos al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para su consideración y resolución final.

ARTÍCULO 47. El presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal estudiará todos los proyectos de Recomendación y los Acuerdos de No Responsabilidad que los Visitadores presenten a su consideración, formulará las modificaciones, las observaciones y las consideraciones que resulten convenientes y, en su caso, los suscribirá.

ARTÍCULO 48. La recomendación no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija, asimismo no podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se haya presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate deberá informar dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha recomendación. En su caso, deberá acreditar dentro de los diez días siguientes que ha cumplido con la recomendación. El plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo requiera.

ARTÍCULO 49. La autoridad o servidor público que haya aceptado la recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento.

ARTÍCULO 50. Cuando de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que hayan sido aceptadas por autoridades o servidores

públicos resulte evidente la frecuencia de ciertas violaciones de derechos humanos, la Comisión estará facultada para investigar de oficio el área de actuación con que se relacionen dichas recomendaciones, para efectos de formular pronunciamientos generales dirigidos a prevenir su recurrencia e instrumentar las medidas idóneas en términos de la fracción VI del artículo 17 de esta Ley.

(ÚLTIMA REFORMA, G.O. 28 DE OCTUBRE DE 2005)

ARTÍCULO 51. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, garantizará la confidencialidad de las investigaciones, de las quejas o denuncias, así como de la información, datos y pruebas que obren en su poder, mientras dichas investigaciones se efectúan, por lo cual y sólo de manera excepcional y justificada, decidirá si proporciona o no a autoridades o personas distintas a los denunciantes o quejosos dichos testimonios o evidencias que le sean solicitados.

(ADICIONADO EN G.O. DE 28 DE OCTUBRE DE 2005)

Los denunciantes o quejosos, para la mejor defensa de sus intereses, tienen derecho a que la Comisión les proporcione la información que obre en el expediente de la queja o denuncia en el momento en que lo deseen

ARTÍCULO 52. Las Recomendaciones y los Acuerdos de No Responsabilidad se referirán a casos concretos, las autoridades no podrán aplicarse a otros casos por analogía o mayoría de razón.

ARTÍCULO 53. Contra los acuerdos, resoluciones definitivas o por omisiones o inacción de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; así como contra el informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la misma, los particulares podrán interponer los recursos de queja o de impugnación que se sustanciarán ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos según establezcan su Ley y su Reglamento.

SECCIÓN CUARTA DE LAS NOTIFICACIONES

ARTÍCULO 54. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal notificará oportuna y fehacientemente a los quejosos de los resultados de la investigación, la recomendación que haya dirigido a las autoridades o servidores públicos de las violaciones respectivas, la aceptación y la ejecución de la misma, y en su caso, el acuerdo de no responsabilidad.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 55. La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá publicar en su totalidad o en forma abreviada, todas las recomendaciones de la Comisión. En casos excepcionales podrá determinar si las mismas sólo deben comunicarse a los interesados de acuerdo con las circunstancias específicas.

CAPÍTULO VI **De los informes**

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 56. La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, enviará previa a su comparecencia, un informe anual a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre las actividades que haya realizado la Comisión de Derechos Humanos durante dicho periodo. El informe a que se refiere este artículo, será difundido de la manera más amplia para conocimiento general.

La difusión del informe a que se refiere el presente artículo estará a cargo de la propia Comisión, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Gobierno del Distrito Federal.

De igual forma, la o el Presidente deberá presentar un informe de sus actividades semestralmente ante el Consejo, conforme a los lineamientos que se establezcan en el Reglamento Interno.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 57. El informe anual de la o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá contener una descripción resumida del número y características de las quejas y denuncias que se hayan presentado, los resultados de la labor de conciliación, las investigaciones realizadas, las Recomendaciones emitidas que hayan sido rechazadas, cumplidas y las pendientes de cumplir, los Acuerdos de no Responsabilidad que hubiesen emitido, los resultados logrados así como las estadísticas y demás casos que se consideren de interés.

(REFORMADO, G.O. 1º DE JUNIO DE 2005)

El contenido del informe se clasificará por género y describirá la situación de los derechos humanos de la mujer en el Distrito Federal de manera detallada.

Asimismo, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio del Distrito Federal, así como para lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, el informe podrá contener las propuestas dirigidas a las autoridades competentes para expedir o modificar disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para mejorar las prácticas administrativas correspondientes.

Se informará también sobre cada uno de los programas generales que la Comisión lleva a cabo.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 58. La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se reunirá con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y con el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para dar a conocer el informe a que se refiere el presente Capítulo. En dicha reunión también estará presente una Comisión nombrada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

CAPITULO VII

De las obligaciones y colaboración de las autoridades y servidores públicos

ARTÍCULO 59. Todas las autoridades y servidores públicos en los términos del artículo 3 de esta Ley, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, inclusive aquellos que no hubiesen intervenido en los actos u omisiones reclamados o denunciados pero que por razón de su competencia, facultades y actividad, puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir de inmediato con las solicitudes de la Comisión en tal sentido.

ARTÍCULO 60. Cuando las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentos afirmen que tienen carácter confidencial comunicarán a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal las razones para considerarlos así. En este supuesto, la Comisión tendrá la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva y solicitar que se le proporcionen la información o documentos, la que manejará en la más estricta confidencialidad.

(ADICIONADO EN G.O. EL 28 DE OCTUBRE DE 2005)

La confidencialidad de la información que reciba la Comisión deberá sujetarse a lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

ARTÍCULO 61. Todas las autoridades y servidores públicos, colaborarán dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

CAPÍTULO VIII

De la responsabilidad de las autoridades y servidores públicos

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 62. Las autoridades o servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos y omisiones indebidos en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas y denuncias ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de conformidad con lo establecido con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

ARTÍCULO 63. Cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades o servidores públicos que deban intervenir o colaborar en las investigaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, no obstante los requerimientos que ésta les hubiere formulado, la Comisión podrá rendir un informe especial al respecto.

La Comisión denunciará ante los órganos competentes los presuntos delitos o faltas que hubiesen cometido las autoridades o servidores públicos de que se trate independientemente de las conductas o actitudes previstas en el párrafo anterior.

Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión, incurran en presuntas infracciones o en delitos, serán denunciados ante la autoridad competente.

ARTÍCULO 64. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal podrá asimismo solicitar a las autoridades competentes la aplicación de las sanciones administrativas que procedan, por las presuntas infracciones en que incurran las autoridades o servidores públicos durante y con motivo de las investigaciones que realice dicha Comisión. El organismo disciplinario informará a la Comisión acerca de las sanciones impuestas en su caso.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 65. Además de las denuncias de delitos e infracciones administrativas en que puedan incurrir autoridades o servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ésta tendrá la facultad de solicitar amonestaciones por escrito, públicas o privadas, según el caso, al superior jerárquico del centro de trabajo de aquéllos.

ARTÍCULO 65 *bis*. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de su Comisión de Derechos Humanos, citará a comparecer a cualquier funcionario de la administración pública local para que informe las razones de su actuación cuando:

- I. La autoridad responsable no acepte total o parcialmente una Recomendación o si es omisa después de haber transcurrido el término que señala este ordenamiento para informar si acepta o no dicha Recomendación;
- II. La autoridad responsable no cumpla total o parcialmente con la Recomendación previamente aceptada en el plazo que señala la presente Ley.

(ADICIONADO, G.O. 02 DE NOVIEMBRE DE 2005)

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por conducto de la o el Presidente, estará presente en la reunión de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la que se desahogue la comparecencia del servidor público, y podrá intervenir en ella únicamente para argumentar por una sola vez y sin réplica sobre la no aceptación o incumplimiento de la Recomendación. Su intervención será en los términos dispuestos por la normatividad que rige a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en cuanto a la agenda, las reglas y el formato de la reunión de trabajo que formule la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Las o los peticionarios o agraviados que hayan dado origen a la investigación de oficio o sean parte en la queja que haya motivado la Recomendación podrán observar sin derecho a voz el desarrollo de la reunión de trabajo para la comparecencia del servidor público.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá enterar de la reunión de trabajo para la comparecencia a las o los peticionarios o agraviados, a efecto de que si ellos lo estiman oportuno puedan estar presentes en la misma.

CAPITULO IX

De la promoción y difusión de los derechos humanos

ARTÍCULO 66. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la promoción y difusión de una cultura de conocimiento y respeto a los derechos humanos podrá:

- I. Celebrar convenios con las dependencias y órganos referidos en el artículo 3 de esta Ley tendientes a la divulgación, promoción, conocimiento y capacitación en materia de derechos humanos;

(REFORMADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- II. Promover ante las autoridades competentes, la celebración de convenios con la Secretaría de Educación Pública dirigidos a desarrollar programas que fortalezcan el contenido básico en materia de derechos humanos en los diversos niveles educativos;

- III. Elaborar material audiovisual para dar a conocer sus funciones y actividades;

(REFORMADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- IV. Formular y ejecutar permanentemente un programa editorial, procurando publicar en sistema braille, lenguaje de señas y en las principales lenguas indígenas que se hablen en la Ciudad de México;

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- V. Organizar campañas de sensibilización en temas específicos como son el respeto e integración de grupos vulnerabilizados y contra la discriminación y exclusión de todo tipo;

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- VI. Investigar y difundir estudios en materia de discriminación, exclusión y derechos humanos, y

(ADICIONADA, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

- VII. Las demás que establezca su Reglamento Interno.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 67. En la celebración de convenios con el Gobierno del Distrito Federal se atenderán, sin exclusión de otras, aquellas áreas estrechamente vinculadas a los derechos humanos como la dependencia que tenga a su cargo la seguridad pública, el sistema de reclusorios y centros de readaptación social del Distrito Federal y juzgados calificadoros.

Con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal los convenios considerarán fundamentalmente las actividades del Ministerio Público y de la Policía Judicial.

ARTÍCULO 68. Los órganos de seguridad pública y de procuración de justicia incorporarán en sus programas de formación y de capacitación, contenidos en materia de derechos humanos tendientes a su conocimiento y práctica.

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 69. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá acceso en los términos de las leyes respectivas a la radio y televisión para la divulgación de sus funciones y para la promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos.

CAPITULO X Del régimen laboral

ARTÍCULO 70. El personal que preste sus servicios en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal estará regulado por las disposiciones del Apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria de dicho apartado, teniendo en todos los casos la categoría de empleados de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeñe.

(ADICIONADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

Al efecto, se establecerá un servicio profesional que garantice el cumplimiento del objeto señalado en el artículo 2 de esta Ley, de conformidad con lo que disponga el Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos, que deberá ser aprobado por el Consejo a propuesta de la o el Presidente.

CAPÍTULO XI Del patrimonio y del presupuesto de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

(REFORMADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

ARTÍCULO 71. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá en términos del Código Financiero del Distrito Federal, la atribución de elaborar su proyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá al Jefe de Gobierno para los efectos legales conducentes. Dicho presupuesto deberá ser suficiente para el cumplimiento de sus fines y acciones, formando parte del patrimonio propio de la Comisión.

(ADICIONADO, G.O. 14 DE ENERO DE 2003)

Al efecto, se contará con un órgano de control interno que auxilie a la o el Presidente y al Consejo, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la supervisión y control de la correcta utilización de los recursos públicos a cargo de la Comisión.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

ARTÍCULO SEGUNDO. Los recursos humanos, materiales y presupuestales que requiera inicialmente la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, serán proporcionados por el Departamento del Distrito Federal, con cargo a su presupuesto.

ARTÍCULO TERCERO. El titular del Poder Ejecutivo Federal enviará a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para su aprobación, el nombramiento del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

ARTÍCULO CUARTO. El Presidente de la República enviará a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para su aprobación los nombramientos de los integrantes del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el término de los 115 días siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.

ARTÍCULO QUINTO. Los primeros miembros del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal realizarán una insaculación para conocer el orden en que serán sustituidos. La primera sustitución conforme este ordenamiento, se realizará dentro de los primeros 6 meses de 1994.

ARTÍCULO SEXTO. El Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será expedido dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley y deberá ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*.

ARTÍCULO SÉPTIMO. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, podrá conocer sobre presuntas violaciones a derechos humanos aun cuando se hayan realizado con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.

ARTÍCULO OCTAVO. La Secretaría de Gobernación dispondrá el mecanismo necesario para asignar del tiempo que al Estado corresponde en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, el respectivo a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

México, D. F., a 1 de junio de 1993.- Dip. Jaime Muñoz Domínguez, Presidente.- Sen. Salvador Sánchez Vázquez, Presidente.- Dip. Jesús Molina Lozano, Secretario.- Sen. Gustavo Salinas Iñiguez, Secretario.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Presidencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiún días del mes de junio de mil novecientos noventa y tres.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.- Rúbrica.

A continuación se transcriben los artículos transitorios de los Decretos de Reformas a la presente ley.

G.O. 22 DE MAYO DE 1998.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

SEGUNDO. Publíquese en el *Diario Oficial de la Federación* para su mayor difusión.

G.O. 24 DE DICIEMBRE DE 1998

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y para su mayor difusión publíquese en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. Por única vez, se exceptúa al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de la obligación de realizar la notificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a que le constriñe el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal del presente decreto, para dar inicio al procedimiento para el nombramiento del Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

G.O. 16 DE MAYO DE 2002.

PRIMERO. La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

SEGUNDO. Las substituciones de los miembros del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos que iniciaron su encargo en diciembre de 1993 y cuya responsabilidad hubiese concluido en junio de 1998, junio del 2000 y junio de 2001 de conformidad con el orden de substitución aprobada en el procedimiento de insaculación efectuada por el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la sesión del día 4 de mayo de 1994, se llevarán a cabo en el mes de septiembre del año 2002, en los términos del procedimiento establecido en el artículo 107 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debiendo la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa actuar oficiosamente, sin menoscabo de la substitución ordinaria de este año.

G.O. 14 DE ENERO DE 2003.

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

SEGUNDO. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

TERCERO. En un plazo de 60 días naturales, el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá realizar las adecuaciones correspondientes a su Reglamento Interno para estar acorde con los contenidos del presente decreto.

CUARTO. Hasta en tanto no se realicen las adecuaciones mencionadas en el artículo anterior, será aplicable el Reglamento Interno vigente en lo que no se oponga al presente decreto.

QUINTO. Publíquese el presente decreto en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y para su mayor difusión en el *Diario Oficial de la Federación*.

G.O. 23 DE DICIEMBRE DE 2003.

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

ARTÍCULO SEGUNDO. Publíquese en el *Diario Oficial de la Federación* para su mayor difusión.

ARTÍCULO TERCERO. Con el objeto de no vulnerar los derechos adquiridos de los actuales integrantes del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, las dos sustituciones ordinarias anuales, así como la duración del encargo hasta por un periodo de cinco años, se aplicarán a partir de las sustituciones o reelecciones posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

ARTÍCULO CUARTO. En caso de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal elija a más de un integrante del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y en tanto se regulariza la sustitución o reelección de dos consejeros en los términos de la presente reforma, la Comisión de Derechos Humanos de dicha Asamblea realizará una insaculación para determinar el orden en que deberán ser sustituidos, de tal manera que un consejero sea sustituido o reelecto dentro de cinco años, el siguiente dentro de cuatro y así sucesivamente.

G. O. 18 DE MAYO DE 2005.

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

SEGUNDO. Publíquese en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los treinta y un días del mes de marzo del año dos mil cinco. POR LA MESA DIRECTIVA: DIP. RODOLFO FRANCISCO COVARRUBIAS GUTIÉRREZ, VICEPRESIDENTE.- DIP. MÓNICA LETICIA SERRANO PEÑA, SECRETARIA.- DIP. ALFREDO CARRASCO BAZA, SECRETARIO.-Firmas.

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgatorio, en la Residencia Oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México a los veintinueve días del mes de abril de dos mil cinco.- EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR.- FIRMA.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO, ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ.- FIRMA.

G. O. 1° DE JUNIO DE 2005.

PRIMERO.- Túrnese al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su promulgación y publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

SEGUNDO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Para su mayor difusión publíquese también en el *Diario Oficial de la Federación*.

TERCERO.- Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto por el presente Decreto.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los veintiocho días del mes de abril del año dos mil cinco. POR LA MESA DIRECTIVA: DIP. ANDRÉS LOZANO LOZANO, PRESIDENTE.- DIP. JOSÉ JIMÉNEZ MAGAÑA, SECRETARIO.- DIP. SOFÍA FIGUEROA TORRES, SECRETARIA.- Firmas.

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgatorio, en la Residencia Oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México a los trece días del mes de mayo de dos mil cinco. EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR.- FIRMA.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO, ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ.-FIRMA.

G. O. PUBLICADA EL 28 DE OCTUBRE DE 2005.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

SEGUNDO.- Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Decreto

TERCERO.- Publíquese en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y para su mayor difusión en el *Diario Oficial de la Federación*.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los cuatro días del mes de octubre del año dos mil cinco.- POR LA MESA DIRECTIVA.- DIP. HÉCTOR MAURICIO LÓPEZ VELÁZQUEZ, PRESIDENTE.- DIP. PABLO TREJO PÉREZ, SECRETARIO.- DIP. MARÍA TERESITA DE JESÚS AGUILAR MARMOLEJO, SECRETARIA.- (Firmas

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para

su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgatorio, en la Residencia Oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los 18 días del mes de octubre de dos mil cinco.- EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, ALEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ.- FIRMA.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO, RICARDO RUÍZ SUÁREZ.- FIRMA.

G. O. PUBLICADA EL 02 DE NOVIEMBRE DE 2005.

PRIMERO.- Publíquese el presente Decreto en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

SEGUNDO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los cuatro días del mes de octubre del año dos mil cinco.- POR LA MESA DIRECTIVA.- DIP. HÉCTOR MAURICIO LÓPEZ VELÁZQUEZ, PRESIDENTE.- DIP. PABLO TREJO PÉREZ, SECRETARIO.- DIP. MARÍA TERESITA DE JESÚS AGUILAR MARMOLEJO, SECRETARIA.- (Firmas)

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67 fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgatorio, en la Residencia Oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los diecisiete días del mes de octubre de dos mil cinco.- EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, LEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ.- FIRMA.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO, RICARDO RUÍZ SUÁREZ.- FIRMA.

Lectura 3

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Últimas reformas publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 4 de enero de 2008;
Fe de erratas publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el día 28 de enero de 2008,
y aclaraciones publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el día 26 de febrero de 2008.

TÍTULO PRIMERO Disposiciones generales

CAPÍTULO ÚNICO

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 1º.- El presente Reglamento es de orden público y de observancia general y obligatoria en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y tiene por objeto regular su estructura, atribuciones y funcionamiento, proteger y garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad sustantiva de las personas, eliminando todas las formas de discriminación en el ámbito público, así como regular el procedimiento de investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos a cargo de este organismo constitucional autónomo.

ARTÍCULO 2º.- Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

I. Constitución: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

II. Tratados: Los definidos como tales en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados;

III. Estatuto: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

IV. Ley: La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;

V. Comisión: La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

VI. Presidente: La o el Presidente de la Comisión;

VII. Consejo: El Consejo de la Comisión;
(REFORMADA, G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)
VIII. Visitadurías y/o Visitadores: Visitadurías Generales y/o Visitadores Generales;

(DEROGADO, G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)
IX. Se deroga;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).
X. Parte quejosa: Persona que interpone una queja, persona peticionaria o agraviada.

(ADICIONADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003) (F. DE E., G.O. 22 DE MAYO DE 2003)
XI. Estatuto del Servicio: Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos.

(ADICIONADA, G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)
XII. Manual: El Manual de Procedimientos Específicos del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la Comisión;
(ADICIONADA, G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)
XIII. Ley de Transparencia: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y
(ADICIONADA, G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)
XIV. OIP: Oficina de Información Pública de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).
XV. COTECIAD: Comité Técnico Institucional de Administración de Documentos.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).
XVI. Unidades Desconcentradas: Son las oficinas adscritas a la Dirección General de Quejas y Orientación que acercan los servicios de la Comisión a las personas en el Distrito Federal.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003) (F. DE E., G.O. 22 DE MAYO DE 2003)
ARTÍCULO 3º.- La o el Presidente y el Consejo, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán facultados para interpretar las disposiciones establecidas en el presente Reglamento.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).
ARTÍCULO 4º.- Para el desarrollo de las funciones de la Comisión, se entiende por derechos humanos, aquellos que protegen la dignidad de las personas, reconocidos en:

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)
I. La Constitución, como garantías individuales y sociales, en las leyes secundarias y reglamentarias que de ella emanen;

(DEROGADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

II.- Se deroga;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

III. Los tratados suscritos por la o el Presidente de la República, aprobados por el Senado, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

IV. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

ARTÍCULO 5º.- La autonomía de la Comisión es de tipo funcional y presupuestal:

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

I. La autonomía funcional o de gestión se traduce en la independencia en las decisiones de la actuación institucional y la no supeditación a autoridad o servidor(a) público(a) alguno(a), distinto a los órganos de la propia Comisión, y

II. La autonomía presupuestal se hace consistir en la posibilidad de contar con un patrimonio propio y de elaborar, manejar, administrar y controlar su presupuesto en términos del Código Financiero para el Distrito Federal.

(ADICIONADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

El patrimonio de la Comisión se constituye por los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se señalen en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto derivados de la aplicación de las disposiciones que establece la ley de la materia.

(ADICIONADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

Para la supervisión y control de la correcta utilización de los recursos públicos a cargo de la Comisión, se contará con un órgano de control interno que auxilie a la o el Presidente y al Consejo en el ámbito de sus respectivas competencias.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 6º.- Todas las actuaciones y procedimientos de la Comisión serán gratuitas, lo que deberá ser informado explícitamente a quienes recurran a ella.

Cuando la parte interesada decida contar con asistencia profesional para el trámite de su queja, se le deberá hacer la observación de que ello no es necesario y se le recordará que la Comisión tiene la obligación de proporcionar sus servicios de manera gratuita.

ARTÍCULO 7º. El personal de la Comisión registrará sus actuaciones y prestará sus servicios conforme a los principios de dicho Organismo.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

En su actuación buscará la igualdad sustantiva entre las personas. Para ello aplicará políticas de equidad de género y de no discriminación.

(REFORMADO, G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

Como consecuencia de lo anterior, deberá procurar en toda circunstancia proteger los derechos humanos de la parte quejosa, participar en las acciones de promoción de los derechos humanos, y hacer del conocimiento de sus superiores jerárquicos toda iniciativa que contribuya a la mejor realización de las finalidades de la institución.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

El personal de la Comisión, en materia de responsabilidades quedará sujeto al Título Cuarto de la Constitución.

ARTÍCULO 8º.- La Comisión contará con un órgano oficial de difusión, cuya periodicidad será mensual y en ella se publicarán las Recomendaciones o sus síntesis, los Acuerdos de No Responsabilidad, los Informes Especiales y diversos materiales sobre derechos humanos que, por su importancia, merezcan ser difundidos.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 9º.- A fin de notificar o dar publicidad a las determinaciones de los órganos y las áreas de apoyo de la Comisión, que así corresponda, existirán estrados en áreas visibles al público.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 10.- El personal de la Comisión deberá identificarse, si así se le requiere, en todos los actos en que intervenga.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

Asimismo, las investigaciones y trámites que realice el personal de la Comisión, la documentación recibida de la autoridad y de la parte quejosa, se verificarán dentro de la más absoluta reserva, en los términos del segundo párrafo de los artículos 5 y 51 de la Ley así como los relativos a la Ley de Transparencia.

TÍTULO SEGUNDO

De la competencia, estructura y atribuciones de los órganos y áreas de apoyo de la Comisión

CAPÍTULO I

DE LA COMPETENCIA

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 11.- La Comisión conocerá de actos u omisiones de naturaleza administrativa que constituyan presuntas violaciones a derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor(a) público(a) en los términos que establecen los artículos 102, apartado B, de la Constitución, y 3 de la Ley de la materia.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 12.- Cuando la Comisión reciba un escrito de queja que sea de la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de organismos públicos protectores de derechos humanos de otra entidad federativa, notificará a la parte interesada de la recepción de la queja y, sin admitir la instancia, la remitirá al día hábil siguiente a partir de su registro, al órgano protector de derechos humanos competente, debiendo constar esta circunstancia en la notificación que se haga a la parte interesada.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

En casos graves, la Comisión deberá solicitar de manera inmediata a las autoridades federales o estatales, que se tomen las medidas precautorias necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones a los derechos humanos de que se tenga conocimiento.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 13.- Si la queja involucra a autoridades o servidores(as) públicos(as) de la Federación y del Distrito Federal, se surtirá la competencia a favor del organismo federal de protección a los derechos humanos, sujetándose al procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 12 de este Reglamento.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

Si la queja involucra a autoridades o servidores(as) públicos(as) del Distrito Federal y de entidades federativas o municipios se radicará la queja por lo que se refiere a las presuntas violaciones imputadas a autoridades o servidores(as) públicos(as) del Distrito Federal y se remitirá desglose al organismo estatal protector de derechos humanos que corresponda.

CAPÍTULO II

De la estructura y atribuciones

ARTÍCULO 14.- La Comisión contará con la estructura necesaria para desarrollar las funciones y los objetivos que la Ley y este Reglamento señalen.

ARTÍCULO 15.- La Comisión, para desarrollar sus funciones, contará con los órganos y las áreas de apoyo que especifican la Ley y el presente Reglamento.

ARTÍCULO 16.- Son órganos de la Comisión:

- I. La Presidencia;
- II. El Consejo;
- III. Las Visitadurías, y
- IV. (DEROGADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 17.- Son áreas de apoyo:

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

I. La Secretaría Ejecutiva;

(REFORMADA, G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

II. La Secretaría Técnica;

(REFORMADA, G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

III. Las Direcciones Generales;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

IV. La Contraloría Interna;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

V. Las Direcciones Ejecutivas;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

VI. La Secretaría Particular de la Presidencia;

(REFORMADA G.O.30 DE MAYO DE 2007)

VII. Las Coordinaciones; las relatorías, y

(ADICIONADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

VIII. Todas aquellas que sean necesarias para el apoyo a los órganos de la Comisión.

CAPÍTULO III DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 18.- El nombramiento de la o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, los requisitos que deba reunir para ocupar el cargo, la duración en el mismo, el procedimiento de destitución y el régimen jurídico que como servidor/a/ público/a/ le es aplicable, son los que se establecen en los artículos 8, 9, 10 y 16 de la Ley.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 19.- La Presidencia es el órgano superior de dirección. Está a cargo de la o el Presidente, a quien corresponde la dirección y coordinación de las funciones de los órganos y de las áreas de apoyo que conforman la estructura de la Comisión.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 20.- La o el Presidente tendrá las atribuciones siguientes:

I. En su carácter de representante legal, podrá otorgar poderes para pleitos y cobranzas, representación legal y actos de administración. Para otorgar poderes para actos de dominio, requerirá autorización expresa del Consejo;

II. Proponer al Consejo, para su aprobación, los lineamientos y programas generales de la Comisión, así como la normatividad interna, manuales y los procedimientos administrativos necesarios para su buen funcionamiento;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

III. Designar, dirigir y coordinar a las y los titulares de los órganos y áreas de apoyo de la Comisión, así como removerlos si así lo estima conveniente. Para ello firmará los nombramientos de quienes ocupen estos cargos; al efecto buscará en estas determinaciones mantener una paridad de género.

Así también firmará los nombramientos del personal del Servicio Profesional en Derechos Humanos;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

IV. Designar a la persona encargada del despacho, en caso de ausencia temporal de las y los titulares de los órganos y áreas de apoyo de la Comisión;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

V. Conocer, supervisar y vigilar el desarrollo de las actividades de los órganos y las áreas de la Comisión, mediante la revisión de los informes que presenten sus titulares. Si de su revisión se detecta el incumplimiento de metas se podrá dar vista a las áreas que estime la o el Presidente;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VI. Coordinar el establecimiento de las políticas generales en materia de derechos humanos que habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales e internacionales respectivos, considerando en todo momento la igualdad sustantiva entre las personas, eliminando todas las formas de discriminación directa o indirectamente;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

VII. Celebrar convenios, directamente o por delegación de facultades, a través de los órganos o áreas de apoyo en términos del artículo 22, fracción VIII de la Ley, y

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

VIII. Proponer al Consejo el proyecto de Estatuto del Servicio, así como el Manual y las modificaciones a dichos instrumentos;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

IX. Informar al Consejo semestralmente las resoluciones que determinen la baja del personal administrativo, así como del personal del Servicio Profesional en Derechos Humanos, con motivo de los procedimientos administrativos que se

les hayan instrumentado, igualmente de las renunciaciones del personal de la Comisión que se lleguen a presentar; y

(ADICIONADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

X. Las demás que le confiere la Ley, el presente Reglamento, el Estatuto del Servicio y los ordenamientos internos aplicables.

(REFORMADO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

ARTÍCULO 21.- La o el Presidente deberá elaborar y rendir un informe semestral de actividades al Consejo. Asimismo, un informe anual de actividades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en términos de lo establecido en el Estatuto y la Ley.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

Para la elaboración de estos informes se considerarán los estándares internacionales y las políticas transversales de igualdad sustantiva entre las personas, en el respeto de los derechos humanos en el Distrito Federal.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 22.- En el informe anual se incluirán los datos que se señalan en el artículo 57 de la Ley. En él se deberán omitir los datos personales de la parte quejosa, para evitar su identificación; así como toda aquella información que se encuentre clasificada por esta Comisión como reservada, en términos de lo dispuesto por la Ley de Transparencia.

(DEROGADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 23. Se deroga.

(ADICIONADO, G.O. 4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 23 *bis*. Para el cumplimiento de las tareas sustantivas y administrativas de esta Comisión, se establecerán Programas que conforme al objeto legal de la misma se dividirán en:

(ADICIONADA, G.O. 4 DE ENERO DE 2008).

I. Programa de Conducción Institucional; integrado por la Secretaría Ejecutiva, la Secretaría Particular de la Presidencia, la Coordinación de Asesores, la Coordinación de Asuntos Jurídicos, la Coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa y la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.

(ACLARACIÓN, G.O. 26 DE FEBRERO DE 2008).

II. Programa de Defensa; integrado por las Visitadurías Generales, la Dirección General de Quejas y Orientación, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento y la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos;

(ADICIONADA, G.O. 4 DE ENERO DE 2008).

III. Programa de Promoción y Difusión, integrado por la Secretaría Técnica, la Dirección General de Comunicación Social y la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos.

(ADICIONADA, G.O. 4 DE ENERO DE 2008).

IV. Programa de Fortalecimiento Institucional, integrado por la Dirección General de Administración, Contraloría Interna y la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional.

Al efecto la o el Presidente determinará las directrices bajo las cuales se realizarán las tareas programáticas, así como los lineamientos y políticas generales a los que habrán de sujetarse estos Programas.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 24.- Las Visitadurías son órganos de la Comisión y auxiliarán a la o el Presidente de conformidad con la Ley, el presente Reglamento y de acuerdo con las instrucciones que al efecto indique la o el Presidente.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 25.- Durante las ausencias de la o el Presidente, será sustituido(a) interinamente por la o el Primer(a) Visitador(a) y, si estuviere ausente, le sustituirá la o el Segundo(a) Visitador(a) y así sucesivamente.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

Sección primera

De las áreas de apoyo adscritas a la Comisión y de su estructura

(ACLARACIÓN, G.O. 26 DE FEBRERO DE 2008).

ARTÍCULO 26.- Para el despacho de los asuntos que corresponden a la Comisión, ésta contará con las áreas de apoyo siguientes:

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

I. La Secretaría Ejecutiva;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

II. La Secretaría Técnica;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

III. La Dirección General de Quejas y Orientación;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

IV. La Dirección General de Administración;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

V. La Dirección General de Comunicación Social;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

VI. La Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

VII. La Contraloría Interna;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

VIII. La Dirección Ejecutiva de Seguimiento;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

IX. La Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

X. La Secretaría Particular de la Presidencia;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

XI. La Coordinación de Asesores;

(REFORMADA G.O. 30 DE MAYO DE 2007)

XII. La Coordinación de Asuntos Jurídicos,

(ACLARACIÓN, G.O. 26 DE FEBRERO DE 2008).

XIII. La Coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa;

(ACLARACIÓN, G.O. 26 DE FEBRERO DE 2008).

XIV. La Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos, y

(ACLARACIÓN, G.O. 26 DE FEBRERO DE 2008).

XV. La Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos

(ADICIONADO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

ARTÍCULO 26 *bis*.-La Secretaría Ejecutiva es el área de apoyo de la Comisión, que bajo las directrices que instruya la o el Presidente le auxiliará en la conducción institucional, dando seguimiento y evaluando las tareas programáticas, lineamientos y políticas generales a los que habrán de sujetarse las actividades sustantivas y administrativas de la Comisión.

(ADICIONADO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

ARTÍCULO 26 *ter*.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría Ejecutiva se auxiliará;

(REFORMADA G.O. 30 DE MAYO DE 2007)

I. De las Coordinaciones; las relatorías, y

II. Del personal profesional, técnico y administrativo necesario que al efecto establezca la o el Presidente para la adecuada realización de sus funciones.

ARTÍCULO 27.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Dirección General de Quejas y Orientación contará con:

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

I. Una Dirección de Atención y Orientación;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

II. Una Dirección de Admisibilidad e Información;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

III. Una Unidad de Recepción y Trabajo Social;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

IV. Una Oficina de Información Pública, y

(ADICIONADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

V. El personal profesional, técnico y administrativo necesario que al efecto establezca la o el Presidente para la adecuada realización de sus funciones.

ARTÍCULO 28.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Dirección General de Administración contará con:

I. Una Dirección Operativa;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

II. Una Dirección de Servicios de Cómputo;

(ADICIONADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

III. Una Dirección del Servicio Profesional en Derechos Humanos, y

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

IV. El personal profesional, técnico y administrativo necesario que al efecto establezca la o el Presidente para la adecuada realización de sus funciones.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 29.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Dirección General de Comunicación Social contará con:

I. Una Dirección de Información;

II. Una Dirección de Divulgación, y

III. El personal profesional, técnico y administrativo necesario que al efecto establezca la o el Presidente para la adecuada realización de sus funciones.

ARTÍCULO 30.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos contará con:

I. Una Dirección de Educación para la Paz y los Derechos Humanos;

(REFORMADA, G.O. 31 DE ENERO DE 2005)

II. Una Dirección de Capacitación y Promoción en Derechos Humanos; y

III. (DEROGADA, G.O. 31 DE ENERO DE 2005)

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

IV. El personal profesional, técnico y administrativo necesario que al efecto establezca la o el Presidente para la adecuada realización de sus funciones.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

ARTÍCULO 31.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento contará con:

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

I. Una Dirección de Seguimiento;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

II. Una Dirección de Información e Investigación, y

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

III. El personal profesional, técnico y administrativo necesario que al efecto establezca la o el Presidente para la adecuada realización de sus funciones.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 31 DE ENERO DE 2005)

ARTÍCULO 32.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional contará con:

I. Una Dirección de Investigación en Derechos Humanos;

II. Una Dirección de Desarrollo Institucional, y

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

III. El personal profesional, técnico y administrativo necesario que al efecto establezca la o el Presidente para la adecuada realización de sus funciones.

ARTÍCULO 33.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Contraloría Interna contará con:

(REFORMADA, G.O. 31 DE ENERO DE 2005)

I. Una Dirección de Auditoría y Responsabilidades, y

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

II. El personal profesional, técnico y administrativo necesario que al efecto establezca la o el Presidente para la adecuada realización de sus funciones.

(REFORMADO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

ARTÍCULO 34.- La Secretaría Particular y las Coordinaciones de la Comisión, contarán con el personal necesario para el cumplimiento de sus atribuciones.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

Sección segunda

De las atribuciones de las áreas de apoyo adscritas a la Comisión

(REFORMADO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

ARTÍCULO 35.- Son atribuciones de la o el Secretario (a), Ejecutivo(a) las siguientes:

- I. Coordinar, dar seguimiento y evaluar las tareas programáticas, lineamientos y políticas generales a los que habrán de sujetarse las actividades sustantivas y administrativas de la Comisión bajo las directrices que instruya la o el Presidente;
- II. Coordinar, dar seguimiento y evaluar las políticas generales que en materia de Derechos Humanos proponga la o el Presidente y que deberán seguirse ante organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales;
- III. Colaborar con la o el Presidente en la elaboración de informes anuales, semestrales o especiales;
- IV. Auxiliar a la o el Presidente de la Comisión en todas las tareas administrativas, por conducto del área de apoyo respectiva;
- V. Coadyuvar en el seguimiento y evaluación a los acuerdos dictados por la o el Presidente;
- VI. Presentar a la o el Presidente las propuestas de políticas internas, temas y opiniones respecto a las actividades de la Comisión, de las cuales las y los integrantes del Consejo deben conocer y opinar;
- VII. Formular líneas estratégicas institucionales que en su caso, se implementen en los órganos y áreas de apoyo que correspondan; y,
- VIII. Los demás que le confiera el presente Reglamento, la o el Presidente y los ordenamientos internos.

(ADICIONADO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

ARTÍCULO 35 *bis*.- La Dirección General de Quejas y Orientación tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Atender a las personas que soliciten apoyo de la Comisión por cualquier medio, para la presentación de una queja o denuncia;

II. Atender a las y los peticionarios que acudan a la Comisión, realizando una entrevista a fin de valorar si del asunto se desprende una presunta violación a los derechos humanos, a partir de lo cual se levantará acta circunstanciada de ello;

III. Realizar las acciones de trabajo social mediante la recepción y atención personal de las y los peticionarios que acudan a la oficina sede de la Comisión y, en su caso, apoyar a las Unidades Desconcentradas

(REFORMADA, G.O. 4 DE ENERO DE 2008).

IV. Valorar que los documentos reúnan los requisitos para determinar la admisibilidad para su registro, elaborando el acuerdo correspondiente. En los casos en que la o el peticionario haya solicitado la reserva de su nombre, tomando en cuenta que los datos personales son confidenciales en términos de la Ley de Transparencia, se especificará en dicho acuerdo;

V.Registrar las investigaciones que se inicien de oficio por parte de las Visitadurías;

VI. Asignar la queja a la Visitaduría que corresponda y turnarla para su calificación;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VII. Operar en colaboración con la Dirección General de Administración en el marco de sus atribuciones el banco de datos en el que se registren las quejas, orientaciones e incompetencias, comprendidas en los artículos 12 y 13 del presente Reglamento;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VIII. Recibir y analizar los documentos que ingresen en la Oficialía de Partes para determinar el destino que les corresponda, según la naturaleza de los mismos;

IX. Recibir los recursos de impugnación o de queja que se presenten y remitirlos de inmediato a la Visitaduría que haya conocido del asunto;

X. Solicitar y gestionar por instrucciones de la o el Presidente ante las autoridades competentes en casos urgentes las medidas precautorias, de conservación o de restitución necesarias, u otras acciones, para evitar la consumación irreparable de violaciones a derechos humanos. Las mismas acciones podrán realizarse cuando la naturaleza del caso lo amerite y no se haya iniciado el procedimiento de investigación ante la Comisión;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

XI. Orientar a las peticionarias y a los peticionarios para el trámite de su asunto, cuando de los hechos se desprenda que no surte la competencia legal de la Comisión; la orientación deberá realizarse de modo tal que a la persona se le explique la naturaleza de su problema, las razones por las cuales no es competente la Comisión, así como las alternativas para su atención, proporcionándole

los datos de la institución a la que puede acudir, así como el domicilio y teléfono de ésta;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

XII. Coordinar las labores de las Unidades Desconcentradas, favoreciendo la cercanía de los servicios que presta la Comisión a las personas de las distintas demarcaciones territoriales;

XIII. Recibir, valorar y sin admitir la instancia, registrar y, remitir las incompetencias en términos de los artículos 12 y 13 del presente Reglamento al organismo público nacional o estatal protector de derechos humanos que corresponda;

XIV. Recibir, valorar, registrar y dar trámite a las solicitudes de información pública, hasta la entrega de la respuesta al solicitante;

XV. Coordinar todas las acciones para la debida operación de la OIP, tanto al interior como al exterior de la Comisión;

XVI. Apoyar a la o el Presidente en la elaboración, de los informes en el ámbito de su competencia, y

XVII. Las demás que le confiera el presente Reglamento, la o el Presidente y los ordenamientos internos.

ARTÍCULO 36.- La Dirección General de Administración tendrá las atribuciones siguientes:

(REFORMADA, G.O. 4 DE ENERO DE 2008).

I. Atender las necesidades administrativas de los diferentes órganos y áreas de apoyo de la Comisión de conformidad a los lineamientos generales, normas, políticas, manuales y procedimientos administrativos aprobados por el Consejo, eliminando en todo momento las prácticas discriminatorias, así como observando la igualdad sustantiva entre las personas atendiendo las indicaciones que reciba de la o el Presidente;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

II. Establecer con la aprobación de la o el Presidente las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la Comisión, así como la prestación de servicios generales de apoyo, aplicando políticas que garanticen la equidad de género;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

III. Coordinar la elaboración y actualización del Manual General de Organización de la Comisión, así como los demás manuales de procedimientos administrativos con el apoyo de los órganos y las áreas responsables, y someterlos a la aprobación de la o el Presidente;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

IV. Integrar el Anteproyecto de Presupuesto Anual de la Comisión y someterlo a la consideración de la o el Presidente;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

V. Elaborar en coordinación con los órganos y áreas de apoyo de la Comisión el Programa Operativo Anual de la Comisión;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VI. Presidir el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios, el Comité de Control de Obras y Servicios Relacionados y el COTECIAD;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VII. Ejecutar las determinaciones del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios el Comité de Control de Obras y Servicios Relacionados y el COTECIAD;

VIII. Conservar y custodiar los bienes muebles e inmuebles de la Comisión, conforme a los lineamientos que al efecto se dicten, y llevar el registro y control de los mismos;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

IX. Establecer y administrar tanto los servicios de cómputo como el sistema de bases de datos para el adecuado cumplimiento de las funciones de la Comisión, así como operar aquellas bases de datos necesarias, en el ámbito de su competencia;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

X. Resguardar, mantener y administrar el Archivo de Concentración e Histórico de la Comisión;

(REFORMADA EN G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

XI. Despachar la correspondencia concerniente a la atención de quejas, tanto la que deba enviarse a las autoridades como a la parte quejosa, y recabar los correspondientes acuses de recepción;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

XII. Implementar lo relativo al desarrollo del Servicio Profesional en Derechos Humanos, aplicando políticas que garanticen la equidad de género y la igualdad sustantiva entre las personas, evitando en todo momento las prácticas discriminatorias en la Institución;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

XIII. Coadyuvar en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional la elaboración de propuestas de modificaciones y reformas al Estatuto del Servicio y al Manual conforme a la operación de las normas y

procedimientos de los procesos generales del Servicio, en función de las necesidades, de las disponibilidades de presupuesto y del objeto de la Comisión;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

XIV. Coordinar en colaboración con los órganos y áreas de apoyo correspondientes, la publicación de los mecanismos de comunicación interna de la Comisión, y

(ADICIONADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

XV. Las demás que le confiera el presente Reglamento, la o el Presidente, el Estatuto del Servicio, el Manual y los ordenamientos internos aplicables.

ARTÍCULO 37.- La Dirección General de Comunicación Social tendrá las atribuciones siguientes:

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

I. Auxiliar a la o el Presidente en la conducción de las políticas de comunicación social y divulgación de la Comisión y en sus relaciones con los medios de comunicación;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

II. Elaborar materiales impresos, de audio, video y la página electrónica de la Comisión;

III. Mantener un contacto permanente con los representantes de los medios de comunicación, con el fin de tenerlos informados sobre las acciones que la Comisión pretenda difundir;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

IV. Coordinar las reuniones de prensa de la o el Presidente y demás funcionarios(as) de la Comisión;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

V. Informar a la o el Presidente sobre las denuncias que aparezcan en los medios de comunicación social, a efecto de que, en su caso, se proceda conforme al artículo 24, fracción 2, de la Ley;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

VI. Coadyuvar en la elaboración de los instrumentos informativos que requieran los órganos y áreas de apoyo de la Comisión, y

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

VII. Las demás que le confiere el presente Reglamento; la o el Presidente y los ordenamientos internos.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003) (F. DE E., G.O. 22 DE MAYO DE 2003)

ARTÍCULO 38.- La Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos tendrá las atribuciones siguientes:

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

I. Promover el estudio y la enseñanza de los derechos humanos dentro del sistema educativo del Distrito Federal;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

II. Diseñar y ejecutar la estrategia educativa de la Comisión y coordinar la aplicación de programas educativos que contribuyan al desarrollo de una cultura de vigencia y respeto de los derechos humanos de la población del Distrito Federal;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

III. Planear, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar los programas educativos para los diferentes sectores de la población;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

IV. Planear, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar los programas de capacitación en derechos humanos aplicables a las y los servidores públicos y a la sociedad civil;

V. Participar en la realización de actividades y campañas educativas de promoción de derechos humanos;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VI. Vincularse con las organizaciones de la sociedad civil, así como con organismos nacionales e internacionales para realizar acciones conjuntas en apoyo a proyectos educativos en derechos humanos, y

VII. Las demás que le confiera el presente Reglamento, la o el Presidente y los ordenamientos internos.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006).

ARTÍCULO 39.- La Dirección Ejecutiva de Seguimiento tendrá las atribuciones siguientes:

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

I. Registrar en una base de datos automatizada la información relacionada con las Recomendaciones que se emitan y de su seguimiento, y con el seguimiento a los procedimientos administrativos de responsabilidad derivados de los expedientes de queja concluidos;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

II. Dar seguimiento a los procedimientos administrativos de responsabilidad derivados de los expedientes de queja concluidos;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

III. Dar seguimiento a las Recomendaciones emitidas por esta Comisión;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

IV. Iniciar investigaciones de oficio, pudiendo elaborar, pronunciamientos generales y programas preventivos en materia de derechos humanos, conforme a lo establecido en los artículos 17, fracciones VI y IX, así como 50 de la Ley;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

V. Elaborar los Informes que se deriven de sus atribuciones, salvaguardando la confidencialidad de datos personales, así como aquella información que se encuentre clasificada como reservada por esta Comisión, en términos de la Ley de Transparencia;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

VI. Dar seguimiento a los informes especiales emitidos por la Comisión, en colaboración con las y los Titulares de los órganos y áreas de apoyo responsables de su emisión;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

VII. Recibir, valorar y verificar las pruebas que envíe la autoridad en cumplimiento de las Recomendaciones;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

VIII. Solicitar a las autoridades los informes que considere pertinentes para el cumplimiento de sus atribuciones. Las autoridades que omitan dar la información serán responsables en términos de lo dispuesto en los Capítulos VII y VIII de la Ley;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

IX. Realizar visitas de verificación en el ámbito de su competencia;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

X. Informar a las o los peticionarios (as) y agraviados(as) que lo soliciten el avance y cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por esta Comisión;

(ADICIONADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

XI. Asistir a la o el Presidente (a) en la realización de mesas interinstitucionales de trabajo con distintas autoridades en el ámbito de su competencia;

(ADICIONADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

XII. Informar a la o el Presidente (a) el estado que guarden los asuntos de su competencia;

(ADICIONADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

XIII. Calificar el cumplimiento de las Recomendaciones y con base en la valoración de las pruebas de cumplimiento aportadas por la autoridad, determinar la con-

clusión del seguimiento de éstas; haciendo la propuesta respectiva a la o el Presidente;

(ADICIONADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

XIV. Someter a consideración de la o el Presidente el seguimiento de las Recomendaciones que se ubiquen en los supuestos de las fracciones contempladas en el artículo 65 bis de la Ley, y

(ADICIONADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

XV. Las demás que le confiera el presente Reglamento, la o el Presidente y los ordenamientos internos.

(REFORMADO, G.O. 31 ENERO DE 2005)

ARTÍCULO 40.- La Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional tendrá las atribuciones siguientes:

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

I. Planear, desarrollar y promover estudios e investigaciones en materia de derechos humanos que permitan la definición de líneas estratégicas institucionales;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

II. Impulsar investigaciones diagnósticas para auxiliar al Presidente en la formulación de propuestas generales, conducentes al cumplimiento de los objetivos de la Comisión;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

III. Atender las necesidades en materia de relaciones y seguimiento con organismos nacionales e internacionales en el ámbito de su competencia;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

IV. Realizar estudios y formular propuestas para impulsar la incorporación institucional de los estándares internacionales en materia de derechos humanos;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

V. Auxiliar a la o el Presidente en la coordinación de los procedimientos de planeación estratégica, evaluación institucional y desarrollo organizacional;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

VI. Proponer estrategias de articulación, dirección educativa y promoción activa de los derechos humanos, dirigidas prioritariamente a la capacitación y profesionalización del personal de la Comisión;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VII. Diseñar y actualizar los criterios y contenidos para la implementación del Servicio Profesional en Derechos Humanos.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VIII. Proponer y coordinar políticas transversales que garanticen la equidad de género, la igualdad sustantiva de las personas, así como la eliminación de prácticas discriminatorias por cualquier motivo en la institución;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

IX. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes, los órganos y áreas de apoyo de la Comisión, para impulsar el cumplimiento de los tratados, convenciones, acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos. Para ello, elaborará y actualizará de manera constante, una recopilación de dichos documentos que divulgará de manera amplia entre la población;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

X. Proponer en consulta con la Dirección General de Administración a la o el Presidente las modificaciones al Estatuto del Servicio y al Manual, en función de las necesidades del Servicio, de las disponibilidades de presupuesto y del objeto de la Comisión;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

XI. Garantizar el desarrollo del programa de equidad de género que impulse las políticas transversales del mismo, buscando la igualdad sustantiva entre las personas, y

(ADICIONADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

XII. Las demás que le confiera el presente Reglamento, la o el Presidente, el Estatuto del Servicio, el Manual y los ordenamientos internos aplicables.

(REFORMADO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

ARTÍCULO 41.- La Secretaría Particular de la Presidencia de la Comisión, tendrá las funciones que la o el Presidente establezca y contará con el personal de apoyo que sea necesario.

(REFORMADA G.O. 30 DE MAYO DE 2007)

ARTÍCULO 41 *bis*.- Las Coordinaciones y las relatorías serán supervisadas por la o el Secretario (a) Ejecutivo (a) y tendrán las funciones que establezca la o el Presidente.

Estas áreas contarán con el personal de apoyo que sea necesario.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 42.- La Contraloría Interna tendrá las atribuciones siguientes:

I. Derogada. (sic)

II. Vigilar que se establezca un sistema de control interno en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales, financieros y patrimoniales, así como revisar su cumplimiento;

- III. Planear, realizar y supervisar todo tipo de auditorías para promover la eficiencia en el manejo, custodia y aplicación de los recursos, formulando las observaciones y recomendaciones que deriven de dichas auditorías;
 - IV. Dar seguimiento a las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las de la propia Contraloría Interna;
- (REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).
- V. Participar en los procedimientos y demás actos que tengan lugar en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra, a fin de vigilar que se cumpla con la normatividad aplicable; resolver de las inconformidades que presenten los proveedores, así como de los procedimientos administrativos para declarar la procedencia de impedimento a proveedores para participar en licitaciones públicas, invitaciones restringidas, adjudicaciones directas y celebración de contratos, acorde con lo establecido en la normatividad en la materia;
 - VI. Integrar el padrón de los servidores públicos de la Comisión obligados a presentar declaración de su situación patrimonial, recibéndolas o en su caso requiriéndolas, a fin de llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial correspondiente;
 - VII. Asistir a los actos de entrega-recepción de los servidores públicos de la Comisión, de mandos medios, superiores y homólogos, con motivo de la separación del cargo, empleo o comisión, a fin de verificar que se cumpla con las disposiciones normativas aplicables;
 - VIII. Recibir, investigar y resolver las quejas y denuncias que se presenten contra servidores y ex servidores públicos de la Comisión y aplicar las sanciones que procedan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicable;
 - IX. Instaurar los procedimientos administrativos disciplinarios internos, con motivo de quejas y denuncias formuladas contra servidores y ex servidores públicos de la Comisión y como resultado de las auditorías practicadas;
 - X. Recibir, substanciar y resolver los recursos de revocación que se presenten en contra de las resoluciones en los procedimientos señalados en la fracción anterior, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicable, así como defender los intereses de la Contraloría Interna en cualquier medio de impugnación, y
 - XI. Las demás que le confiera el presente Reglamento, la o el Presidente y los ordenamientos internos.

CAPÍTULO IV DEL CONSEJO DE LA COMISIÓN

ARTÍCULO 43.- El Consejo aprobará las políticas y lineamientos generales, los programas, normas, manuales y procedimientos administrativos internos de la Comisión, mediante acuerdos que serán publicados en el órgano oficial de difusión, cuando así lo determine el propio Consejo.

(REFORMADA SU DENOMINACION, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

*Sección primera
De la o el Presidente del Consejo*

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 44.- La o el Presidente es el encargado de conducir el trabajo del Consejo. Para el ejercicio de esta atribución le corresponde:

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

I. Convocar, presidir y dirigir las sesiones del Consejo, de conformidad con lo establecido por la Ley y el presente Reglamento;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

II. Dar a conocer, en el mes de enero de cada año, el calendario de sesiones ordinarias del Consejo;

III. Declarar el inicio y el término de la sesión;

IV. Decretar los recesos que considere necesarios durante el desarrollo de la sesión;

V. Adoptar las medidas necesarias para el adecuado desarrollo de las sesiones del Consejo;

VI. Conceder el uso de la palabra a los miembros del Consejo, conforme al procedimiento establecido en este Reglamento;

VII. Someter a la consideración del Consejo, en votación económica, si los temas del orden del día han sido suficientemente discutidos;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

VIII. Solicitar a la o el Secretario(a) Técnico(a) someter a votación los proyectos de acuerdo y resoluciones del Consejo;

IX. Vigilar la aplicación de este Reglamento respecto de la conservación del orden durante las sesiones, dictando las medidas necesarias para ello;

X. Declarar al Consejo en sesión permanente, cuando así lo acuerde la mayoría de sus miembros;

XI. Suspender la sesión por causa de fuerza mayor;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

XII. Firmar, junto con la o el Secretario(a) Técnico(a), todos los acuerdos o resoluciones que apruebe el Consejo, y

(REFORMADA, G.O. 31 DE ENERO DE 2005)

XIII. Las demás atribuciones que le confieren la Ley, este Reglamento y el Estatuto del Servicio.

(REFORMADA SU DENOMINACION, G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

Sección segunda

De los y las Consejeros(as) y de las sesiones del Consejo

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 45.- Las y los Consejeros(as) tendrán las atribuciones siguientes:

I. Asistir con voz y voto a las sesiones del Consejo;

II. Participar en las sesiones del Consejo, en los términos establecidos en el artículo 20 de la Ley, y

(REFORMADA, G.O. 31 DE ENERO DE 2005)

III. Las demás atribuciones que les confieren la Ley, este Reglamento y el Estatuto del Servicio.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 46.- Las sesiones del Consejo se celebrarán en el domicilio oficial de la Comisión. Sólo por causas de fuerza mayor o caso fortuito, que a consideración de la o el Presidente no garanticen el buen desarrollo de las sesiones, se podrá sesionar en otro lugar dentro del Distrito Federal.

ARTÍCULO 47.- Las sesiones del Consejo serán:

I. Ordinarias. Se celebrarán una vez al mes, de acuerdo con el calendario que señale el propio Consejo, y

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

II. Extraordinarias. Podrán ser convocadas por la o el Presidente o mediante la solicitud de por lo menos tres de sus miembros, cuando estimen que haya razones de importancia para ello.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 48.- La o el Presidente del Consejo convocará a cada uno de las y los Consejeros(as), por lo menos con 72 horas de anticipación para las sesiones ordinarias. Este plazo podrá reducirse a 24 horas en los casos de sesiones extraordinarias.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 49.- La convocatoria a sesión deberá contener el día y la hora en que la misma se deba celebrar, su carácter ordinario o extraordinario y el orden del día. La o el Secretario(a) Técnico(a) enviará a las y los Consejeros(as) dicha convocatoria, acompañada de los documentos y anexos correspondientes.

ARTÍCULO 50.- El orden del día de las sesiones ordinarias incluirá el apartado de asuntos generales.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

Las y los Consejeros (as) podrán solicitar a la o el Presidente incluir algún tema en el orden del día.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

En el caso de las sesiones extraordinarias, sólo podrán tratarse aquellos asuntos para los que fueron convocados(as), por lo que no podrá incluirse el punto de asuntos generales.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 31 DE ENERO DE 2005)

ARTÍCULO 51. Se requerirá como quórum para llevar a cabo la sesión del Consejo la asistencia de cuando menos la mitad más uno del total de sus integrantes y la o el Presidente.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

Si en el transcurso de la sesión se ausentaran alguno o algunos de los integrantes y con ello la o el Presidente verificara, a través de la o el Secretario(a) Técnico(a), que se pierde el quórum legal, se declarará un receso de diez minutos.

Transcurrido este tiempo se reanudará la sesión si hubiera nuevamente quórum. En caso de que no lo haya, se citará para la continuación de la sesión dentro de las 24 horas siguientes, con las y los integrantes que asistan.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 52.- Para tratar los asuntos a los que se refiera el acuerdo respectivo, el Consejo podrá constituirse en sesión permanente por mayoría de votos de las y los Consejeros(as). La sesión concluirá una vez que se hayan desahogado o resuelto los asuntos que la motivaron.

ARTÍCULO 53.- Las sesiones ordinarias o extraordinarias no podrán exceder de ocho horas de duración. En caso de que en una sesión no se agoten los puntos del orden del día, el Consejo podrá ampliar este límite por acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes. Las sesiones que sean suspendidas por exceder el límite de tiempo establecido, serán continuadas dentro de las veinticuatro horas siguientes a su suspensión, salvo que el Consejo establezca otro plazo para su reanudación.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 54.- En el supuesto de que la o el Presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión, la o el Secretario(a) Técnico(a) la suspenderá para que tenga verificativo dentro de las 24 horas siguientes.

En caso de que la o el Presidente se ausente momentáneamente de la mesa del Consejo, la o el Secretario(a) Técnico(a) lo auxiliará en la conducción de la sesión, con el propósito de no interrumpir su desarrollo.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 55.- A las sesiones del Consejo asistirán, además de sus integrantes, el personal que se considere necesario para su buen desarrollo, quienes previa autorización de la o el Presidente podrán intervenir, sólo con derecho a voz, a fin de rendir los informes que se les soliciten.

ARTÍCULO 56.- Durante la sesión serán discutidos y, en su caso, votados los asuntos contenidos en el orden del día, conforme a éste. El Consejo, por mayoría simple, podrá votar el retiro de algún asunto en particular del orden del día, o bien, posponer su discusión o votación.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

A petición de algún integrante del Consejo, la o el Secretario(a) Técnico(a), previa instrucción de la o el Presidente, dará lectura a los documentos que le soliciten para ilustrar la discusión.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 57.- Los integrantes del Consejo sólo podrán hacer uso de la palabra con la autorización previa de la o el Presidente.

Las y los oradores(as) no podrán ser interrumpidos(as) en el uso de la palabra. La o el Presidente podrá señalarles que su tiempo ha concluido y solicitarles que sus intervenciones se dirijan al tema que se encuentra en desahogo, pudiendo reiterar la solicitud las veces que sean necesarias.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 58.- En cada punto del orden del día, la o el Presidente elaborará una lista de oradores(as), quienes intervendrán una sola vez en primera ronda, por 15 minutos como máximo.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

Concluida esta ronda, la o el Presidente preguntará si el punto está suficientemente discutido y, en caso de no ser así, se integrará una nueva lista y se realizará una segunda ronda de oradores(as). Bastará que un(a) Consejero(a) lo solicite, para que la segunda ronda se lleve a cabo. En ésta, las y los oradores(as) se inscribirán y participarán de acuerdo con las reglas fijadas para la primera, pero sus intervenciones no podrán exceder de diez minutos.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

Concluidas las dos rondas, la o el Presidente preguntará a los integrantes si está suficientemente discutido el asunto. En su caso, el Consejo se dará por enterado o se pasará a la votación correspondiente; o bien, se abrirá una tercera y última ronda de oradores(as) en la que la duración de las intervenciones no excederá de cinco minutos cada una.

Si ninguno de los miembros del Consejo solicita la palabra, se procederá a la votación o se dará por enterado el Consejo, según sea el caso.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

Concluida la última ronda de oradores(as), las y los Consejeros(as) podrán razonar su voto, sin excederse de 15 minutos en su intervención.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 59.- Al final de cada intervención y a solicitud de algún miembro del Consejo, la o el Presidente le otorgará la palabra hasta por un minuto y por una sola vez para responder alusiones personales.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 60.- Los acuerdos y resoluciones del Consejo se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes. Las y los Consejeros(as) votarán levantando la mano para expresar el sentido de su voto. Cuando el caso lo amerite, se podrá emitir voto secreto, voto circular y voto fuera de sesión, en éste último caso, siempre y cuando todos(as) las y los Consejeros(as) manifiesten su voto por escrito, vía fax o por correo electrónico, debiendo además confirmarlo con la o el titular de la Secretaría.

La votación se tomará en el siguiente orden: se contarán los votos a favor, los votos en contra y, en su caso, las abstenciones. Cuando no haya unanimidad, se asentará en el acta el sentido del voto de las y los Consejeros(as).

En caso de empate, la o el Presidente tendrá voto de calidad. Sin embargo, el Consejo procurará tomar sus decisiones por consenso.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 61.- Los acuerdos y resoluciones del Consejo, que hayan sido aprobados, podrán publicarse en el órgano oficial de difusión de la Comisión.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003).

ARTÍCULO 62.- De cada sesión se levantará un acta que contendrá los datos de la sesión, la lista de asistencia, los puntos del orden del día, el sentido de las intervenciones de los integrantes del Consejo y el sentido de su voto, así como los acuerdos y resoluciones aprobados.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

El acta aprobada deberá incluir una síntesis de las intervenciones de las personas que a ella asistan, así como las modificaciones que el Consejo haya aprobado.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

La o el Secretario(a) Técnico(a) deberá entregar a los integrantes del Consejo el proyecto de acta de cada sesión, la cual deberá someterse a aprobación en la siguiente sesión.

(REFORMADA SU DENOMINACION, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

*Sección tercera
De la Secretaría Técnica*

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 63.- La o el Secretario(a) Técnico(a) tendrá las atribuciones siguientes:

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

I. Elaborar los proyectos de orden del día para las sesiones del Consejo, de conformidad con las indicaciones de la o el Presidente;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

II. Remitir oportunamente a las y los integrantes del Consejo, para las sesiones ordinarias y extraordinarias, la convocatoria y el orden del día, junto con los documentos y anexos de los asuntos que correspondan;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

III. Brindar al Consejo el apoyo necesario para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

IV. Pasar lista de asistencia y llevar el registro de ella;

V. Declarar la existencia del quórum legal previsto en el presente Reglamento;

VI. Solicitar la dispensa de la lectura de los documentos previamente distribuidos y que forman parte del orden del día;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

VII. Auxiliar en la conducción de la sesión a la o el Presidente, en caso de que se ausente momentáneamente de la mesa del Consejo;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

VIII. Elaborar el proyecto de acta de la sesión, someterla a la aprobación del Consejo y, en su caso, incorporar las observaciones planteadas a la misma por las y los Consejeros (as);

IX. Informar sobre los escritos que se presenten al Consejo;

X. Llevar el cómputo del tiempo de las intervenciones de los miembros del Consejo, para los efectos de las participaciones previstas en este Reglamento;

- XI. Tomar las votaciones y dar a conocer el resultado de las mismas;
- XII. Informar sobre el cumplimiento de los acuerdos del Consejo cuando lo solicite alguno de sus miembros;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

- XIII. Firmar junto con la o el Presidente los acuerdos que emita el Consejo, así como las actas de las sesiones que se aprueben;

- XIV. Llevar el registro de las actas y acuerdos aprobados por el Consejo y un archivo de los mismos;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

- XV. Publicar mensualmente en el órgano oficial de difusión las Recomendaciones o su síntesis, los Acuerdos de no Responsabilidad, las Propuestas Generales, los Informes Especiales y materiales varios que, por su importancia, merezcan darse a conocer mediante dicha publicación;

- XVI. Colaborar con la Presidencia en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

- XVII. Vincularse con las instancias públicas y con las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional, a fin de promover el análisis, la reflexión y la concientización de los derechos humanos;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

- XVIII. Editar, coeditar y distribuir las publicaciones y materiales de la Comisión;

(ADICIONADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

- XIX. Conducir y fortalecer el acervo de la biblioteca, en coordinación con los demás órganos y áreas de la Comisión, y

(ADICIONADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

- XX. Las demás que le confiera el presente Reglamento, la o el Presidente y los ordenamientos internos.

ARTÍCULO 64.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría Técnica contará con:

- I. Una Dirección de Difusión y Publicaciones;
- II. Una Dirección de Seguimiento de Acuerdos y Vinculación Social, y
- III. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus atribuciones.

(REFORMADA, G.O. 4 DE ENERO DE 2008).

CAPÍTULO V
DE LAS VISITADURÍAS GENERALES

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 65.- La Comisión contará con un mínimo de cuatro Visitadurías Generales y se incrementarán de conformidad con las necesidades del servicio y la disponibilidad presupuestal.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 66.- La o el Visitador(a) será el o la titular de la Visitaduría General que corresponda y conocerá de procedimientos de investigación por presuntas violaciones a los derechos humanos dentro del marco de su competencia.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 67.- Las Visitadurías Generales serán identificadas de la manera siguiente: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General, Tercera Visitaduría General, Cuarta Visitaduría General y así sucesivamente.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 68.- Cada Visitaduría General tendrá a su cargo la tramitación de los procedimientos de investigación que se inicien de oficio o mediante queja. En este último supuesto, de conformidad con la asignación que lleve a cabo la Dirección General de Quejas y Orientación. La o el Presidente podrá acordar que un caso determinado sea conocido específicamente por una Visitaduría.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 69.- La o el Presidente podrá asignar, discrecionalmente a las Visitadurías Generales, asuntos que no estén incluidos en su programa operativo anual.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 70.- Cuando se requiera realizar acciones de investigación para estar en aptitud de emitir resoluciones, las o los Visitadores(as) por sí o conforme a las instrucciones que genere al personal bajo su adscripción, contarán con las facultades siguientes:

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

I. Realizar visitas o inspecciones en los lugares que estén relacionados con los hechos motivo de la investigación.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

II. Solicitar los informes a las autoridades involucradas en los procedimientos de investigación que se inicien en la Visitaduría, para su debida integración y resolución;

(PUBLICACIÓN G.O. 1 DE AGOSTO DE 2002)(F. DE E., G.O. 8 DE AGOSTO DE 2002)

III. Solicitar informes a las autoridades que, aunque no estén involucradas directamente como responsables, puedan ofrecer datos que ayuden a esclarecer los casos que se investigan;

(PUBLICACIÓN G.O. 1 DE AGOSTO DE 2002) (F. DE E., G.O. 8 DE AGOSTO DE 2002)

IV. Solicitar la comparecencia de los servidores públicos a los que se imputen violaciones a los derechos humanos y de aquellos que tengan relación con los hechos motivo de la queja;

(PUBLICACIÓN G.O. 1 DE AGOSTO DE 2002) (F. DE E., G.O. 8 DE AGOSTO DE 2002)

V. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos;

(PUBLICACIÓN G.O. 1 DE AGOSTO DE 2002) (F. DE E., G.O. 8 DE AGOSTO DE 2002)

VI. Entrevistar a los testigos presenciales sobre los hechos motivo de la investigación, y realizar las diligencias de inspección ocular, auditiva y de identificación cuando el caso lo amerite, ya sea directamente o por medio del personal bajo su adscripción, y

(PUBLICACIÓN G.O. 1 DE AGOSTO DE 2002) (F. DE E., G.O. 8 DE AGOSTO DE 2002)

VII. Todas las demás necesarias para la debida investigación de los hechos.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 71.- Para el eficaz cumplimiento de sus funciones, las o los Visitadores(as) tendrán por sí o a través de las instrucciones que generen al personal bajo su adscripción además, las atribuciones siguientes:

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

I. Informar a la o el Presidente de los procedimientos de investigación iniciados en su Visitaduría y del trámite de los mismos;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

II. Solicitar que se determine la presunta responsabilidad de los servidores públicos que obstaculicen la investigación, en términos de lo dispuesto en el Título Cuarto de la Constitución, así como en lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Ley. Para ello, la Comisión denunciará ante los órganos competentes estos hechos, con el objeto de que se impongan las sanciones correspondientes;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

III. Solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes que se tomen las medidas precautorias, de conservación o de restitución necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones a los derechos humanos de que tengan conocimiento;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

IV. Solicitar en casos urgentes a las autoridades federales y a las entidades federa-
tivas que, de manera inmediata se tomen las medidas precautorias, de conser-
vación o de restitución necesarias ante las presuntas violaciones a los dere-
chos humanos de que tenga conocimiento;

(ACLARACIÓN, G.O. 26 DE FEBRERO DE 2008).

V. Allegarse, con apoyo de la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos,
del certificado médico de lesiones y, si es necesario, de los análisis clínicos,
tanto de laboratorio como de gabinete, cuando la parte quejosa refiera haber
sido objeto de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VI. Iniciar investigaciones de oficio, pudiendo elaborar, pronunciamientos generales
y programas preventivos en materia de derechos humanos, conforme a lo es-
tablecido en los artículos 17, fracciones VI y IX, así como 50 de la Ley;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VII. Turnar los proyectos de Recomendación, Propuesta General, Informes espe-
ciales y Acuerdo de no Responsabilidad a la Presidencia para su aprobación;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VIII. Aprobar, previo acuerdo con la o el Presidente, las conciliaciones en los pro-
cedimientos de investigación;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

IX. Elaborar los informes y certificar las constancias que obren en los expedientes
de queja a su cargo, que deban remitirse a la Comisión Nacional de los Dere-
chos Humanos por la interposición de los recursos previstos en la Ley y el Re-
glamento de ese Organismo, y

(ADICIONADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

X. Operar en colaboración con la Dirección General de Quejas y Orientación, y la
Dirección General de Administración en el marco de sus atribuciones, el banco
de datos, en el que se registren todas las acciones implementadas con motivo
de la investigación de las quejas asignadas, y

(ADICIONADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

XI. Las demás que le confiera el presente Reglamento, la o el Presidente y los or-
denamientos internos.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 72.- Las Visitadurías Generales contarán, con:

(DEROGADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

I. Se deroga.

- II. Dos Direcciones de Área;
(ACLARACIÓN, G.O. 26 DE FEBRERO DE 2008).
- III. El apoyo de la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

- IV. Visitadores (as) adjuntos (as), y

(ADICIONADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

- V. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 73.- Las o los Directores(as) de Área de las Visitadurías por sí o a través del personal de su adscripción, serán auxiliares de la o el Visitador(a), actuarán bajo su estricta supervisión y tendrán las atribuciones siguientes:

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

- I. Suscribir por instrucciones de la o el Visitador(a) correspondiente, las solicitudes de información, así como las medidas precautorias, de restitución o conservación, que se formulen a las distintas autoridades o servidores públicos;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

- II. Suscribir, por instrucciones de la o el Visitador(a) correspondiente, los escritos dirigidos a la parte quejosa, con el fin de que precisen o amplíen las quejas, aporten documentos necesarios o presenten pruebas;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

- III. Revisar los acuerdos de calificación que realicen las o los visitadores(as) adjuntos(as) y suscribir, por instrucciones de la o el Visitador(a), los acuerdos de admisión de la instancia;

- IV. Dirigir los equipos de investigación que se integren para documentar los procedimientos de investigación de violaciones a los derechos humanos;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

- V. Coordinar por instrucciones de la o el Visitador (a) el trabajo de las Subdirecciones y demás personal de las Visitadurías Generales;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

- VI. Entrevistar a la parte quejosa que tenga dudas o reclamaciones, respecto del tratamiento que se le esté dando a sus respectivos expedientes;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

- VII. Ejecutar las determinaciones de las y los Visitadores(as) respecto de las actividades de conciliación que con las distintas autoridades se practiquen;

(DEROGADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VIII. Se deroga.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

IX. Revisar los proyectos de: Acuerdos de Trámite, Conclusión, Recomendación, Acuerdos de no Responsabilidad, Propuestas Generales, Pronunciamientos Generales, Programas Preventivos y Conciliaciones que se elaboren en la Visitaduría General;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

X. Organizar y dirigir las visitas e inspecciones a las Oficinas Administrativas, Centros de Detención, Internamiento y de Readaptación Social del Distrito Federal, Centros de Asistencia Social e Instituciones de Asistencia Privada, en términos de lo dispuesto por el artículo 17, fracciones X y XIII de la Ley; y

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

XI. Las demás que les confiera el presente Reglamento, la o el Presidente y los ordenamientos internos.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 74.- Las o los Directores (as) de área de las Visitadurías Generales serán responsables inmediatos de dirigir los equipos de investigación y auxiliarán a la o el Visitador(a) en sus funciones.

(REFORMADO, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 75.- Para ser visitador(a) adjunto(a), visitador(a) adjunto(a) orientador o visitador(a) adjunto(a) de seguimiento(a) se requerirá nombramiento expreso. Éstos(as) podrán desarrollar actividades de orientación, recepción y registro de quejas, investigación, seguimiento de recomendaciones o cualquiera otra que se requiera conforme a las necesidades del servicio.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 76.- Para ser visitador(a) adjunto(a), visitador(a) adjunto orientador(a) o visitador(a) adjunto(a) de seguimiento, además se requiere:

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

I. Tener título profesional legalmente expedido o estudios profesionales, de preferencia concluidos;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

II. Ser ciudadano(a) mexicano(a);

III. Ser mayor de 21 años, y

IV. (DEROGADA, G.O. 31 DE ENERO DE 2005)

ARTÍCULO 77.- (DEROGADO, G.O. 31 DE ENERO DE 2005)

TÍTULO TERCERO

Del procedimiento

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES COMUNES

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 78.- Los términos y los plazos que se mencionan en la Ley y en este Reglamento se entenderán como días hábiles, salvo que expresamente se señale que deban ser naturales.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 79.- Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser sencillos y breves, para ello se evitarán las prácticas discriminatorias y los formalismos innecesarios, salvo los establecidos en la Ley y en el presente Reglamento.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

Se procurará la comunicación inmediata con la parte quejosa y con las autoridades, sea ésta personal, telefónica o por cualquier otro medio, a efecto de allegarse los elementos suficientes para determinar la competencia de la Comisión.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 80.- El principio de publicidad del nombre operará cuando la o el peticionario así lo haya manifestado expresamente y se haya dejado constancia mediante acuerdo, en los casos siguientes: acuerdos de trámite, conclusión, Recomendación, Acuerdos de no Responsabilidad, Propuestas Generales, Pronunciamientos Generales, Programas Preventivos, Informes Especiales y Conciliaciones.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 81.- El personal de la Comisión no estará obligado a rendir testimonio ante ninguna autoridad administrativa o jurisdiccional, cuando dicha prueba se encuentre relacionada con su intervención en el tratamiento de los procedimientos de investigación de violaciones a derechos humanos radicados en la Comisión.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 82.- Los proyectos de Acuerdos de Trámite, Conclusión, Recomendación, Acuerdos de no Responsabilidad, Propuestas Generales, Pronunciamientos Generales, Programas Preventivos, Informes Especiales y Conciliaciones que emita la Comisión estarán basados en las evidencias y pruebas que generen convicción y consten en los respectivos expedientes y deberán estar fundados y motivados en la norma interna e internacional que resulte más favorable.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 83.- La Comisión decidirá de manera excepcional y justificada si proporciona copias de documentos que obren en su poder, de conformidad con los artículos

51 de la Ley y los relativos de la Ley de Transparencia, siempre y cuando se cumplan los supuestos siguientes:

- I. Sean solicitadas por parte legítima, y
- II. Cuando no se trate de documentos que afecten derechos de terceros.

CAPÍTULO II DE LA PRESENTACIÓN, RECEPCIÓN Y REGISTRO DE LA QUEJA

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 84.- La Comisión podrá iniciar a petición de parte o de oficio, el procedimiento de investigación de quejas en los términos que establece la Ley y el presente Reglamento.

ARTÍCULO 85.- Las quejas podrán presentarse:

- I. Por escrito,

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

- II. Oralmente, por comparecencia;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

- III Por vía telefónica, comunicación telegráfica, telefax, electrónica; o

(ADICIONADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

- IV. Por cualquier otro medio.

(REFORMADA, G.O.27 OCTUBRE DE 2006).

ARTÍCULO 86.- La admisibilidad para el registro de las quejas se determina por los requisitos siguientes:

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

- I. Los datos mínimos de identificación: nombre, apellidos, domicilio y, en su caso, número telefónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos humanos, así como los de la persona que presente la queja si ésta fuera distinta del agraviado(a);

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

- II. Se deroga.

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

- III. Los hechos presuntamente constitutivos de violación a los derechos humanos;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

IV. El servidor público o autoridad a quien se imputen los hechos;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

V. Si es el caso, las evidencias o las pruebas en las que sustente su dicho la parte quejosa, y

(ADICIONADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

VI. Nombre, firma o huella digital de la parte quejosa.

(REFORMADO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

La Comisión podrá suplir la deficiencia de la queja, salvo por lo que se refiere a los requisitos señalados en las fracciones I y VI.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 87.- Cuando la queja se presente oralmente por comparecencia, se levantará acta circunstanciada en los términos del artículo anterior.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 88.- Cuando la queja se presente por vía telefónica o por alguno de los medios a los que se refieren las fracciones III y IV del artículo 85 de este Reglamento, independientemente de lo establecido en el artículo anterior, se hará la prevención a la parte quejosa para que dentro de los cinco días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha en que se levante el acta circunstanciada, comparezca a ratificarla, señalándole mediante acuerdo que de no comparecer se tendrá el asunto como concluido por falta de interés, enviándose el expediente al archivo.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

Lo previsto en el párrafo anterior no se aplicará a la parte quejosa que se encuentre privada de su libertad o materialmente impedida por otra causa para acudir a la Comisión. En estos casos, la o el visitador(a) adjunto(a) a quien se le asigne el caso, a la mayor brevedad, acudirá al centro de reclusión o detención, o al lugar donde se encuentre la parte quejosa, para que ésta manifieste si ratifica o no la queja. Si no la ratifica, el asunto se tendrá por concluido por falta de interés y el expediente se enviará al archivo.

ARTÍCULO 89.- (DEROGADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 90.- Se considerará como anónima una queja que no contenga el nombre o datos de identificación, no está firmada o no tenga huella digital de la parte quejosa. En este supuesto no se podrá recibir ni iniciar trámite alguno con la queja.

(REFORMADO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

Se excepcionan de lo establecido en el párrafo anterior, las quejas que no contengan el nombre, firma o huella digital de la parte quejosa, como consecuencia del temor a represalias que puedan atentar contra su integridad física o moral. En este supuesto, se registrará y asignará la queja, debiéndose mantener los datos de identificación de la

parte quejosa en estricta reserva, los cuales le serán invariablemente solicitados con el único fin de tenerla ubicada y poder de esta forma realizar las gestiones necesarias para la preservación de sus derechos humanos.

(REFORMADO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

Si con motivo de mantener la reserva durante la investigación, se ve imposibilitada la actuación e intervención de la Comisión, se dará por concluido el procedimiento, debiéndose exponer en el Acuerdo de Conclusión las razones por las que no fue posible la continuación de éste.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008 Y F.E. 28 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 91.- La falta de ratificación de la queja o de corrección de las omisiones, así como el desistimiento de la parte quejosa o incluso de la presunta víctima no impedirán que la Comisión, de manera discrecional, determine investigar de oficio los hechos motivo de la queja, si los considera graves. Tampoco será impedimento dicha falta para que la parte quejosa vuelva a presentar la queja ya con los requisitos de identificación debidamente cumplidos.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 92.- En caso de que la parte quejosa sea extranjera, la Comisión podrá dar aviso a la representación de su país de origen a petición de la misma.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 93.- La correspondencia que cualquier persona retenida o recluida envíe a la Comisión, no podrá ser objeto de censura de ningún tipo y deberá ser remitida sin demora por los encargados del centro respectivo.

Asimismo, no podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se establezcan entre el personal de la Comisión y las personas a las que se refiere el párrafo anterior.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 94.- Las organizaciones de la sociedad civil podrán denunciar ante la Comisión cualquier violación a los derechos humanos.

ARTÍCULO 95.- (DEROGADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 96.- Para los efectos del artículo 34 de la Ley, será de diez días el lapso que deberá mediar entre los dos requerimientos para que aclare la queja.

El plazo referido se contará a partir de la fecha del acuse de recibo o del acta circunstanciada mediante los cuales se haga el primer requerimiento.

Si la parte quejosa no contesta dentro de los cinco días siguientes a la fecha de acuse de recibo o del acta circunstanciada del segundo requerimiento, se enviará la queja al archivo por falta de interés.

ARTÍCULO 97.- La Comisión podrá iniciar de oficio procedimientos de investigación por presuntas violaciones a los derechos humanos en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de denuncias presentadas en los medios de comunicación;

(DEROGADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

II. Derogada,

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

III. Cuando resulte evidente la frecuencia de ciertas violaciones a derechos humanos por las mismas autoridades o servidores(as) públicos(as), para los efectos de los artículos 17, fracciones VI y IX y 63, de la Ley, y

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

IV. Cuando se refiera a presuntas violaciones graves a los derechos humanos.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

La o el Visitador(a) evaluará los hechos y, discrecionalmente, determinará si de oficio inicia la investigación. Para ello será indispensable que así lo acuerde con la o el Presidente.

El procedimiento de investigación radicado de oficio seguirá, en lo conducente, el mismo trámite que las quejas radicadas a petición de parte.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003).

ARTÍCULO 98.- Cuando la investigación se inicie de oficio con motivo de una denuncia que aparezca en los medios de comunicación, la Comisión podrá, si lo estima conveniente, solicitar la presencia de la parte quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga. Sin embargo, la falta de comparecencia de ésta no obstaculizará la investigación.

ARTÍCULO 99.- Presentada la queja o iniciada de oficio la investigación, se deberá registrar emitiendo la constancia respectiva.

CAPÍTULO III DE LA CALIFICACIÓN

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 100.- Una vez que la queja haya cumplido con los requisitos de admisibilidad y sea registrada, la Dirección General de Quejas y Orientación le asignará un número de expediente y acusará recibo de la misma a la parte quejosa, turnando el asunto como plazo máximo al día hábil siguiente al de su registro a la Visitaduría General que corresponda, para los efectos de su calificación.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

El acuerdo de calificación deberá ser emitido por la Visitaduría General a más tardar al día siguiente en que haya recibido el turno. En él se señalará si ha lugar o no para iniciar una investigación, de acuerdo con los elementos con los que cuente la Comisión.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003).

ARTÍCULO 101.- El acuerdo de calificación y admisión podrá ser emitido en los términos siguientes:

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

- I. Determinando la presunta existencia de la violación a los derechos humanos, o si de los hechos se presume que el agravio tiene que ver con la afrenta a los derechos inherentes a la naturaleza humana en cualquiera de sus modalidades, ya sea individuales o colectivos. Será suficiente para ello que así lo refiera la parte quejosa. Al efecto se atenderá la normatividad a la que se refiere el artículo 4º de este Reglamento Interno, a fin de sustentar la presunta violación;
- II. Determinando la incompetencia de la Comisión, orientando jurídicamente a la parte quejosa para que, si así lo considera conveniente, haga valer su derecho ante la autoridad competente. Este supuesto se sustentará en las causales que la Ley establece;

(REFORMADA G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

- III. Determinándola como pendiente, cuando la queja sea poco clara, confusa o imprecisa, en términos de lo establecido por el artículo 34 de la Ley. Al efecto se entenderá que la queja es poco clara, confusa o imprecisa cuando exista la imposibilidad de saber cuál es la presunta violación a los derechos humanos o a quién se le imputan los hechos, y
- IV. Determinando la improcedencia por encontrarse en alguno de los supuestos que la Ley establece, ya sea por que haya transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 28 de la Ley o bien porque se actualice cualquier otro supuesto de improcedencia previsto en dicho ordenamiento legal.

ARTÍCULO 102.- (DEROGADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 103.- Cuando en la calificación se haya determinado la incompetencia, la o el Visitador(a) por sí o por conducto del personal bajo su adscripción notificará a la parte quejosa, mediante acuerdo, la causa de la incompetencia. Asimismo, deberá hacer constar la orientación jurídica que el caso amerite.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

De ser el caso, se le informará el nombre del ente público competente para atender su asunto.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 104. Cuando la calificación haya sido determinada como pendiente, se solicitará a la parte quejosa las aclaraciones o precisiones que correspondan, o en su caso se buscarán las evidencias que posibiliten la investigación.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

Si de las aclaraciones o precisiones se desprenden elementos que permitan la recalificación de la queja, la o el visitador(a) adjunto(a) que conozca del caso deberá proponer de inmediato a la o el Visitador(a) de su adscripción, la elaboración del acuerdo de recalificación atendiendo a los demás supuestos referidos en el artículo 101 del presente Reglamento. Para ello, se podrá solicitar información a los o las servidores(as) públicos(as) o autoridades a quienes se imputen los hechos.

En caso de que no se aclare la queja después del segundo requerimiento, se concluirá el procedimiento de investigación, previa aprobación de la o el Visitador(a).

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 105.- En la integración, tramitación, investigación y conclusión de los procedimientos, la o el visitador(a) adjunto(a) encargado de los mismos actuará bajo la coordinación y supervisión de los o las Directores(as) de Área conforme a las instrucciones de la o el Visitador(a), según el caso.

CAPÍTULO IV DE LA INVESTIGACIÓN

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 106.- Una vez hecha la calificación se iniciará el procedimiento de investigación y de ser el caso se procederá a requerir a la autoridad o servidor público al que se impute la presunta violación de los derechos humanos, que en términos del artículo 36 de la Ley rinda el informe que corresponda.

La petición del informe deberá incluir los cuestionamientos particulares a los que deberá dar respuesta la autoridad o servidor público respectivo, requiriéndole que anexe al informe las pruebas que acrediten su dicho.

Lo anterior no obsta para que en casos de urgencia, la Comisión de manera inmediata pueda solicitar el informe respectivo utilizando cualquier medio de comunicación, ya sea por vía telefónica, fax o correo electrónico, debiendo levantar acta circunstanciada como constancia.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 107.- Toda comunicación que se establezca en forma oral con la parte quejosa deberá hacerse constar en acta circunstanciada, a fin de que forme parte de las constancias que integran el procedimiento de investigación.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 108.- La documentación que remita la autoridad en vía de informe, deberá estar debidamente certificada o autenticada para que sea valorada como evidencia o prueba y surta efectos en el procedimiento de investigación.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 109.- La Comisión podrá formular denuncia ante las autoridades competentes o ante la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, en términos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos aplicable para fincar las responsabilidades administrativas en aquellos casos en los que la autoridad o servidor público a los que se imputa la presunta violación a los derechos humanos, no rindan la información requerida en más de dos ocasiones.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 110.- Independientemente de lo señalado en el precepto anterior, la Comisión podrá remitir, a la o el superior jerárquico de la autoridad o servidor público a quien se impute la presunta violación de los derechos humanos, un escrito en el que se haga constar la indolencia del mismo, el cual se registrará en el expediente laboral personal del servidor público responsable, en términos de lo establecido por los artículos 59, 61, 63, primer párrafo y 65 de la Ley.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 111.- Invariablemente se hará del conocimiento de la parte quejosa la respuesta de la autoridad para que manifieste lo que a su derecho convenga, en un plazo que no exceda de 15 días naturales contados a partir de que se tenga conocimiento de la información respectiva. A excepción de la información de acceso restringido, la cual se manejará en términos de la Ley de Transparencia y siempre y cuando no afecte a derechos de terceros.

Según la naturaleza del asunto, la vista del informe podrá ser por escrito, mediante comparecencia, vía telefónica o por cualquier medio electrónico, haciendo constar este hecho en el acta circunstanciada correspondiente.

En caso de que la parte quejosa no haya señalado domicilio en el Distrito Federal, el domicilio señalado sea inexistente, inexacto o inaccesible para la notificación por escrito o no haya sido posible su localización, la notificación podrá surtir sus efectos en los estrados de esta Comisión.

(ADICIONADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 111 *bis*.- De recibirse dos o más quejas por los mismos actos u omisiones que se atribuyan a la misma autoridad o servidor público, se acordará su acumulación en un solo expediente. El acuerdo respectivo será notificado a la parte quejosa.

Igualmente procederá la acumulación de quejas en los casos en que sea estrictamente necesaria para no dividir la investigación correspondiente.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 112.- En los casos en que la parte quejosa solicite expresamente la reapertura del procedimiento de investigación o en los que se reciban aportaciones, informes o documentos después de que se haya acordado la Conclusión y envío de un expediente al archivo, la o el visitador(a) adjunto(a) analizará el asunto y presentará un proyecto de acuerdo a la o el Visitador(a) para reabrir o para negar su reapertura. Se exceptuarán de lo anterior, los procedimientos que se hayan concluido a través de una Recomendación o un Acuerdo de No Responsabilidad.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

La determinación correspondiente se hará del conocimiento de la parte quejosa Si se determina la reapertura del expediente, esta circunstancia además se hará del conocimiento de la autoridad señalada como presuntamente responsable, en el caso de que a ésta se le hayan pedido informes durante el procedimiento de investigación.

ARTÍCULO 113.- La Comisión podrá en cualquier momento durante el procedimiento de investigación, verificar el contenido de los informes rendidos por la autoridad. Al efecto, podrá constituirse ante la autoridad o servidor público al que se le imputen las presuntas violaciones a los derechos humanos y realizar las diligencias que considere necesarias para el esclarecimiento de los hechos, en términos de la competencia que la Ley y el Reglamento le confieren.

Si como resultado de la investigación se acredita la violación a los derechos humanos, la Comisión, de ser procedente, emitirá una Recomendación en la que se precise la falta de rendición del informe a cargo de la autoridad. En estos casos no habrá posibilidad de conciliación.

El envío de la Recomendación no impedirá que la Comisión pueda solicitar la determinación de las responsabilidades administrativas en que haya incurrido el servidor público que no rindió el informe.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 114.- Las o los Visitadores(as), las o los visitadores(as) adjuntos (as) o los servidores públicos de la Comisión que sean designados para investigar los hechos motivo de la queja, podrán presentarse en cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar datos, hechos o circunstancias relacionadas con la queja. Las autoridades deberán proporcionar a las o los investigadores(as) de la Comisión la información que soliciten y darles acceso a los documentos, lugares o personas que se señalen.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

Si la autoridad se niega a colaborar con la Comisión, en los términos a los que se refiere el párrafo que antecede, se levantará acta circunstanciada de los hechos para, en su caso, formular la denuncia ante las autoridades competentes.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

Si la información o documentación reviste carácter confidencial, se estará a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley, y demás relativos y aplicables de la Ley de Transparencia.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 115.- La Comisión podrá, en sus actuaciones auxiliarse de la intervención de peritos en las diversas materias que se requieran para la integración del caso. Al efecto, se procurará establecer convenios de colaboración con las diversas autoridades que puedan prestar estos servicios especializados.

ARTÍCULO 116.- Cuando del resultado de las investigaciones exista presunción de hechos delictivos, la Comisión podrá presentar la denuncia correspondiente ante la autoridad competente por conducto de su Presidente o del servidor) público que él) designe.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 117.- Son medidas precautorias aquellas que, en términos del artículo 39 de la Ley, se soliciten a la autoridad responsable para evitar la consumación irreparable de las violaciones a los derechos humanos reclamadas o la producción de daños de difícil reparación.

Son medidas de conservación, en términos del artículo 39 de la Ley, aquellas que se soliciten para que las cosas permanezcan en el estado en el que se encuentran, evitando la consumación irreparable de las presuntas violaciones a los derechos humanos denunciadas o la producción de daños de difícil reparación.

Son medidas restitutorias aquellas que tiendan a resarcir a la parte quejosa al estado en que se encontraba hasta antes de la consumación de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas o de la producción de daños de difícil reparación.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

Las medidas a las que se refiere este artículo se notificarán a las o los titulares de los órganos y de las áreas a quienes se imputen los hechos o a quienes los sustituyan en sus funciones, utilizando cualquier medio de comunicación.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 118.- Las medidas precautorias, de conservación o de restitución solicitadas por la Comisión, no prejuzgan sobre la veracidad de los hechos. Sin embargo, deberán acatarse por el servidor público o por la autoridad presuntamente responsable, de forma inmediata, informando de ello a la Comisión dentro de las 48 horas siguientes a su recepción, plazo que podrá reducirse discrecionalmente por la Comisión, en casos graves.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

La autoridad o servidor público que haga caso omiso de las medidas precautorias solicitadas por la Comisión, podrá ser denunciado(a) por la o el Presidente o el servidor

público que ella o él designe ante las autoridades respectivas, independientemente de la responsabilidad administrativa que corresponda.

CAPÍTULO V DE LAS PRUEBAS

ARTÍCULO 119.- En el procedimiento, durante la investigación y el seguimiento de las Recomendaciones, la Comisión podrá allegarse cualquier medio probatorio, siempre que no sea contrario a derecho. Para el caso de que el desahogo de una prueba requiera reserva, no se admitirá la presencia de persona alguna, hecha excepción del personal a cargo de la investigación o del seguimiento de la Recomendación.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 120.- La Comisión se sujetará en la búsqueda de evidencias, así como para la recepción, admisión, desahogo y valoración de las pruebas, a lo establecido en la norma más favorable en el orden jurídico interno e internacional, así como a los principios de la lógica, la experiencia y de la legalidad, con el único fin de allegarse de elementos que generen convicción respecto a los hechos materia de la investigación, salvaguardando siempre el principio de buena fe a que se refiere el artículo 5 de la Ley.

CAPÍTULO VI DE LA CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Sección primera De las causas de conclusión

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 121.- Los procedimientos de investigación podrán concluir, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado; en un plazo razonable, siempre y cuando se justifique. Las causas por las que se puede concluir un expediente, son las siguientes:

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

I. Por haberse solucionado durante el trámite;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

II. Por incompetencia, debiéndose orientar jurídicamente a la parte quejosa;

III. Por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos;

IV. Por improcedencia, en los términos especificados en la Ley y en el presente Reglamento;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

V. Por desistimiento de la parte quejosa, debidamente ratificado ante la Comisión, con las excepciones que prevé la Ley y este Reglamento;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

VI. Por falta de interés de la parte quejosa en los términos especificados en la Ley y el presente Reglamento;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VII. Por cumplimiento a las medidas conciliatorias, acordadas con la autoridad y la parte quejosa;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

VIII. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un Acuerdo de no Responsabilidad, en los términos que señala la Ley y el presente Reglamento;

IX. Por Recomendación, en los términos que señala la Ley y el presente Reglamento, quedando abierto el expediente exclusivamente para los efectos del seguimiento de la misma;

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

X. Por no existir elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

XI. Por no haberse identificado a la autoridad que cometió la violación de los derechos humanos;

(ADICIONADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

XII. Por muerte de la parte quejosa, siempre y cuando exista imposibilidad para continuar con el trámite de investigación, y

(ADICIONADA, G.O. 4 DE ENERO DE 2008)(ACLARACIÓN, G.O. 26 DE FEBRERO DE 2008)

XIII. Por imposibilidad para continuar con la investigación, por protección de la parte quejosa.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 122.- Las causas de conclusión referidas en el numeral anterior deberán hacerse constar mediante acuerdo fundado y motivado, firmado por la o el Visitador(a); con excepción de los Acuerdos de no Responsabilidad y Recomendaciones, que deberán ser firmados por la o el Presidente.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 123.- Los Acuerdos de Conclusión de los expedientes serán notificados a la parte quejosa.

De igual forma, se podrá hacer saber de esta determinación a la autoridad o servidor público a quien se hubieren imputado los hechos presuntamente violatorios de los de-

rechos humanos, cuando éstos hubiesen tenido intervención en el procedimiento de investigación respectivo.

Cuando el domicilio de la parte quejosa sea inexistente o a pesar de las gestiones realizadas no haya sido posible su localización, a fin de comunicarle la conclusión del expediente de queja, se le podrá notificar en los estrados de esta Comisión, por un plazo de 15 días naturales, debiendo quedar certificado ese hecho en el expediente.

ARTÍCULO 124.- (DEROGADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 125.- (DEROGADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 126.- (DEROGADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

Sección segunda De la Conciliación

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 127.- La conciliación es una de las formas en las que se puede concluir un procedimiento de investigación, siempre y cuando la autoridad acredite dentro del término de quince días hábiles haber dado cumplimiento a las medidas conciliatorias, dicho plazo podrá ser ampliado cuando así lo requiera la naturaleza del asunto.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

La Conciliación se hace consistir en un acuerdo entre la parte quejosa y la autoridad o servidor público a quien se imputa el hecho violatorio de los derechos humanos.

La conciliación no procederá tratándose de procedimientos de investigación que versen sobre violaciones graves a los derechos humanos.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

Para que la Conciliación surta sus efectos y se pueda dar por concluido el procedimiento de investigación, deberá haber aceptación expresa de la parte quejosa y constancia fehaciente de que la autoridad o servidor(a) público(a) ha cumplido con lo acordado.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

La Conciliación deberá ser firmada por la o el Visitador(a) a propuesta de la o el visitador(a) adjunto(a), previo acuerdo con la o el Presidente.

ARTÍCULO 128.- Para los efectos del artículo anterior, se considerarán violaciones graves a los derechos humanos los actos u omisiones que impliquen ataques al derecho a la vida, a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, a la seguridad, así como aquellas que puedan afectar a una colectividad o grupo de individuos.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 129.- La o el visitador(a) adjunto(a) que conozca de un procedimiento de investigación susceptible de ser solucionado por la vía conciliatoria, inmediatamente dará aviso a su superior jerárquico, a efecto de hacerlo del conocimiento de la parte quejosa, y le explicará en qué consiste el procedimiento y cuáles son las razones por las que se propone. Asimismo, lo o la mantendrá involucrado (a) sobre el trámite conciliatorio hasta su conclusión.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 130.- La o el Visitador (a) de una manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o a la o el servidor(a) público(a) a quien se imputen los hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos, la Propuesta de Conciliación, previamente consensuada con la parte quejosa, a fin de que, si es aceptada por la autoridad, se firme por la o el Visitador (a) y una vez cumplidas las medidas conciliatorias, se concluya el procedimiento a través del acuerdo respectivo.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 131.- De no ser aceptada la Propuesta de Conciliación, la autoridad deberá hacer saber a la Comisión en un plazo que no exceda de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al que se le notifique la propuesta respectiva, mediante escrito fundado y motivado, las razones de su negativa, enviando las pruebas que corroboren su dicho. En este caso, la Comisión continuará con el trámite de investigación en los términos que marcan la Ley y este Reglamento.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 132.- De ser aceptada la conciliación, la autoridad o servidor público respectivo estarán obligados a cumplirla en sus términos, informando de ello a la Comisión en un plazo que no exceda de quince días hábiles, los cuales se computarán a partir del acuerdo de aceptación, anexando constancias de su cumplimiento. Dicho plazo podrá ser ampliado, a criterio de la Comisión, cuando así lo requiera la naturaleza del asunto.

Vencido el plazo para acreditar el cumplimiento de la conciliación sin que la autoridad le haya dado cumplimiento, la Comisión continuará con el trámite de investigación en los términos que marcan la Ley y este Reglamento.

(REFORMADA SU DENOMINACION, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

Sección tercera

De los Acuerdos de no Responsabilidad

ARTÍCULO 133.- Concluido el procedimiento de investigación, si de la misma no se desprenden elementos de convicción para tener por acreditadas las presuntas violaciones a los derechos humanos, la Comisión, siguiendo el procedimiento establecido para la Recomendación, emitirá el Acuerdo de No Responsabilidad que corresponda.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 134.- Los Acuerdos de no Responsabilidad contendrán, como mínimo, los elementos siguientes:

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

- I. Nombre de la parte quejosa, autoridad o servidor público señalado como probable responsable, número de expediente, lugar y fecha;
- II. Descripción de los hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos;
- III. Enumeración de las pruebas que integran el expediente y demuestran la no violación a los derechos humanos;
- IV. Descripción de la situación jurídica generada por la presunta violación a los derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron, y

(REFORMADA, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

- V. La motivación y fundamentación en la que se soporta el Acuerdo de no Responsabilidad.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 135.- Los Acuerdos de No Responsabilidad serán notificados a la parte quejosa y a las autoridades o servidores(as) públicos(as) a los que vayan dirigidos, haciendo saber a la parte quejosa, en forma expresa, el recurso o medio de impugnación que, en su caso, pueden ejercer.

Sección cuarta De las Recomendaciones

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 136.- Concluida la investigación, si existen elementos que generen convicción en el sentido de que existe violación a los derechos humanos, la Comisión, por conducto de la o el visitador(a) adjunto(a) que conozca de la investigación, podrá elaborar el anteproyecto de Recomendación que corresponda.

(REFORMADO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

ARTÍCULO 137.- El anteproyecto de Recomendación deberá ser validado por la o el Visitador(a), quien en lo conducente tomará en cuenta la opinión de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento. El anteproyecto final será puesto a consideración de la o el Presidente.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 138.- La o el Presidente estudiará el proyecto pudiendo hacer las consultas que estime pertinentes con especialistas en el tema, formulará las modificaciones, observaciones y consideraciones que estime convenientes y, en su caso, suscribirá la Recomendación.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 139.- Las Recomendaciones contendrán, como mínimo, los elementos siguientes:

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

I. Nombre de la parte quejosa, siempre y cuando obre de manera expresa su consentimiento para su publicidad, salvo en aquellos casos excepcionales contemplados por el artículo 55 de la Ley;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

II. La autoridad señalada como responsable, número de expediente, lugar y fecha;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

III. Relatoría de los hechos;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

IV. Competencia de la Comisión para realizar y concluir la investigación;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

V. Procedimiento de Investigación;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VI Relación de las evidencias recabadas;

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VII. Fundamentación conforme a la norma más favorable del orden jurídico interno e internacional y motivación;

(ADICIONADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

VIII. Posicionamiento de la Comisión frente a la Violación de Derechos Humanos; y

(ADICIONADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

IX. Los puntos concretos que incluyan la reparación integral por la violación incurrida que generaron la responsabilidad objetiva en atención al estandar más favorable para la víctima.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 140.- Una vez que la Recomendación haya sido suscrita por la o el Presidente, se notificará de inmediato a la parte quejosa y a la autoridad o servidor público al que vaya dirigida, para los efectos que la Ley y este Reglamento establecen.

Lo anterior, sin perjuicio de poder presentar la denuncia penal ante la autoridad correspondiente en los casos en que a su juicio exista un delito.

(REFORMADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 141.- La Recomendación se hará del conocimiento de la opinión pública, en los términos del artículo 55 de la Ley de la materia y los relativos y aplicables de la Ley de Transparencia.

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 142.- La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una Recomendación, dispondrá de un plazo de 15 días hábiles para responder si la acepta o no.

En caso de no aceptación, la respuesta podrá hacerse del conocimiento de la opinión pública. La autoridad que acepte la Recomendación dispondrá de un plazo de diez días, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento.

Cuando a juicio del destinatario de la Recomendación el plazo al que se refiere el párrafo anterior para el envío de las pruebas de cumplimiento sea insuficiente, así lo expondrá de manera razonada a la o el Presidente, y hará una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la Recomendación.

ARTÍCULO 143.- (DEROGADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 144.- La Comisión deberá dar seguimiento a las Recomendaciones aceptadas por la autoridad a fin de tener certeza de su total y eficaz cumplimiento, e independientemente de que éstas se hayan calificado como cumplidas, la Comisión podrá verificar periódicamente los puntos recomendatorios que así lo ameriten.

(REFORMADA, G.O. 4 DE ENERO DE 2008).

La Comisión podrá formular denuncia ante las autoridades competentes o ante la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal en los términos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos aplicable, para fincar las responsabilidades administrativas en aquellos casos en los que la autoridad o el servidor público a los que se imputa la violación a los derechos humanos, no rinda la información requerida en más de dos ocasiones.

(REFORMADO G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

ARTÍCULO 145.- La Dirección Ejecutiva de Seguimiento calificará la Recomendación de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

ARTÍCULO 146.- La Dirección Ejecutiva de Seguimiento informará a la o el Presidente, de manera periódica, el estado en el que se encuentran las Recomendaciones emitidas

(REFORMADO EN G.O. 27 DE OCTUBRE DE 2006)

Al efecto, la o el Presidente en ejercicio de las atribuciones establecidas en los artículos 2, 17, fracción V, y 22, fracciones III y IV y 65 bis de la Ley, podrá hacer del conocimiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o de las instancias internacionales competentes, el estado en que se encuentran las Recomendaciones, para la contribución a su cumplimiento.

(REFORMADO EN G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

La conclusión del seguimiento de recomendaciones deberá ser aprobada por la o el Presidente.

(ADICIONADA G.O.4 DE ENERO DE 2008).

Sección quinta
De los Informes Especiales y Propuestas Generales

(ADICIONADA, G.O.4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 146 *bis*.- Cuando la naturaleza del caso lo requiera, por su importancia o gravedad, la o el Presidente podrá presentar a la opinión pública un informe especial en el que se expongan los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Comisión hayan surgido, y el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista una especial trascendencia acorde con el artículo 63 de la Ley.

(ADICIONADA G.O.4 DE ENERO DE 2008)(F.E. G.O. 28 DE ENERO DE 2008)

ARTÍCULO 146 *ter*.- Cuando a juicio de la Comisión se considere que deben modificarse disposiciones legislativas y reglamentarias o prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos, se formularán propuestas generales a las diversas autoridades del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 17 fracción VI de la Ley.

(ADICIÓN G.O. 4 DE ENERO DE 2008).

ARTÍCULO 146 *quater*.- Los Informes Especiales y Propuestas Generales contendrán, los elementos siguientes:

- I. Los hechos que justifican su emisión
 - II. Competencia de la Comisión para realizar la investigación.
 - III. Relación de los elementos recabados que coadyuvaron en la investigación
 - IV. Argumentos que evidencian los hechos o situaciones materia de la investigación
- (F.E. G.O. 28 DE ENERO DE 2008)
- V Régimen jurídico que regula la actuación de la autoridad con respecto a los hechos que se exponen

(F.E. G.O. 28 DE ENERO DE 2008)

- VI. Propuestas y/o conclusiones

CAPÍTULO VII
DE LOS RECURSOS

(REFORMADO, G.O. 24 DE ABRIL DE 2003)

ARTÍCULO 147.- La Comisión está obligada a remitir a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los recursos de queja o de impugnación que se señalan en el artículo 53 de la Ley en la materia. Si el servidor público a cargo de la remisión omite la misma, se hará acreedor a las sanciones administrativas que determine la Contraloría.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- Las Reformas y Adiciones que se contienen en el Acuerdo del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, aprobado en sesión ordinaria de fecha 12 de Diciembre de 2007, entrarán en vigor al día hábil siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal derogando las disposiciones que las contravengan.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Los procedimientos de investigación y de seguimiento, así como los de Contraloría Interna y del Servicio Profesional en Derechos Humanos, que se hayan iniciado conforme a las disposiciones del Reglamento Interno que se reforma y adiciona, deberán continuar sustanciándose hasta su conclusión, de conformidad con los preceptos de dicho ordenamiento legal.

B. AUTOEVALUACIÓN

- 1. ¿Con qué tipo de autonomía cuenta la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal?:**
 - a) Autonomía económica y funcional.
 - b) Autonomía legislativa y económica.
 - c) Autonomía presupuestal y funcional.
 - d) Autonomía de gestión y legislativa.

- 2. De acuerdo con el Reglamento Interno, ¿cuáles son las políticas que deberá aplicar el personal de la CDHDF en sus actuaciones para lograr la igualdad sustantiva entre las personas?**
 - a) Las políticas públicas del Distrito Federal.
 - b) Políticas de privacidad.
 - c) Las políticas oficiales de igualdad.
 - d) Políticas de equidad de género y de no discriminación.

- 3. ¿Cuál de las siguientes no es una facultad de las y los visitadores de la CDHDF?**
 - a) Realizar visitas o inspecciones en los lugares que estén relacionados con los hechos motivo de la investigación.
 - b) Empezar acciones legales en contra de quienes resulten involucrados en la violación a los derechos humanos de los ciudadanos.
 - c) Solicitar los informes a las autoridades involucradas en los procedimientos de investigación que se inicien en la visitaduría, para su debida integración y resolución.
 - d) Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos.

- 4. Según lo establece su Reglamento Interno, la Comisión se sujetará a la búsqueda de evidencias, así como a la recepción, admisión, desahogo y valoración de las pruebas, de acuerdo a lo establecido en:**
 - a) Los tratados internacionales específicamente elaborados en materia de no discriminación.
 - b) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su legislación vigente, así como en las normas específicas señaladas en el marco legal local.
 - c) La norma más favorable en el orden jurídico interno e internacional, así como en los principios de la lógica, la experiencia y de la legalidad.

d) Los mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos.

5. En cuanto a la competencia de la CDHDF, ¿qué procedimiento señala el Reglamento Interno que se debe llevar a cabo si la queja involucra a autoridades o servidores(as) públicos(as) del Distrito Federal y de entidades federativas o municipios?

- a) Se radicará la queja por lo que se refiere a las presuntas violaciones imputadas a autoridades o servidores(as) públicos(as) del Distrito Federal y se remitirá el desglose al organismo estatal protector de derechos humanos que corresponda.
- b) Se surtirá la competencia a favor del organismo nacional de protección a los derechos humanos.
- c) Se radicará la queja por lo referente a las violaciones a los derechos humanos suscitadas en el Distrito Federal y se pactará con las autoridades locales y federales los mecanismos de protección que serán asignados como responsables de dar seguimiento en cada caso.
- d) Será competencia de la CDHDF proteger y garantizar los derechos humanos de la(s) presunta(s) víctima(s) de violaciones a estos derechos acontecidos en el Distrito Federal y dará orientación indispensable para que acuda(n) a las autoridades competentes en demarcaciones que se encuentren fuera de su esfera de acción.

6. Según la ley de la CDHDF, es una de sus atribuciones es:

- a) Mantener el orden interno por la vía de la conciliación con el Estado.
- b) Conocer de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
- c) Impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal.
- d) Auxiliar a las autoridades locales para asegurar el mantenimiento del orden.

7. La Ley de la CDHDF establece que la formulación de quejas y denuncias, así como los acuerdos y recomendaciones que emita la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

- a) Tendrán un sustento legal indiscutible en cualquier espacio público.
- b) Deben involucrar en su definición tanto a la víctima como a organizaciones civiles.
- c) Deben realizarse de tal modo que sus argumentos permitan llevar los casos ante instancias internacionales.
- d) No afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder conforme a los ordenamientos aplicables.

8. Según la ley de la CDHDF, son la base de las recomendaciones y estarán fundamentadas solamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente:

- a) Las recomendaciones vinculatorias.
- b) El conjunto de pruebas de la posible violación.
- c) Las conclusiones del expediente.
- d) Los informes a la autoridad.

9. Artículo constitucional en el cual se fundamenta la creación de los organismos de protección a los derechos humanos, como la CDHDF:

- a) Artículo 105 C.
- b) Artículo 133.
- c) Artículo 102 B.
- d) Artículo 33.

10. Para los efectos de la ley de la CDHDF, ¿Qué se entiende por resoluciones de carácter jurisdiccional?

- a) Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso.
- b) Toda formulación realizada por la autoridad.
- c) Las acciones legales emprendidas desde la institución.
- d) Las sentencias o laudos provisionales que proclame la instancia.

Módulo III.
**Historia de los derechos
humanos**

OBJETIVO ESPECÍFICO

- Cada integrante del Servicio Profesional en Derechos Humanos conocerá el desarrollo del concepto de *derechos humanos* en la historia; comprenderá la importancia del reconocimiento de los derechos humanos y su consecuente protección; y ubicará los diferentes instrumentos que dieron origen a los sistemas de protección de tales derechos.

A. SÍNTESIS

I. La naturaleza de los derechos humanos

La noción de *derechos humanos* se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. Los derechos, inherentes a la dignidad de la persona, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer, son lo que conocemos como derechos humanos (Nikken, p. 1).

Los derechos humanos son inherentes a la persona humana porque todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarse lícitamente. Estos derechos no dependen del reconocimiento del Estado ni son concesiones suyas. Tampoco dependen de la nacionalidad de la persona ni de la cultura a la que pertenezca¹ (Nikken, p. 1).

El reconocimiento universal de los derechos humanos como inherentes a la persona es un fenómeno más o menos reciente. La Carta Magna de 1215, el *Habeas corpus* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1689 pueden considerarse como precursores de las modernas declaraciones de derechos. Sin embargo, estos documentos no se fundan en derechos inherentes a la persona sino en conquistas de la sociedad ya que se enuncian más bien derechos del pueblo. Lo cierto es que las primeras manifestaciones concretas de declaraciones de derechos individuales, con fuerza legal, fundadas sobre el reconocimiento de derechos inherentes al ser humano, que el Estado está en el deber de respetar y proteger, las encontramos en las revoluciones de independencia norteamericana e iberoamericana, así como en la Revolución Francesa (Nikken, p. 2).

El contexto de estos documentos fue fundamental para el derecho constitucional ya que el reconocimiento que hacen de la intangibilidad de tales derechos implica limitaciones al alcance de las competencias del poder público. Desde el momento en el que se reconoce y garantiza en la constitución que

¹ Esto puede verse reflejado en el artículo 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

hay derechos del ser humano inherentes a su misma condición, anterior y superior al poder del Estado, se está limitando el ejercicio de éste (Nikken, pp. 2-3).

La internacionalización de los derechos humanos ha constituido otro pilar fundamental para su protección. Las primeras manifestaciones tendientes a establecer un sistema jurídico general de protección a los seres humanos no se presentaron en el denominado derecho internacional de los derechos humanos, sino en el derecho internacional humanitario. El derecho de los conflictos armados contiene los imperativos militares para preservar la vida, la dignidad y la salud de las víctimas de la guerra, planteando así la salvaguardia internacional de los derechos fundamentales. Esto se ve reflejado en la Convención de la Haya de 1907 y su anexo, así como en las cuatro convenciones de Ginebra de 1949 y sus protocolos de 1977 (Nikken, p. 3).

Después de varios obstáculos de orden público, lo que desencadenó definitivamente la internacionalización de los derechos humanos fue la conmoción histórica de la segunda Guerra Mundial y la creación de las Naciones Unidas. La magnitud del genocidio hizo evidente que el ejercicio del poder público constituye una actividad peligrosa para la dignidad humana, por lo que su control no sólo debe dejarse a cargo de las instituciones nacionales, sino que deben crearse instancias internacionales para su protección. Fue bajo esta perspectiva que el 2 de mayo de 1948 fue adoptada la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y el 10 de diciembre del mismo año la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Nikken pp. 3-4).

II. El Estado y el individuo

a. Los derechos naturales

En el origen de la historia de los derechos humanos, estos aparecían como derechos naturales. Esta expresión fue utilizada en declaraciones liberales del siglo XVIII de los modelos americano y francés para designar a los derechos humanos.² La expresión *derechos naturales* supone derechos: *a)* que son previos al poder y al derecho positivo, que como el derecho natural es derecho y tiene una dimensión jurídica; *b)* que se descubren por la razón en la naturaleza humana; y *c)* que se imponen a todas las normas del derecho creado por el soberano y son un límite a su acción. En definitiva, aunque el término *derechos naturales* tiene importancia en la historia de los derechos humanos, no parece que sea la expresión más adecuada para abarcar hoy el fenómeno de los derechos humanos (Peces-Barba, pp. 25-27).

² Como sinónimo de *derechos naturales* algunos textos utilizan *derechos innatos* o *derechos inalienables*.

b. Los derechos fundamentales

No se puede hablar propiamente de derechos fundamentales hasta la modernidad. Si bien autores clásicos como Platón, Aristóteles o Santo Tomás planteaban las ideas de libertad, igualdad y dignidad, el concepto de derechos humanos es propio de un mundo moderno en el que factores sociales y reflexiones teóricas constituyeron elementos claves en el origen del desarrollo del concepto de los derechos humanos (Peces-Barba, pp. 113-114).

c. Los rasgos de la sociedad en el tránsito a la modernidad

El protagonismo de la burguesía en el sistema

El paso de la Edad Media a la Moderna es el resultado de un largo proceso de evolución que duró varios siglos y a lo largo del cual se manifiestan cambios económicos, políticos y sociales. Con la aparición progresiva de un sistema que desembocó en el capitalismo y en la afirmación de la burguesía como clase progresiva, la mentalidad individualista comienza a desarrollarse. De esta manera, los derechos fundamentales son un signo del desarrollo de ese individualismo y del protagonismo que adquiere entonces el ser humano. En este sentido, el Renacimiento se sitúa como una etapa antropométrica. (Peces-Barba, pp. 115-116).

Por su parte, la nueva economía que se fue desarrollando tendió a favorecer la libre competencia. Con la ruptura de las barreras gremiales se abrió la libertad de industria y de comercio y quedó el campo libre para el espíritu individualista de la burguesía saliente. Resulta lógico entonces que los derechos fundamentales apareciesen en el mundo moderno en aquellos países en los que el capitalismo y la revolución industrial estaban más avanzados y donde la burguesía adquiriría mayor poder (Peces-Barba, p. 116).

La relación entre la economía capitalista y la burguesía será muy decisiva hasta las revoluciones liberales del siglo XVIII. A partir de esta nueva mentalidad, basada en el interés propio y la propensión a intercambiar, el individuo comenzó a valer por sí mismo y por su capacidad de creación económica, por encima de su origen social y del puesto que ocupa en la sociedad. De esta manera, cuando el Estado absoluto dejó de ser un elemento de apoyo al cambio, se empezaron a producir las primeras formulaciones de la filosofía de los derechos fundamentales. Más allá de que la nueva mentalidad liberal permitía el libre desarrollo de la actividad económica de la burguesía, le facilitaría al individuo ir reclamando sus derechos y la dirección del poder político (Peces-Barba, pp. 117-118).

El cambio en el poder político: la aparición del Estado

El nuevo tipo de poder político que se configuró en el tránsito a la modernidad es otro elemento imprescindible para la aparición de la idea de los derechos fundamentales. Para afrontar los retos producidos por la extensión del comercio, por el predominio de la economía de mercado, por el desarrollo de nuevas fuentes de riqueza, entre otros factores, era necesaria la unificación del poder frente al capitalismo feudal. Se necesitaba de un poder unitario para garantizar el orden y la seguridad imprescindibles para que la burguesía pudiera desarrollar su actividad mercantil con eficacia. Esta nueva seguridad se refería a la seguridad jurídica a través del Derecho que necesitaría de un referente unificador de las normas que sería el Estado, con su pretensión de monopolio de uso de la fuerza legítima (Peces-Barba, p. 119).

Asimismo, los intentos de construcción de la unidad nacional, derivada de componentes lingüísticos y culturales, favoreció la aparición del Estado que se configuró en dos modelos, a saber el continental y el inglés. Existen ciertos rasgos que permiten identificar al Estado moderno, especialmente el continental, más influyente en la teoría de los derechos fundamentales. Entre estas características destacan: *a)* el monopolio en el uso de la fuerza legítima; *b)* el monopolio de la producción normativa; *c)* la desaparición progresiva en el continente de las dimensiones estamentales con las que se inició el Estado moderno; *d)* la fundamentación del poder absoluto de los juristas regios; *e)* unidad y racionalidad del poder con dependencia de los jueces y de la Administración; *f)* justificación de las conductas del poder a través de la idea de la razón de Estado; y *g)* la utilización de la fuerza del factor religioso para favorecer la unidad y el poder del monarca absoluto, a través de la idea de Iglesia Nacional. Con estos rasgos apareció el Estado que se fue abriendo paso hasta imponerse a lo largo de la Edad Moderna (Peces-Barba, pp. 120-122).

El cambio de mentalidad

El cambio en la mentalidad fue impulsado principalmente por el humanismo y por la reforma protestante. Esta nueva mentalidad cristalizó en una nueva cultura, con rasgos que apoyaron el nacimiento del concepto de derechos fundamentales. Los humanistas y la reforma representaban lo moderno, frente a lo antimoderno, en gran parte hasta el siglo xx, la Iglesia católica y el llamado pensamiento reaccionario, negadores de los derechos humanos (Peces-Barba, pp. 122-123).

Tanto la concepción humanista como la reforma protestante conducirían, en la ordenación jurídica de la sociedad, a la creación de un ámbito de autonomía, una libertad negativa, que el Estado se tenía que abstener de interferir. Entre otras cuestiones, la mentalidad del humanismo supone un dominio y disfrute de la naturaleza por el hombre, una idea de un saber puramente humano, una po-

sición relativista ante la vida, una incipiente idea del progreso, apoyada en los descubrimientos científicos, y una nueva idea de la educación basada en la dignidad que se otorga a ser humano como armonía de mente y cuerpo. Por su parte, la ética de la gracia del protestantismo supone la ruptura de la unidad religiosa y del monopolio de la Iglesia Católica sobre las costumbres y los conocimientos humanos, el impulso del subjetivismo y del individualismo, la influencia decisiva en la configuración del iusnaturalismo racionalista, y la influencia en el establecimiento de la moderna idea de Estado con su acción frente al dominio eclesiástico y la lucha contra la Iglesia Católica en sus intentos de afirmar su superioridad sobre los poderes civiles (Peces-Barba, pp. 124-127).

d. Los rasgos de la cultura: la secularización, el naturalismo, el racionalismo y el individualismo

Los esfuerzos del hombre moderno se cristalizaron en la Ilustración. En este periodo resaltan cuatro rasgos decisivos que permitieron la construcción de la filosofía de los derechos fundamentales: la secularización, el naturalismo, el racionalismo y el individualismo.

Cuadro. Secularización, naturalismo, racionalismo e individualismo

Secularización	Naturalismo	Racionalismo	Individualismo
Se produce frente a las características de la sociedad medieval y supondrá la mundanización de la cultura que contrapone la progresiva soberanía de la razón y el protagonismo del hombre orientado hacia un tipo de vida puramente terrenal, al orden de la revelación y de la fe, basado en la autoridad de la Iglesia.	Es consecuencia de la secularización y supone la vuelta a la naturaleza, frente a la explicación trascendente del mundo procedente de la mentalidad religiosa. Es un intento de explicación inmanente que se extiende al arte, a la literatura, a la ciencia, a las normas sociales y al Derecho.	Supone la confianza plena en el valor de la razón como instrumento de conocimiento y servirá para dominar la naturaleza, para descubrir sus regularidades y sus leyes, tanto en el campo de la naturaleza física como en el de la vida social humana.	Es un rasgo que está influido y potenciado por los demás y que a su vez los influye. Es la característica más definidora del tiempo moderno. Representa la forma de actuación propia del hombre burgués que quiere protagonizar la historia, frente a la disolución del individuo en las realidades comunitarias o corporativas medievales.

Fuente: elaboración de la DEIDI con base en Peces-Barba, pp. 127-133.

e. La nueva ciencia

El desafío a la imagen del mundo adoptada por la Edad Media, expresado en el rechazo de Copérnico al cosmos geocéntrico, fortaleció la confianza en la razón y la seguridad del dominio del hombre sobre la naturaleza y de su protagonismo en la historia. El vacío en la ordenación social y política derivado de la quiebra de la autoridad de la Iglesia y de las explicaciones dogmáticas del mundo fue rellenado por la cultura de la ciencia, sobre todo a través de la razón deductiva matemática, que intentará aplicar a las ciencias sociales y, en concreto, al conocimiento jurídico (Peces-Barba, pp. 133-134).

f. El nuevo Derecho

El Derecho moderno será cada vez más producido por el poder político, siendo esto expresión de la nueva forma que adquiere el tránsito a la modernidad. A su vez, su forma de ordenación de la vida social ayudará a la consolidación del Estado. La coexistencia de este nuevo Derecho con el iusnaturalismo racionalista favorecerá las tendencias sistemáticas y las características de las normas como generales y abstractas y también la necesidad del Derecho positivo para la eficacia de los derechos naturales (Peces-Barba, p. 135).

Otro elemento a considerar para la formación del Derecho moderno es la evolución del Derecho constitucional inglés. Dos elementos serán aportados por esta evolución constitucional de suma importancia para el Derecho moderno y para la historia de los derechos fundamentales: la independencia del Parlamento respecto de la prerrogativa regia y la de los tribunales con la elaboración del viejo y el buen derecho judicial de los ingleses, es decir el llamado *common law* (Peces-Barba, p. 136).

El Derecho moderno tendrá las siguientes características relevantes en la formación de los derechos fundamentales: el Derecho será Derecho estatal, el destinatario del Derecho será el *homo iuridicus*, el Derecho se identificará con la Ley, el Derecho subjetivo se formulará y consolidará, la coactividad se considerará requisito esencial del Derecho, la distinción entre Derecho y moral, la distinción entre Derecho público y Derecho privado (Peces-Barba, pp. 137-138).

III. Concepción moderna de los derechos humanos

a. La era de las convenciones

El valor en el contenido y en la autoridad moral de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 hace evidente su importancia. Sin embargo, durante el periodo de su adopción, la Comisión de Derechos Humanos buscaba

configurar un modelo completo de *Bill of Rights* mediante un triple documento: una declaración, un pacto o una convención de carácter vinculante para quienes quisieran suscribirla, más otro documento de garantías. Lo anterior constituyó una tarea larga. En diciembre de 1976, tras la aceptación de 50% de los Estados que formaban parte en ese entonces de la Organización de Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) comenzaron a formar parte de la historia de los derechos humanos (González, pp. 205-206).

b. El contenido de las convenciones

Tanto el PIDCP como el PIDESC, en relación con la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuentan con valores añadidos relevantes. Fueron aprobados en un momento en el que las Naciones Unidas habían alcanzado cuotas de universalidad en su representación mucho mayores que las de aquellos cincuenta y seis países presentes en la Declaración. Países excluidos en aquel primer momento fueron entrando en la organización (Austria, Portugal, España). A su vez, después de los múltiples debates sobre si debían constituirse como un documento conjunto o separado, vistos los resultados, se puede apreciar el acierto que fue redactar dos documentos distintos (González, p. 210).

Por un lado, ambas convenciones cuentan con elementos comunes como el Preámbulo y el artículo 1º sobre la autodeterminación. Asimismo, el derecho a la no discriminación unifica a ambas convenciones. Por otro lado, existen artículos en estos instrumentos que no cambian nada de aquellos de la Declaración Universal y otros desarrollados con más amplitud que en la Declaración. A su vez, las dos Convenciones contienen artículos enteramente nuevos que no se encontraban en la Declaración Universal (González, pp. 210-213).

Estos dos tratados abrieron el camino a lo que se conoce en la historia de los derechos humanos como la era de las convenciones. Si bien con anterioridad a la aprobación de la Declaración Universal existían en el seno de las organizaciones internacionales documentos con carácter vinculante, fue a partir de 1966 cuando, en vista a los buenos resultados logrados, se inició el proceso de avanzar en la evolución de los derechos humanos por una vía que generara de manera más eficaz compromisos entre las partes y que afinara los objetivos y los puntos más sensibles de los artículos contenidos en cada una de las dos convenciones. De esta manera se pudo ir saliendo al paso de nuevos problemas enraizados en los grandes temas básicos contenidos en la Declaración (González, p. 215).

Las convenciones pueden clasificarse de distinta manera: convenciones regionales, convenciones que refieren a los grupos en situación de vulnerabilidad, convenciones temáticas, convenciones sobre la guerra, y convenciones sobre medioambiente (González, pp. 215-216).

c. Los derechos humanos en la Conferencia de Helsinki

En el tiempo transcurrido entre la aprobación de las dos convenciones por la Asamblea General en 1966, y su puesta en funcionamiento diez años después, tiene lugar un nuevo e importante capítulo en la historia de los derechos humanos: la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa con sede en Helsinki en el año de 1975. De esta Conferencia se deriva el Acta Final de la conferencia de Helsinki (González, p. 219).

Existen dos factores que se deben considerar para comprender la razón histórica de la Conferencia y la importante repercusión que ha tenido en la evolución histórica de los derechos humanos. Primero, es una Conferencia que desde su convocatoria hasta su celebración va a estar estrechamente ligada con la Guerra Fría. Segundo, el proceso que guió sus pasos y el resultado final de la misma están relacionados con cierta inferioridad del bloque comunista dirigido desde la Unión Soviética frente a su rival capitaneado por Estados Unidos (González, p. 219).

La larga duración de la Guerra Fría daba pie a que dentro de ella cupiesen paréntesis de “distensión”, de “coexistencia pacífica”, de “deshielo” o de “guerra tibia”. El primer periodo de distensión fue el que se produjo tras la muerte de Stalin en 1953, a ella se unió el armisticio de la Guerra de Corea y los preliminares para la restauración de la plena soberanía de Austria. Este periodo llevó a una serie de reflexiones dentro de las cuales la Unión Soviética se planteaba la posibilidad de subsanar el vacío diplomático entre ambos bloques y con ello desactivar algunos de los agravios que alimentaban la Guerra Fría. Esa salida sería la Conferencia de Helsinki (González, pp. 220-221).

Occidente aceptó la propuesta porque contaba con el arma de los derechos humanos que la Unión Soviética carecía. El fracaso de la política de incomunicación por parte del bloque comunista hizo que grupos sociales tuvieran contacto con las libertades y el mundo próspero de Occidente. En este sentido, los derechos humanos podrían significar un caballo de Troya que introducido en el bloque rival, podía alimentar los movimientos de resistencia (pp. 223-225).

Como resultado final de la Conferencia, surgió el acta de Helsinki. Ésta se dividió en cinco grandes apartados o cestas. A los derechos humanos le correspondieron tres espacios propios. El séptimo punto de la primera cesta se titulaba “Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” en donde se incluía la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia. A su vez, el punto octavo proclamaba el derecho a la autodeterminación. El tema de los derechos humanos en la segunda cesta fue tratado con relación al medio ambiente. Finalmente, en la tercera cesta los derechos humanos fueron tratados con mayor amplitud a partir de donde se derivaron propuestas concretas (González, pp. 228-231).

En términos de movilización social, cabe señalar que el proceso de Helsinki, por un lado provocó la creación de Helsinki Watch. Por otro lado, sentó las bases para que las personas tanto de dentro como de fuera del bloque soviético pudieran cuestionar a los gobiernos represivos, lo que llevó en última instancia al colapso del sistema soviético que negaba en la práctica el disfrute de los derechos humanos fundamentales (Human Rights Watch, p. 3).

d. La Conferencia Universal de Derechos Humanos de Viena

La conciencia y la incidencia sobre los derechos humanos que generaron los grandes cambios en el orden económico y político de los años setenta y ochenta conllevaron a la convocatoria de la Conferencia de Viena. Dentro de tales transformaciones se encontraba la crisis económica mundial causada por el encarecimiento del petróleo en 1973 afectando las posibilidades de desarrollo de varios países. En este contexto, emergieron con fuerza nuevas tesis extraídas del histórico liberalismo, pero presididas en esta ocasión por un duro monetarismo. De un momento a otro el modelo keynesiano³ se volvió insostenible (González, pp. 238-239). Este estado de las cosas tuvo consecuencias directas sobre los derechos humanos. Una vez retirado el manto económico de protección derivado de la segunda Guerra Mundial, los derechos económicos, sociales y culturales quedaron al descubierto con toda precariedad presagiando su estancamiento total en los países que más necesitaban de su cumplimiento (González, p. 239).

Además, durante los años setenta, comenzaron a darse a conocer por su capacidad de resistencia a la crisis un grupo de países asiáticos tipificados en ese entonces del tercer mundo. Pese a su desarrollo económico, estos países no eran modelos en términos del respeto a los derechos civiles y políticos. Bajo estas condiciones, era necesaria una doble labor. En primer lugar se debía introducir a estos nuevos interlocutores de poblaciones multimillonarias en el diálogo del equilibrio entre los derechos exigidos por los países del norte y los económicos-sociales decaídos en los países pobres. En segundo lugar era necesario poner sobre la mesa en toda su complejidad el tema de la universalidad de los derechos humanos dadas las tesis de la época sobre su relativización en función de distintas tradiciones, culturas y contexto histórico (González, p. 241).

Asimismo, en esta época surgieron otro tipo de preocupaciones dentro de la comunidad internacional. La proliferación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) llevó al cuestionamiento del estatus con el que debían contar ante las Naciones Unidas. A su vez, en el seno de esta organización, preocupaba la multiplicación de las comisiones, subcomisiones, agencias especializa-

³ Este modelo se caracteriza por un impulso del pleno empleo para promover el consumo y con él mantener viva la maquinaria productiva, una mayor presencia del Estado en la actividad económica y un alto grado de prestaciones sociales.

das y comités destinados al cumplimiento de las convenciones, grupos de trabajo y relatores sin que existiera un criterio superior de organización de las mismas. De esta manera se planteaba la urgencia de crear un alto comisario de derechos humanos que se encargara de esta labor (González, pp. 241-242).

Bajo este panorama, la Conferencia de Viena nació de la imperiosa necesidad de hacer frente a toda esta serie de problemas que habían ido madurando en los años que transcurrieron entre 1973 y 1990. Casi finalizada la Guerra Fría, una vez más era necesario aprovechar uno de los espacios de distensión como las medidas liberalizadoras introducidas por Gorbachov entre 1985 y 1989. Fue en otoño de 1989 cuando con el colapso del régimen comunista había llegado el momento favorable para la convocatoria de la Conferencia (González, p. 243).

La Conferencia de Viena se celebró entre el 14 y el 25 de junio de 1993. Como era de esperarse, en el documento final entraron los problemas que preocupaban a todos y que a su vez los dividía: *a)* la universalidad de los derechos humanos, *b)* el derecho al desarrollo como expresión actualizada del tradicional retraso en el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, *c)* la coordinación entre los distintos organismos de las Naciones Unidas dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos, y *d)* la oficialización de las ONG (González, p. 246).

La Conferencia llegó a algunas conclusiones respecto a estos temas de la agenda. Se reafirmó la importancia de “garantizar la universalidad, objetividad y no selectividad del examen de las cuestiones de derechos humanos”. Por su parte, el derecho al desarrollo alcanzó un espacio muy amplio en el que se le ligó con las libertades fundamentales. Respecto a la coordinación de los organismos de Naciones Unidas, se llegó a la conclusión de simplificar, no duplicar, racionalizar y coordinar el trabajo de los mismos, pero a su vez evaluarlos con la finalidad natural de suprimirlos si no eran necesarios. Finalmente, en relación a las ONG, se decidió que a ellas se recurriría cuantas veces se trate de derechos que tienen un riesgo mayor de ser contravenidos o que necesitan un particular impulso, como la discriminación racial (González, 247-248).

Además tuvieron cabida un repertorio de temas puntuales y a su vez relevantes. Entre estos se encontraba el caso de los derechos de la mujer, de la problemática de los refugiados, y del derecho a la autodeterminación. Otros se refirieron a hechos circunscritos en espacios geográficos concretos como los desaparecidos en América del Sur y la limpieza étnica desde la antigua Yugoslavia. A su vez se le dedicó un espacio a los derechos de las personas discapacitadas y de los pueblos indígenas (González, p. 248).

La Conferencia de Viena se cerró con una atmósfera de optimismo. Se había llegado a aprobar por consenso la Declaración y Programa de Acción de Viena. La Declaración, por su contenido doctrinal, y el Programa encerraban las propuestas de acción capaces de incentivar el desarrollo de los derechos humanos en los años por venir.

Asimismo se logró cumplir con dos objetivos específicos buscados desde la convocatoria de la Conferencia: la creación de un alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos y la aprobación de un estatuto que regulara los derechos y las obligaciones de las ONG en relación con las Naciones Unidas (González, p. 254).

iv. Historia de los derechos humanos en México

a. La defensa de los derechos humanos en el siglo xvi

En México, la historia de los derechos humanos se encuentra vinculada con la historia constitucional y se remonta a los inicios del siglo xvi. En esta época, misioneros humanitarios como fray Bartolomé de las Casas empezaron una fuerte lucha por la dignidad de los indígenas. A su llegada a tierras americanas en 1502 renunció a la encomienda de indígenas y emprendió una intensa campaña en su defensa, repudiando la crueldad y la injusticia contra ellos. La tesis de fray Bartolomé de las Casas contra la encomienda, la colonización y la discriminación de los indígenas influyó en las Nuevas Leyes de Indias de 1542, las cuales procuraron mayor protección a los derechos de los indígenas (Gil, pp. 342 y 343).

Asimismo, la doctrina judeo-cristiana tuvo gran influencia en la tradición de derechos humanos en México. La Biblia protege al más débil y asegura el respeto a sus derechos. Dios aparece desprovisto de imparcialidad frente a la historia porque es soberanamente justo (Gil, p. 344).

Los defensores de los derechos de los indios, durante la plenitud de la Iglesia en la Nueva España, tienen esta concepción bíblica del derecho y de los derechos humanos. Sin embargo, no elaboraron una doctrina sistemática acerca de éstos, ni hacen un catálogo de ellos. A pesar de esto, basados en su tradición filosófica y radicalmente cristiana, descubren la dignidad humana del indígena (Gil, p. 346).

En esta época, las leyes establecían una distinción entre libres, libertos y esclavos. Los reyes católicos no definieron si los indios podían encontrarse en ésta última, por lo que tocó a los teólogos y los juristas determinar si los indios poseían una condición servil. La condición de esclavismo fue resuelta por Carlos v en su cédula de 4 de noviembre de 1526. Aunque los indios y los españoles no podían ser esclavos, los negros importados de África sí lo eran para que desempeñaran los trabajos de las minas de las regiones tropicales, donde el indio no podía soportar el cansancio (Gil, pp. 346-347).

Pese a todos los oficios de la Corona y los mandatos del Consejo de Indias, no se pudieron impedir las injusticias ni la destrucción a la que fueron sometidos los pueblos. Ante dichos acontecimientos, fray Antón de Montesinos, for-

mado en la sabiduría jurídica, empezó a comparar el derecho con el hecho por lo que su análisis fue elemental para la justicia, más que la caridad (Gil, p. 254).

Otro gran defensor de los indios fue Francisco de Vitoria y su escuela, “La nueva pastoral de los derechos humanos”. En la alternativa de Francisco de Vitoria se formula la Carta Constitucional de los Indios. Su tesis se articuló sobre tres derechos fundamentales: a) el de los indios a ser hombres y ser tratados como seres libres, b) el de sus pueblos a tener y defender su propia soberanía y c) el del orbe a ser y colaborar en bien de la paz y la solidaridad internacional (Gil, p. 348).

b. La defensa de los derechos humanos en la Independencia

A partir de la Independencia de México emanan algunos documentos que son antecedentes fundamentales para la protección de los derechos humanos en México.

Los Sentimientos de la Nación

El 16 de septiembre de 1810, don Miguel Hidalgo y Costilla convocó al pueblo mexicano a luchar por su independencia. A su fallecimiento, el movimiento independentista continuó gracias a José María Morelos y Pavón.

Morelos convocó al primer congreso nacional en Chilpancingo, donde pronunció el documento conocido como *Los Sentimientos de la Nación* en el que se destaca que la soberanía dimana directamente del pueblo; además, señala que la ley comprende a todos los individuos, se proscriben la esclavitud y la distinción por castas. Asimismo se establece el respeto, la guarda de la casa y propiedades de cada individuo. También se prohíbe la tortura (Gil, p. 349).

La Constitución de Apatzingán

El 22 de octubre de 1814 se reúne el Congreso de Apatzingán y emite el llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. La Constitución de Apatzingán contiene un capítulo especial dedicado a las garantías individuales; en él se encuentra ya un antecedente de la defensa de los derechos humanos y del juicio de amparo. En este documento se recoge la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada en Francia en 1789 con la denominación de *garantías individuales* (Gil, p. 350).

Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y Decreto de Expedición de la Constitución de octubre de 1824

Ninguno de los documentos preconstitucionales resolvió el problema de protección y defensa de los derechos humanos. Ni el Acta Constitutiva de la Federa-

ción de 31 de enero de 1824 ni la Constitución del 4 de octubre de 1824 previeron o resolvieron la adecuada protección y garantía de los derechos humanos. Contienen sólo garantías en materia penal y de aplicación estricta de la ley. La Constitución de 1824 se preocupó por organizar a la nación mexicana en forma de república federal y no estableció un catálogo de derechos humanos, a diferencia del acta constitutiva que fundó la nación mexicana y la Constitución de Apatzingán que sí hablan expresamente de los derechos del hombre (Gil, p. 351-352).

La Constitución de 1836 y sus Siete Leyes

En 1836 se sustituyó la Constitución de 1824 por las denominadas Siete Leyes Constitucionales. En la primera de ellas, integrada por 15 artículos, se determinan los derechos y obligaciones de los mexicanos. En ellos se señala que para ser preso se requiere mandamiento de juez competente y ningún individuo puede ser detenido más de tres días; el individuo debe ser juzgado por tribunales establecidos en la Constitución sin admitir la retroactividad de la ley; no se podía impedir la libertad de circulación de las personas; el ciudadano mexicano tenía derecho a votar y ser votado (Gil, p. 352).

El amparo de Rejón y la Constitución yucateca de 1840

Se puede considerar como antecedente constitucional del *ombudsman* el amparo diseñado por Manuel Crescencio García Rejón, en 1840, publicado en 1841. En 1840, don Manuel Crescencio García Rejón bosquejó el juicio de amparo inspirándose en la obra de Alexis Tocqueville y elaboró el primer proyecto de constitución yucateca en el que incluye la enumeración de garantías individuales, señaló que el juicio de amparo procedería contra cualquier violación, incluso del ámbito federal, contra cualquier autoridad y se tramitaría ante el Poder Judicial del Estado (Gil, p. 353).

El Acta de Reformas de 1847 y el amparo de Otero

En 1847 se reimplantó el federalismo de la Constitución de 1824. Se dice que Mariano Otero triunfó al proponer de nuevo la federalización del amparo. Así surgió el juicio de amparo a nivel federal regulado en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847. Este recurso tenía como propósito fundamental la defensa de los derechos humanos a través de las garantías del individuo (Gil, p. 354).

La Constitución de 1857 y los derechos del hombre

La Constitución de 1857 dedicó en su título primero un apartado a los derechos humanos. Su estructura es igual al capítulo de garantías individuales de la ac-

tual Carta Magna, con excepción de los derechos sociales consagrados en los artículos 27 y 123 de la Ley Suprema de 1917. Asimismo, se introdujo el amparo con las características propuestas por Rejón, que pasaría idéntico a la Constitución de 1917⁴ (Gil, p. 355).

La Constitución de 1917

En la Carta Magna de 1917, México consigna las llamadas garantías sociales. A partir de este momento inicia el *constitucionalismo social*, al contemplar los derechos sociales y económicos en los artículos 27 y 123 (Gil, p. 355).

c. Antecedentes del *ombudsman* en México

A lo largo de la historia se han contemplado múltiples instrumentos para la defensa de los derechos fundamentales de las personas y, entre ellos, el *ombudsman* es el instrumento o medio jurídico que más ha perdurado. Así se observa en diversas formas y nombres desde la Constitución de 1809 en Suecia (Gil, p. 337).

El más remoto antecedente del *ombudsman* en México está constituido por la Procuraduría de Pobres del estado de San Luis Potosí de 1847. Esta Procuraduría de carácter meramente social tenía como atribuciones tratar de evitar las deficiencias en la administración o, en su caso, influir para corregirlas. Asimismo, podía ejercer supervisión sobre las autoridades civiles y militares. En gran medida, su actuación se basaba también en la *auctoritas* moral y la posibilidad de hacer intervenir a la opinión pública en los asuntos que conocía (Arias, p. 1).

También en distintos estados del país han existido otras instituciones que pueden ser consideradas como antecedentes del *ombudsman*. Dentro de éstas se encuentran la Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima, la Defensoría de los Derechos Universitarios y la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, entre otras (Arias, p. 1).

A nivel nacional, el antecedente más importante del *ombudsman* fue la creación, mediante un decreto administrativo del 5 de junio de 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ésta se constituyó en sentido jurídico como un *ombudsman*. Fue establecida en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la publicación de su ley el 29 de junio de 1992 (Arias, p. 2).

⁴ A diferencia de la Constitución de 1917, que tiene un enfoque netamente iuspositivista donde no se hace mención a los derechos del hombre, en la constitución de 1857 se reconocen los derechos del hombre por lo que tiene una carga fuerte de iusnaturalismo.

v. Los movimientos sociales por el reconocimiento, la protección y defensa de los derechos humanos en el mundo actual

Tanto a nivel nacional como internacional, la sociedad civil⁵ ha jugado un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos. Mediante el uso de estrategias como la de señalar y avergonzar, la política simbólica, la política de la información, entre otras, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han logrado poner el tema de los derechos humanos en la agenda y fungir como actores destacados en su defensa.⁶

El concepto de sociedad civil en México se comenzó a emplear a partir del Movimiento Estudiantil Popular de 1968 en búsqueda de explicaciones para lo que había sucedido. Los investigadores buscaron una teoría que pudiera dar nombre a lo acontecido, un cuerpo explicativo que permitiera comprender los procesos sociales y el involucramiento de nuevos actores sociales en los importantes cambios de la vida cotidiana del país. La generación del 68 llevó la resonancia del movimiento hacia otras universidades, obreros, campesinos, sectores urbano-populares, organizaciones clandestinas y grupos cristianos comprometidos que empezaban a cuestionar las formas corporativas de control y de reproducción de la sociedad mexicana en su conjunto (Robles, pp. 278-279).

Diecisiete años después, en medio de una profunda crisis económica, con el sismo de 1985 surgió un movimiento inesperado de población urbana en la ciudad de México. Se habló entonces con mayor amplitud de “una sociedad civil emergente”. En este contexto, las acciones ciudadanas rebasaron el Plan de Desastres gubernamental e inventaron formas autogestivas de participación ciudadana (Robles, p. 279).

Tres años después, en 1988, surgió el movimiento popular cardenista ligado a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República. Se volvió a emplear el término sociedad civil para referirse a los nuevos sujetos y movimientos portadores de demandas sociales con independencia de las formas tradicionales de control político. Asimismo, en 1991, en un contexto de

⁵ El concepto de sociedad civil es un término evolutivo que, si bien ha tenido distintas acepciones, se ha mantenido en el análisis de las concepciones políticas de los últimos tiempos. Aunque la interpretación teórica de sociedad civil es ambigua, el concepto puede contemplarse como parte de un proceso social en el que participan asociaciones ciudadanas de distinto tipo. Dentro de este proceso, las redes sociales han hecho uso de recursos simbólicos, materiales, y de sus capacidades organizacionales en favor de alguna causa común. Todo esto lo han realizado fuera del sistema partidista y de la lógica de mercado. Sobre el tema, véase Alberto Olvera, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, FCE, 2003, p. 20.

⁶ Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras*, México, Siglo XXI, 2000, pp. 54-55.

elecciones federales, se convocó a amplios sectores para la conformación del Movimiento Ciudadano por la Democracia como un nuevo tipo de respuesta a la política de fraude electoral. Este proceso electoral culminó en 1994 con la articulación de diversos movimientos en una amplia organización de observadores ciudadanos de las elecciones federales: la Alianza Cívica/Observación 94 (Robles, pp. 279-284).

El carácter público y de convocatoria de estos movimientos permitió que se constituyeran como un patrimonio histórico en la memoria colectiva. Tiempo después, se elaboraron una serie de explicaciones teóricas que comenzaron a utilizar el término *sociedad civil* cargado de significados y referentes históricos (Robles, p. 280).

vi. Retos para la defensa y promoción de los derechos humanos en el mundo actual

Como se mencionó antes, aproximadamente en los últimos 25 años, una gran cantidad de nuevos grupos nacionales e internacionales han infundido vida a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a otras normas adoptadas después de la segunda Guerra Mundial. El movimiento pro derechos humanos se ha vuelto más inclusivo, y temas que antes se habían dejado de lado, particularmente los relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales, se han sumado a la campaña general. Asimismo, derechos como los de las mujeres, que anteriormente habían sido dejados de lado, se han vuelto una fuerza impulsora del movimiento. Sin embargo, en su momento de mayor fortaleza, el movimiento de derechos humanos se ha encontrado con nuevos desafíos que amenazan con deshacer mucho de lo que había logrado (Human Rights Watch, pp. 1-2).

Dentro de estos desafíos se encuentra la lucha contra el terrorismo, que ha eliminado muchos de los logros obtenidos bajo la idea de “guerra global contra el terror”. La campaña contra el terrorismo se ha caracterizado por la erosión del imperio de la ley más que por su aplicación. Muchos de los países intentaron aprovecharse de la guerra contra el terrorismo para intensificar sus propias campañas contra opositores políticos, separatistas y grupos religiosos, o para sugerir que deberían quedarse inmunes a las críticas contra sus prácticas en materia de derechos humanos. Muchos de los países han respondido a la violencia terrorista con nuevas leyes y medidas que no diferencian entre culpables e inocentes. Uno de los acontecimientos más preocupantes ha sido el renovado debate sobre la legitimidad de la tortura. En la actualidad hay quienes sugieren que ésta puede ser un instrumento adecuado para la lucha contra el terrorismo. En estas circunstancias, los derechos humanos se han visto debilitados en el preciso momento en que es más necesario defenderlos y respetarlos (Human Rights Watch, pp. 5-6).

Como solución a estos acontecimientos, es necesario que el movimiento pro derechos humanos explote sus posibilidades para movilizar personas y grupos. Asimismo se requiere crear sinergias entre este movimiento y los que hacen campaña por la justicia social y económica. Sólo de esta manera se podrán unir fuerzas para realizar cambios positivos en favor de los derechos humanos (Human Rights Watch, pp. 7-8).

B. MATERIAL DE ESTUDIO

Bibliografía obligatoria

Nikken, Pedro, *El concepto de derechos humanos*, San José, Costa Rica, IIDH, 1994 [**Lectura 1**].

Peces-Barba Martínez, Gregorio, “Derechos naturales”, en *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, 1999, pp. 25-27 [**Lectura 2**].

———, “Los derechos fundamentales como concepto histórico”, en *Curso de derechos fundamentales. Teoría general, op. cit.*, pp. 113-144 [**Lectura 3**].

González, Nazario, *Los derechos humanos en la historia*, Barcelona, Alfaomega/Universidad Autónoma de Barcelona, 2002, pp. 337-356 [**Lectura 4**].

Gil Rendón, Raymundo, *El ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2001, pp. 337-356 [**Lectura 5**].

Arias Ruelas, Salvador, “Los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos. El sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos”, en *Derechos humanos. Lecturas*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1998 [**Lectura 6**].

Reygadas Robles-Gil, Rafael, *Abriendo veredas*, México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1998, pp. 278-280 [**Lectura 7**].

Brody, Reed, *Las cartas boca arriba: Reflexiones sobre 25 años del movimiento pro derechos humanos*, Human Rights Watch, Informe 2004, 9 pp. **[Lectura 8]**.

Lectura 1

EL CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS ¹

Pedro Nikken²

La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial.

La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que este, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos como derechos humanos.

En esta noción general, que sirve como primera aproximación al tema, pueden verse dos notas o extremos, cuyo examen un poco más detenido ayudará a precisar el concepto. En primer lugar, se trata de derechos inherentes a la persona humana; en segundo lugar, son derechos que se afirman frente al poder público. Ambas cuestiones serán examinadas sucesivamente en este capítulo.

I. LOS DERECHOS HUMANOS SON INHERENTES A LA PERSONA HUMANA

Una de las características resaltantes del mundo contemporáneo es el reconocimiento de que todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarse lícitamente. Estos derechos no dependen de su reconocimiento por el Estado ni son concesiones suyas; tampoco dependen de la nacionalidad de la persona ni de la cultura a la cual pertenezca. Son derechos universales que corresponden a todo habitante de la tierra. La expresión más notoria de esta gran conquista es el artículo 1 de

Tomada de: Pedro Nikken, *El concepto de derechos humanos*, San José, Costa Rica, IIDH, 1994.

¹ Publicado en: Estudios Básicos de Derechos Humanos, IIDH, San José, 1994.

² Ex Presidente del Consejo Directivo del IIDH y Ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Profesor de la Universidad Central de Venezuela.

la Declaración Universal de Derechos Humanos: *todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*

A. Bases de la inherencia

El fundamento de este aserto es controversial. Para las escuelas del derecho natural, los derechos humanos son la consecuencia normal de que el orden jurídico tenga su arraigo esencial en la naturaleza humana. Las bases de justicia natural que emergen de dicha naturaleza deben ser expresadas en el derecho positivo, al cual, por lo mismo, está vedado contradecir los imperativos del derecho natural. Sin embargo, el iusnaturalismo no tiene la adhesión universal que caracteriza a los derechos humanos, que otros justifican como el mero resultado de un proceso histórico.

La verdad es que en el presente la discusión no tiene mayor relevancia en la práctica. Para el iusnaturalismo la garantía universal de los derechos de la persona es vista como una comprobación histórica de su teoría. Para quienes no adhieren a esta doctrina, las escuelas del derecho natural no han sido más que algunos de los estímulos ideológicos para un proceso histórico cuyo origen y desarrollo dialéctico no se agota en las ideologías aunque las abarca.

Lo cierto es que la historia universal lo ha sido más de la ignorancia que de protección de los derechos de los seres humanos frente al ejercicio del poder. El reconocimiento universal de los derechos humanos como inherentes a la persona es un fenómeno más bien reciente.

En efecto, aunque en las culturas griega y romana es posible encontrar manifestaciones que reconocen derechos a la persona más allá de toda ley y aunque el pensamiento cristiano, por su parte, expresa el reconocimiento de la dignidad radical del ser humano, considerado como una creación a la imagen y semejanza de Dios, y de la igualdad entre todos los hombres, derivada de la unidad de filiación del mismo padre, la verdad es que ninguna de estas ideas puede vincularse con las instituciones políticas o el derecho de la antigüedad o de la baja edad media.

Dentro de la historia constitucional de occidente, fue en Inglaterra donde emergió el primer documento significativo que establece limitaciones de naturaleza jurídica al ejercicio del poder del Estado frente a sus súbditos: la *Carta Magna* de 1215, la cual junto con el *Hábeas Corpus* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1689, pueden considerarse como precursores de las modernas declaraciones de derechos. Estos documentos, sin embargo, no se fundan en derechos inherentes a la persona sino en conquistas de la sociedad. En lugar de proclamar derechos de cada persona, se enuncian más bien derechos del pueblo. Más que el reconocimiento de derechos intangibles de la persona frente al Estado, lo que establecen son deberes para el gobierno.

Las primeras manifestaciones concretas de declaraciones de derechos individuales, con fuerza legal, fundadas sobre el reconocimiento de derechos inherentes al ser humano que el estado está en el deber de respetar y proteger, las encontramos en las revoluciones de independencia norteamericana e iberoamericana, así como en la revolución francesa. Por ejemplo, la Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776 afirma que todos los hombres han sido creados iguales, que han sido dotados por el Creador de ciertos derechos innatos; que entre esos derechos debe colocarse en primer lugar la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; y que para garantizar el goce de esos derechos han establecido entre ellos gobiernos cuya autoridad emana del consentimiento de los gobernados. En el mismo sentido la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, reconoce que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos y que las distinciones sociales no pueden estar fundadas sino en la utilidad común.

Es de esta forma que el tema de los derechos humanos, más específicamente el de los derechos individuales y las libertades públicas, ingresó al derecho constitucional. Se trata, en verdad, de un capítulo fundamental del derecho constitucional, puesto que el reconocimiento de la intangibilidad de tales derechos implica limitaciones al alcance de las competencias del poder público. Desde el momento que se reconoce y garantiza en la constitución que hay derechos del ser humano inherentes a su misma condición en consecuencia, anteriores y superiores al poder del Estado, se está limitando el ejercicio de este, al cual le está vedado afectar el goce pleno de aquellos derechos.

En el derecho constitucional, las manifestaciones originales de las garantías a los derechos humanos se centró en lo que hoy se califica como derechos civiles y políticos, que por esa razón son conocidos como “la primera generación” de los derechos humanos. Su objeto es la tutela de la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona, así como de su derecho a participar en la vida pública.

Sin embargo, todavía en el campo del derecho constitucional, en el presente siglo se produjeron importantes desarrollos sobre el contenido y la concepción de los derechos humanos, al aparecer la noción de los derechos económicos, sociales y culturales, que se refieren a la existencia de condiciones de vida y de acceso a los bienes materiales y culturales en términos adecuados a la dignidad inherente a la familia humana. Esta es la que se ha llamado “segunda generación” de los derechos humanos. Se volverá sobre el tema.

Un capítulo de singular trascendencia en el desarrollo de la protección de los derechos humanos es su internacionalización. En efecto, si bien su garantía supraestatal debe presentarse, racionalmente, como una consecuencia natural de que los mismos sean inherentes a la persona y no una concesión de la sociedad, la protección internacional tropezó con grandes obstáculos de orden público y no se abrió plenamente sino después de largas luchas y de la conmoción histórica que provocaron los crímenes de las eras nazi y stalinista. Tradi-

cionalmente, y aún algunos gobiernos de nuestros días, a la protección internacional se opusieron consideraciones de soberanía, partiendo del hecho de que las relaciones del poder público frente a sus súbditos están reservadas al dominio interno del Estado.

Las primeras manifestaciones tendientes a establecer un sistema jurídico general de protección a los seres humanos no se presentaron en lo que hoy se conoce, en sentido estricto, como el derecho internacional de los derechos humanos, sino en el denominado derecho internacional humanitario. Es el derecho de los conflictos armados, que persigue contener los imperativos militares para preservar la vida, la dignidad y la salud de las víctimas de la guerra, el cual contiene el germen de la salvaguardia internacional de los derechos fundamentales. Este es el caso de la Convención de La Haya de 1907 y su anexo, así como, más recientemente, el de las cuatro convenciones de Ginebra de 1949 y sus protocolos de 1977.

Lo que en definitiva desencadenó la internacionalización de los derechos humanos fue la conmoción histórica de la segunda guerra mundial y la creación de las Naciones Unidas. La magnitud del genocidio puso en evidencia que el ejercicio del poder público constituye una actividad peligrosa para la dignidad humana, de modo que su control no debe dejarse a cargo, monopolísticamente, de las instituciones domésticas, sino que deben constituirse instancias internacionales para su protección.

El preámbulo de la carta de las Naciones Unidas reafirma “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”. El artículo 56 de la misma carta dispone que “todos los miembros se comprometen a tomar medidas, conjunta o separadamente en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55”, entre los cuales está “el respeto universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos”.

El 2 de mayo de 1948 fue adoptada la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el 10 de diciembre del mismo año la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Estas declaraciones, como todos los instrumentos de su género, son actos solemnes por medio de los cuales quienes los emiten proclaman su apoyo a principios de gran valor, juzgados como perdurables. Los efectos de las declaraciones en general, y especialmente su carácter vinculante, no responden a un enunciado único y dependen, entre otras cosas, de las circunstancias en que la declaración se haya emitido y del valor que se haya reconocido al instrumento a la hora de invocar los principios proclamados. Tanto la Declaración Universal como la Americana han tenido gran autoridad. Sin embargo, aunque hay muy buenos argumentos para considerar que han ganado fuerza obligato-

ria a través de su reiterada aplicación, la verdad es que en su origen carecían de valor vinculante desde el punto de vista jurídico.

Una vez proclamadas las primeras declaraciones, el camino para avanzar en el desarrollo de un régimen internacional de protección imponía la adopción y puesta en vigor de tratados internacionales a través de los cuales las partes se obligaran a respetar los derechos en ellos proclamados y que establecieran, al mismo tiempo, medios internacionales para su tutela en caso de incumplimiento.

En el ámbito internacional, el desarrollo de los derechos humanos ha conocido nuevos horizontes. Además de los mecanismos orientados a establecer sistemas generales de protección, han aparecido otros destinados a proteger ciertas categorías de personas -mujeres, niños, trabajadores, refugiados, discapacitados, etc.- o ciertas ofensas singularmente graves contra los derechos humanos, como el genocidio, la discriminación racial, el *apartheid*, la tortura o la trata de personas. Más aún, en el campo internacional se ha gestado lo que ya se conoce como “tercera generación” de derechos humanos, que son los llamados derechos colectivos de la humanidad entera, como el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la paz.

Así, pues, cualquiera sea el fundamento filosófico de la inherencia de los derechos humanos a la persona, el reconocimiento de la misma por el poder y su plasmación en instrumentos legales de protección en el ámbito doméstico y en el internacional, han sido el producto de un sostenido desarrollo histórico, dentro del cual las ideas, el sufrimiento de los pueblos, la movilización de la opinión pública y una determinación universal de lucha por la dignidad humana, han ido forzando la voluntad política necesaria para consolidar una gran conquista de la humanidad, como lo es el reconocimiento universal de que toda persona tiene derechos por el mero hecho de serlo.

B. Consecuencias de la inherencia

El reconocimiento de los derechos humanos como atributos inherentes a la persona, que no son una concesión de la sociedad ni dependen del reconocimiento de un gobierno, acarrea consecuencias que a continuación se enuncian esquemáticamente.

1. El estado de derecho

Como lo ha afirmado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la restricción al ejercicio del poder estatal” (Corte I.D.H., la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No.6, 22). En efecto, el

poder no puede lícitamente ejercerse de cualquier manera. Más concretamente, debe ejercerse a favor de los derechos de la persona y no contra ellos.

Esto supone que el ejercicio del poder debe sujetarse a ciertas reglas, las cuales deben comprender mecanismos para la protección y garantía de los derechos humanos. Ese conjunto de reglas que definen el ámbito del poder y lo subordinan a los derechos y atributos inherentes a la dignidad humana es lo que configura el estado de derecho.

2. Universalidad

Por ser inherentes a la condición humana todas las personas son titulares de los derechos humanos y no pueden invocarse diferencias de regímenes políticos, sociales o culturales como pretexto para ofenderlos o menoscabarlos. Últimamente se ha pretendido cuestionar la universalidad de los derechos humanos, especialmente por ciertos gobiernos fundamentalistas o de partido único, presentándolos como un mecanismo de penetración política o cultural de los valores occidentales. Desde luego que siempre es posible manipular políticamente cualquier concepto, pero lo que nadie puede ocultar es que las luchas contra las tiranías han sido, son y serán universales.

A pesar de la circunstancia señalada, y sin duda como el fruto de la persistencia de la opinión pública internacional y de las organizaciones no gubernamentales, la Declaración adoptada en Viena el 25 de junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, explícitamente afirma que el carácter universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales “no admite dudas” (párrafo 1). Señala asimismo que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes entre sí” y que, sin desconocer particularidades nacionales o regionales y los distintos patrimonios culturales “los estados tienen el deber, sean cuales sean sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales” (párrafo 3).

3. Transnacionalidad

Ya se ha comentado el desarrollo histórico de los derechos humanos hacia su internacionalización. Si ellos son inherentes a la persona como tal, no dependen de la nacionalidad de esta o del territorio donde se encuentre: los porta en sí misma. Si ellos limitan el ejercicio del poder, no puede invocarse la actuación soberana del gobierno para violarlos o impedir su protección soberana del gobierno para violarlos o impedir su protección internacional. Los derechos humanos están por encima del estado y su soberanía y no puede considerarse que se violenta el principio de no intervención cuando se ponen en movimiento los mecanismos organizados por la comunidad internacional para su promoción y protección.

Ha sido vasta la actividad creadora de normas jurídicas internacionales, tanto sustantivas como procesales. Durante las últimas décadas se ha adoptado, entre tratados y declaraciones, cerca de un centenar de instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos. En el caso de las convenciones se han reconocido derechos, se han pactado obligaciones y se han establecido medios de protección que, en su conjunto, han transformado en más de un aspecto al derecho internacional y le han dado nuevas dimensiones como disciplina jurídica. Todo ello ha sido el fruto de una intensa y sostenida actividad negociadora cumplida en el seno de las distintas organizaciones internacionales, la cual, lejos de fenecer o decaer con la conclusión de tan numerosas convenciones, se ha mantenido en todo momento bajo el estímulo de nuevas iniciativas que buscan perfeccionar o desarrollar la protección internacional en alguno de sus aspectos.

También se ha multiplicado el número -más de cuarenta- y la actividad de las instituciones y mecanismos internacionales de protección. En su mayor parte, han sido creadas por convenciones internacionales, pero existe también, especialmente alrededor del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, un creciente número de mecanismos no convencionales de salvaguardia. En los tres últimos años se ha comenzado a observar una innovación consistente en la inclusión de un componente de derechos humanos en operaciones para el mantenimiento de la paz dependiente del consejo de Seguridad (El Salvador, Camboya, Haití).

La labor de todas estas entidades, aunque todavía de limitada eficacia, ha sido positivamente creativa y ha servido para ensanchar el alcance del régimen. Han cumplido una fecunda tarea en la interpretación y aplicación del derecho. Han ideado medios procesales para abrir cauce a la iniciativa individual dentro de los procedimientos internacionales relativos a los derechos humanos. Con frecuencia, en fin, han definido su propia competencia a través de la interpretación más amplia posible de la normativa que se les atribuye, y han cumplido actuaciones que difícilmente estaban dentro de las previsiones o de la intención de quienes suscribieron las correspondientes convenciones

4. Irreversibilidad

Una vez que un determinado derecho ha sido formalmente reconocido como inherente a la persona humana queda definitiva e irrevocablemente integrado a la categoría de aquellos derechos cuya inviolabilidad debe ser respetada y garantizada. La dignidad humana no admite relativismos, de modo que sería inconcebible que lo que hoy se reconoce como un atributo inherente a la persona, mañana pudiera dejar de serlo por una decisión gubernamental.

Este carácter puede tener singular relevancia para determinar el alcance de la denuncia de una convención internacional sobre derechos humanos (hasta ahora prácticamente inexistentes). En efecto, la denuncia no debe tener efecto

sobre la calificación de los derechos que en él se han reconocido como inherentes a la persona. El denunciante solo se libraría, a través de esa hipotética denuncia de los mecanismos internacionales convencionales para reclamar el cumplimiento del tratado, pero no de que su acción contra los derechos en él reconocidos sea calificada como una violación de los derechos humanos.

5. Progresividad

Como los derechos humanos son inherentes a la persona y su existencia no depende del reconocimiento de un Estado, siempre es posible extender el ámbito de la protección a derechos que anteriormente no gozaban de la misma. Es así como han aparecido las sucesivas “generaciones” de derechos humanos y como se han multiplicado los medios para su protección.

Una manifestación de esta particularidad la encontramos en una disposición que, con matices, se repite en diversos ordenamientos constitucionales, según la cual la enunciación de derechos contenida en la constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella³.

De este género de disposiciones es posible colegir:

Primero: que la enumeración de los derechos constitucionales es enunciativa y no taxativa.

Segundo: que los derechos enunciados en la constitución no agotan los que deben considerarse como “inherentes a la persona humana”.

Tercero: que todos los derechos enunciados en la constitución, empero, sí son considerados por esta como “inherentes a la persona humana”.

Cuarto: que todo derecho “inherente a la persona humana” podría haber sido recogido expresamente por el texto constitucional.

³ Varias constituciones latinoamericanas recogen expresamente la idea de que la enumeración de los derechos en ellas contenidos es enunciativa y no taxativa: Constitución de Argentina, art. 33; Constitución de Brasil, art. 5°-LXXVII-§62 (que menciona expresamente los tratados internacionales); Constitución de Bolivia, art. 35; Constitución de Colombia, art. 94 (que menciona expresamente los convenios internacionales vigentes); Constitución de Costa Rica, art. 74; Constitución de la República Dominicana, art. 10; Constitución del Ecuador, arts. 19 y 44; Constitución de Guatemala, art. 4; Constitución de Honduras, art. 63; Constitución de Nicaragua, art. 46 (que menciona expresamente varios instrumentos internacionales); Constitución de Paraguay, art. 80; Constitución del Perú, art. 4; Constitución de Uruguay, art. 72; Constitución de Venezuela, art. 50

Quinto: que una vez establecido que un derecho es “inherente a la persona humana”, la circunstancia de no figurar expresamente en el texto constitucional no debe entenderse en menoscabo de la protección que merece.

En conclusión, lo jurídicamente relevante es que un determinado derecho sea “inherente a la persona humana”. Es por esa razón, y no por el hecho de figurar en el articulado de la constitución, que esos derechos deben ser considerados como atributos inviolables que, por fuerza de la dignidad humana, deben ser objeto de protección y garantía por el Estado. En consecuencia, no cabe hacer distinciones en cuanto al tratamiento y régimen jurídico de los derechos de la naturaleza apuntada con base en el solo criterio de que figuren expresamente o no en la constitución. Para determinar si estamos frente a un derecho que merezca la protección que la constitución acuerda para los que expresamente enumera lo decisivo no es tanto que figure en tal enunciado, sino que pueda ser considerado como “inherente a la persona humana”.

Esto abre extraordinarias perspectivas de integración del derecho internacional de los derechos humanos al derecho interno, pues en los países cuyas constituciones contienen una disposición como la comentada, la adhesión del Estado a la proclamación internacional de un derecho como “inherente a la persona humana” abre las puertas para la aplicación de dicha disposición. En tal supuesto, los derechos humanos internacionalmente reconocidos deben tener la supremacía jerárquica de los derechos constitucionales y estar bajo la cobertura de la justicia constitucional.

Hay otro elemento que muestra cómo la protección de los derechos humanos se plasma en un régimen que es siempre susceptible de ampliación, mas no de restricción y que también atañe a la integración de la regulación internacional entre sí y con la nacional. La mayoría de los tratados sobre derechos humanos incluyen una cláusula según la cual ninguna disposición convencional puede menoscabar la protección más amplia que puedan brindar otras normas de derecho interno o de derecho internacional. En esta dirección, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, “si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana” (Corte I.D.H., La colegiación obligatoria de periodistas -arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos-). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, §52). Este principio representa lo que se ha llamado la “cláusula del individuo más favorecido”.

Habiendo pasado revista al significado de los derechos humanos como atributos inherentes a toda persona, corresponde ahora ver como los mismos se afirman frente al Estado o, más genéricamente, frente al poder público.

II. LOS DERECHOS HUMANOS SE AFIRMAN FRENTE AL PODER PÚBLICO

Los derechos humanos implican obligaciones a cargo del gobierno. El es el responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos y, por otro lado, en sentido estricto, solo él puede violarlos. Las ofensas a la dignidad de la persona pueden tener diversas fuentes, pero no todas configuran, técnicamente, violaciones a los derechos humanos. Este es un punto conceptualmente capital para comprender a cabalidad el tema de los derechos humanos.

Como ya se ha dicho en el breve recuento anterior, durante la mayor parte de la historia el poder podía ejercerse con escasos límites frente a los gobernados y prácticas como la esclavitud y la tortura eran admitidas y hasta fundamentadas en ideas religiosas. La lucha por lo que hoy llamamos derechos humanos ha sido, precisamente, la de circunscribir el ejercicio del poder a los imperativos que emanan de la dignidad humana.

La nota característica de las violaciones a los derechos humanos es que ellas se cometen desde el poder público o gracias a los medios que este pone a disposición de quienes lo ejercen. No todo abuso contra una persona ni toda forma de violencia social son técnicamente atentados contra los derechos humanos. Pueden ser crímenes, incluso gravísimos, pero si es la mera obra de particulares no será una violación de los derechos humanos.

Existen, desde luego, situaciones límites, especialmente en el ejercicio de la violencia política. Los grupos insurgentes armados que controlan de una manera estable áreas territoriales o, en términos generales, ejercen de hecho autoridad sobre otras personas, poseen un germen de poder público que están obligados, lo mismo que el gobierno regular, a mantener dentro de los límites impuestos por los derechos humanos. De no hacerlo no solo estarían violando el orden jurídico del Estado contra el que insurgen, sino también los derechos humanos. Puede incluso considerarse que quienes se afirman en posesión de tal control. Aún si no lo tienen, se están autoimponiendo los mismos límites en su tratamiento a las personas sobre las que mantienen autoridad. Por lo demás, aplicando principios extraídos de la teoría de la responsabilidad internacional, si un grupo insurgente conquista el poder, son imputables al Estado las violaciones a obligaciones internacionales -incluidas las relativas a derechos humanos- cometidas por tales grupos antes de alcanzar el poder.

Lo que no es exacto es que diversas formas de violencia política, que pueden tipificar incluso gravísimos delitos internacionales, sean violaciones de los derechos humanos. La responsabilidad por la efectiva vigencia de los derechos humanos incumbe exclusivamente al Estado, entre cuyas funciones primordiales está la prevención y la punición de toda clase de delitos. El Estado no está en condiciones de igualdad con personas o grupos que se encuentren fuera de la ley, cualquiera sea su propósito al así obrar. El Estado existe para el bien común y su autoridad debe ejercerse con apego a la dignidad humana, de con-

formidad con la ley. Este principio debe dominar la actividad del poder público dirigida a afirmar el efectivo goce de los derechos humanos (A) así como el alcance de las limitaciones que ese mismo poder puede imponer lícitamente al ejercicio de tales derechos (B).

A. El poder público y la tutela de los derechos humanos

El ejercicio del poder no debe menoscabar de manera arbitraria el efectivo goce de los derechos humanos. Antes bien, el norte de tal ejercicio, en una sociedad democrática, debe ser la preservación y satisfacción de los derechos fundamentales de cada uno. Esto es válido tanto por lo que se refiere al respeto y garantía debido a los derechos civiles y políticos (1), como por lo que toca a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos colectivos (2).

1. El respeto y garantía de los derechos civiles y políticos

Como antes quedó dicho, los derechos civiles y políticos tienen por objeto la tutela de la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona, así como de su derecho a participar en la vida pública. Por lo mismo, ellos se oponen a que el Estado invada o agreda ciertos atributos de la persona, relativos a su integridad, libertad y seguridad. Su vigencia depende, en buena medida, de la existencia de un orden jurídico que los reconozca y garantice. En principio, basta constatar un hecho que los viole y que sea legalmente imputable al Estado para que este pueda ser considerado responsable de la infracción. Se trata de derechos inmediatamente exigibles, cuyo respeto representa para el Estado una obligación de resultado, susceptible de control jurisdiccional.

En su conjunto, tales derechos expresan una dimensión más bien individualista, cuyo propósito es evitar que el Estado agreda ciertos atributos del ser humano. Se trata, en esencia, de derechos que se ejercen frente -y aún contra- el Estado y proveen a su titular de medios para defenderse frente al ejercicio abusivo del poder público. El Estado, por su parte, está obligado no solo a respetar los derechos civiles y políticos sino también a garantizarlos.

El respeto a los derechos humanos implica que la actuación de los órganos del Estado no puede traspasar los límites que le señalan los derechos humanos, como atributos inherentes a la dignidad de la persona y superiores al poder del Estado.

El respeto a los derechos humanos impone la adecuación del sistema jurídico para asegurar la efectividad del goce de dichos derechos. El deber de respeto también comporta que haya de considerarse como ilícita toda acción u omisión de un órgano o funcionario del Estado que, en ejercicio de los atributos de los que está investido, lesione indebidamente los derechos humanos. En tales supuestos, es irrelevante que el órgano o funcionario haya procedido en

violación de la ley o fuera del ámbito de su competencia. En efecto, lo decisivo es que actúe aprovechándose de los medios o poderes de que dispone por su carácter oficial como órgano o funcionario.

La garantía de los derechos humanos es una obligación aún más amplia que la anterior, pues impone al Estado el deber de asegurar la efectividad de los derechos humanos con todos los medios a su alcance. Ello comporta, en primer lugar, que todo ciudadano debe disponer de medios judiciales sencillos y eficaces para la protección de sus derechos. Por obra del mismo deber, las violaciones a los derechos en dichas convenciones deben ser reputadas como ilícitas por el derecho interno. También está a cargo del Estado prevenir razonablemente situaciones lesivas a los derechos humanos y, en el supuesto de que estas se produzcan, a procurar, dentro de las circunstancias de cada caso, lo requerido para el restablecimiento del derecho. La garantía implica, en fin, que existan medios para asegurar la reparación de los daños causados, así como para investigar seriamente los hechos cuando ello sea preciso para establecer la verdad, identificar a los culpables y aplicarles las sanciones pertinentes.

Estos deberes del poder público frente a las personas no aparecen del mismo modo cuando se trata de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos colectivos.

2. La satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos colectivos

Como también ha quedado dicho, los derechos económicos, sociales y culturales, se refieren a la existencia de condiciones de vida y de acceso a los bienes materiales y culturales en términos adecuados a la dignidad inherente a la familia humana. La realización de los derechos económicos, sociales y culturales no depende, en general, de la sola instauración de un orden jurídico ni de la mera decisión política de los órganos gubernamentales, sino de la conquista de un orden social donde impere la justa distribución de los bienes, lo cual solo puede alcanzarse progresivamente. Su exigibilidad está condicionada a la existencia de recursos apropiados para su satisfacción, de modo que las obligaciones que asumen los estados respecto de ellos esta vez son de medio o de por comportamiento. El control del cumplimiento de este tipo de obligaciones implica algún género de juicio sobre la política económico-social de los estados, cosa que escapa, en muchos casos, a la esfera judicial. De allí que la protección de tales derechos suela ser confiada a instituciones más político-técnicas que jurisdiccionales, llamadas a emitir informes periódicos sobre la situación social y económica de cada país.

De allí la principal diferencia de naturaleza que normalmente se reconoce entre los deberes del poder público frente a los derechos económicos y sociales con respecto a los que le incumben en el ámbito de los civiles y políticos.

Estos últimos son derechos inmediatamente exigibles y frente a ellos los estados están obligados a un resultado: un orden jurídico-político que los respete y garantice. Los otros, en cambio son exigibles en la medida en que el Estado disponga de los recursos para satisfacerlos, puesto que las obligaciones contraídas esta vez son de medio o de comportamiento, de tal manera que, para establecer que un gobierno ha violado tales derechos no basta con demostrar que no ha sido satisfecho, sino que el comportamiento del poder público en orden a alcanzar ese fin no se ha adecuadamente a los *estándares* técnicos o políticos apropiados. Así, la violación del derecho a la salud o al empleo no dependen de la sola privación de tales bienes como sí ocurre con el derecho a la vida o a la integridad.

Esta consideración, que en general es atinada, amerita, sin embargo, ciertos matices. La primera proviene del hecho de que hay algunos derechos económicos y sociales que son también libertades públicas, como la mayor parte de los derechos sindicales o la libertad de enseñanza. En estos casos el deber de respeto y garantía de los mismos por parte del poder público es idéntico al que existe respecto de los derechos civiles y políticos.

Por otra parte, aunque, en general, es cierto que la sola no satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales no es demostrativa, en sí misma, de que el Estado los ha violado, cabe plantearse si la realidad de ciertas políticas configura la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales de manera parecida a los derechos civiles y políticos, es decir, ya no como consecuencia de su no realización, sino por efecto de la adopción de políticas que están orientadas hacia la supresión de los mismos. Es un tema abierto a la discusión.

En cuanto a los derechos colectivos, la sujeción del poder público es mixta. En un sentido positivo, es decir, en lo que toca a su satisfacción, puede hablarse de obligaciones de comportamiento: la acción del Estado debe ordenarse de la manera más apropiada para que tales derechos -medio ambiente sano, desarrollo, paz- sean satisfechos. En un sentido negativo, esto es, en cuanto a su violación, más bien se está ante obligaciones de resultado: no es lícita la actuación arbitraria del poder público que se traduzca en el menoscabo de tales derechos.

En todos estos casos, claro está, la violación de los derechos humanos ocurrirá en la medida en que la actuación del poder público desborde los límites que legítimamente pueden imponerse a los mismos por imperativos del orden público o del bien común.

B. Los límites legítimos a los derechos humanos

El derecho de los derechos humanos, tanto en el plano doméstico como en el internacional, autoriza limitaciones a los derechos protegidos en dos tipos de circunstancias distintas. En condiciones normales, cada derecho puede ser ob-

jeto de ciertas restricciones fundadas sobre distintos conceptos que pueden resumirse en la noción general de orden público. Por otra parte, en casos de emergencia, los gobiernos están autorizados para suspender las garantías.

1. Limitaciones ordinarias a los derechos humanos

Los derechos humanos pueden ser legítimamente restringidos. Sin embargo, en condiciones normales, tales restricciones no pueden ir más allá de determinado alcance y deben expresarse dentro de ciertas formalidades.

- a. Alcance

La formulación legal de los derechos humanos contiene, normalmente, una referencia a las razones que, legítimamente, puedan fundar limitaciones a los mismos.

En general, se evitan las cláusulas restrictivas generales. Aplicables a todos los derechos humanos en su conjunto y se ha optado, en cambio, por fórmulas particulares, aplicables respecto de cada uno de los derechos reconocidos, lo que refleja el deseo de ceñir las limitaciones en la medida estrictamente necesaria para asegurar el *máximo* de protección al individuo. Las limitaciones están normalmente referidas a conceptos jurídicos indeterminados, como lo son las nociones de “orden público” o de “orden”; de “bien común”, “bienestar general” o “vida o bienestar de la comunidad” de “seguridad nacional”, “seguridad pública” o “seguridad de todos”; de “moral” o “moral pública”; de “salud pública”, o de “prevención del delito”.

Todas estas nociones implican una importante medida de relatividad. Deben interpretarse en estrecha relación con el derecho al que están referidas y deben tener en cuenta las circunstancias del lugar y del tiempo en que son invocadas e interpretadas. A propósito de ellas se ha destacado que, tratándose de nociones en que está implicada la relación entre la autoridad del Estado y los individuos sometidos a su jurisdicción, todas ellas podrían ser reducidas a un concepto singular y universal, como es el de orden público.

El orden público, aún como concepto universal, no responde a un contenido estable ni plenamente objetivo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha definido como el conjunto de “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios” (Corte I.D.H.: La colegiación obligatoria de periodistas, cit., §64).

Ahora bien, de alguna manera, la definición de esos “valores y principios” no puede desvincularse de los sentimientos dominantes en una sociedad dada, de manera que si la noción de “orden público” no se interpreta vinculándola estrechamente con los *estándares* de una sociedad democrática, puede representar una vía para privar de contenido real a los derechos humanos internacional-

mente protegidos. En nombre de un “orden público”, denominado por principios antidemocráticos, cualquier restricción a los derechos humanos podría ser legítima.

Las limitaciones a los derechos humanos no pueden afectar el contenido esencial del derecho tutelado. La misma Corte también ha dicho que nociones como la de “orden público” y la de “bien común” no pueden invocarse como “medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención” y deben interpretarse con arreglo a las justas exigencias de una sociedad democrática, teniendo en cuenta “el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención” (Corte I.D.H.: La colegiación obligatoria de periodistas, cit., 67).

- b. La forma

En un estado de derecho, las limitaciones a los derechos humanos solo pueden emanar de leyes, se trata de una materia sometida a la llamada reserva legal, de modo que el poder ejecutivo no está facultado para aplicar más limitaciones que las que previamente hayan sido recogidas en una ley del poder legislativo.

Este es un principio universal del ordenamiento constitucional democrático, expresado, entre otros textos por el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según el cual las restricciones que la Convención autoriza para el goce de los derechos por ella reconocidos, solo podrán emanar de “leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. Respecto de este artículo, la Corte ha interpretado “que la palabra leyes ... significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento previsto en las constituciones de los estados partes para la formación de las leyes” (Corte I.D.H., La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cit. §38).

Solo en circunstancias excepcionales el gobierno se ve facultado para decidir por sí solo la imposición de determinadas limitaciones extraordinarias a algunos derechos humanos, pero para ello tiene previamente que suspender las garantías de tales derechos.

2. Las limitaciones a los derechos humanos bajo estados de excepción

Los derechos garantizados pueden verse expuestos a limitaciones excepcionales frente a ciertas emergencias que entrañen grave peligro público o amenaza a la independencia o seguridad del Estado. En tales circunstancias el gobierno puede suspender las garantías. A este respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que, dentro del sistema de la Convención, se trata de una medida enteramente excepcional, que se justifica porque “puede

ser en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática” (Corte I.D.H., El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2 y 25.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, §20).

Sin embargo, evocando quizás los abusos a que ha dado origen en el hemisferio, afirmó que “la suspensión de garantías no puede desvincularse del ejercicio efectivo de la democracia representativa a que alude el artículo 3 de la carta de la OEA” y que ella no “comport(a) la suspensión temporal del estado de derecho (ni) autori(za) a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse” (ibid.), pues el efecto de la suspensión se contrae a modificar, pero no a suprimir “algunos de los límites legales de la actuación del poder público” (ibid. §24).

La suspensión de garantías está sujeta, además, a cierto número de condiciones, entre las que cabe enunciar, también de modo esquemático, las siguientes:

a. Estricta necesidad. La suspensión de las garantías debe ser indispensable para atender a la emergencia.

b. Proporcionalidad, lo que implica que solo cabe suspender aquellas garantías que guarden relación con las medidas excepcionales necesarias para atender la emergencia.

c. Temporalidad. Las garantías deben quedar suspendidas solo por el tiempo estrictamente necesario para superar la emergencia.

d. Respeto a la esencia de los derechos humanos. Existe un núcleo esencial de derechos cuyas garantías no pueden ser suspendidas bajo ninguna circunstancia. El enunciado de los mismos varía en los diferentes ordenamientos constitucionales y en los distintos tratados sobre el tema. La lista de garantías no suspendibles más amplia es, probablemente, la contenida en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según el cual están fuera de ámbito de los estados de excepción los siguientes derechos: el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal; la prohibición de esclavitud y servidumbre; la prohibición de la discriminación; el derecho a la personalidad jurídica; el derecho a la nacionalidad; los derechos políticos; el principio de legalidad y retroactividad; la libertad de conciencia y de religión; la protección a la familia y los derechos del niño; así como las garantías judiciales indispensables para la protección de tales dere-

chos, entre las cuales deben considerarse incluidos el amparo y el hábeas corpus.

e. Publicidad. El acto de suspensión de garantías debe publicarse por los medios oficiales del derecho interno de cada país y comunicarse a la comunidad internacional, según lo pautan algunas convenciones sobre derechos humanos.

III. CONCLUSIÓN

El tema de los derechos humanos domina progresivamente la relación de la persona con el poder en todos los confines de la tierra. Su reconocimiento y protección universales representa una revalorización ética y jurídica del ser humano como poblador del planeta más que como poblador del Estado. Los atributos de la dignidad de la persona humana, donde quiera que ella esté y por el hecho mismo de serlo prevalecen no solo en el plano moral sino en el legal, sobre el poder del Estado, cualquiera sea el origen de ese poder y la organización del gobierno. Es esa la conquista histórica de estos tiempos.

Lectura 2

2. DERECHOS NATURALES

El uso del término «derechos naturales» se identifica con una posición iusnaturalista, incluso situada en momentos históricos anteriores, y supone una terminología anticuada y en relativo desuso. En efecto, el iusnaturalismo contemporáneo utiliza otros términos como el ya señalado de «derechos morales» al que nos referiremos posteriormente, aunque todavía se encuentran en España defensores del término derechos naturales⁶, y también en la cultura jurídica anglosajona⁷. En el origen de la historia de los derechos humanos, éstos aparecían como derechos naturales y en las primeras Declaraciones liberales del siglo XVIII en los modelos americano y francés encontramos consagrada esta expresión como la habitual para designar a los derechos del hombre. Como sinónimo de derechos naturales, algunos textos utilizan la expresión «Derechos innatos»⁸, o derechos inalienables⁹. De «derecho natural», y en sentido subjetivo habla la Declaración de Derechos y Normas Fundamentales de Delaware¹⁰ y de «derechos naturales», con los adjetivos inalienables y sagrados, la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del ciudadano en el Preámbulo y en el artículo segundo coexistiendo esa terminología con la de «derechos del hombre», que se utiliza en el Preámbulo, «derechos del hombre y del ciudadano» que se utiliza en el título y en el artículo doce¹¹. Ésta será la

⁶ Vid. FERNÁNDEZ-GALIANO, A., *Derecho Natural. Introducción Filosófica al derecho*, Ed. Centro de Estudios Areces, 5.ª edición, Madrid, 1989. En el mismo sentido su obra con CASTRO CID, B. de, *Lecturas de Teoría del Derecho y Derecho Natural*, Universitas, S. A., Madrid, 1993. De todas formas, aunque se sigue defendiendo la idea de derechos que existen «por el mero hecho de ser hombre, de participar de la naturaleza humana» (p. 423), la terminología se cambia y se utiliza la de derechos fundamentales, ya en esta obra y también en la edición citada del Derecho Natural. También el prof. MACIÁ MANSO, R., se decanta por la expresión «derechos naturales del hombre». Vid. «Fundamentación, consistencia y realización de los derechos humanos», en *Persona y Derecho*, núm. 23, 1990, p. 145.

⁷ Vid. FINNIS, J., *Natural Law and Natural Rights*, Clarendon Press, Oxford, 1.ª ed., 1980.

⁸ En este supuesto se encuentra la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 12 de junio de 1776 en su artículo primero (Vid. *Derecho positivo de los derechos humanos*, Debate, Madrid, 1987, p. 101).

⁹ Esta expresión se encuentra en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 4 de julio de 1776 (Vid. PECES-BARBA, G.; HIERRO, L.; ÍÑIGUEZ DE ONZOÑO, J., y LLAMAS, A., *Derecho positivo de los derechos humanos*, citado, p. 107).

¹⁰ 11 de septiembre de 1776, artículo 2 (Vid. *Derecho positivo...*, citado, p. 110).

¹¹ Vid. el texto en *Derecho positivo...*, citado, pp. 111 y siguientes.

Tomada de: Gregorio Peces-Barba Martínez, «Derechos naturales», en *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Madrid, Universidad Carlos II de Madrid y Boletín Oficial del Estado, 1999, pp. 25-27

terminología del iusnaturalismo racionalista, de Locke¹² y la de la Ilustración, en autores como Condorcet en su «Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del Espíritu humano» y antes en «Las Cartas de un burgués de New Haven» y en sus «Ideas sobre el despotismo»¹³, o como el propio Robespierre en su propuesta de un Preámbulo para una Declaración de Derechos, que hizo en la sesión de la Convención de 24 de abril de 1793¹⁴. Será también la de la Enciclopedia en voces como «Derecho Natural o Derecho de la Naturaleza», «Libertad Natural», «Poder legislativo, ejecutivo y judicial», entre otras¹⁵.

En todo caso la expresión «derechos naturales» supone:

- a) unos derechos previos al Poder y al Derecho positivo, que como el Derecho Natural es Derecho, tienen una dimensión jurídica.
- b) se descubren por la razón en la naturaleza humana.
- c) se imponen a todas las normas del Derecho creado por el Soberano y son un límite a su acción.

Representan una concepción racionalista abstracta que prescinde de la historia y de la realidad social para la identificación de los derechos y a finales del siglo XX, con la crisis del iusnaturalismo racionalista y las críticas del positivismo, tema al que nos referiremos más adelante, no tienen un arraigo sólido en la cultura jurídica y política. Son utilizados por posiciones ideológicas conservadoras que los enfrentan al poder del Estado y a su Derecho incluido el Estado Democrático parlamentario representativo, o por sectores del pensamiento jurídico vinculados al iusnaturalismo más tradicional.

Incluso sectores del iusnaturalismo actual no aceptan el término dado para nuestros días, aunque reconocen su valor en la génesis histórica de los derechos. Ese es el caso en España de Pérez Luño¹⁶ o de Eusebio Fernández¹⁷.

En definitiva el término «derechos naturales» tiene importancia en la historia de los derechos humanos pero su uso ha perdido sentido en la actualidad. Por otra parte, en el lenguaje utilizado habitualmente por los operadores jurídicos y por los ciudadanos su incidencia es progresivamente escasa. No parece

¹² Vid. *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil*, trad. de C. Mellizo, Alianza Editorial, Madrid, 1990.

¹³ Vid. la expresión en la edición del *Bosquejo...*, preparada por Torres del Moral, Editora Nacional, Madrid, 1980, en p. 198. Vid. también referencia a las otras dos obras en la introducción de Torres del Moral, pp. 18 y 19.

¹⁴ Vid. el texto de su discurso y la referencia a los derechos naturales en ROBESPIERRE, *Discours et Rapports à la Convention*, Union Generale d'Éditions, París, p. 122.

¹⁵ Vid. estos textos en *Artículos políticos de la Enciclopedia*, edición de SORIANO, R. y PORRAS, A., Tecnos, Madrid, 1986.

¹⁶ En su obra *Derechos Humanos. Estado de Derecho y Constitución*, ya citada, p. 30.

¹⁷ En su obra *Teoría de la Justicia y Derechos Humanos*, Debate, Madrid, 1984, pp. 85 y siguientes.

que sea la expresión adecuada para abarcar hoy el fenómeno de los derechos humanos.

Lectura 3

CAPITULO V

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO CONCEPTO HISTÓRICO

No se puede hablar propiamente de derechos fundamentales hasta la modernidad. Cuando afirmamos que se trata de un concepto histórico propio del mundo moderno, queremos decir que las ideas que subyacen en su raíz, la dignidad humana, la libertad o la igualdad por ejemplo, sólo se empiezan a plantear desde los derechos en un momento determinado de la cultura política y jurídica. Antes existía una idea de la dignidad, de la libertad o de la igualdad, que encontramos dispersa en autores clásicos como Platón, Aristóteles o Santo Tomás ¹,

¹ PLATÓN, *La República*, ed. de J. M. Pabón y A. Fernández-Galiano, VIII, 557 b3. Instituto de Estudios Políticos (hoy Centro de Estudios Constitucionales), Madrid, 1949. ARISTÓTELES, *La política*, ed. de J. Marías y M. Araújo, libro VIII (VI) 13 17a 2. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951. TOMÁS DE AQUINO, *Opúsculo sobre el gobierno de los Príncipes*, ed. de C. I. González, Porrúa, México, 1981 (junto con los tratados de la Justicia y de la Ley de la Summa Teológica). Vid. asimismo FESTUGIÈRE, A. J., *Libertad y civilización entre los griegos*, Eudeba, Buenos Aires, 1972, y JAEGER, *Paideia: Los ideales de la cultura griega*, trad. de J. Xirau, Fondo de Cultura Económica, México, 1967 (primera reimpresión en un sólo volumen), especialmente libro cuarto «Autoridad y libertad: el conflicto dentro de la democracia», pp. 895 y ss.

Gregorio Peces-Barba Martínez, “Los derechos fundamentales como concepto histórico”, en *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Madrid, Universidad Carlos II de Madrid y Boletín Oficial del Estado, 1999, pp. 113-4.

pero éstas no se unificaban en ese concepto. Tampoco aparece la noción de la noche a la mañana, sino que se prepara con la cristalización de una serie de rasgos que caracterizan incipientemente a la modernidad. Su estudio será el primer paso para la comprensión de los derechos humanos. Son los caracteres identificadores del mundo a partir del Renacimiento los que van a explicar este término, tanto en sus dimensiones políticas y jurídicas como económicas, sociales y culturales. Será la conjunción y la interinfluencia de todos ellos, en una especie de función catalizadora, que mezcla elementos medievales y elementos nuevos. Como dice Welsen «... en miles de hebras va tejiéndose lo nuevo de lo viejo. Ahora bien, justamente aquí radica la cuestión, algo viejo se transforma en algo nuevo y uno tiene que preguntarse qué es, en sentido propio y verdadero, ese algo nuevo...»². Entre lo nuevo están los derechos humanos, aunque también tienen una prehistoria medieval, donde apunta un elemento decisivo que es el de límite al poder político, a través de privilegios otorgados a gremios, a clases sociales o a la burguesía de las ciudades, y que se plasman en textos jurídicos como la Carta otorgada por el rey Alfonso IX a las Cortes de León en 1188, o en la Carta Magna de Juan sin Tierra en 1212³.

El paso del privilegio «otorgado a algún lugar o algún ome para hacerle bien e merced»⁴ al derecho fundamental con un destinatario genérico, el «homo iuridicus», y con un contenido abstracto, válido para todos los hombres, es el itinerario que nos lleva a nuestro tema y que tenemos que aclarar en este apartado. Se trata de estudiar tanto las condiciones de la sociedad como el ámbito concreto y la razón por la que aparecen los derechos. El cambio en la situación económica y social, con la aparición del sistema económico que desembocará en el capitalismo, con el auge de una clase social progresiva y en ascenso, la burguesía; el cambio en el poder político con la aparición del Estado, como poder racional, centralizador y burocrático; el cambio en la mentalidad impulsado por los humanistas y por la Reforma, con el progreso del individualismo, del racionalismo, del naturalismo y del proceso de secularización; el cambio de la ciencia y el nuevo sentido del Derecho, serán elementos decisivos en la génesis de los derechos humanos.

Por su parte, la aparición del Estado como poder soberano, que no reconoce superior y que pretende el monopolio en el uso de la fuerza legítima, ge-

² Ernest Welsen, citado por NAEF, W., en *La idea del Estado en la Edad Moderna*, Trad. de F. González Vicen, Aguilar, Madrid, 1973, p. 32.

³ Vid. ambos textos en *Derecho positivo de los derechos humanos*, citado, pp. 27 y 30. Sobre esta incipiente forma de limitación del poder en las sociedades medievales, vid. ULLMANN, W., *Principios de gobierno y política en la Edad Media*, trad. de G. Soriano, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

⁴ vid. Alfonso X el Sabio. En AA. VV., *Derecho positivo de los derechos humanos*, citada.

nerará un disenso apoyado en la nueva mentalidad, impulsado por la nueva clase social en ascenso, la burguesía, sobre las condiciones del ejercicio absoluto de ese poder, y construirá un nuevo consenso político cuestionando el origen del poder, su justificación, su ejercicio y sus fines, con el contractualismo, con la idea de Constitución y de derechos humanos como objeto del contrato y como límites del poder.

Estos dos puntos de vista, tanto los factores sociales en que aparecen por primera vez los derechos, como la reflexión teórica y las causas que explican el consenso de su inicial moralidad, desembocarán en los primeros textos positivos que situamos en los siglos XVI y XVII, en Europa primero y más tarde en las colonias inglesas de Norteamérica⁵.

1. LOS RASGOS DE LA SOCIEDAD EN EL TRÁNSITO A LA MODERNIDAD

Esas características identificadoras del paso de la Edad Media a la Moderna no surgen de la noche a la mañana, sino que son la consecuencia de un largo proceso de evolución que a veces dura varios siglos. No se trata aquí de hacer la historia de esa transformación, sino de encontrar en esos rasgos las razones que justifican la aparición del concepto de derechos fundamentales. Pese a los matices y a la advertencia de que estamos ante realidades dinámicas que se interinfluyen entre sí y que están en situación de movimiento continuo, será difícil que podamos captarlas en toda su complejidad. Aunque al identificar la relación de cada una de ellas con el nacimiento de los derechos el modelo relacional será bilateral, no se debe olvidar que estamos ante un fenómeno social abierto en cada caso a influencias de las demás, en una compleja urdimbre de causas, de efectos y de imputaciones de sentido.

A esta complicación se añadirá, como ya hemos apuntado, que se mezclan elementos medievales y nuevos, que se simultanean, se impulsan y se con-

⁵ Este modelo inicial para aproximarnos a los derechos fundamentales como concepto histórico, es el que estamos usando en una investigación de su historia que iniciamos con los demás profesores de la Universidad Carlos III de Madrid (Eusebio Fernández, María José Fariñas, Rafael de Asís, Ángel Llamas, Javier Ansuátegui, José María Saucá y Carlos R. Fernández Liesa) y de otras universidades como Antonio Pérez Luño, Luis Prieto, Juan Ramón de Páramo, Jesús González Amuchastegui, Javier de Lucas, Marina Gascón, Jesús Primitivo Rodríguez y Manuel Segura, el curso 1994-1995. Así, el estudio de las diversas etapas históricas a partir del tránsito a la modernidad se plantea en tres niveles: evolución de la realidad social en lo que es relevante para entender la génesis, la evolución, el desarrollo y la posibilidad de los derechos, situación del pensamiento en cuanto a su concepto, su sentido y su fundamentación, en lo que he llamado la Filosofía de los derechos fundamentales, y finalmente, su incorporación en normas de Derecho positivo, tanto en el plano constitucional como legal, jurisprudencial, etc., con la influencia del poder capaz de producir esa juridificación.

traponen y en ese contexto aflorarán los primeros atisbos de los derechos fundamentales. Como dirá Solari: «... asistimos, en esta época de iniciativas fecundas y de individualidades heroicas a las primeras afortunadas luchas del individuo por la conquista de la libertad religiosa, intelectual, política, económica...»⁶.

A) El sistema económico y el protagonismo de la burguesía

El profundo cambio en la situación económica y social, con la aparición progresiva de un sistema que en su maduración será el capitalismo, y con la afirmación de la burguesía como clase progresiva y en ascenso es el primer elemento a considerar. Ese nuevo orden supone la toma del poder económico por la burguesía, y frente al enmarcamiento del hombre medieval en status, favorece e impulsa la mentalidad individualista. Así, los derechos fundamentales son un signo del desarrollo de ese individualismo y del protagonismo que adquiere en esta época el hombre individual.

Maritain, en esa misma línea, calificó al Renacimiento como una etapa antropocéntrica⁷. La nueva economía tiende a favorecer la libre competencia, mientras que el gremialismo medieval enmarcaba al individuo en una corporación cerrada, fundamentada en la jerarquía, que trataba de impedir la competencia. Con la ruptura de las barreras gremiales se abre a la libertad de industria y de comercio, y queda el campo libre para el espíritu individualista de la burguesía naciente⁸.

No será una casualidad que los derechos fundamentales apareciesen en el mundo moderno en aquellos países en los cuales el capitalismo y la revolución industrial, aunque todavía muy incipientes, estaban más avanzados y donde, consiguientemente, la toma de conciencia de la burguesía sobre su poder era también más clara.

Aunque la evolución económica de lo que se llama la transición del feudalismo al capitalismo⁹, será lenta y la aparición del capitalismo industrial hay que situarla en los siglos XVIII y XIX, la primera etapa, la del capitalismo comercial, supone lo siguiente:

⁶ *Filosofía del Derecho Privado*, trad. de O. Laletti, Tomo I, Depalma, Buenos Aires, 1946, p. 1.

⁷ Vid. MARITAIN, J., *Humanisme integral*, Aubier, París, 2.^a ed., 1968, cap. IV, pp. 37 y ss.

⁸ Vid. VON MARTIN, A., *Sociología del Renacimiento*, trad. de M. Pedroso, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

⁹ Vid. con ese título la obra colectiva publicada por Ciencia Nueva, Madrid, 1967, con trabajos de Sweezy, Dobb, Lefebvre, Takahasi y Hill.

- 1) desarrollo de la producción de mercancías y del sistema de producción comercial, con creciente importancia del dinero;
- 2) liberación de las limitaciones medievales, mediante el desarrollo y la organización de la burguesía comercial como grupo social independiente;
- 3) superación del localismo;
- 4) formulación progresiva de un repertorio de principios filosóficos, políticos, económicos, religiosos y morales.

Aunque con el mercantilismo, basado en la idea de que la riqueza de las naciones se produce por la acumulación de metales preciosos y de dinero, se reforzará el poder del Estado absoluto, lo cierto es que también se beneficiará a los intereses de la burguesía, facilitando una salida segura y próspera de la vieja sociedad estamental. Cuando en los siglos XVII y, sobre todo, XVIII el descontento de la burguesía por el excesivo poder del Estado, y la fuerza económica adquirida, la lleven a pretender compartir el poder político, los derechos humanos serán una de las armas más importantes.

Para entonces, las teorías clásicas del capitalismo ya estarán presentes, y la «mano oculta», el lema del mercado, con la aparición en 1776 de *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith, consolidarán una nueva mentalidad basada en el interés propio, el egoísmo y la propensión a permutar, traficar e intercambiar, y que convertían a ese interés del individuo en instrumento del bien general¹⁰.

También los fisiócratas utilizarán el argumento de los derechos naturales para justificar a la propiedad como el único derecho natural, incluso en su desigualdad¹¹, y lanzarán el famoso lema del «laissez faire...».

En todo caso, la relación entre esa economía precapitalista primero, y capitalista después, la burguesía como impulsora práctica de la misma y los nacientes derechos fundamentales, será muy decisiva hasta las revoluciones liberales en el siglo XVIII, y a través de ella se incorporarán a la idea de derechos componentes elitistas y desigualitarios, que la evolución posterior corregirá a través del proceso que llamamos de generalización a partir del siglo XIX.

¹⁰ Vid. HIMMERFARB, G., *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 59. Vid. una edición castellana de la obra de Adam Smith en Orbis, Barcelona, 1983. Hay otra edición, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, con estudio preliminar de Gabriel Franco, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

¹¹ Los principales fisiócratas, Mercier de la Rivière, Quesney o Dupont de Nemours buscan la seguridad para los propietarios, expresión entonces de la burguesía, a través del derecho natural único que es el de propiedad definido por Quesney como «el derecho que el hombre tiene sobre las cosas aptas para su disfrute...» (en su obra *Le droit Naturel*, publicada en el «Journal de l'agriculture, du commerce et des finances» en 1765).

La pasión por el oro y por el dinero, el espíritu de empresa, las llamadas virtudes burguesas (economicidad, buena administración, frugalidad, formalidad en los negocios) convierten al empresario burgués en un individuo calculador y que organiza racionalmente sus actividades. El individuo vale por sí mismo y por su capacidad de creación económica, por encima de su origen social y del puesto que ocupa en la sociedad. Como dice Von Martin: «... El espíritu democrático y urbano iba carcomiendo las viejas formas sociales y el orden divino, “natural” y consagrado. Por eso fue necesario ordenar este mundo partiendo del individuo...»¹². Cuando el Estado absoluto deja de ser un elemento de apoyo al cambio y se convierte en una rémora y cuando otros factores como los religiosos (las guerras de religión serán una gran dificultad para el comercio), coincidan en dificultar el progreso del protagonismo de la burguesía propietaria y comerciante, se empezarán a producir las primeras formulaciones de la filosofía de los derechos fundamentales, en defensa de la tolerancia y de la limitación del poder absoluto.

Esta burguesía influirá en la orientación de la literatura, del arte, de la filosofía, de la ciencia y a su vez estará influida por esta nueva cultura, generando una nueva mentalidad, la ideología liberal, con la finalidad de permitir al individuo burgués, no sólo el libre desarrollo de su actividad económica, sino la dirección del poder político. En las sociedades más avanzadas irá reclamando ese individuo burgués la dirección de los asuntos políticos, y buscará un sistema político y una nueva ideología que cristalizarán en Inglaterra desde el siglo XVII, y en sus colonias de Norteamérica y en Francia en el siglo XVIII. Incluso antes, a través de la idea de los derechos humanos, se construirá la justificación del derecho de propiedad (edificado jurídicamente con el apoyo del Derecho Romano) y se superarán las trabas de la organización gremial con las libertades de industria y de comercio. Propiedad, libertad de industria y de comercio respondían más directamente a los intereses de la burguesía comercial, pero otros que la ayudaron a alcanzar el poder, como los derechos individuales, las garantías procesales y su derecho a la participación política, eran más generales y respondían a la necesidad de superar los esquemas del Estado absoluto. Como los personajes de Pirandello, acabaron independizándose de sus autores, y actuaron con autonomía en la configuración de la cultura política y jurídica moderna. Cualquier análisis simplista y rígido de estas influencias puede llevar a conclusiones equivocadas.

¹² *Sociología del Renacimiento*, citada, p. 13.

B) El cambio en el poder político: la aparición del Estado

El nuevo tipo de poder político que se configura en el tránsito a la modernidad, frente a los poderes políticos medievales, es otro elemento imprescindible para entender la aparición de la idea de derechos fundamentales, y es consecuencia de influencias económicas, culturales y sociales y de su propia dinámica interna.

Para afrontar los retos producidos por la extensión del comercio, por el predominio de una economía dineraria y de mercado, por el descubrimiento de nuevas fuentes de riqueza, por el desarrollo de las finanzas internacionales, se hará necesaria la unificación del poder frente al localismo feudal, a la ficción de un imperio que ya no es un poder efectivo y frente a las pretensiones de dominio de la Iglesia Católica por el principio de superioridad de lo espiritual.

También será necesario un poder unitario para garantizar el orden y la seguridad imprescindibles para que la burguesía pueda desarrollar su actividad mercantil ante la ineficacia de las estructuras políticas medievales. Esta necesidad vendrá igualmente derivada de la ruptura de la unidad ideológica que se sustentaba en el monopolio religioso de la Iglesia Católica, con el imperialismo de la ideología sobre el pensamiento, sobre la ciencia y sobre las costumbres, que junto al orden corporativo mantenían la seguridad. La nueva seguridad será seguridad jurídica, a través del Derecho, y necesitará un referente unificador de las normas que será el Estado, con su pretensión de monopolio en el uso de la fuerza legítima. Así se empieza a consolidar en el mundo moderno la idea de que la primera función de todo poder político y de todo sistema jurídico es la organización pacífica de la convivencia.

Asimismo, los intentos de construcción de la unidad nacional, derivada de componentes lingüísticos y culturales, favorecerá la aparición del Estado que se configurará en dos modelos:

a) el continental, que supone la destrucción de las bases de la organización política medieval, con un breve período de transición, el Estado estamental, para construir el Estado absoluto.

b) el inglés, que supone la transformación, sin rupturas totales, de la organización jurídico-política medieval en el Estado moderno y, consiguientemente, con una mayor permanencia de los elementos estamentales.

Estos dos modelos darán lugar a dos tipos históricos de derechos humanos, los vinculados al modelo continental, más racionalistas, más ahistóricos, fundados en la ideología de los derechos naturales del iusnaturalismo racio-

nalista y de la Ilustración, y los del modelo inglés más pragmáticos, más historicistas, más conectados con las transformaciones concretas del poder político y con su limitación. Si el primer modelo es directamente individualista, y los derechos son de los hombres y de los ciudadanos, el segundo es consecuencia de normas de organización que pretenden limitar la prerrogativa regia y que, como consecuencia, suponen derechos para los ingleses. Son términos para limitar el poder, pensados para ese fin, que resultan derechos de los ingleses. Veremos también que el modelo norteamericano se sitúa en una posición intermedia entre estos otros dos, que entroncan directamente con la forma que adopta esa nueva forma de poder político que es el Estado moderno.

Los rasgos que nos permiten identificar a ese Estado moderno, especialmente el continental, más influyente en la elaboración teórica de los derechos fundamentales, son los siguientes:

a) Monopolio en el uso de la fuerza legítima, afirmando su poder contra la supremacía de la Iglesia Católica, contra los señores feudales y contra el Imperio, la «res publica cristiana». Será un poder que no reconoce superior, que se construirá a través del concepto de soberanía como «poder absoluto y perpetuo de una república», en la definición de su primer formulador, Juan Bodino¹³.

b) Monopolio de la producción normativa. La primera función del soberano será la creación del Derecho. Se abre así una dialéctica de tensión, desconocida en la Edad Media, al menos en la teoría, sino en la práctica, entre el Derecho Natural y el Derecho positivo, término que con el Estado moderno será Derecho estatal. En esta dialéctica nacerán los derechos fundamentales en el ámbito del iusnaturalismo racionalista, y seguirán viviendo hoy con el dualismo entre las pretensiones morales justificadas y su reconocimiento en el Derecho positivo. Los caracteres de ese nuevo Derecho estatal, con sus contenidos abstractos y sus destinatarios genéricos, favorecerán, como veremos, el paso de los privilegios medievales a los derechos naturales del hombre y del ciudadano.

c) Desaparición progresiva en el continente de las dimensiones estatales con las que se inició el Estado moderno, y pérdida de la influencia de los Parlamentos, como expresión de esa realidad dual, ya sean los «Etats généraux» en Francia, las Cortes en Castilla, León, Aragón, Valencia, etc., o las «Dietas» de los alemanes, con la definitiva consolidación del Estado absoluto.

¹³ Vid. BODINO, J., *Les Six Livres de la République*, en Jacques du Puys, París, 1577. Hay edición castellana de P. Bravo Gala, Aguilar, Madrid, 1973.

En Inglaterra, esa ruptura será provisional con los Tudor y la victoria del Parlamento y del «Common Law» (el viejo y buen Derecho de los ingleses que hace de Derecho Natural), en su limitación del poder, se producirá desde la gloriosa Revolución de 1689; el Estado estamental será paulatinamente vaciado de sentido, al proporcionar nuevos fines y objetivos a las viejas instituciones, al favorecer transformaciones parciales en su organización y, en su caso, suprimiendo o creando nuevas instituciones¹⁴.

d) Fundamentación del poder absoluto por los juristas regios, con la utilización del principio romano «quod principi placuit legis habet vigorem», especialmente en Francia donde traducen ese principio: «... si veut le roi, si veut la loi» («lo que quiere el Rey lo quiere la Ley»). Utilización asimismo de criterios de legitimidad histórica o carismática como la afirmación del origen divino del poder.

e) Consideración del individuo como súbdito y único sujeto en la relación con el monarca absoluto, con la destrucción del poder de los estamentos, y como complemento del monopolio en el uso de la fuerza legítima, como interlocutor exclusivo.

Con esto se empieza una tendencia igualadora y centralizadora que colocará al Rey frente a los súbditos, todos iguales como individuos, frente a la idea de los estamentos.

f) Unidad y racionalidad del poder con dependencia de los jueces y de la Administración, que se organiza como fuerza burocrática y permanente, del Rey, único soberano, respecto del cual todos actúan como delegados. Son asimismo rasgos de ese aparato estatal la aparición de la Hacienda Pública y de los ejércitos permanentes.

g) Justificación de las conductas del poder a través de la idea de la razón de Estado, por encima de otros criterios racionales vinculados a las necesidades del individuo, y que será una idea dialécticamente opuesta a la de derechos fundamentales. Será la expresión de la defensa de la tesis de que los Príncipes no están sometidos a la ley sino por encima de ella, para dotar de una cierta objetividad al gobierno de los hombres frente al gobierno de las leyes. En las desviaciones totalitarias modernas, la razón de Estado se convertirá en pasión de Estado.

h) Utilización de la fuerza del factor religioso para favorecer la unidad y el poder del monarca absoluto, a través de la idea de Iglesia Nacional (la Igle-

¹⁴ Vid. GARCÍA PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, 7.ª ed., Revista de Occidente, Madrid, 1964. Segunda Parte. Capítulo VIII: *El Derecho Constitucional del Reino Unido*.

sia de Inglaterra a partir de Enrique VIII) y del principio «cuius regio eius religio», en virtud del cual los súbditos deben seguir la religión de su monarca. Las situaciones creadas por ese uso político de la religión, produjeron situaciones de violencia y de persecución que no resolvieron las guerras de religión originadas por la ruptura de la unidad religiosa, y afectaron gravemente a la conciencia de los individuos. Será precisamente en este ámbito donde se iniciará la chispa del disenso que conducirá al primer embrión de derechos humanos en torno a la tolerancia y la libertad de conciencia.

Con estos rasgos aparece el Estado, que se irá abriendo paso hasta imponerse a lo largo de la Edad Moderna. Aparece en Italia, en el «Príncipe» de Maquiavelo, en las primeras palabras del primer capítulo: «Tutti gli stati, tutti e dominii que hanno avuto e hanno imperio supra gli uomini sono stati e sono o reppubliche o principati»¹⁵. («Todos los estados, todos los señores que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados»). Para Maravall, que resaltará la importancia de este concepto para la formación de la mentalidad moderna y para entender al hombre de la modernidad, el Estado es lingüísticamente el resultado «... de una compleja evolución semántica...»¹⁶. Frente a otros términos, «Civitas», «República», «Polis» o «Regnum», utilizados en la Edad Antigua o en la Media, o frente a propuestas de la época como «Republique» en Bodino, o «Commonwealth» en los autores ingleses, se acaba imponiendo, y hoy está absolutamente generalizado. La misma necesidad de estipular un término nuevo expresa mejor que todas las explicaciones la nueva realidad del poder a partir del tránsito a la modernidad, y su conexión con el origen histórico de los derechos fundamentales, en el disenso frente a la extensión de su poder y en el consenso para limitarlo, que es uno de los rasgos identificadores del Estado liberal frente al Estado absoluto.

C) El cambio de mentalidad

Impulsada principalmente por el humanismo y por la reforma, una nueva mentalidad cristalizará en una nueva cultura, con rasgos que apoyarán el nacimiento del concepto de derechos fundamentales.

¹⁵ Vid. MAQUIAVELO, N., *El Príncipe*, trad. de E. Leonetti, 24.ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1994. Sobre el origen del Estado, vid. NAEF, *La Idea del Estado en la Edad Moderna*, citado. LASKI, H. J., «El liberalismo europeo», trad. de V. Migueles, Fondo de Cultura Económica, México, 1939 (3.ª reimpresión, 1969); CROSSMAN, R. H. S., *Biografía del Estado moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941 (2.ª ed., 1965).

¹⁶ Vid. su obra, excelente, y muy completa, para entender el fenómeno del Estado moderno, especialmente en España: ... *Estado Moderno y mentalidad social, siglos XV a XVIII*, Revista de Occidente, Madrid, 1972, Tomo I, p. 34.

El humanismo y la reforma serán dos movimientos que se influyen entre sí; el primero estará presente en amplios sectores de la reforma, y ésta marcará también al humanismo y a sus herederos en los siglos XVII y XVIII.

Zeller dirá que: «... Esta actitud de oposición de los humanistas frente a los representantes de la enseñanza oficial les aproxima a los que reclaman una reforma profunda de la Iglesia. Es un hecho que durante el primer cuarto del siglo XVI, la causa de la reforma aparece vinculada a la del humanismo. Tienen a confundirse porque ambas tienen la misma divisa. Se trata de instaurar un nuevo orden de vuelta a los orígenes: vuelta a Homero y a Virgilio dicen unos, vuelta a la Biblia dicen otros. Y los adversarios de ambos son los mismos. Son los espíritus tímidos, los que se alzan contra toda tentativa de cambio, por no decir de revolución, sea cual sea, los que hoy denominamos «conservadores», de la Iglesia medieval, de la Filosofía medieval...»¹⁷. Los humanistas y la reforma representan lo moderno, frente a lo que será lo antimoderno, en gran parte hasta este siglo XX, la Iglesia Católica y el llamado pensamiento reaccionario, negadores de los derechos humanos.

Frente a la ética medieval, al gran edificio de la ética católica, montada sobre el doble apoyo de la gracia y de la libertad, la ética renacentista será una ética de la gracia con la reforma protestante y una ética de la libertad con el humanismo¹⁸. Ambas coincidirán, pese a lo alejado, aparentemente, de sus puntos de partida, en afirmar la autonomía, el valor del trabajo y de la actividad humana. Este antropocentrismo ético coloca al hombre, constructor de sí mismo y dominador de la naturaleza, en el centro del universo.

Para la ética humanista de la libertad serán la realización del hombre y el dominio de la naturaleza sus máximos objetivos. Es el ideal de la Abadía de Thélème del Gargantúa de Rabelais, con la vida regulada «... según su querer y franco arbitrio...» en base al principio: «haz lo que quieras»¹⁹.

En la ética protestante de la gracia, el predestinado, como dice Maritain «... está seguro de su salvación... está dispuesto a afrontar todo aquí abajo y a conducirse como elegido de Dios en la tierra... y la prosperidad material, aparecerá para él como un deber de estado...»²⁰. Es un tipo humano que vivirá casi fanáticamente la entrega al mundo y a una profesión, que es consecuencia de una llamada religiosa, el «calling», el «beruf», la «vocación».

¹⁷ ZELLER, G., *La Reforma*, Société d'éditions d'enseignement supérieur, «Histoire générale», París, 1973, p. 27.

¹⁸ Vid. MARITAIN, J., *Humanisme integral*, citada, p. 19.

¹⁹ Vid. RABELAIS, F., *Oeuvres Complètes*, Du Seuil, París, 1973; Premier Livre, Chapitre 57: «Comment était réglé le mode de vie des Thélémites» (p. 203).

²⁰ Vid. MARITAIN, J., *Humanisme integral*, citada, p. 25.

Ambas concepciones, la humanista y la de la reforma, por diferentes itinerarios conducirán, en la ordenación jurídica de la sociedad, a la creación de un ámbito de autonomía, una libertad negativa, que los demás y el Estado, ese poderoso poder que surge en aquel tiempo, se tienen que abstener de interferir.

Las libertades civiles, primer momento histórico de los derechos fundamentales, serán impulsadas por esta mentalidad cuando la burguesía se sienta ahogada por la presión del Estado absoluto y necesite ese ámbito de autonomía para el progreso del comercio, de la economía de mercado libre y para el desarrollo de la profesión. El siguiente paso, también apoyado en esta mentalidad —que será ya, mentalidad liberal—, consistirá en la reivindicación de los derechos políticos para la burguesía, y en estos planteamientos encontrarán autores como Jellinek los orígenes protestantes de las declaraciones de derechos ²¹.

La mentalidad del humanismo de la libertad supone asimismo lo siguiente:

a) El dominio y el disfrute de la naturaleza por el hombre. Es la rehabilitación del «Carpe diem» de Horacio, frente a la idea medieval del mundo «valle de lágrimas», con la expresión moderna de Ronsard: «cueillez des aujord'hui les roses de la vie...» («coged desde hoy mismo las rosas de la vida»).

b) La idea de un saber puramente humano, de una reivindicación del conocimiento autónomo frente a las pretensiones de la teología, que ayuda al impulso y al progreso de la ciencia moderna.

c) La renovación platónica, frente al aristotelismo de la escolástica medieval, que convierte a éste en una atmósfera, en un clima general, que tendrá gran influencia en el primer vehículo intelectual que adoptará la filosofía de los derechos fundamentales, el iusnaturalismo racionalista que construirá su doctrina al modo platónico de la doctrina de las ideas: unos derechos naturales abstractos, ideales, permanentes y eternos.

d) Una posición relativista ante la vida, con influencia en la idea de tolerancia que será clave en el inicio de las libertades individuales. Esas posiciones se favorecieron por los sentimientos de agobio y de estupor que los humanistas sentían ante «los clamores contradictorios y vehementes de las filosofías antiguas...» ²² y, trasladado desde la teoría del conocimiento al plano de las ac-

²¹ Vid. el trabajo de JELLINEK, G., *La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, en la edición de GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, J., *Orígenes de la Declaración de Derechos del Hombre y del ciudadano*, Editora Nacional, Madrid, 1984.

²² Vid. FEBVRE, L., *Le problème de l'incroyance au XVIème siècle*, Albin Michel, París, 1942, p. 426 (2.ª ed., 1968).

titudes ante la vida, favorecerá la implantación de los derechos y la preparación de la justificación relativista de la democracia, que alcanzará su expresión máxima en el siglo XX con la obra de Kelsen «Eseñcia y valor de la democracia»²⁵.

e) Una incipiente idea de progreso que, apoyada en los descubrimientos científicos, empezó a poner en duda la autoridad de los antiguos, ya a finales del siglo XVI y principios del siglo XVII, que favoreció la confianza en la razón; y al mismo tiempo, como expresión de que no se trata de conceptos antagónicos, la historicidad de los conocimientos humanos, por la toma en consideración del tiempo histórico. Razón e historia son compatibles, incluso inseparables de la idea de progreso, lo que condicionará la consideración de los derechos fundamentales, frente a los reduccionismos racionalistas e historicistas, justificando su dimensión filosófica y su dimensión histórica y positiva.

f) Una nueva idea de la educación, en consonancia con el papel protagonista y con la dignidad que se otorga al hombre como armonía de la mente y del cuerpo. Tenderá a fomentar y desarrollar la idea del hombre y de su protagonismo en la sociedad y en la historia para hacerle dueño de su propio destino. Combatirá la idea escolástica de la educación, como en el Gargantúa de Rabelais, y planteará una educación integral y abierta a la vida, aunque en principio sólo para minorías. Contribuirá a la filosofía de los derechos, como de rechos individuales, y más tarde, en el siglo de las luces, a un incipiente desarrollo del concepto de derechos culturales.

Con la generalización de la idea de la necesidad de la educación para todos, que está ya presente en Comenius, autor checo de finales del XVI y principios del XVII, se toma conciencia del valor social de la educación, que continuarán ilustrados como Condorcet²⁶ y que será el germen del derecho a la educación, y también incidirá en la libertad de cátedra.

Por su parte, la ética de la gracia del protestantismo supone, además de lo ya señalado, lo siguiente para la conformación de la mentalidad moderna:

a) Ruptura de la unidad religiosa y del monopolio de la Iglesia Católica sobre las costumbres y los conocimientos humanos. Esta nueva situación

²⁵ KELSÉN, H., *Eseñcia y valor de la democracia*, trad. de R. Laengo y J. Legaz y prólogo de L. de Gue, Guadarrama, Madrid, 1977.

²⁶ Vid. la obra de CONDORCET, *Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública*, trad. de O. Negrín, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990. Vid. asimismo su obra central *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, citada

modificó el principio de autoridad, fomentó el pluralismo, el individualismo y el libre examen; en definitiva, la iniciativa individual ²⁵.

b) Impulso del subjetivismo y del individualismo, en las convicciones, opiniones, teorías y fines prácticos, que apoya el uso de la razón para fundamentar esas opiniones, la tolerancia, ante su diversidad y también la necesidad de la libertad de opinión. Serán grupos pertenecientes a sectas minoritarias, e incluso fuera de las sectas como Sebastián Franck (1492-1542), Gaspar Schwenckfeld (1489-1562), o Jacob Böhme (1575-1624). Las sectas minoritarias que favorecerán ese individualismo serán los anabaptistas, los antitrinitarios, los puritanos, los cuáqueros, los socinianos y los arminianos. A esta última perteneció Hugo Grocio.

La traducción de la Biblia a lengua vulgar, con la posibilidad de lectura directa por cada uno, sobre todo en aquellas corrientes no eclesiásticas, es decir, que no pretenden sustituir por otro aparato a la organización de la Iglesia Católica, favorecerá asimismo el individualismo.

c) Influencia decisiva, en la configuración del iusnaturalismo racionalista, cuyos principales representantes son protestantes, pertenecientes a sectores minoritarios, disidentes y heterodoxos. La ruptura de la unidad religiosa hará imposible una justificación del Derecho justo en la autoridad del Dios católico, y será necesario encontrar esa justificación, por encima de las disputas religiosas y de los planteamientos de las Iglesias. La razón y la naturaleza serán los dos polos para hacer esa construcción y el iusnaturalismo racionalista su vehículo intelectual.

d) Influencia en el establecimiento de la moderna idea del Estado, con su acción frente al dominio eclesiástico y su lucha contra la Iglesia Católica en sus intentos de afirmar su superioridad sobre los poderes civiles, y la limitación del Derecho y la política al plano secular. En el protestantismo viejo, pese a la cultura medieval que le inspira se produce ya una cierta secularización, a través del culto de la autoridad y de la defensa de la obediencia que fundamentarán al Estado absoluto. En el protestantismo nuevo se siembran ideas como la de tolerancia ya indicada, la de distinción entre Derecho y moral, la de los límites del poder con los monarcómacos, y se abren pistas que conducirán directamente al Estado liberal, sede política de los primeros derechos fundamentales.

²⁵ Hay que distinguir aquí entre el protestantismo viejo, apegado a planteamientos medievales, con una cultura eclesiástica, que pretende reconstruir la unidad en torno al luteranismo o al calvinismo —que trata además de ordenar al Estado, a la sociedad, a la ciencia, a la educación y a la economía según los criterios de la revelación—, y un protestantismo nuevo que es el que nos interesa, con una pluralidad de iglesias y de sectas, para la configuración de esta nueva mentalidad (Vid. TROELTSCH, E., *El protestantismo y el mundo moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1951, p. 31 (2.ª ed., 1958).

ej Apoyo al desarrollo de la ciencia moderna, con la crisis de la cultura medieval que provoca, con el consiguiente debilitamiento del control que la teología católica ejercía sobre todas las formas de conocimiento. La ruptura del esquema católico de la Edad Media coincide con las nuevas necesidades científicas y teóricas de la sociedad capitalista naciente y de su impulsora, la burguesía. Las ciencias, liberadas de esos límites, buscando sus propios caminos metodológicos, urgidos por las necesidades del progreso económico, crecerán insospechadamente, favoreciendo al individuo su dominio sobre la naturaleza y su poder.

Vemos con este panorama de la nueva mentalidad del tránsito a la modernidad cómo estos factores ideológicos y culturales influyen y son influidos por los factores políticos y económicos, y cómo todos ellos favorecen la aparición de la filosofía y, después del Derecho positivo, de los derechos fundamentales.

D) Los rasgos de la cultura: la secularización, el naturalismo, el racionalismo y el individualismo

Los esfuerzos del hombre moderno irán cristalizando en una cultura propia que desembocará en la Ilustración, y de la que entresacamos los cuatro rasgos decisivos para la construcción de la filosofía de los derechos fundamentales: son la secularización, el naturalismo, el racionalismo y el individualismo. Son ya los de la sociedad liberal, pero que se empiezan a preparar en los siglos XVI y XVII. Son identificadores de lo nuevo, y explican la larga y decidida oposición de la Iglesia Católica a la idea de los derechos e influyen y son influidos a la vez por las relaciones económicas, la nueva organización del poder, el impulso del humanismo y de la Reforma, por la nueva idea de Ciencia y por la nueva forma de entender el Derecho.

a) LA SECULARIZACIÓN

Se produce frente a las características de la sociedad medieval, y supondrá la mundanización de la cultura, que contrapone la progresiva soberanía de la razón y el protagonismo del hombre orientado hacia un tipo de vida puramente terrenal, al orden de la revelación y de la fe, basado en la autoridad de la Iglesia³⁶. Es consecuencia de la ruptura de la unidad religiosa, y abarcará a todos los órdenes de la vida, desde el arte, la pintura, la literatura, la nueva

³⁶ Véase VON WIESE, B., *La cultura de la Ilustración*, trad. y prólogo de E. Tierno Galván, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

ciencia y la política a partir de la obra de Maquiavelo. Los temas religiosos son sustituidos por problemas humanos. Por poner algunos ejemplos, piénsese en lo que supone Van Eyck en pintura, o Bocaccio, Ronsard o Du Bellay, Quevedo o Cervantes en literatura y en poesía, o en los esfuerzos de Rabelais por rehabilitar a la naturaleza frente al ascetismo cristiano de la Edad Media, que impide la eclosión de los cuerpos y de los espíritus, o, por fin, en los *Ensayos* de Montaigne, que suponen el esfuerzo de un hombre a la busca de la sabiduría desde una perspectiva secularizada.

La aparición de centros de investigación y de enseñanza como la Academia Platónica en Florencia, la Academia Aldina en Venecia o el Colegio de Francia en París, son también signo de ese proceso de secularización en el ámbito del pensamiento frente a las Universidades tradicionales dominadas por el aristotelismo, el tomismo y, en general, por la cultura eclesiástica.

El proceso de separación entre ética y política que se inicia con Maquiavelo, y el iusnaturalismo racionalista basado en la Naturaleza, frente al iusnaturalismo clásico cristiano, en el que Dios, como autor de las normas, como legislador, está más inmediatamente presente, son también signos, en otros campos, de ese proceso general de secularización. Dios no es puesto todavía en entredicho, pero la teología interesa mucho menos y se indagan las causas naturales de las cosas, las técnicas científico-naturales o las técnicas políticas. Dios es el creador del mecanismo, el gran relojero, y eso no se discute salvo en ínfimas minorías todavía, pero la maquinaria, el reloj del universo, se puede analizar autónomamente, y en eso consiste, en gran parte, el proceso de secularización.

Finalmente, los descubrimientos y las conquistas del nuevo mundo, con la aparición de nuevos seres y de nuevas culturas, servirá para relativizar el orden y los valores medievales que parecían absolutos. La unidad de la humanidad tendrá que basarse en una realidad natural y secularizada, común a creyentes y no creyentes, con lo que la igualdad se irá considerando más como igualdad jurídica, propia del liberalismo burgués.

En todo ese proceso los derechos humanos realizarán progresivamente una tarea de sustitución del orden medieval, una garantía frente a la seguridad que el edificio medieval, culminado por Dios, ya no podía proporcionar, y que había que encontrar en los hombres mismos. Por eso los derechos humanos enraizan también con la idea de seguridad, que no sólo fundamenta a algunos de ellos, como las garantías procesales, sino al conjunto del sistema. Esta constatación es un motivo para aproximar libertad e igualdad, como contenidos de la idea de justicia y raíz de los derechos, con el concepto de seguridad, que no será antagónico, sino que en realidad formará parte de la idea de justicia como

justicia formal, y consiguientemente susceptible de un análisis integral con la libertad y la igualdad, y no contrapuesto a ellas.

Quizá, uno de los primeros atisbos de esta conexión aparecerá históricamente a través de la secularización, con el papel que desempeñarán los derechos humanos como sustitución del orden y de la seguridad, de la «civitas» cristiana medieval.

En la sociedad progresivamente secularizada se pondrán de relieve las necesidades de seguridad de la burguesía para la búsqueda de un nuevo orden basado en la razón y en la naturaleza humana; es el orden del individualismo y de los derechos naturales.

b) EL NATURALISMO

El naturalismo es consecuencia de la secularización, y supone la vuelta a la naturaleza. Frente a la explicación trascendente del mundo procedente de la mentalidad religiosa, es un intento de explicación inmanente que se extiende al arte, a la literatura, a la ciencia, y también a las normas sociales y al Derecho.

Los azules brumosos del Guadarrama que aparecen en los cuadros de Velázquez, o los análisis psicológicos de los personajes que aparecen en Shakespeare o en Racine, o el autoanálisis de Montaigne en los *Essais*, o los estudios de disección del cuerpo humano del belga André Vesale, o los trabajos de Miguel Servet son algunos ejemplos de ese naturalismo.

El interés por la naturaleza aumentará con los descubrimientos que darán noticia de otras tierras y de otros hombres, los caníbales, que más tarde se reidentificarán con el hombre natural, aquellos hombres que son modelo y también objeto de estudio, porque como dice Montaigne, citando a Séneca, son «viria diis recentes», «hombres que salen de la mano de los dioses»²⁷ y que darán origen al modelo ético del buen salvaje, que Bernardin de Saint Pierre, Defoe o el propio Rousseau, difundirán en sus obras.

De la atracción por la naturaleza se pasa al conocimiento real de la naturaleza, a través de los inmensos progresos de las ciencias físicas y naturales, a través de la observación directa, superando el aparato ortopédico que imponían las categorías aristotélicas y la teología católica.

Se trata, a través del análisis de la naturaleza, de descubrir las leyes racionales que la rigen y el éxito es tal que se piensa encontrar una realidad es-

²⁷ Vid. MONTAIGNE, M. de. *Ensayos*. citada, libro I. XXX («Los caníbales»), trad. castellana de C. Román y Salamero: nueva edición revisada, corregida y prologada por R. Saenz Hayes. Aguilar. Madrid-Buenos Aires-México. 1962. p. 218.

table en el hombre, su naturaleza, capaz igualmente de albergar a las leyes que rigen la conducta humana. De esa convicción y de la aplicación de un razonamiento análogo al de la matemática surgirá, desde Hugo Grocio, en los prolegómenos al *Derecho de la guerra y de la paz*, el vuelco del iusnaturalismo desde el aristotélico tomista hasta el racionalista protestante, cuna inicial de los primeros derechos fundamentales que aparecen como derechos naturales.

Galileo lo expresará muy sintéticamente «... La filosofía está escrita en ese gran libro de la Naturaleza que está continuamente abierto ante nuestros ojos; pero, claro es, no es posible leerlo si antes no se han aprendido la lengua y los caracteres en que está escrito, es decir, si no se han comprendido las figuras matemáticas y su necesaria vinculación...»²⁸.

El apoyarse en la Naturaleza nos acerca a la noción de igualdad jurídica, necesaria para la propia idea del Derecho moderno y de su función de seguridad o de justicia formal. Con ella la burguesía generalizará sus propios intereses, y los encubrirá como intereses de toda la humanidad. La evolución histórica convertirá poco a poco a la ficción en realidad, en un ejemplo claro de la fuerza realizadora de las palabras. Cuando en el siglo XIX se inicie lo que llamamos el proceso de generalización, la clase trabajadora irá incorporando sus intereses al sistema político del Estado de Derecho a través de la puerta abierta por la igualdad jurídica. Esta circunstancia es quizá determinante para la salvación histórica de la doctrina de los derechos fundamentales. Formulados como generales a partir de las ideas de naturaleza y de igualdad jurídica, desmentirán en su evolución a la crítica marxista, y podrán trascender al momento histórico inicial y a los intereses que los crearon.

Por fin, hay que señalar también que con esta idea, eje del naturalismo, se abren también los cauces para la concepción de un genérico destinatario de las normas jurídicas, frente a los estatutos personales privilegiados y diferentes propios de la Edad Media, y por consiguiente, se fortalece la idea de derecho subjetivo, categoría jurídica que se utilizará para la posterior positivación de los derechos naturales.

c) EL RACIONALISMO

El racionalismo supone la confianza plena en el valor de la razón como instrumento de conocimiento, y servirá para dominar la naturaleza, para des-

²⁸ GALILEI, G., *Il saggiaiore*. Edizione Nazionale, VI, p. 232; citado por CASSIRER, E., en *Individuo y Cosmos en la filosofía del Renacimiento*, Emecé, Buenos Aires, 1951, p. 198.

cubrir sus regularidades y sus leyes, tanto en el campo de la naturaleza física como en el de la vida social humana. Ese racionalismo extenderá su influencia al arte y a la literatura, a través de la defensa del orden y de la lógica, del pensamiento clásico en el siglo XVII, o de la regla de las tres unidades para la correcta expresión teatral que formula Boileau en su «Art Poétique». En esa obra dirá en unos versos sobre el arte de inscribir:

«... Aimez donc la raison; que toujours vos écrits
empruntent d'elle seule et leur lustre et leur prix...».

(«Amad, por consiguiente, a la razón; que siempre vuestros escritos reciban sólo de ella su lustre y su valor»²⁹).

Favorecerá las tesis del subjetivismo individualista, al promover la libre acción y la búsqueda autónoma del hombre, y de su pensamiento, y representará así, en el campo social y político la ideología de la burguesía ascendente, antropocéntrica, centrada en el protagonismo del hombre en la historia.

Sustituirá a la legitimidad anterior basada en la autoridad de Dios, que se difumina con la ruptura de la unidad religiosa expresada en el proceso de secularización. Así, el Derecho ideal —no se olvide que la influencia de Platón será enorme en esa época— el Derecho justo, será el Derecho racional, sinónimo de natural, descubrible por la razón. El racionalismo, por un lado, potenciará el poder de la burguesía a través del dominio de la naturaleza, y por otro, garantizará ese dominio con unas reglas jurídicas, derechos naturales derivados del examen racional de la naturaleza humana, que se convierte en el Derecho justo.

Finalmente, este rasgo de la cultura del tránsito a la modernidad está en el origen de una forma de aproximación racionalista y ahistórica a los derechos fundamentales, que aquí hemos descrito y criticado. El protagonismo de la razón oscurecerá el valor de la historia y así de todos los elementos diacrónicos, necesarios para una cabal comprensión de los fenómenos en sede sincrónica.

²⁹ BOILEAU: *L'Art Poétique*. Cap. I, versos 27 y ss.

Son también famosos los versos de Corneille en *Polyeucte*. Acto II, escena 2.

«... Quand je vous aurais vu, quand je l'aurais hai
j'en aurais soupiré, mais j'aurais obéi
et sur mes passions ma raison souveraine
eût blâmé mes soupirs et dissipé ma haine...»

(Cuando os hubiera visto, cuando la hubiese odiado, habría suspirado, pero habría obedecido, y por encima de mis pasiones, mi razón soberana, hubiera condenado mis suspiros y disipado mi odio).

d) EL INDIVIDUALISMO

Es un rasgo que está influido y potenciado por los demás, y que también influye en ellos y en todo caso, es la característica más definidora del tiempo moderno. Representa la forma propia de actuación del hombre burgués que quiere protagonizar la historia, frente a la disolución del individuo en las realidades comunitarias o corporativas medievales. Aparece en la modernidad, en la aparición de la biografía como forma literaria de descripción de una vida humana individual, en el retrato como forma pictórica desconocida en la Edad Media, en la mística española, como indica Maravall³⁰, en los científicos y en los humanistas, y en general en las grandes individualidades, como los descubridores, tan relevantes en aquel tiempo.

Con el descubrimiento de la imprenta, el saber se individualiza por la producción en serie de los libros. Antes, con la escasez de los manuscritos, los hombres a los que alcanzaban, que eran muy pocos, tenían que agruparse para conocerlos, pero el libro, tras la imprenta, permite mejor la apropiación y el trabajo individual, y la aparición del intelectual, que trabaja y utiliza sólo, aislado, la razón. Como dice certeramente Von Martin, aparecerá «... el concepto del genio como la expresión más alta que sólo podía producirse en un terreno burgués de una conciencia independiente, que descansaba puramente en la fuerza y dotes del individuo, en sentimientos de potencia y de libertad...»³¹. Ya hemos visto también como la nueva ética, tanto la ética de la gracia como la de la libertad, se sitúa en perspectivas individualistas, y como el progreso de las nuevas formas económicas y políticas también apuntalarán ese punto de vista.

En resumen, este individualismo supondrá un interés por el hombre en todos los aspectos, y el deseo de conocer al hombre mismo, que expresan obras como «Los Caracteres» de La Bruyère. En él se encuentra, sin duda, el origen de lo que hoy llamamos «ciencias humanas».

La movilidad social aumentará también, y ello será reflejo, o si se quiere, índice del individualismo, distinguiéndose entre una movilidad horizontal o de desplazamiento por el territorio, de circulación diríamos hoy, y una movilidad vertical o paso de un nivel social a otro. Incluso esa realidad se plasmará en normas que reconocen la libertad de circulación como una pragmática de los Reyes Católicos de 28 de octubre de 1480³², que se produce por la presión de

³⁰ Vid. *Estado Moderno y Mentalidad Social*, citado, tomo I, p. 406.

³¹ Vid. *Sociología del Renacimiento*, citada, p. 43.

³² Vid. *Derecho positivo de los derechos humanos*, citado, p. 37.

las necesidades de esa movilidad social, que indica la falta de vinculación de los hombres al señor y a la tierra, tan representativa, sin embargo, de la Edad Media.

La mentalidad individualista reproducirá el mito de Prometeo, como expresión de que la especie humana lo puede hacer todo, puede desplegar un poder y un conocimiento que asemejan al hombre con Dios, y le convierte en un «microcosmos operativo», lleno de confianza en sí mismo, como dice Pedro Laín³³. Es el hombre emancipado en la cultura que ampliará el plano religioso, filosófico, científico y psicológico, también al plano político y jurídico. Es la distancia que hay de Hobbes a Locke. Cuando con la crisis de la conciencia europea, se produzca ese paso decisivo estaremos en el siglo XVIII, en el Estado liberal y en el primer precipitado histórico de los derechos.

E) La nueva ciencia

La consolidación de un nuevo espíritu científico influirá en alguno de los rasgos descritos, y también recibirá su influencia. En todo caso, es un componente decisivo del tránsito a la modernidad y de la explicación de la génesis histórica de los derechos fundamentales.

Su espectacular despegue en los siglos XVI y XVII se verá favorecido por la ruptura de la unidad religiosa y de la concepción científica totalizadora inspirada por el predominio intelectual de la teología, con la emancipación de realidades sectoriales y con la aparición de métodos de conocimiento autónomos.

Se trata de un «... desafío a la imagen del mundo adoptada por la Edad Media a partir de los tiempos postclásicos..., que se expresa en el rechazo por Copérnico ... del cosmos geocéntrico de Aristóteles y en su sustitución por un sistema solar en el que la tierra era un planeta que giraba como los demás...»³⁴. Después de Copérnico, serán Kepler y Galileo, y también Harvey con sus estudios sobre el cuerpo humano, y la aparición de las primeras sociedades científicas, como la *Royal Society* en Londres. Los teóricos de la nueva ciencia serán Bacon, Descartes y sobre todo Newton. Un universo con fines creado por Dios, fue sustituido por la idea del mundo como un gran mecanismo. Como dice Bernal, «... a partir de entonces, las partículas pudieron entrar libremente en interacción guiadas por la invisible constitución de las leyes naturales. Y, a su vez, se pensó que el conocimiento de estas leyes era el medio para someter

³³ Vid. *La Espera y la Esperanza*, Plenitud, Madrid, 1965, p. 480.

³⁴ Vid. BERNAL, J., *Historia social de la ciencia*, trad. de J. R. Capella, Península, Barcelona, 1967, p. 228.

las fuerzas de la Naturaleza al dominio del hombre. La contemplación cedió el paso a la acción...»³⁵. La dinámica del capitalismo y sus necesidades contribuyó, en sus comienzos, al impulso y a las orientaciones de la ciencia, pero ya, en los orígenes de la sociedad industrial, los progresos de la ciencia marcaron la orientación del capitalismo, como en el caso paradigmático de la aparición de la máquina de vapor.

Todo este movimiento fortalecerá la confianza en la razón y su consecuencia, el racionalismo, al implantar la seguridad del dominio del hombre sobre la naturaleza y de su protagonismo en la historia. Pero la quiebra de la autoridad de la Iglesia y de las explicaciones dogmáticas del mundo creará un vacío en la ordenación social y política que la cultura de la ciencia moderna ayudará a rellenar, sobre todo a través de la razón deductiva matemática, que se intentará aplicar a las ciencias sociales y, en concreto, al conocimiento jurídico. La consecuencia será, con el iusnaturalismo racionalista, la construcción de un gigantesco sistema, descubrible por la razón en la naturaleza humana. Grocio, Pufendorf, Thomasio o Wolff son algunos de los autores de esa posición y todos los hombres de su tiempo, incluidos los de la Ilustración, ya en el siglo XVIII, utilizarán sus esquemas, que combinados por el protagonismo individual, conducirán a los derechos naturales.

Además de todo lo anterior, la misma lucha de los científicos por conquistar su derecho a una investigación racional, de una parcela del mundo, frente a las resistencias institucionales, sobre todo de la Iglesia Católica, pero también de las grandes iglesias reformadas, es una lucha práctica por la libertad de pensamiento y de investigación. Por otra parte, el esfuerzo de la ciencia y los resultados de la libre acción creadora del hombre en el campo científico producirán, en la sociedad de los siglos XVI y XVII, una esperanza en la libertad, un modelo de participación y de autonomía que se puede extender a otros terrenos como el económico y el político.

F) El nuevo Derecho

El Derecho moderno será cada vez más Derecho producido por el poder político, expresión de esa nueva forma que adquiere en el tránsito a la modernidad. A su vez, su forma de ordenación de la vida social ayudará a la consolidación del Estado, neologismo que significa la novedad del modelo. La necesidad de organización y el monopolio en el uso de la fuerza legítima

³⁵ Obra citada, p. 288.

frente al pluralismo de poderes medievales, impondrá progresivamente la competencia exclusiva del poder político en la creación del Derecho, que se pretenderá sea Derecho Estatal, en un proceso lento, de coexistencia con normas corporativas, gremiales y feudales residuales, que perderán eficacia progresivamente en la cultura jurídica, hasta el siglo XVIII, con el triunfo de la evolución liberal. Bodino será, con el concepto de soberanía, el primer teórico de esa mentalidad, al señalar en los *Seis libros de la República* que «... el primer atributo del príncipe soberano es el poder de dar leyes a todos en general y a cada uno en particular...», y al añadir que «... la ley es ordenada y promulgada por un acto de poder, y muy a menudo mal de grado de los súbditos...»³⁶.

La coexistencia de este nuevo Derecho con el iusnaturalismo racionalista sólo aparentemente será contradictoria, porque éste favorecerá las tendencias sistemáticas y las características de las normas como generales y abstractas, objeto y destinatario universal y también la necesidad del Derecho positivo, para la eficacia de los derechos naturales. El contractualismo, rasgo común de todo el racionalismo protestante, expresará de manera plástica esa necesidad de la sociedad y de su Derecho positivo. El voluntarismo de Hobbes será el más significativo de un iusnaturalismo que sirve a su implantación como único Derecho³⁷.

El Derecho romano, que se reincorpora progresivamente a la cultura jurídica a partir del siglo XII, y que sobre todo con el humanismo del siglo XV en adelante será también decisivo para la formación del Derecho moderno, supondrá el paso de una sociedad teocéntrica a una sociedad iuscéntrica. Su prestigio le identifica muchas veces con la expresión histórica del Derecho Natural. Se utilizará en el proceso de unificación política y de formación del Estado moderno como «instrumentum regni» para esa nueva ordenación. Será muy central su influencia en la formación del Derecho privado, donde se producirá más precisamente esa identificación del Derecho Romano con el Derecho natural, pero también en el Derecho público, como reconocen tanto Laband como Gómez Arboleya. Este último dirá que «... la recepción no fue un acontecimiento originado por el Derecho privado, sino por las necesidades del Estado moderno naciente...»³⁸. Es evidente que al hablar de éstos, hay que incluir tam-

³⁶ Vid. Capítulo X del libro I (edición castellana citada, pp. 66 y 67).

³⁷ Vid. *Leviatán*, edición preparada por Moya y Escotado, 2.ª ed., Editora Nacional, Madrid, 1980, p. 348.

³⁸ Vid. la obra de GÓMEZ ARBOLEYA, E., *Estudios de teoría de la sociedad y del Estado*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 415. Asimismo, se referirá al discurso rectoral de Laband, al tomar posesión de ese cargo en la Universidad de Estrasburgo en 1880 (nota 6 de la misma página).

bién las necesidades de la burguesía, que para la seguridad y para explicarlas jurídicamente, especialmente las del comercio y las del tráfico mercantil, prefería un sistema racional y de validez general. Ahora bien, cuando se habla de recepción del Derecho Romano, no se quiere expresar un simple trasplante del ordenamiento jurídico romano a la nueva sociedad, sino una incorporación reelaborada e incluso manipulada, tanto para servir al nuevo poder y a la burguesía, como para hacerlo inteligible y práctico a la organización económica y social y a los esquemas culturales del tránsito a la modernidad. En esta etapa arranca el jurista moderno como profesión, a causa de las dificultades técnicas que exigían una construcción y una interpretación imposible para el ciudadano. Su prestigio profesional y su influencia crecerán ante la complejidad del aparato político y jurídico que se está creando y aparecerá un nuevo tipo de nobleza, «la noblesse de robe», la nobleza de toga, formada por los juristas consejeros reales, por los juristas jueces, y por los juristas funcionarios, paralela a la nobleza tradicional y en un momento que coincidirá con las revoluciones del XVIII, más importante que ésta. Se acrecentarán también las exigencias de la formación de los juristas y el papel de las Facultades de Derecho. Así, el jurista será cada vez más un instrumento decisivo, primero para la formación del Estado moderno y más tarde para la organización del Estado liberal, inicial morada histórica de los derechos fundamentales. En un primer estadio sirvieron principalmente a la monarquía, y en un segundo a la burguesía de la que formaban parte.

Otro elemento a considerar, aunque heterogéneo, en su origen con la formación del Derecho moderno en el continente es la evolución del Derecho constitucional inglés. Dos elementos fundamentales serán aportados por esa evolución constitucional, de suma importancia para el Derecho público moderno y para la historia de los derechos fundamentales: la independencia del Parlamento respecto a la prerrogativa regia y la de los Tribunales con la elaboración del viejo y buen Derecho judicial de los ingleses: el «common law». Ambos incidirán en la toma de conciencia de la limitación del poder por medio de su separación, uno de los rasgos del Estado liberal y de la filosofía del consenso sobre los derechos fundamentales, como veremos. Estos planteamientos se trasladarán al continente en los siglos XVII y XVIII, con las obras de Locke, con más éxito en las colonias americanas y en Francia que en su país, y de Bolingbroke³⁹, y con las interpretaciones que harán de esa situación

³⁹ GÓMEZ ARBOLEYA sitúa a Bolingbroke como defensor de la separación de poderes al hablar del «*equilibrium of powers*» que exige «*to check*», «*to control*», «*to counterwer*», «*to arrest*» y «*to retrain*» (vid. *Estudios de teoría de la Sociedad y del Estado*, citado, p. 435).

autores franceses como Montesquieu⁴⁰ y Voltaire⁴¹. Esta forma específica de evolución del Derecho constitucional inglés será expresión y a su vez influirá en la forma, pragmática y muy apegada a la realidad histórica, de la formación de los derechos fundamentales en el modelo británico, aunque en la interpretación continental se generalice y adquiera niveles de abstracción y de explicación racional propias de esa otra forma de aparición en Francia y en los demás países europeos. En la independencia de las colonias inglesas de Norteamérica, influirá de las dos maneras: con la inglesa a través del traslado de sus tradiciones constitucionales, y con la racional a través de las interpretaciones de iusnaturalistas como Pufendorf, Locke o de Montesquieu.

Todos estos hilos tendrán que ser tejidos para fundamentar correctamente y para establecer el concepto de los derechos fundamentales, es decir, para su comprensión, y no está de más, desde este momento, señalar cómo estamos ante un tema que, desde sus orígenes, tiene un fuerte componente jurídico inseparable del ético. La pretensión de aislar ese componente ético de todas las dimensiones jurídicas parece no sólo inconveniente, sino imposible.

En todo caso, el Derecho moderno tendrá las siguientes características relevantes en la formación de los derechos fundamentales:

1) El Derecho será Derecho Estatal, fundado en el Poder del Estado, y supondrá cada vez más una ordenación racional y completa de la sociedad a través de normas generales y abstractas.

2) El destinatario del Derecho será el «homo iuridicus», el hombre y el ciudadano, frente a los destinatarios particulares y concretos de la Edad Media.

3) El Derecho se identificará con la Ley, frente a la idea medieval del Derecho como «ius», como búsqueda de lo justo en el caso concreto. De ser un arte jurídico, tendente a obtener un reparto justo, una proporción, «id quod iustum est», pasará a ser unas reglas de conducta, formalizadas en leyes escritas. Así, se preparará el camino para el constitucionalismo y también para la codificación.

4) Se formará y se consolidará la idea de derecho subjetivo, con orígenes en el nominalismo medieval y con influencias estoicas y cristianas obsesionadas por centrar el problema jurídico desde el valor moral del individuo. En el campo del Derecho, será el instrumento más adecuado para expresar la mentalidad antropocéntrica de la época. En la escolástica española, la distin-

⁴⁰ Vid. *L'Esprit des Lois* (Hay edición castellana en Tecnos, Madrid, 1985). Du Seuil, París, 1964.

⁴¹ Vid., sobre todo, *Lettres Philosophiques*. Garnier Flammarion, París, 1964.

ción entre Derecho objetivo y subjetivo aparecerá en Francisco Suárez en la denominación de *ius dominativum* y *ius praeceptivum*⁴².

5) La coactividad o coercibilidad, como consecuencia de la relación entre Derecho y Poder, se considerará requisito esencial del Derecho, y abrirá paso, incluso desde el propio iusnaturalismo racionalista, a la idea de que el único Derecho es el positivo, que detenta esa condición de la coercibilidad. Tendrá gran importancia para marcar la crisis de la ilusión de los derechos naturales válidos por su racionalidad, y abrirá los caminos para el proceso de positivación que se iniciará a finales del siglo XVIII y principios del XIX.

6) La distinción entre Derecho y moral, consecuencia del proceso de secularización, que servirá para preservar la libertad de conciencia y de pensamiento, para favorecer la tolerancia, para evitar la imposición por la fuerza del Derecho de posiciones morales, con el reconocimiento consiguiente de su pluralismo.

7) La distinción entre Derecho público y privado, con la hegemonía de éste, como expresión jurídica de la autonomía de la voluntad de la burguesía. Así, los derechos fundamentales en sus primeras etapas se concebían como derecho de los privados, propiedad y libertad, como «disfrute pacífico de la independencia individual» al decir de Constant, que identifica así lo que llama la libertad de los modernos⁴³.

En el seno de este Derecho del Estado moderno surgirá en estos siglos el consenso sobre la idea de derechos fundamentales, cuya comprensión intentamos establecer en este Capítulo.

2. LOS ORÍGENES DEL CONSENSO SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En su origen, el consenso que construye la idea de los derechos fundamentales en el contexto de estos rasgos que acabamos de identificar, parte de

⁴² En «De Legibus», I.II. 4. 5 y 6, aparecerán los dos sentidos de *ius* como lo que la ley prescribe o delimita (*ius praeceptivum*) y como «poder o facultad moral que cada uno tiene sobre lo que es suyo, o sobre lo que se le debe» (*ius dominativum*). El primer sentido de identificación de *ius* con Ley aparece en el apartado 6, cuando dice Suárez, «si atendemos a la otra etimología que hace derivar la palabra *ius* del verbo *iubere*, parece que aquel término significa propiamente Ley. Porque la Ley consiste en una orden o mandato». Más adelante en «De Legibus», II. IX-16, reiterará que «derecho (*ius*), significa unas veces ley y otras dominio o cuasi dominio sobre una cosa o la acción para hacer uso de ella».

Vid. los textos en edición del C.S.I.C., *Corpus Hispanorum de Pace*, tomo I, pp. 24 y 26, y tomo IV, p. 33, Madrid, 1971 y 1973, respectivamente.

⁴³ Vid. *Curso de Política Constitucional*, Taurus, Madrid, 1968, p. 232.

un disenso anterior sobre la situación de la Monarquía absoluta. El punto de partida será ese desacuerdo, y esa imposibilidad de desarrollar los planteamientos individualistas de la burguesía en un marco político cerrado. Primero, burguesía y monarquía fueron aliadas para acabar con el universo medieval, y porque el nuevo poder centralizado proporcionaba la seguridad que la burguesía reclamaba inicialmente. Cuando ésta consolidó su fuerza social, necesitó abrir los horizontes políticos e impulsó el disenso, junto con los humanistas, los funcionarios (la «noblesse de robe»), con los científicos y los pertenecientes a sectas o Iglesias no coincidentes con la religión del monarca. En ese segundo momento, burguesía y monarquía fueron adversarias. Se trataba de un disenso, punto de partida de la construcción de un consenso. Si se desconfiaba y se rechazaba un poder absoluto, arbitrario y por encima de la Ley, se debía construir una filosofía que limitase, regulase y racionalizase ese poder⁴⁴. En ese consenso que es el del incipiente constitucionalismo del Estado liberal, surgirá la filosofía y el Derecho positivo de los derechos fundamentales.

A través de aportaciones plurales, desde los monarcómacos a los ilustrados, pasando por el juez Coke y los demás impulsores del constitucionalismo inglés, por los iusnaturalistas racionalistas, por los autores de las sectas minoritarias, por los libertinos, por Locke, por Montesquieu y por Voltaire, entre otros, se elaborará una teoría coherente sobre el origen, el ejercicio, los límites y los fines del poder, de la que serán una parte importante, como veremos, los derechos fundamentales. Esa teoría inicial evolucionará con los cambios históricos y con los procesos de positivación, generalización, internacionalización y especificación, y nos llevará desde los modelos liberales iniciales, inglés, francés y americano, hasta los derechos tal como aparecen en la actualidad. El estudio de este consenso y de su evolución histórica serán imprescindibles para una aproximación sistemática a la comprensión (fundamentación + concepto) de los derechos fundamentales.

En el origen del poder estamos ante la sustitución de las explicaciones carismáticas, basadas en el origen divino del poder, o en las tradicionales o históricas, basadas en la permanencia de una dinastía, por las justificaciones pactistas o contractualistas. Aunque se encuentran precedentes pactistas antes del tránsito a la modernidad, la ideología del pacto social es una ideología del mundo moderno. Es la que permite construir la nueva legitimidad que reclama

⁴⁴ Vid. una fundamentación disensual de los derechos en MUGUERZA, J., "La alternativa del disenso", en el libro *El fundamento de los derechos humanos*, edición preparada por Gregorio Peces-Barba, Debate, Madrid, 1989, pp. 19 a 56.

la burguesía para asumir el poder político. El origen de éste, que supone el paso del Estado de naturaleza al de sociedad, está basado en un consenso entre los individuos. Se trata de buscar una justificación a la sociedad y al poder acorde con esos rasgos racionalistas, individualistas y secularizados que impulsará la burguesía. En el contractualismo anterior no entra en discusión la problemática de la soberanía, mientras que el núcleo del moderno es precisamente la consideración del pueblo como titular de la soberanía, con la delegación posterior al gobernante, a través de plurales modalidades, pero que en las relevantes para el tema de los derechos suponen al menos lo siguiente:

1) La delegación que realiza el soberano es reversible, y la legitimidad del poder al que se delega por el pacto dependerá del cumplimiento de los fines que justifican esa delegación y que son la seguridad y la defensa de los derechos naturales.

2) Los derechos naturales y su protección son, por consiguiente, la causa del pacto, y el límite del ejercicio del poder.

En esta reflexión sobre el origen pactista del poder está también el origen del constitucionalismo, de las concepciones democráticas modernas y de los derechos de participación política. También esa irreversible vinculación entre poder y derechos fundamentales, como derechos naturales entonces, se inicia con el contractualismo. Cuando en el siglo XIX se supere el idealismo iusnaturalista, y en materia de derechos fundamentales se acentúe la necesidad de su positivación, se pondrá de relieve la importancia del poder y la relación entre poder legitimado por el consenso —asunción de la filosofía de los derechos fundamentales como parte inseparable de ese consenso, convirtiendo a los valores morales en valores políticos—, y producción de un ordenamiento jurídico que recoja esas pretensiones morales y políticas y las convierta en normas atribuibles como derechos y, consiguientemente, como eficaces en la sociedad. La deliberación y la comunicación entre los individuos, los grupos y las fuerzas que componen ese poder, para asimilar esos valores de libertad y de igualdad, interiorizarlos y convertirlos en parte de sí mismos, en creencias inseparables de su propia existencia, es un proceso imprescindible para la comprensión de los derechos y que se gesta a partir del pactismo como justificación del origen del poder.

3) En cuanto al ejercicio del poder, la mentalidad moderna que elabora el tipo de poder político donde germinan los derechos fundamentales, concebirá la idea de la limitación de ese poder en acción, a través de varias ideas y procedimientos. Es el sometimiento de los gobernantes a la Ley, y la doctrina de la separación de poderes.

El gobierno de los hombres, donde el centro del poder se articula en torno a personas ungidas por la soberanía vinculada a sus personas a través de Dios o de la tradición histórica, será sustituido por el gobierno de las leyes, donde los gobernantes no están por encima de la Ley, sino precisamente sometidos a la Ley y derivando de ella su autoridad. La tradición constitucional británica y la lucha del «Common Law» contra la prerrogativa regia serán precedentes de las doctrinas del «Rule of Law» y del Estado de Derecho. En ese nuevo esquema donde la relación del poder hacia el Derecho se convierte en relación del Derecho hacia el poder, es decir, en Estado de Derecho, uno de los componentes de esa juridificación será el reconocimiento de derechos fundamentales, y será también la consagración del constitucionalismo como limitación del ejercicio del poder.

La separación de poderes, sin que en el principio quede muy clara en Locke o en Montesquieu la delimitación de los contenidos de esos diversos poderes, es la otra propuesta (con un éxito histórico sin precedentes), para limitar al poder en su ejercicio. Es la teoría de los contrapesos, partiendo de la obra de Bolingbroke y, en general, de la reflexión que da lugar al constitucionalismo inglés. Ante el irresistible proceso de fortalecimiento del poder, sólo el mismo poder es capaz de detenerlo. En ese reparto de papeles, el legislativo en los siglos posteriores, a partir del Estado liberal, será el «autor» de los derechos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico, bien como legislador constituyente u ordinario, y el judicial el «intérprete» (aunque también lo será el legislativo ordinario cuando desarrolle un derecho ya regulado en la Constitución). En todo caso, para la positivación de los derechos, esa separación de poderes supondrá una distribución muy conveniente. Una ordenación de los derechos sólo desde el legislativo tendría el defecto de la generalidad y de la *ηρόδηξ*, que dificultarían su aplicación al caso concreto, y, sólo desde el judicial, tendrían el defecto de su particularismo y de una excesiva flexibilidad que podría favorecer la arbitrariedad. En la actualidad, los derechos actúan como tales en el Derecho positivo, principalmente por la acción conjunta del legislativo y del judicial, y también por los derechos económicos, sociales y culturales como derechos-prestación a través del ejecutivo. De su origen común con la limitación del ejercicio del poder en que consiste centralmente este constitucionalismo incipiente, nace la vinculación de los derechos y de los principios de organización que derivan de los mismos valores de libertad, de igualdad y de seguridad.

4) En los límites y en los fines del poder, que constituyen la razón de ser del pacto social, los derechos naturales se presentarán como los protago-

nistas. El poder se constituye para garantizar, en la sociedad y con el Derecho positivo que produce, a los derechos naturales que el hombre trae desde el Estado de Naturaleza, para que sean eficaces (Pufendorf, Burlamaqui, etc.); serán los derechos del hombre, e incluso el pacto creará otros derechos, que serán los derechos del ciudadano. En coherencia con lo anterior, esos derechos constituyen el límite del ejercicio del poder: si se justifica por defenderlos, su violación o su desconocimiento será la barrera que nunca podrá traspasar. La ruptura de esa obligación de respeto puede generar un derecho de los miembros de la sociedad derivada del pacto a revocar ese poder, con lo que se configura entonces un derecho de resistencia frente a la opresión (Locke). En concreto, serán circunstancias históricas en torno a esa problemática general de los límites del poder donde aparecerán los primeros derechos históricos.

Toda esta filosofía del incipiente constitucionalismo para limitar al poder, desde su origen, desde su ejercicio y desde sus fines, es la mentalidad común, en cuyo seno, además de la justificación general de la idea de derechos naturales que forma parte de ella, se producirán las primeras concreciones, referentes al pensamiento, a la conciencia y a las garantías procesales. Su vinculación será con valores centrales de la dignidad humana como la libertad, pero también con la idea de seguridad jurídica.

5) La intolerancia y la imposición por la fuerza de una creencia religiosa, la utilización por el poder político de su Derecho coactivo para interferir en decisiones que afectan a la conciencia individual, producirán una primera reacción compleja de disenso por razones directamente religiosas, pero también por razones económicas que afectaban a los intereses de la burguesía. En efecto, la intolerancia fue causa de violencia y de las llamadas guerras de religión que asolaron a parte importante de Europa en el siglo XVI. El comercio, cada vez más activo, sufría por esa razón grandemente, y en parte el consenso que propugnaba soluciones basadas en la tolerancia y en el respeto a la conciencia, arrancaba de esa preocupación.

El disenso complejo que acabamos de describir será el punto de partida de la elaboración de un consenso basado en la idea de tolerancia que será el origen de la libertad religiosa y de las libertades de pensamiento y de conciencia. Serán las primeras manifestaciones históricas de los derechos fundamentales como filosofía que alcanzarán una plasmación positiva ya en el Edicto de Nantes en Francia a finales del siglo XVI⁴⁵, y más tarde en algunos textos de las colonias americanas como el Acta de Tolerancia de Maryland.

⁴⁵ Vid. el texto en *Derecho positivo de los derechos humanos*, citado, pp. 57.

6) La situación del Derecho Penal y Procesal en la monarquía absoluta, con la falta de independencia de los jueces, la arbitrariedad de los procedimientos que no son iguales para todos, la utilización de la tortura como pena y como medio de averiguación de la verdad, las penas inhumanas y crueles, creará otro rechazo, un segundo disenso que originará una elaboración basada en la necesidad de seguridad por medio de las garantías procesales, igualdad formal, derecho a la presunción de inocencia, derecho a la defensa, etc. (Thomasio, Montesquieu, Beccaria, Voltaire, etc.). Aquí, seguridad y libertad se identifican.

Montesquieu habla de la libertad política en su relación con el ciudadano que sitúa en «... la seguridad o en la opinión que se tiene de su seguridad...», y dirá que «... esta seguridad no está nunca más atacada que en las acusaciones públicas y privadas. Será, por consiguiente, de la bondad de las leyes criminales de lo que dependerá principalmente la libertad del ciudadano... Los conocimientos... sobre las normas más seguras en los juicios criminales, interesan al género humano más que ninguna otra cosa en el mundo...»⁴⁶.

Los primeros derechos que se pueden encontrar en la historia, de conciencia, de pensamiento, y garantías procesales, son consecuencia de una elaboración, de una construcción doctrinal en el seno del incipiente constitucionalismo, pero no son sólo elaboración racional, son consecuencia de una realidad, de una situación fáctica que se rechaza. El disenso sobre lo real será la base del consenso racional. De manera muy plástica aparece en ese primer momento la conexión razón-historia en la génesis de los derechos fundamentales. La dialéctica hecho-valor y el sentido de la llamada falacia naturalista, se matizan y se entienden mejor desde este ejemplo. Una reflexión sobre la realidad que está formada por hechos históricos, da lugar a la aparición de valores que, a su vez, generarán derechos, por lo que se pasa de lo descriptivo a lo prescriptivo.

Hay que señalar también que el pensamiento constitucional, cuyas líneas generales hemos descrito, incide en la formación de la filosofía de los derechos fundamentales de dos maneras: en primer lugar, a través de la legitimación de la propia idea de derechos naturales, al situarlos, como expresión política del antropocentrismo, en la causa del pacto social; y en segundo lugar, al abrir un cauce para los derechos políticos, a través de la idea de la formación de la representación de la soberanía, primero de forma limitada, para extenderse a partir del siglo XIX, con generalidad. Será el punto de partida de los derechos de participación política y del sufragio universal.

⁴⁶ *L'Esprit des Lois*, libro XII-2, en edición citada. La referencia traducida está en las pp. 598 y 599.

Finalmente, se iniciará en esa época una elaboración intelectual defensora del mercado, que generará unos derechos naturales por analogía, puesto que no son derechos directamente vinculados a los hombres en el estado de naturaleza, sino a cosas sobre las que los hombres actúan, como la industria y el comercio, y que son expresión de la fuerza y de la capacidad para impulsar reflexión de la burguesía. Las llamadas libertades de industria y de comercio se formularán incluso durante el Estado absoluto, en los últimos años de Luis XVI en Francia, por ejemplo. Asimismo, asistiremos a la incubación de la idea de la propiedad como derecho fundamental, aunque será posterior a los de pensamiento y a las garantías procesales, pero con autores como Locke o los fisiócratas, que desde diferentes maneras les insertarán en la filosofía de los derechos fundamentales.

Si contemplamos las iniciales declaraciones de derechos del siglo XVIII, e incluso los peculiares textos de la revolución inglesa del XVII, veremos como, consecuentemente con esos antecedentes históricos, los derechos que se formulan como naturales, permanentes e inalienables, al menos en su versión francesa y americana, se pueden explicar por las causas históricas y culturales que acabamos de indicar, vinculadas al origen del constitucionalismo como reflexión sobre la limitación del poder político.



CAPÍTULO XIV LA ERA DE LAS CONVENCIONES

1) El difícil camino de las convenciones

La aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos que acabamos de estudiar dejó junto a la satisfacción por haber sacado adelante un documento de alto valor en su contenido y dotado de una evidente autoridad moral, un sentimiento también de insatisfacción; insatisfacción que era la consecuencia de su misma naturaleza: se había «proclamado» una Declaración universal de derechos. Nada menos, pero también nada más.

¿Porque, qué sucedería el día en que alguno de aquellos cuarenta y ocho estados (dejemos a un lado las ocho abstenciones) que tan unánimemente los habían aprobado en la noche del 10 de diciembre de 1948 violasen uno o varios de sus artículos? La alta organización de las NU bajo cuyos auspicios habían nacido habría de contentarse con una condena más o menos solemne en su forma y matizada en su contenido, según fuese el país en cuestión y las circunstancias políticas del momento.

Era preciso por tanto salir al paso lo antes posible de esta inferioridad de origen de la Declaración. De ahí que tan sólo cinco meses después, ya en la primavera misma de 1949, la Comisión de Derechos Humanos retomase sin más dilación aquella propuesta inicial que no prosperó y a la que nos referimos en el anterior capítulo, de configurar un modelo completo de *Bill of Rights* mediante un triple documento: una *Declaración*; un pacto o *Convención*, de carácter vinculante para los miembros que libremente quisiesen suscribirla; más un tercer documento al que unas veces se llama de *Garantías*, otras, *Métodos de Cumplimiento* (también, *Medidas de Aplicación*), cuya finalidad fuese asegurar el cumplimiento por los firmantes del contenido de la Convención.

Y se puso manos a la obra. Fue una tarea larga que sólo se vió coronada veintisiete años después cuando en diciembre de 1976, tras la aceptación por el 50% de los miembros que en ese año formaban parte de las NU, la Convención (desdoblada en una Convención de derechos políticos y civiles y otra de derechos económicos y sociales, como hemos de explicar) y las

Tomada de: Nazario González, *Los derechos humanos en la historia*, Barcelona, Alfaomega/Universidad Autónoma de Barcelona, 2002, pp. 205-259

consiguientes Garantías entraron finalmente en la historia de los Derechos Humanos. Fue sólo entonces cuando el ambicioso proyecto de una Declaración de Derechos lanzado en la primavera de 1945 —o por utilizar una imagen frecuente en estos años, el bello tríptico de las tres hojas—, era por fin realidad.

¿Cuáles fueron los problemas y las vicisitudes de este largo camino?

Respecto a la Convención la primera dificultad estuvo en delimitar qué artículos de la Declaración habían de pasar a formar parte de aquélla.

Porque ya desde los comienzos se previó que no todos los treinta artículos de la Declaración habrían de entrar sin más a formar parte de ella. Por dos razones contrapuestas: porque había artículos que dado su contenido genérico (aquellos de «Todos los seres humanos nacen libres e iguales...del artículo 1), un compromiso explícito sobre ellos podía ser redundante. Había otros por el contrario que por tocar temas concretos y muy sujetos a las circunstancias de cada país (por ejemplo las vacaciones periódicas pagadas del artículo 24) podían provocar resistencias y así retrasar o incluso paralizar el documento buscado.

De ahí que la Comisión estableciese como criterio básico ocuparse solamente de aquellos artículos «que fueran susceptibles de una obligación».

Pero sucedió que tal actitud de principio derivó hacia uno de los temas más polémicos a lo largo de todo el proceso; más aún, podemos añadir que sus últimas implicaciones alcanzan hasta nuestros días.

Porque era evidente que los derechos civiles y políticos, por su carácter afirmativo, se prestaban mucho más a ser objeto de una vinculación jurídica; mientras que los económicos, sociales y culturales, por su naturaleza programática y dependientes en su cumplimiento (como había dicho expresamente el artículo 22 de la Declaración) de las posibilidades de cada país, tropezaban con mayores dificultades a la hora de convertirlos en vinculantes. Ello significaba que volvía a abrirse aquella fisura entre ambas clases de derechos que ya vimos aparecer durante la elaboración de la Declaración. Más aún; ahora con un matiz de desigualdad en beneficio de los derechos civiles y políticos. Mientras que ellos iban a alcanzar sin titubeos el nivel superior de la Convención, los económicos, sociales y culturales lo harían solamente en la medida y con las condiciones de tiempo y lugar que se prestasen a ello.

También la tercera hoja del tríptico, el documento de Garantías les planteó problemas de fondo. Porque, en primer lugar, ¿tenía razón de ser un documento dedicado a las Medidas de Aplicación cuya última finalidad sería la de urgir y penalizar a quienes no cumplieren con el compromiso adquirido? Para algunos miembros de la Comisión ese control debía ser una competencia exclusiva de los respectivos estados firmantes de la Convención. Controlar su cumplimiento desde una instancia exterior a ellos, equivaldría a interferirse en sus asuntos internos, esto es, a tropezar con el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas.

Pero la contrarreplica a esta dificultad era evidente. ¿Y qué pasaba si

eran los estados quienes violaban los compromisos adquiridos por la Convención? Tendría que existir un organismo independiente que asumiese esta responsabilidad de control.

Pero incluso quienes aceptaban que tales garantías debían existir fuera de las competencias internas de cada Estado firmante no estaban de acuerdo en su ubicación; mientras algunos pensaban que debían constituir un documento aparte otros opinaban que debían quedar incluidos en el documento mismo de la Convención o de las dos Convenciones en su caso. Más un nuevo problema añadido: ¿en caso de violación de los pactos podrían constituirse en acusadores los individuos particulares o las ONG?

Dos reuniones de la Comisión de Derechos Humanos, con sus múltiples sesiones, las de los años 1950 y 1951, fueron necesarias para abrirse camino entre estos interrogantes. Sólo al término de la segunda creyeron llegado el momento de redactar un primer documento que vía Consejo Económico y Social hicieron llegar a la Asamblea General.

En él se recogían en primer lugar dieciocho artículos de la Declaración ya reconvertidos en artículos de la Convención, casi todos pertenecientes a los derechos civiles y políticos; aunque advertían a continuación que ello no significaba una dejación de los artículos sobre temas económicos, sociales y culturales. Se proponían seguir trabajando en las próximas sesiones de la Comisión para cubrir, con los límites dichos («los que fueran susceptibles de una obligación») el resto de los 30 artículos de que constaba la Declaración.

A partir de ese distinto grado de dificultad que habían encontrado al reducir a Convención unos y otros artículos daban un paso importante: la de decantarse por el criterio de que una y otra clase de derechos fueran a parar a dos textos independientes, a dos convenciones separadas.

Otra opinión que la Comisión de Derechos Humanos expresaba en su informe era la de que el documento de Garantías no formase un documento aparte sino que se integrase en el de las respectivas convenciones.

Finalmente, sobre el tema del organismo que habría de controlar el cumplimiento de las convenciones juzgaban que habría de ser un Comité de Derechos Humanos creado *ad hoc*. Asimismo opinaban que en ningún caso los individuos particulares o las ONG podrían elevar reclamaciones por su no cumplimiento.

La respuesta de la Asamblea, previo el consabido dictamen de su Tercer Comité, estuvo lejos de ser una respuesta protocolaria. Como vimos había sucedido cuando la Asamblea cumpliendo el último trámite sometió a un examen muy particularizado la Declaración; también aquí asumió plenamente su responsabilidad.

Más aún; en este caso su respuesta tuvo aires de reconversión.

En ella aparte de criticar algunos defectos formales en la redacción del documento presentado, así como la falta de precisión en la formulación de algunos de los dieciocho artículos ya elaborados, les reprochaba el haber olvidado el espíritu y la letra de la Carta de San Francisco en dos puntos

importantes; los que se referían a la no-discriminación entre los sexos y a la autodeterminación¹.

Expresaba además su desacuerdo en que los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales fuesen objeto de dos convenciones separadas. La Asamblea General, siguiendo el dictamen de su Tercer Comité declaraba la «interconexión e interdependencia» de ambos capítulos de Derechos y fundamentaba esta posición en el hecho de que «una persona que no disfrutase de derechos económicos, sociales y culturales difícilmente podía ser sujeto de los derechos civiles y políticos». En consecuencia, a una Declaración de Derechos única debería también corresponder una única Convención.

La réplica de la Asamblea General zanjaba por otra parte aquellas dos cuestiones de fondo relativas al documento de Garantías: el de su ubicación y el de la entidad responsable de su cumplimiento. El documento en cuestión habría de tener una entidad independiente y una alta institución internacional —de momento no se especificaba más—, sería la encargada de ponerlo en práctica.

La Comisión de Derechos Humanos asumió como era de rigor el documento emanado de su superior institucional, la Asamblea General. Pero no dio la batalla por perdida. En concreto se reservó un margen de maniobra siquiera fuera en el foro interno de sus deliberaciones.

Así siguió manteniendo en sus reuniones de 1952 y 1953 la opinión de que no convenía unificar en un solo documento las dos convenciones o pactos, el de derechos políticos y civiles y el de derechos económicos y sociales. A los argumentos internos ya expresados con anterioridad pudo ahora añadir uno de carácter extrínseco, pero que cuando menos infundía respeto. El Consejo de Europa acababa de promulgar en diciembre de 1951 una Convención de derechos civiles y políticos, no más. En aquellos años de estrecheces e inicial recuperación económica del continente que siguieron a la II Guerra Mundial no pareció oportuno a la recién nacida institución europea comprometer a los Gobiernos con un listado de compromisos sociales y económicos. Quedarían aparcados para mejor ocasión. La semejanza de este planteamiento con el expuesto por la Comisión de Derechos Humanos parecía evidente. En la misma línea, sus miembros opinaron en esta nueva ronda de deliberaciones que convenía separar en un documento aparte a las dos Convenciones de sus respectivas garantías de cumplimiento. No podía ser el mismo el método de aplicación de los derechos en unas y en otras. Eso sí, estos documentos de garantías irían fundidos en el texto de la respectiva Convención.

Sobre estas bases continuó el trabajo de ambas convenciones hasta que en su sesión anual de 1954 la Comisión de Derechos Humanos creyó haber con-

1. Efectivamente; el artículo 1.2 de la Carta enumeraba la libre determinación de los pueblos como uno de los propósitos de las Naciones Unidas, y en este mismo artículo 1.3 y sobre todo en el 8 instaba a la igualdad entre los sexos. El tema de la igualdad entre hombres y mujeres ya había sido tratado y había conseguido algunas victorias en la Declaración. En cambio la autodeterminación había sido, como vimos, uno de los temas que no salieron adelante en las discusiones.

cluido su tarea y se dispuso a enviar a la Asamblea General a través, como siempre, del Consejo Económico y Social dos Convenciones, una de derechos civiles y políticos y otra de derechos económicos, sociales y culturales y formando parte de cada una de ellas la respectiva normativa para su aplicación.

En la Asamblea estuvo detenido el documento dieciséis años, hasta 1966. En primer lugar le costó muchos debates admitir la no viabilidad de una única Convención. Además se pensó que convenía que los estados conocedores de su contenido fueran mentalizándose sobre las responsabilidades que iban a asumir en el momento de su firma y si era preciso acomodasen sus legislaciones. No podía correrse el riesgo de que la Asamblea aprobase las dos convenciones y faltase un quórum de estados que se adhiriesen a ella y, finalmente, el Tercer Comité una vez más no se limitó a realizar una mera supervisión, sino que introdujo numerosos cambios sobre el doble texto remitido por la Comisión.

Era preferible hacer concesiones que exponerse a un fracaso. Tales serían la de sacar de las convenciones algunos temas más debatidos y llevarlos a un protocolo opcional; así se haría en el caso de la Convención de derechos civiles y políticos con el derecho de petición, esto es, que no sólo los estados sino los individuos particulares pudieran reclamar el no cumplimiento de sus cláusulas y con el derecho a la vida aplicado a una abolición de la pena de muerte².

Más aún; se llegó a consentir que si un determinado país encontraba graves dificultades para el cumplimiento de alguno de los artículos de las dos Convenciones podía suscribirlas siempre que dos tercios de la Asamblea diesen su asentimiento.

Fue en su sesión anual de diciembre de 1966 cuando la Asamblea General aprobó —por cierto por unanimidad— ambos textos y los envió a los miembros de la Organización para que voluntariamente se adhirieran a él. Como se decía en sendos artículos de ambas Convenciones se requeriría la adhesión del 50 % de los miembros de NU para que entrasen en vigor.

Desde la Secretaría de las Naciones Unidas se llevó a cabo una política de promoción ante los gobiernos para que se adhiriesen a ellos. Más rápidamente en los primeros años (en 1967 se habían adherido 16 estados), con un lento goteo en los años siguientes, fueron llegando las adhesiones a nivel de Gobierno y de los países con régimen parlamentario seguidas de la subsiguiente ratificación hasta que en 1976 se llegó a alcanzar la proporción requerida.

A partir de esa fecha y hasta nuestros días el número de países comprometidos con las convenciones ha ido aumentando hasta sumar en nuestros días, sobre los 185 miembros que hoy componen las Naciones Unidas, 133 en el caso de la Convención de derechos civiles y políticos y 134 en el de derechos económicos sociales y culturales. En cuanto a los dos protocolos dichos, el del derecho de petición y el de la abolición de la pena de muerte, han sido suscritos hasta ahora por 90 países el primero y por 30 el segundo³.

2. El Protocolo sobre el derecho de petición fue aprobado al mismo tiempo que la Convención de derechos civiles y políticos. El de la abolición de la pena de muerte se retrasó hasta 1989. Para su entrada en vigor uno y otro necesitarían solamente diez adhesiones.

3. *Info-Pack-February 1997*, p. 38 y s.

2) Las dos convenciones mayores. Su contenido

La primera observación que cabe hacer al examinar ambas convenciones es poner de relieve su valor intrínseco, apreciarlas debidamente. Mucho menos conocidas que la histórica Declaración de 1948 tienen en primer lugar el valor de haber sido aprobadas en un momento en el que las Naciones Unidas habían alcanzado cuotas de universalidad en su representación mucho mayor que la de aquellos cincuenta y seis países presentes en la Declaración. Países excluidos en aquel primer momento de sensibilidad contra cuanto pudiera relacionarse con los vencedores fueron entrando en la alta organización (Austria, Portugal y España entran en 1955). Había comenzado además el gran proceso descolonizador que llevaba a las Naciones Unidas la voz de numerosos pueblos que habían constituido la gran masa silenciosa a la que nos referíamos al tratar de la Declaración. En segundo lugar las convenciones afectan más directamente a los ciudadanos, contribuyen de manera más eficaz a ese ideal de una sociedad regida por el que a medida que pasan los años se ha revelado ser el gran código universal de conducta de la sociedad humana. Es cierto que de acuerdo con las cifras que acabamos de dar todavía hoy no están respaldadas por todos los países. Buena señal, como dijimos en otro momento; el compromiso tiene un costo. Cada nuevo país que se adhiere a ellos, lo hace tras un acto reflejo por el que acepta unos compromisos cuya violación les introduce en una espiral de reclamaciones que cuando menos le resultará incómoda y que en ocasiones repercutirá en sus intereses políticos y económicos: aislamiento internacional, bloqueo comercial...

La segunda observación se refiere al debatido tema de su unidad o desdoblamiento. Es ahora cuando a una cierta distancia y vistos los resultados podemos apreciar mejor el acierto de redactar dos documentos distintos.

Una vez que quedaba firmemente asentada la unidad de la Declaración se podía atender con toda tranquilidad al hecho diferencial real de cada uno de los dos grandes capítulos de derechos contenidos en ella. Estaba en primer lugar el dato formal pero significativo y expresamente querido de la Asamblea de que las dos se aprobasen y entrasen en vigor el mismo día. Habrá además en ellas artículos comunes, testigos por decirlo así, de su identidad de origen.

Sin contar con la doctrina que dejó asentada expresamente la Asamblea sobre la «interconexión e interdependencia» de ambas series de derechos, en el sentido de que «una persona que no disfrutase de derechos económicos, sociales y culturales difícilmente podía ser sujeto de los derechos civiles y políticos».

Hechas estas reflexiones generales pasemos a su análisis. Distinguiremos en ellas:

a) Los elementos comunes a ambas que acabamos de señalar⁴.

4. Un estudio detallado sobre la elaboración de los distintos artículos, referido a la Convención de derechos civiles y políticos puede verse en L. HENKIN (ed.). *The International Bill of Rights. The Covenant on civil and political rights*. Más globalmente, para la Convención de derechos económicos sociales y culturales.

Serían éstos el Preámbulo y el artículo 1 sobre la autodeterminación. El Preámbulo que, por cierto, no copia exactamente el de la Declaración, entre otras razones porque es más breve; pero sí su espíritu e incluso repite algunas de sus frases: aquello de «Considerando el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana...». Seguidamente los dos preámbulos cuidan de «interconexión», por usar el término de la Asamblea al homologar ambos derechos, el de «establecer libremente su condición política» y «proveer asimismo a su desarrollo económico, social y cultural».

También es común a ambas convenciones el artículo 1 que proclama el derecho a la autodeterminación objeto de expresa recomendación por parte de la Asamblea y pieza rescatada de las deliberaciones sobre la Declaración. Si exceptuamos aquel artículo 14 de la Declaración de Virginia que en su momento estudiamos, significativo es cierto, pero muy puntual y que se perdería en declaraciones posteriores, podemos decir que la autodeterminación entra ahora por vez primera en la historia de los Derechos Humanos; y lo hace de una manera solemne y clara. Por una parte, la autodeterminación afectará tanto a comunidades que forman parte de estados ya constituidos como «a los no autónomos» y «bajo tutela», léase al amplio mundo colonial; por otra quedará definida por un doble derecho, el de fijar su «propio estatuto político» y el «de disponer de sus propios recursos»⁵.

Hay otro derecho que unifica a ambas convenciones: la no-discriminación referida sobre todo a la mujer. Consecuencia también de la advertencia de la Asamblea a la Comisión de Derechos Humanos tras su primer borrador. En sucesivos artículos, que con frecuencia reiteran su formulación, se van recogiendo en una y otra convención los distintos capítulos de posible discriminación: raza, sexo, religión, opinión... más frecuentemente, por su naturaleza, en la Convención de Derechos Civiles y Políticos; así en sus artículos 2, 3, 4, 24, 25 y 26, aunque también lo reconocemos en los artículos 2, 3, 5, de la Convención hermana.

b) En ambas convenciones nos encontramos con artículos que repiten sin añadir ni quitar nada a alguno de los artículos de la Declaración. Así sucede con los artículos 16 y 17 de la Convención de Derechos Civiles y Políticos que reproducen con sus mismas palabras los artículos 6 y 12 de la Declaración sobre el Derecho a la personalidad jurídica y a la intimidad, respectivamente.

c) Hay otros en cambio que desarrollan con mayor amplitud el contenido de los artículos de la Declaración. Es el caso más frecuente en ambas convenciones. Veamos algunos ejemplos en cada una de ellas.

Aquel Derecho a la vida de la Declaración del artículo 3 se amplía en el artículo 6 de la Convención de Derechos Civiles y Políticos al tema de la pena

5. Sin embargo no se recoge aquí la restricción que veremos en la Conferencia de Helsinki y en la Conferencia de Viena basada en el respeto a la integridad de los estados; aunque si de lo que se trataba era como hizo notar la Asamblea de recoger el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas en ella hay artículos de ésta que tratan de blindar dentro de ciertos límites la integridad de los estados: artículos 2, 4 y 2.7.

de muerte que vimos cómo se había introducido, aunque limitada a los delitos políticos, en la Declaración de 1848 y que había sido objeto de debate en las discusiones que prepararon la de 1948. Ahora se le introduce más abiertamente sin restricciones en cuanto al presunto delito por el que se imponga, aunque de una forma muy matizada en su aplicación. Los estados firmantes no se comprometen a su abolición, pero sí a una serie de restricciones sobre su puesta en práctica: solamente podría imponerse por los más graves delitos; no se aplicará a menores de 18 años ni a mujeres embarazadas y existirá siempre una ley que dé pie a un derecho de gracia.

Algo semejante sucede con el desarrollo que se da a la condena de la tortura y de la esclavitud que ya estaba contenida en los artículos 4 y 5 de la Declaración de 1948. Ahora en los artículos 7 y 8 de esta misma Convención de Derechos Civiles y Políticos se amplía la primera a las experiencias médicas sobre el organismo humano y la segunda a los trabajos forzados.

Vengamos a la Convención de Derechos Económicos y Sociales. También en ella nos encontramos con artículos en los que se avanza sobre los de la Declaración. Así, el derecho al trabajo del artículo 23 de la Declaración se abre en los artículos 6 y 7 de esta Convención hacia horizontes nuevos, como el derecho a que el trabajo sea un trabajo libremente escogido, a la formación profesional, a la promoción interna del trabajador...

Igualmente el derecho a la sindicación que ya aparecía en el artículo 23 de la Declaración dará pie para que esta misma Convención introduzca en su artículo 8 el derecho a crear federaciones sindicales de ámbito internacional y sobre todo a contar con el recurso de un derecho de huelga; indirectamente obliga a que los países que suscriban la Convención y todavía no lo han hecho elaboren y promulguen una ley de huelga.

d) Hay artículos en una y otra Convención enteramente nuevos, esto es que no estaban contenidos en la Declaración.

Tal es el caso del derecho que se concede a los Estados a proclamar en determinadas circunstancias y con una serie de limitaciones un estado de excepción (artículo 4 de la Convención de Derechos Civiles y Políticos) o dentro de esta misma Convención el derecho a la objeción de conciencia tal como se explicita en su artículo 8, c); o en la Convención de Derechos Económicos y Sociales, la tímida aparición en su artículo 12, c) de uno de los derechos destinados a jugar un papel cada vez más central en la historia de los Derechos Humanos: la defensa del medio ambiente.

e) Finalmente nos encontramos en las dos Convenciones con artículos que tratan de resolver el posible conflicto entre dos artículos de la Declaración.

Era un riesgo que conllevaba el texto de la misma como consecuencia de no estar basada en una ideología común. Desde el momento en que se partía de distintas entradas y de que su formulación quedaba colgada en el terreno de un alto principio jurídico, el de unos derechos universales, podía muy bien suceder y de hecho pronto comenzó a suceder que al bajar esos derechos a la realidad colisionasen entre sí.

Así sucede con el derecho a la libertad de opinión proclamado en el artícu-

lo 19 de la Declaración que difícilmente podía ser compatible con los ideales de paz y tolerancia que inspiran toda ella y son expresamente nombrados en el artículo 26.2. ¿Qué pasaría si alguien utilizando su derecho a la libertad de opinión hiciese propaganda de la guerra? El artículo 20 de la Convención de Derechos Civiles y Políticos tras haber reafirmado en su artículo 19 el derecho a la libertad de opinión niega en el artículo 20 esta libertad cuando se trate de «propaganda en favor de la guerra o incitando al odio racial o religioso».

3) Las garantías y los métodos de aplicación

Finalmente es preciso estudiar en cada una de las Convenciones su método de aplicación. Es aquí donde la diferencia entre la naturaleza de las dos convenciones se hace más patente. Someter a uno y otro tipo de Derechos Humanos a las mismas medidas de aplicación hubiera sido impropio.

Llama en primer lugar la atención el mayor espacio que se dedica y la minuciosidad con que se trata el tema de las garantías en la Convención de Derechos Civiles y Políticos.

Al compararla con la dimensión y el contenido de las garantías aplicadas a los derechos económicos, sociales y culturales se siente uno inclinado a pensar que propiamente hablando es solamente la Convención de Derechos Civiles y Políticos la que cuenta con un auténtico instrumento de Garantías.

Veámoslo. Se comienza en ella por crear un nuevo organismo destinado a recibir las quejas sobre su violación. Se denominará *Comité de Derechos Humanos* y estará compuesto por dieciocho personas elegidas por la Comisión de Derechos Humanos entre las presentadas por los estados firmantes (cada Estado presenta dos) y de las que se presume tendrán un alto grado de honestidad y competencia. Serán «personas, se dice expresamente, de alta moralidad y poseedoras de una competencia reconocida en el campo de los Derechos Humanos».

Los estados firmantes habrán de enviar a este comité, pasado un año después de la firma y posteriormente cuantas veces se les solicite, un informe sobre el cumplimiento en su respectivo país de los artículos contenidos en el Pacto. Informe que examinado por el Comité dará lugar a una respuesta del mismo con las consideraciones y en su caso reconveniones que considere pertinentes.

Asimismo cada uno de los estados adscritos al Pacto podrá presentar quejas al Comité sobre el incumplimiento del mismo por otros estados. Y en el caso de que el estado firmante acepte el Protocolo adicional citado más arriba sobre el derecho de petición de los individuos, también ellos podrán presentar sus reclamaciones al Comité.

Solución distinta es la que se propone para garantizar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

De acuerdo con el texto aprobado en 1966, se pensó que no debía crearse un organismo propio para controlar su cumplimiento. Sería el mismo

Consejo Económico y Social quien con la ayuda de los organismos especializados dependientes de él garantizase su observancia⁶.

Supuesta esta diferencia del órgano de control, el procedimiento es parecido. Los estados firmantes habrán de presentar al Consejo Económico y Social, en el plazo de un año, un informe sobre el grado de cumplimiento del Pacto y de los medios que tratan de ponerlo en práctica con vistas a un próximo futuro. Una lectura atenta del articulado deja entrever la prevención de que los derechos contenidos en él no se cumplirán fácilmente ni desde el primer día. Aquel carácter programático, frente al positivo de los derechos civiles y políticos, a la hora de la verdad vuelve a aparecer con especial claridad.

«En el informe, se dice, en el artículo 17.2 se expondrán las dificultades que encuentra (el respectivo estado) para el pleno cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente Pacto». Y como si fuera un eco de aquella cláusula del artículo 22 de la Declaración en el que ya se nos decía que los derechos económicos, sociales y culturales se harían efectivos mediante «la cooperación internacional» se señala (artículo 22) que el Consejo Económico y Social pondrá en relación a los organismos competentes con los países que lo soliciten, para que les otorguen la ayuda técnica necesaria para el cumplimiento del Pacto.

Esta inspección, llamémosla así, del Consejo Económico y Social se complementaría con la que pudieran ejercitar sobre el respectivo país los organismos especializados de la Naciones Unidas. Siempre en un clima de diálogo y ayuda.

En las Garantías de esta Convención no se abre la posibilidad de que un Estado reclame el incumplimiento de la misma por parte de otro Estado miembro ni encontramos un Protocolo paralelo al que hemos visto que acompaña a la de derechos civiles y políticos que faculte a los particulares a levantar sus quejas. Pero en cambio sí que se incluye, al igual que en éste, la posibilidad de firmarlo bajo ciertas condiciones que en todo caso habrán de ser aprobadas por los 2/3 de la Asamblea General.

4) Nuevas convenciones hasta nuestros días

Las dos convenciones que acabamos de estudiar abrieron el camino a la que bien puede llamarse dentro de la larga historia de los Derechos Humanos la era de las convenciones. Es cierto que con anterioridad a la aprobación de la Declaración (10/12/48), se habían aprobado en el seno de las altas organizaciones internacionales, desde la Sociedad de Naciones a las mismas recién nacidas Naciones Unidas, pasando por la Organización Internacional del Trabajo, documentos con carácter vinculante entre los estados que libremente quisieran asumirlos que pueden ser homologados, aunque no con entera exactitud, con las dos convenciones modelo —llamémoslas así— que acabamos de estudiar.

6. Con todo, a partir de 1986 el CES se decidió a «subcontratar» esta labor a un organismo específico, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para la evolución de este proceso, véase, ALSTON, Ph. *The United Nations and Human Rights*, p. 479 y s.

Así, la «Convención contra la prevención y castigo del genocidio» que la Asamblea aprobó el 9 de diciembre de 1948, es decir, la víspera precisamente de votar la Declaración.

Retrotrayéndonos más nos encontramos con el «Protocolo para la prohibición y uso de gases asfixiantes» emanado de la Sociedad de Naciones el 17 de junio de 1925; o la Convención sobre el estatus de los emigrantes que la OIT propuso a la firma internacional en 1949 y que en 1952 había alcanzado 40 ratificaciones.

Pero fue a partir de 1966 cuando en vistas de los buenos resultados logrados con las dos primeras y básicas convenciones se inició el proceso de avanzar en la evolución de los Derechos Humanos por la vía más eficaz la de los compromisos estrictos entre las partes pero ahora, afinando en los objetivos, tocando los puntos más sensibles de los artículos contenidos en cada una de las dos convenciones, saliendo al paso de nuevos problemas enraizados en los grandes temas básicos contenidos en la Declaración.

Tomadas en su conjunto, hoy día suman 75 en el último cómputo que tenemos ante nosotros.

Analizarlas individualmente rebasa con mucho los límites de este libro. Nos limitaremos dentro de su enorme variedad y para una comprensión global de las mismas a establecer la siguiente clasificación.

1) Nos encontramos en primer lugar con las convenciones regionales o de amplios colectivos sociales. En ellas el sujeto es o bien un continente, en el sentido puramente geográfico del término, o uno de los grandes grupos étnicos o religiosos de la comunidad internacional. Abrió el camino la ya citada por otro motivo Convención del Consejo de Europa de 4 de noviembre de 1950; a ella la siguió la Convención de los Estados Americanos suscrita en San José de Costa Rica en 1969 y, en ese mismo año, la Carta Africana de los Derechos Humanos aprobada el 26 de junio de 1969.

La encíclica *Pacem in Terris* de 11 de abril de 1963 es considerada como la incorporación pública de la Iglesia católica al movimiento de los Derechos Humanos sería una convención *sui generis*. Por su parte y en tiempos más próximos a nosotros, el mundo musulmán ha querido también incorporarse a este plebiscito internacional en favor de los Derechos Humanos con la Carta Árabe de los Derechos Humanos aprobada el 15 de septiembre de 1994⁷.

2) Uno de los grupos más numerosos de convenciones suscritas a lo largo de los últimos treinta años se refiere a los colectivos más débiles de la sociedad y en cuanto tales, más fácilmente expuestos a las agresiones de su entorno: mujeres, niños, emigrantes, minorías de pueblos indígenas...

En él entrarían la «Convención sobre toda forma de discriminación contra

7. Con anterioridad a esta fecha habían emanado desde sectores más avanzados del mundo islámico otros documentos relativos a los Derechos Humanos contemplados desde la perspectiva de su propia tradición y cultura: Declaración Islámica Universal de Derechos Humanos de 1984... Véase: MARTÍN MUÑOZ, G. *Democracia y Derechos Humanos en el Mundo Árabe*.

la mujer» de 18 de diciembre de 1979 y, últimamente, la «Convención sobre los Derechos de los niños» de 20 de noviembre de 1989.

3) Capítulo aparte forman también las que pudiéramos llamar convenciones temáticas. Atienden a determinados derechos que aunque ya formulados en la Declaración y posteriormente blindados mediante la Convención, la experiencia de casos concretos o los nuevos adelantos técnicos han aconsejado defenderlos con nuevas convenciones. Tales serían las diferentes convenciones referidas a la no discriminación por razones de raza que con la vista puesta sobre todo en el caso de la República Sudafricana dio pie a la Convención sobre la supresión y castigo del crimen de *Apartheid*, de 30 de noviembre de 1973 o aquel derecho a la intimidad al que ya conocemos desde la misma Declaración (artículo 12) y que comenzaba a ser especialmente puesto a prueba con la reciente aparición de la informática. La «Convención para la protección del individuo con relación a los procesos automáticos de datos personales» de 28 de agosto de 1981 trató de cubrir este vacío.

4) Dentro de este capítulo temático merece ser separada en un capítulo aparte la guerra. Se equivocaron los miembros de la Conferencia de San Francisco cuando creyeron que se abría una era de paz. Entre 1945 y 1990 había contabilizados 85 conflictos bélicos. Guerras con nuevas y más sofisticadas técnicas de destrucción humana. Para salir al paso de este nuevo campo de agresiones a los Derechos Humanos se aprobó en 1980 (10 de octubre) la «Convención sobre el uso de ciertas armas convencionales» y más recientemente se ha querido cerrar el paso definitivo al uso de determinadas armas químicas de destrucción prohibiendo no sólo su fabricación y uso sino incluso su almacenamiento (Convención de 13 de enero de 1993).

5) Finalmente en las dos últimas décadas ha surgido un problema unido a una toma de conciencia que ha provocado una serie importante por su número y contenido de convenciones. Nos referimos a la defensa del medio ambiente.

Se inició esta serie de convenciones de signo ecológico con la «Convención sobre la prevención de la polución marina por el vertido de residuos» de diciembre de 1972, luego particularizada en otras nuevas convenciones que se fueron sucediendo a lo largo de la década. Los años ochenta se abrieron con una Convención dedicada expresamente a la Antártida: «Convención sobre los recursos de animales marinos de la Antártida» de 20 de mayo de 1980. También en estos años se materializa en distintas convenciones la preocupación por la desaparición de especies de animales y plantas así como por el calentamiento de la tierra y disminución de la capa de ozono, temas todos ellos recogidos en la Convención de Viena de 22 de marzo de 1985. Más recientemente, el 5 de junio de 1992, ha sido aprobada una «Convención sobre la diversidad biológica».

Una vez conocida la naturaleza de las convenciones no nos extraña que sea muy variado el número de países que las han suscrito. Hay convenciones, como las de la condena del Genocidio o la reciente sobre los derechos de los niños, que han merecido un respaldo masivo de la comunidad internacional. Mientras

que en otras, bien sea por el hecho de que son problemas que afectan más particularmente a determinados países o porque se advierten las consecuencias que conlleva su ratificación, el número de adhesiones es significativamente menor. La Convención por ejemplo sobre el estatus de los emigrantes ilegales sólo ha conseguido hasta hoy 7 ratificaciones.

CAPÍTULO XV
LOS DERECHOS HUMANOS
EN LA CONFERENCIA DE HELSINKI

En el espacio de tiempo que transcurre entre la aprobación de las dos Convenciones mayores que acabamos de estudiar por la Asamblea General en 1966 y su puesta en funcionamiento diez años después tiene lugar un nuevo e importante capítulo en la historia de los Derechos Humanos. Por vía indirecta, es cierto; porque en esta ocasión no entran siguiendo la línea mayor de las declaraciones o de textos directamente relacionados con ellas sino al socaire de un acontecimiento de política internacional: la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa que tiene lugar en Helsinki en agosto de 1975 y de la que emana un documento —el que a nosotros nos va a interesar— que lleva el nombre un tanto atípico en el vocabulario del derecho internacional de Acta Final de la Conferencia de Helsinki.

Dos son los factores que nos llevan a entender la razón de ser de la Conferencia y la importante repercusión que va a tener en la evolución histórica de los Derechos Humanos.

En primer lugar, es una Conferencia que desde su convocatoria hasta su celebración va a estar estrechamente ligada a ese fenómeno de nuestra historia reciente que denominamos *Guerra Fría*.

En segundo lugar el proceso que guió sus pasos y el resultado final de la misma está relacionado con un dato característico de esa Guerra Fría: una cierta inferioridad del bloque comunista dirigido desde la Unión Soviética frente a su rival capitaneado por los Estados Unidos.

Expliquemos cada uno de estos dos puntos.

1) La Conferencia de Helsinki y la Guerra Fría

Las tensiones en el seno de las potencias vencedoras de la II Guerra Mundial que ya habían conocido sus preliminares con la proclamación de la Doctrina Truman en marzo de 1947 y que habían ido en aumento a lo largo de este año y del siguiente con episodios tan significativos como la implantación por la fuerza de regímenes comunistas en Hungría y Checoslovaquia y el bloqueo de

Berlín Occidental de abril de 1948 a mayo de 1949 se acrecienta aún más con el definitivo triunfo de los comunistas en China a finales del mismo año y culmina mediado 1950 cuando el régimen comunista implantado en el norte de Corea, contando con el apoyo de Rusia y China, se dispone a dominar la totalidad de la Península. El conflicto de Corea elevará durante tres años (1950-1953) la tensión internacional al máximo grado.

Detengámonos aquí. Se ha abierto ese período original en la historia universal de todos los tiempos, como original es el neologismo que le dio nombre: Guerra Fría¹.

Una guerra fría era una guerra que llevada a sus últimas consecuencias siempre podía ser y nunca sería porque una fuerza superior a los dos adversarios en potencia se imponía a la última resolución de declaración de hostilidades. Y no habría ni Sarajevo ni Dantzig que la doblegase. Era «el gran miedo», como lo llamó por estos años Philippe Toynbee².

En términos concretos, el miedo a la energía nuclear convertible en armamento, dotada desde su primera manifestación en la mañana del 6 de agosto de 1945, de una capacidad de destrucción exponencialmente superior a cualquier arma convencional conocida hasta entonces y que a partir de esa fecha, mes a mes, año tras año, iría multiplicando su potencia. «En diez años, señala C. Delmas, tomando como punto de referencia las primeras bombas lanzadas sobre Hiroshima y Nagasaki, la potencia de destrucción de un solo ingenio explosivo se había multiplicado por 750 y el radio de destrucción había pasado de 2 200 metros a 28 kilómetros»³.

Apostar por un conflicto armado suponía contradecir a la guerra en sí en cuanto que ésta busca por su naturaleza misma concluir con un vencedor y un vencido. En este caso, una destrucción general desbordaría las mismas posibilidades de existencia de ambos bandos.

Pero esta contención *in extremis* ante la guerra «caliente» no anulaba la hostilidad radical, vamos a decir también el desamor profundo, entre las partes que ha precedido siempre al desencadenamiento de una guerra. Y ese desamor no consumado podía tener vida propia, autoalimentarse con nuevos argumentos, prolongarse año tras año, en principio indefinidamente, al amparo de alianzas militares cada vez más potentes. Es en este sentido como Suzanne Bastide ha definido la Guerra Fría como «Alianzas militares no acompañadas de conflictos declarados»⁴.

A toro pasado sabemos que la Guerra Fría no ha sido indefinida, aunque sí larga (cincuenta y dos años para ser exactos). Ahora bien, esta extensión en el

1. Para el origen del término *Guerra Fría* y el vocabulario político que generó en torno a ella, Este-Oeste, Occidente-Oriente, con su nuevo significado y que nosotros hemos de utilizar seguidamente, véase el análisis que hace BERGERON, G. *La Guerre Froide inachevée*, p. 1-3.
2. TOYNBEE, Ph. *A fearful Choice*, p.9 y s.
3. DELMAS, C. *Histoire politique de la bombe atomique*, p.76.
4. BASTIDE, S. *La especial significación del Acta Final de Helsinki*. En BUERGENTHAL, Th. *Derechos Humanos, Derecho Internacional y el acuerdo de Helsinki*, p. 28.

tiempo daba pie a que dentro de ella cupiesen paréntesis de «distensión», de «coexistencia pacífica», de «átomos para la paz», de «deshielo», de «guerra tibia», términos todos estos que se emplean en estos años.

Pues bien, la primera «distensión», el primer ensayo de «coexistencia pacífica», fue el que se produjo tras la muerte de Stalin en marzo de 1953; a ella se unió el armisticio de la Guerra de Corea en julio de ese mismo año y los preliminares para la restauración de la plena soberanía de uno de los países más sensibles por su situación estratégica y su pasado histórico, Austria.

Y su fruto fue una primera reflexión sobre un hecho anómalo que se había producido en la II Guerra Mundial. Era éste, un conflicto armado que no había conocido un tratado de paz generalizado y más concretamente con su principal protagonista, ya vencido, en Europa, Alemania.

Ello conllevaba que siguiese siendo un asunto pendiente el reconocimiento de las nuevas fronteras creadas a su término y la fijación, en el marco del derecho internacional, de las partidas y contrapartidas consensuadas a lo largo del conflicto entre los todavía presuntos vencedores, en las distintas conferencias que jalonaron sus seis años de duración: Carta del Atlántico (agosto de 1941), conferencias de Casablanca (enero de 1943), Teherán (noviembre de 1943), y de un modo particular las de Yalta y Potsdam, ya en las postrimeras de la guerra, en febrero y julio de 1945.

Parecía claro que si ambos aliados de ayer, hoy convertidos en adversarios habían incumplido tales acuerdos, era la Unión Soviética quien había finalmente conseguido mayores ganancias. El avance de sus ejércitos a partir del invierno de 1942-43 en que iniciaron su gran contraofensiva frente a las tropas alemanas, había cubierto un espacio mucho mayor que el que las tropas aliadas pudieron ocupar desde su desembarco en Normandía en junio de 1944. Los amplios territorios de Hungría, Rumanía, Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia —aquí, el contencioso entre los dos gobiernos de Polonia, el de Varsovia y el de Lublín, se había resuelto a su favor— resultaron ser no sólo zona de influencia como se había estipulado en Yalta y Potsdam, sino países sometidos a su entero control político y económico. Había bastado traducir al lenguaje e ideario comunista la voluntad democrática del pueblo exigida en tales acuerdos.

Quedaba el problema de la misma Alemania y de Berlín, divididos en dos zonas desde los primeros meses de 1948. Era la consecuencia de la iniciativa tomada unilateralmente por los aliados occidentales de contravenir el régimen cuatripartito estipulado en el armisticio, unificando las tres zonas de Inglaterra, Estados Unidos y Francia en tema tan vital como el de la moneda. Sería el primer paso hacia la creación en el otoño de 1949 de un Estado independiente, la República Federal Alemana. Tras un primer movimiento de reacción, el bloqueo de Berlín, la Unión Soviética aceptó el reto. Los occidentales le brindaban la posibilidad de crear ellos a su vez, sin pasar de nuevo por el método de elecciones libres, una nueva formación política, la República Democrática Alemana con su capitalidad en la zona de Berlín sujeta a su control. Había nacido en el viejo continente un glacis de grandes dimensiones

y perfecta unidad interna formado por los siete países del centro y este de Europa obedientes según el modelo del Centralismo Democrático a la autoridad superior de Moscú. Sus energías latentes, su capacidad de acción política y económica se sobreponían materialmente al pequeño rincón del occidente europeo, término que nace también ahora como expresión de la realidad que acabamos de señalar.

Tal situación regida por la política de hechos consumados necesitaba una convalidación en el ámbito del derecho internacional. Una conferencia que reuniese a las partes interesadas podía subsanar este vacío diplomático y con ello desactivar no pocos de los mutuos agravios que alimentaban esa Guerra Fría. Esa sería la Conferencia de Helsinki. Y la Unión Soviética era la primera interesada en convocarla.

2) Una cierta inferioridad del bloque comunista

Porque hubo además un segundo factor que la propició. Y fue el que como decíamos más claramente marcó su proceso interno de preparación y en definitiva sus resultados.

Pasados los primeros años de postguerra, un análisis paralelo de los dos aliados de ayer hoy enfrentados sin concesiones daba como balance un déficit claro y además creciente del liderado por la Unión Soviética. Es cierto que geográficamente esta última poseía un territorio mucho más extenso; que en el plano militar tenía a su favor la presencia de su ejército de guerra intacto —unas ciento cincuenta divisiones— que continuaba desplegado sobre el este y el centro de Europa; mientras que los Estados Unidos se habían apresurado a licenciar el grueso de sus efectivos militares. Pero fueron siempre a la zaga en el renglón más importante del poderío militar: el armamento atómico. Hasta 1949 no consiguieron desarrollar una bomba atómica y sólo tres años después de que los Estados Unidos hicieran estallar en 1952 su primera bomba termonuclear alcanzaría la Unión Soviética ponerse nuevamente en línea en potencial atómico⁵.

Económica y políticamente también Occidente llevaba la delantera: en junio de 1947 se había puesto en marcha el Plan Marshall que daba pie a la reconstrucción de Europa Occidental. La Europa Oriental, por imperativo de la Unión Soviética, hubo de atenerse a las consecuencias de no participar en aquel riego de 15 000 000 000 de dólares ofrecidos desde los Estados Unidos que hubieran podido significar el motor de su recuperación económica, bajo el signo de una economía capitalista, es cierto. Esto no era admisible.

Siguieron luego los primeros resultados del viejo proyecto de unidad europea: el Consejo de Europa en 1949; la CECA en 1952; más tarde en plena euforia de recuperación económica el Mercado Común en 1958, que en 1973

5. Podía ampliarse esta inferioridad en el capítulo militar al retraso con que la Unión Soviética agrupó a sus aliados en el Pacto de Varsovia. Fue en 1955, seis años después de que los países occidentales pusieran en pie la NATO.

iniciaría la política de ampliación de nuevos socios que llega hasta nuestros días. La doble réplica de la Kominform en el campo político y del COMECON en el económico, no conocieron un éxito igual. Falló en aquella la adhesión esperada de los dos grandes partidos comunistas de la Europa Occidental, el francés y el italiano; pronto sufrió además en su seno la disidencia yugoslava. En 1956 se optaría por su disolución.

Pecó el segundo, admitidos sus indudables éxitos, tales como las grandes líneas de energía que recorrían el vasto espacio del COMECON europeo, de rigidez: cada país había de atenerse a la especialización en una determinada rama de la producción. Así Rumanía destinada a ser el suministrador de petróleo y de productos agrícolas se vería obligada a renunciar a una política de industrialización. Tuvo también el defecto de la heterogeneidad y dispersión de sus miembros: a los consabidos países satélites del centro y este de Europa se unirían Mongolia en 1962, Cuba diez años después y finalmente Vietnam en 1978.

Aún nos queda un breve apunte sobre el desequilibrio social. Esa división de Europa a partir de 1947 en dos bloques separados por una rígida frontera, la que desde Occidente se denominaba *telón de acero* (y no era una pura metáfora), había ido generando a lo largo de los años sendas sociedades claramente diferenciadas entre sí: una estructurada democráticamente y otra sujeta a la doctrina leninista de la primera fase de la Revolución, la del aludido Centralismo Democrático dirigido desde Moscú.

Ello significaba que mientras en Occidente las tensiones sociales se resolvían en el seno de su mismo régimen de libertades, en los países comunistas estaban condenadas a saltar de forma brusca e incompatible con el esquema político vigente: de ahí las protestas de los obreros de Berlín en 1951; los 50.000 obreros de Poznam en Polonia reclamando en junio de 1955 la retirada de las tropas soviéticas y una mejora de las condiciones de vida; el levantamiento de la población de Budapest en 1956 y en la misma Unión Soviética; el movimiento «Samizdat» (etimológicamente, «publicaciones por cuenta propia»). Databa su origen de los años inmediatos a la muerte de Stalin y consistía en una red de información clandestina destinada a alimentar la resistencia de una minoría de la población compuesta sobre todo de intelectuales y profesionales.

Tal situación hubiera podido sostenerse si la política de incomunicación impuesta desde el bloque comunista hubiera dado resultados. Pero no se pudieron evitar los efectos de esa ósmosis natural que ha funcionado en todas las épocas entre las personas y grupos sociales con independencia de las fronteras políticas; a ella se añadía en el espacio de tiempo que nos ocupa la acción de los nuevos medios de comunicación desconocedores por su naturaleza de fronteras: la radio y, a partir de los años cincuenta, la televisión. Ellos transmitían día tras día la imagen, digamos mejor, el señuelo de un mundo libre y próspero, que suscitaba la envidia del ciudadano de los países del Este. Así se inició ese trasvase de población desde el espacio comunista hacia el occidente europeo regido por la economía capitalista.

Cuando el flujo se transformó en una auténtica sangría demográfica

—3 000 000 se contabilizaban en el verano de 1961— se recurrió al recurso límite de levantar un muro de cemento entre los dos sectores de Berlín, la ciudad que sintetizaba esa división entre los dos modelos de sociedad y en la que por su naturaleza urbana no cabía el sistema de zonas de alambradas y perros adiestrados de las fronteras en campo abierto.

Nos hemos detenido en esta exposición, porque desde ella se entiende que si la Guerra Fría pedía una conferencia entre los dos bloques y que ya desde su primer planteamiento fuera la Unión Soviética la más interesada en que tuviera lugar, este interés por su celebración, tras los puntos que acabamos de señalar, fuera aún mayor. Y a su vez se comprende que dirigiera su invitación al conjunto de países del continente europeo, no específicamente al bloque rival, con el que en tantos aspectos no podría competir. Como diría en su momento el ministro de Asuntos Exteriores Soviéticos Molotov, se trataba de «construir una cooperación pacífica paneuropea, como fórmula de relevo a un mercado común belicista»⁶.

Veámoslo: en enero de 1954 el citado Molotov lanza desde Moscú un primer mensaje de que era preciso crear en Europa las condiciones de una seguridad colectiva. Occidente no respondió a la llamada.

Un año después, en julio de 1955, la delegación soviética en la Conferencia de Jefes de Gobierno de Ginebra presentó nuevamente un proyecto llamado de Solidaridad Colectiva. Dos años después, en octubre de 1957, es el ministro de Asuntos Exteriores polaco Adam Rapacki quien desde la alta tribuna de las Naciones Unidas propone crear una zona desmilitarizada en el centro de Europa. Entrada la década de los sesenta se produce un cambio de estrategia, meramente formal, es cierto. No será la misma Unión Soviética o algún representante directo suyo sino el órgano colegiado del Pacto de Varsovia quien haga llegar a Occidente el mismo mensaje; así sucedió con su reunión en Bucarest en 1966 y en la de Budapest en 1967.

Pero el bloque occidental seguía sin reaccionar. Era mucho lo que se le pedía y en caso de conflicto, no deseado por nadie, él se encontraba en situación de ventaja.

3) Occidente acepta la propuesta. El arma de los Derechos Humanos

Es difícil fijar la fecha en la que los Estados Unidos y sus aliados comienzan a mostrarse receptivos a las insistentes peticiones soviéticas. Se ha podido resaltar el papel jugado por el ministro de Asuntos Exteriores Británico en el Gabinete Socialista de Wilson que entra a gobernar en Inglaterra en 1964, George Brown. Pero más importante y claro resulta entender el razonamiento que condujo a su conversión de destinatario displicente en interlocutor dispuesto a llegar a una posición de compromiso.

Occidente hubo de comprender tarde o temprano que tenía en sus manos

6. ZORGBIBE, C. (1974) *L'Insecurité européenne*. P. 5.

una, un arma diríamos siempre en términos de guerra, capaz de contrarrestar cualquier superioridad que pudiera derivarse de las concesiones implícitamente buscadas por el bando rival.

Esta era el desarrollo de los Derechos Humanos, concretamente los civiles y políticos que estaban en la base de la prosperidad económica y de la estabilidad política de esa sociedad de la Europa Occidental envidiada por tantos ciudadanos del bloque comunista.

La Unión Soviética y sus aliados no eran ajenos a ellos. Habían colaborado en la redacción tanto de la Declaración como de las dos convenciones; y si bien se habían abstenido en la aprobación de la primera, habían formado parte del voto unánime en favor de las segundas.

Estos Derechos Humanos, reafirmados, explicitados de acuerdo con los problemas concretos del momento, urgidos mediante mecanismos oportunos, podían significar un caballo de Troya introducido dentro del bloque rival; podían alimentar esos movimientos de resistencia que reseñamos más arriba y que en el transcurso de los años no habían hecho sino aumentar.

Efectivamente, si el gran signo de descontento de los años cincuenta había sido el levantamiento de Budapest, el de los años sesenta sería el de Praga de 1968. El Samizdat se había extendido desde Moscú y Leningrado a la mayor parte de ciudades importantes de la Unión y sobre todo había captado a figuras relevantes de la vida científica y literaria. Ellas daban al movimiento una nueva proyección internacional en la que encontraba un importante soporte. A mediados de los años sesenta los nombres de Alexander Solzhenitsin y de Andréi Sajárov comenzaban a significar una pesadilla para las autoridades del Kremlin. El primero, ya consagrado con su *Un día en la vida de Ivan Denosovich* vio cómo en 1964 se le vetaba la publicación de una pequeña colección de breves narraciones en editoriales públicas; su solución fue acudir a su difusión clandestina en el Samizdat. El siguiente paso sería editar fuera de la URSS en 1968 una de sus obras principales *El primer círculo* paso previo para el máximo galardón del premio Nobel de Literatura que recibiría en 1970. Parecida trayectoria fue la seguida por Andréi Sajárov. Primera figura de la investigación nuclear fue condenado al ostracismo. En Estados Unidos se publicaría en 1968 su obra *Progreso, coexistencia y libertad de pensamiento*. Su nombre, envuelto en la aureola de un disidente, daría la vuelta al mundo al recibir el premio Nobel de Física en 1975.

Tal fue el planteamiento básico que condujo a la Conferencia de Helsinki.

Sólo faltaba encontrar el lugar y el momento favorables para su convocatoria. Finlandia con su estatuto de semineutralidad, su proximidad geográfica a la Unión Soviética, pareció el sitio adecuado. Y el momento oportuno quedó a su vez servido por uno de esos espacios de distensión que como dijimos jalonan la Guerra Fría, aquel que se extiende de 1970 a 1979.

Efectivamente, en abril de 1969 los socialistas alemanes consiguen por fin reunir el suficiente número de votos para, coaligados con los liberales, dirigir la política de la República Federal Alemana.

Traen en su programa una política (la Ostpolitik) de apertura hacia los

países del Este que contrasta con la más rígida mantenida durante los veinte años de gobierno democristiano. Para entonces se han comenzado a sentir los efectos en los Estados Unidos de la natural deflación que acostumbraba ya a seguir a cada clímax de tensión en la Guerra Fría. En este caso la crisis de los misiles de octubre de 1962; L. Johnson, que sucede a J.F. Kennedy tras su asesinato en noviembre de 1963, pone en marcha una serie de medidas — algunas de carácter más simbólico como el «teléfono rojo», otras de mayor alcance político como el inicio de conversaciones sobre la limitación de armamento— que tras múltiples negociaciones y encuentros de alto nivel conducirían ya bajo las administraciones de R. Nixon y J. Carter a los dos tratados sobre limitación estratégica de armas nucleares (SALT I y SALT II) ratificados en 1972 y 1979⁷.

Precisamente, a punto de finalizar este último año la invasión de Afganistán por las tropas soviéticas, romperá este paréntesis y la Guerra Fría volverá a recrudecerse. Pero ya nos salimos del marco cronológico en que nos movemos en el presente capítulo. Porque lo que nos importa es que dentro de ese segundo período de distensión, se producen los preparativos y la firma del Acta Final de Helsinki.

4) El desarrollo de la Conferencia

No fue con todo fácil llegar a este resultado final.

Se necesitó partir de una primera ronda de reuniones a nivel de embajadores de los 35 países convocados —los 33 del continente europeo, a excepción de Albania que por sus connivencias con China no aceptó la invitación, más los Estados Unidos y Canadá— que a partir de julio de 1972 se dedicaron a desbrozar temas de simple procedimiento, aunque nada accidentales y a preparar un primer borrador del documento final⁸.

Concretamente se fijó el orden en que se colocarían en la mesa de conferencias: se seguiría el orden alfabético en francés; de esta manera se evitaba que los Estados Unidos quedasen colocados entre la Unión Soviética y Yugoslavia. También determinaron los idiomas que se usarían: el número y variedad lingüística de los representantes obligaba a romper con las normas en uso en la diplomacia; serían seis: inglés, francés, alemán, español, italiano y ruso. Y algo más novedoso: se acordó que a las resoluciones últimas se llegaría por consenso. Era la primera vez que se utilizaría por principio este procedimiento en un foro internacional y ya por este dato la Conferencia de Helsinki merecería pasar a la historia.

7. El capítulo XX, «Deshelando la Guerra Fría» de las memorias de L. Johnson, *Memorias de un presidente 1963-1969*, describe con detalle el proceso de esta nueva distensión en parte ya iniciada en los últimos meses de la presidencia de J.F. Kennedy.

8. Una exposición amplia de los precedentes, desarrollo y continuidad de la Conferencia de Helsinki se encuentra en el libro que nos ha servido frecuentemente de apoyo en este capítulo: FUENTES, J. *El círculo de Helsinki*.

Más complicado les resultó a los embajadores de los 35 países poner a punto un primer borrador capaz de servir de texto base de las discusiones. Un documento de 27 páginas titulado *Recomendaciones finales para la consulta de Helsinki*, preparado por una comisión de redacción creada *ad hoc* estuvo lejos de conseguir el consenso.

Porque había llegado el momento en primer lugar de que la Conferencia mostrase su verdadera cara. Aquel proyecto generalizador de una conferencia en la que cupiesen todos, sin bloques, no respondía a la realidad. Las reuniones se convirtieron en un duelo particular entre las dos concepciones de la economía, de la política y de la sociedad en la que los países comunistas tenían la ventaja de su total unanimidad, mientras que las democracias occidentales demostraban el lado oscuro, digamos mejor, menos operativo a corto plazo del ejercicio de su libertad.

Mientras que Francia recelaba del excesivo protagonismo de los Estados Unidos, Inglaterra vivía sus horas de espera para entrar en la unidad europea, y la RFA no perdía la ocasión de reivindicar la unidad de las dos Alemanias. Al margen quedaban en muchos momentos los países independientes (caso de España), no alineados (Yugoslavia), los neutrales en diverso grado (Suiza, Austria, la misma Finlandia).

Estos últimos fueron los principales promotores de que la Conferencia tuviese una continuidad y dado que varios de ellos pertenecían al área Mediterránea, de ellos salió la idea de que había que propiciar una seguridad para el Mediterráneo, propuesta que recogida en el Acta Final sería el germen de las sucesivas conferencias sobre la seguridad en el Mediterráneo, en curso en nuestros días.

Pero ni las divergencias entre los países democráticos ni la relativa marginación de los independientes-no alienados-neutrales, impidieron que unieran sus voces para hacerse fuertes en el objetivo de fijar el alto precio que el bloque soviético había de pagar por las indudables ventajas que el acuerdo les iba a reportar y éste no había de ser otro que un reconocimiento de los derechos civiles y políticos formulados en términos de principios y sobre todo de aplicaciones concretas en los más diversos campos de la actividad humana. La Unión Soviética y los representantes del Pacto de Varsovia veían los riesgos que entrañaba ese modelo de «sociedad abierta» que representaba la suma de libertades pedidas por Occidente.

De ahí que intentaran hacerse fuertes en el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas que impedía cualquier interferencia en los asuntos internos de los estados. Ellos abogaban por un texto que fuera directamente a dar estructura jurídica a los acuerdos de Yalta y Postdam más un anejo de carácter enteramente técnico para fijar los límites concretos de las nuevas fronteras.

Fijémonos en un dato importante. Desde las primeras negociaciones que conducirán al Acta de Helsinki se va a hablar de Derechos Humanos en términos de derechos civiles y políticos. Los derechos económicos, sociales y culturales quedarán al margen. Se iba derecho al objetivo perseguido desde la perspectiva de Occidente.

Las conversaciones a nivel de embajadores resultaban cada vez más difíciles y estaban próximas a la ruptura.

Era preciso un relevo, elevar la responsabilidad de las *Recomendaciones finales para la Consulta de Helsinki* a un nivel más alto, el de los ministros de Asuntos Exteriores.

Estos iniciaron sus reuniones en Ginebra en julio de 1973 y necesitaron dos años para lograr consensuar el texto final que en una tercera fase de la Conferencia ya de carácter prácticamente protocolario pusieron en manos de los jefes de Gobierno o Estado según los casos de los 35 países en los últimos días de julio de 1975 nuevamente reunidos en la capital finlandesa.

Aunque una última dificultad les asaltó cuando creyeron que habían terminado su obra. ¿Qué nombre extraído del vocabulario del derecho internacional se daría al documento? ¿Tratado? ¿Convención? Se buscó uno nuevo y menos comprometido: Acta Final; no más. De este modo, evitaban el control parlamentario de los países firmantes, concretamente de los Estados Unidos y Canadá, aquel siempre renuente por principios constitucionales, éste por dificultades inherentes a su sistema federal. Tampoco sería necesario supeditarlo a la información cuando menos del Consejo de Seguridad, de acuerdo con el artículo 54 de la Carta.

5) Los Derechos Humanos en el Acta Final de Helsinki

La Conferencia de Helsinki tuvo un largo eco en la opinión internacional. No exageraba la revista *Time* al decir: «The largest meeting of Europe since the Viena Congress». Era cierto. Nunca desde aquella fecha se había logrado reunir en torno a una misma mesa a tantos jefes de Estado europeos dispuestos ahora como entonces a poner en pie un nuevo orden basado en la paz.

Al Acta de Helsinki se la concibió dividida en cinco grandes apartados, cinco *baskets* (nosotros obligadamente diremos *cestas*), como se dijo desde el primer momento y así ha pervivido en la bibliografía posterior.

1) «Cuestiones relativas a la seguridad europea», que contiene principios generales y el tema de las fronteras entre los Estados.

2) «Cooperación en materia de economía, ciencia y tecnología y medio ambiente».

3) «Cooperación en el campo humanitario y en otros campos».

4) «Cooperación e intercambios en materia de cultura».

5) «Continuidad de la Conferencia»⁹.

A los Derechos Humanos les correspondieron tres espacios propios: el séptimo y octavo punto de los diez que constituían la primera cesta, el último apartado de la segunda y toda la tercera *cesta*.

Hagamos un recorrido, aunque sea breve, sobre cada uno de ellos.

El séptimo punto de la primera cesta se titulaba sin ambages «Respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales incluida la libertad de

9. *Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta Final*. P.11, 41, y 55.

pensamiento, conciencia, religión o creencia».

Y a continuación seguía un enunciado en el que se recogían con toda claridad y espíritu de compromiso para los firmantes del Acta, todo ese caudal de ideas y formulaciones sobre los Derechos Humanos que ya conocemos y que incluso se nos antojarían repetitivos sino fuera porque dada la solemnidad del documento merecían contar con un espacio propio.

Así, aquello de que «los estados participantes respetarán los derechos y libertades fundamentales de todos incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia... sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma, religión», con que se inicia el citado punto séptimo. Y seguidamente: «Promoverán y fomentarán el ejercicio efectivo de los derechos y libertades civiles, políticos, sociales y culturales... todos los cuales derivan de la dignidad inherente a la persona humana y son esenciales para su libre y pleno desarrollo».

Menos trillado, aunque no enteramente nuevo podía parecer el punto octavo de esa primera cesta; en él se proclamaba el derecho a la autodeterminación. Había estado ausente y por las razones que dijimos de la Declaración Universal, pero se le había incluido y además por partida doble en las convenciones de 1966.

En esta ocasión volverán a trazarse los dos rieles sobre los que deberá desenvolverse esta autodeterminación, el de la «determinación de su condición política» y el de «la libertad para seguir su propio desarrollo... económico, social y cultural». Pero se introducirá un matiz nuevo que no aparecía en las citadas convenciones, en el fondo de carácter restrictivo; matiz importante y que ya no se perderá en textos posteriores hasta nuestros días: el de que ese derecho a la autodeterminación habrá de tener en cuenta «las normas pertinentes del derecho internacional incluyendo las que se refieren a la integridad territorial de los estados»¹⁰.

Vengamos a la presencia de los Derechos Humanos en la segunda cesta, en la que se refiere al medio ambiente.

Aquella presencia del medio ambiente como parte integrante de los Derechos Humanos que calificábamos de embrional en la Convención de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, va adquirir en este Acta Final de Helsinki un desarrollo mucho mayor. Signo de los tiempos.

Porque es preciso recordar cómo en 1970 el recién creado Club de Roma se había propuesto elaborar un llamado «Proyecto sobre la condición humana». *El Massachusetts Institute of Technology*, con su reconocido prestigio internacional fue el encargado de redactar el capítulo económico. Dos años después fue dado a conocer su resultado; llevaba el título de «Los límites del crecimiento».

10. Fue la RFA alemana quien más insistió en que se incluyese este derecho a la autodeterminación, pensando en la consulta que se seguiría de todos los ciudadanos de las dos Alemanias y que traería consigo la tan deseada unificación. En cambio pusieron algunas reservas Yugoslavia, Canadá, más tímidamente España.

Era un texto en el que por vez primera se afrontaban los graves problemas que una industrialización avanzada y sin control y una demografía incontenida en las áreas más pobres del planeta podía acarrear para la subsistencia misma de la humanidad. Incluso se situaba el año 2100 como fecha tope de esta fuga hacia adelante con final de holocausto.

Era preciso reaccionar. En 1972 las Naciones Unidas convocan en Estocolmo una Conferencia sobre el medio humano. A ella asistieron representantes de 113 países que suscribieron una Declaración sobre el medio humano, «intento de Carta Magna de nuestro siglo sobre ecología y desarrollo»¹¹.

Términos como *ecología*, rescatado del vocabulario biológico de finales del siglo XIX, *medio ambiente*, comenzaron a entrar en nuestro lenguaje de la vida diaria y sobre todo marcaron el comienzo de una nueva actitud en las relaciones de la persona humana con su entorno: en términos de Derechos Humanos, se trataba de salvar el derecho a la vida, a la seguridad, al bienestar.

La Conferencia de Helsinki recogió esta onda. Las cinco páginas que su Acta Final dedica al final de la segunda «cesta» al medio ambiente suponen un primer minitratado de este tema que de esta manera y a partir de esta fecha quedará ya integrado en el caudal de los Derechos Humanos.

En efecto, tras fijar los tres objetivos mayores de una política global de medio ambiente: estudio de su problemática desde una perspectiva interdisciplinar, intercambio de información entre los distintos países y armonización entre los mismos de los proyectos que se lleven a cabo, se baja al campo de lo concreto enumerando las seis líneas de actuación que todavía hoy resultan plenamente vigentes: contaminación atmosférica, particularmente en los grandes núcleos urbanos; recursos hidráulicos; contaminación de los mares; erosión de los suelos; protección de las especies y recalentamiento de la biosfera.

Finalmente, la tercera «cesta». En ella los Derechos Humanos van a ser tratados con especial amplitud y sentido de la eficacia. Amplitud primero; porque de las sesenta páginas de que consta el Acta Final, van a ocupar veinte. Pero también sentido de la eficacia. Los países occidentales la concibieron como el contrapunto de aquel punto séptimo de la primera «cesta». Si allí dejaron correr la mente con frases generales sobre los Derechos Humanos era porque se reservaban el momento de hacerlos encarnarse en un elenco de propuestas concretas, tan concretas que a veces parecen caer en la trivialidad de la vida cotidiana. El representante de Gran Bretaña en la fase preparatoria lo dijo con frase acertada: «La primera cesta quedaría vacía si no se llenaba con los huevos de la tercera».

Porque allí se nos dice que los visados de los familiares que hayan de visitar a los miembros del otro bloque se concedan con facilidad y que sus tarifas no sean altas; que se facilite la reunificación de las familias que lo deseen y que en tal caso se les permita trasladar su mobiliario, que «se examinen con ánimo favorable las solicitudes de entrada y salida de las personas», que se fomente

11. TAMAMES, R. *La polémica sobre los límites del crecimiento*, p. 115.

entre los países firmantes « el turismo que contribuye a un conocimiento más pleno de la vida, la cultura y la historia de otros países», que se promocionen las competiciones deportivas, que se intercambien las películas de cine y los programas de radio y televisión, que se dé facilidad de movimientos a los informadores de prensa...

6) Las consecuencias de Helsinki

Resultó difícil en un primer momento valorar la trascendencia de la Conferencia. Brezhnev dijo a su vuelta a Moscú: «Todos hemos salido vencedores». En Occidente se la criticó. Se había negociado con dos realidades heterogéneas. Se decía que Occidente había cedido demasiado; que había vendido territorios enteros de Europa por un plato de lentejas.

Sin embargo hoy nos inclinamos a pensar con la perspectiva que nos dan los años transcurridos que el gran perdedor, o el gran vencedor según desde el ángulo del que se mire, fue la Unión Soviética y los regímenes comunistas del centro y este de Europa.

Porque en primer lugar, como nota S. Bastid, «La tolerancia entre los estados estaba destinada a producir una tolerancia dentro de los estados»¹².

Abatidas las fronteras humanas poco importaban ya las geográficas, políticas e ideológicas. La mutua comunicación tan expresamente desarrollada en la tercera «cesta», niveló las dos Europas en favor de la que representaba valores más naturales, más espontáneamente arraigados en el ser humano, los de la libertad en todos sus ámbitos.

Pero sucedía además que esta bocanada de libertades que llegaba de Occidente no caía sobre un suelo desértico. Hizo florecer con ímpetu nuevo aquellos movimientos contestatarios de los países comunistas que hemos venido siguiendo en páginas anteriores.

A partir de Helsinki esos grupos minoritarios se sintieron más fuertes. Ahora podían apoyar sus reivindicaciones en los textos allí consensuados.

Así fue cómo inmediatamente después de la Conferencia se creó en la Unión Soviética la «Helsinki Watch» una asociación derivada del ya histórico Samidzat cuyo objetivo fue controlar todos los movimientos de la política interior de la Unión y con ellos redactar informes que se difundían con mayor o menor clandestinidad en el interior y de los que se daba también conocimiento a los otros 34 miembros signatarios del Acta Final.

Y el ejemplo cundió bajo distintas formas en los otros países del Pacto de Varsovia. En enero de 1977, doscientos cincuenta intelectuales checos firmaban un breve documento, la llamada Carta del 77, que ponía en evidencia los múltiples incumplimientos de los compromisos adquiridos por su primer mandatario, Gustav Husak, firmante del Acta de Helsinki. Sus signatarios, fueron perseguidos sin sangre, mediante el ostracismo; pero resistieron en su contestación. De ellos saldría el

12. En «Symposium of Vanderbilt Journal. Human Rights and Helsinki Accords» *Vanderbilt Journal*, 1985, p. 272.

Foro Cívico, embrión del partido político que en 1990 sería el brazo ejecutor de la transición de la República Checoslovaca a un régimen democrático.

De Checoslovaquia a Polonia. Las dificultades económicas derivadas de la crisis mundial de 1973 volvieron a remover el viejo sentimiento antisoviético. Vino en su ayuda el primer papa polaco de la historia de la Iglesia católica, Karol Wojtyła. Antes de un año de su elección, en junio de 1979, había ya realizado una visita triunfal a su patria. En sus 32 alocuciones, pronunciadas en ocasiones ante más de un millón de personas, era difícil distinguir el mensaje religioso de los ataques vertidos contra el régimen comunista, o cuando menos así interpretados por sus oyentes. Un trabajador electricista en los astilleros de Gdansk, Lech Walesa sería el puente de unión de ambos sentimientos. El 14 de agosto de 1980 convocaría la primera de una serie de huelgas que desembocarían en el sindicato Solidarnosc, que a su vez sería el gran aglutinador de la oposición al régimen.

Moscú hubo de acudir al recurso de una dictadura redoblada en la persona de un militar, el general Wojciech Jaruzelski, el mismo que tras una serie de vicisitudes que señalaremos más tarde devolvería el poder político y con el las libertades al pueblo polaco en 1990.

No es preciso que sigamos con un análisis particularizado. Podemos concluir con Erika Schlager: «La CSCE ha constituido en sus quince años de vigencia el principal foro en el que las prácticas de los Derechos Humanos en los países del Este han sido sometidos a escrutinio»¹³.

7) La continuidad de Helsinki: Belgrado, Madrid, Viena

Aún nos queda un paso que dar. La Conferencia de Helsinki, como tal conferencia, más allá de los efectos inducidos que acabamos de exponer no terminó el 1 de agosto de 1975. Tenía que llegarle su hora a aquella quinta cesta que llevaba el título de «Continuidad de la Conferencia» y que en gran parte se debió, como dijimos, a la iniciativa de los neutrales e independientes, meros espectadores en muchas horas de debate del duelo particular entre los miembros de los dos bloques.

En ella se señalaba expresamente que «los estados participantes están resueltos a continuar el proceso multilateral iniciado por la Conferencia».

Tres conferencias mayores, las de Belgrado (diciembre de 1977-marzo de 1978), Madrid (noviembre de 1980-septiembre de 1983 y Viena (noviembre de 1986-enero de 1989) cumplirán el objetivo de que la Conferencia de Helsinki no fuera «una foto fija» por usar una expresión periodística de aquellos años, sino el hilo conductor de un proceso continuado en favor de los Derechos Humanos.

Es cierto que la Conferencia de Belgrado fue muy poco positiva. Tal vez se forzó demasiado la máquina en el tema de los Derechos Humanos. En las

13. SCLAGER, E.: *The procedure frame work of the CSCE...*, p. 237.

elecciones de noviembre de 1976 se había producido un relevo en la rotación de partidos de los Estados Unidos. El nuevo titular no sólo pertenecía al partido demócrata, tradicionalmente más ligado a la causa de los Derechos Humanos, sino que era un hombre personalmente comprometido en su cumplimiento. Jimmy Carter, a juicio de sus colaboradores, concibió su presidencia como una cruzada en favor de los Derechos Humanos¹⁴.

Y el papel hegemónico de su país en la política mundial se dejó sentir en la orientación de la Conferencia.

De ella salió tan sólo un brevísimo documento de cuatro páginas tan escueto como pobre en contenido. En él se valoraba «el intercambio de opiniones» en el supuesto de que «las opiniones son distintas». Lo único que se salvaba era la voluntad de seguir negociando¹⁵.

De mayor alcance fue la Conferencia de Madrid. Eran con todo tiempos difíciles. Porque entre 1979 y 1983, espacio de tiempo en el que va a tener lugar, se producen dos hechos que vuelven a elevar la tensión de la Guerra Fría a un grado mayor. Sería su última remontada. Nos referimos a la invasión de Afganistán por las tropas soviéticas en los últimos días de 1979 seguida del boicot a los juegos olímpicos de Moscú en el verano de 1980 y al decreto de Ley Marcial impuesto en Polonia por el general Jaruzelski en diciembre de 1981, calificada en los medios internacionales como una «autoinvasión» por parte de la Unión Soviética y que se prolongaría hasta julio de 1983.

Pero Madrid logró superar estas dificultades dejando correr los días y los meses, acudiendo incluso a unas vacaciones entre febrero y octubre de 1982 que relajasen la tensión y derivando en ocasiones el orden del día hacia temas nuevos, unas veces de interés en sí universal como el terrorismo, pasado por alto en Helsinki, que se había agudizado en los últimos años, otras de carácter marginal como la seguridad del Mediterráneo.

Cuando en julio de 1983 tras conseguir consensuar un documento que como dice J. Fuentes, «reflejaba de modo optimista un momento político poco favorable» entregó su testigo a Viena, ya la atmósfera política internacional iba pronto a iniciar una nueva y definitiva distensión¹⁶.

Un 10 de noviembre de 1982 había muerto Leónidas Brezhnev. El fin de una era, de una «Doctrina», también el ocaso de una generación de políticos pertenecientes a la vieja guardia, gastados en sus ideas y en su orga-nismo, con sus nombres propios: Yuri Andropov (noviembre de 1982-febrero de 1984) y Konstantin Chernenko (febrero de 1984-marzo de 1985).

14. «Los Derechos Humanos fueron la piedra angular de su política exterior». En cada sección de la Secretaría de Estado creó un nuevo puesto para que se ocupase concretamente de los Derechos Humanos en esa determinada área. GLEN, M.; BERNATY, H. *The Carter years. The president and the policy making*. p. 59.

15. FUENTES, J. Op.cit., p. 317.

16. FUENTES, J. Op.cit., p. 160.

Un ruso de 54 años, Mijail Gorbachov, el secretario más joven del Partido Comunista Soviético después de Stalin, se configuró apenas asumió el poder como el hombre nuevo destinado a cambiar los destinos de su país y del mundo. No había pasado un año cuando puso en circulación dos palabras, *Glasnost* (transparencia) y *Perestroika* (nueva estructura), que encerraban las dos consignas revolucionarias del nuevo gobierno: una mayor libertad de información y un nuevo modelo económico del que formarían parte la libertad de comercio y un margen más amplio de propiedad privada.

Tal fue el contexto histórico en el que se abrió la Conferencia de Viena en noviembre de 1986. Ya en su primera sesión el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Edward Shevardnadze, que había sustituido a Andrey Gromiko —otro político de la vieja guardia cuya desaparición de la escena política marcaba la ruptura con el ayer— sorprendió a los miembros de la Conferencia cuando propuso que en 1990 se celebrara en Moscú «una conferencia representativa de los estados participantes en la CSCE para examinar todo el conjunto de sus problemas, incluidos los contactos humanos, la información, la cultura y la educación»¹⁷.

La propuesta cayó como una bomba. Desde Occidente fue acogida con reserva; podía tener dos lecturas: podía marcar el encuentro entre los Derechos Humanos y el nuevo curso político emprendido por Gorbachov y podía ser una simple maniobra de propaganda para convertir en su día a Moscú en la plataforma mundial de unos Derechos Humanos entendidos de acuerdo con la interpretación comunista de los mismos.

Pero el curso de las reuniones de Viena favoreció la primera interpretación. La evolución de la vida política tanto en la Unión Soviética como en el resto de los países del Pacto de Varsovia durante los dos años largos que duró la Conferencia daban a entender claramente que el movimiento hacia una liberalización del régimen comunista era irreversible y que cada uno de sus pasos sintonizaba con el espíritu y la letra de los acuerdos tomados en Helsinki. Así, la resolución de la Conferencia del Partido Comunista Soviético que Gorbachov convocó en junio de 1988 por la que se sustituía al Soviet Supremo por un Congreso de los Diputados del pueblo elegidos democráticamente. ¡Celebradas en marzo de 1989 serían las primeras elecciones libres en la URSS desde 1917!

Por lo demás, dos invitados de excepción, Yuri Orlov y Vladimir Bukovski, los fundadores del «Helsinki Watch» y hasta hacía muy poco tiempo sometidos a prisión podían ser el signo externo de la voluntad de cambio de las nuevas autoridades soviéticas. Ellos hablaban con su sola presencia de un ayer y de un mañana en la política de Derechos Humanos del bloque comunista.

En enero de 1989, fecha en la que se clausura la Conferencia, nadie preveía los acontecimientos del próximo mes de noviembre. Pero cuando estos

17. ESTERIK, C. van; MINNEMA, H. *The Conference that came in from the cold*, en BLOED, A.; DJIK, P. van. *The human dimension of the Helsinki Process. The Viena Follow up*, p.5 y s.

sucedieron se comprendió que estaban en la línea de los acuerdos de Helsinki y de las conferencias de Belgrado-Madrid-Viena, insertas en cada momento en la evolución de la política internacional, tal como la hemos descrito en el presente capítulo¹⁸.

18. Por el curso mismo de los acontecimientos, la Conferencia propuesta por E. Shevardnadze en Moscú para 1990 quedó desplantada. La sustituiría la celebrada en París del 19 al 21 de noviembre de ese mismo año a nivel de jefes de Estado, que dió el paso a la institucionalización de la Conferencia de Helsinki en un nuevo organismo dentro del conjunto de las instituciones europeas. Véase: HERACLIDES, A. *Helsinki II and his aftermath*, p.4 y s.

CAPÍTULO XVI

LA CONFERENCIA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS DE VIENA

1) La naturaleza de la Conferencia Universal de Viena

Llegamos así al último hito importante en esta larga marcha de los Derechos Humanos en la historia universal: la Conferencia Universal de Derechos Humanos celebrada en Viena entre el 14 y el 25 de junio de 1993.

Su naturaleza difiere claramente de las tres iniciativas mayores que habían venido sucediéndose en el campo de los Derechos Humanos a partir de la II Guerra Mundial y que hemos venido estudiando hasta ahora en sendos capítulos, la Declaración Universal de 1948, las dos Convenciones mayores de 1966 y la Conferencia de Helsinki de 1975.

La Conferencia de Viena se distingue de la Declaración Universal de 1948 por su menor rango, no hay que decirlo. Pero también por otra razón de orden formal aunque importante. Estuvo presidida en sus deliberaciones por el método del consenso inaugurado en Helsinki; no podían caber por tanto en ella las abstenciones que a última hora ensombrecieron un tanto el éxito de aquella. Pero el consenso tiene siempre un costo. Y en esta ocasión lo tuvo. Su documento final a fuerza de introducir en él enmiendas y de limar sus frases para que todos cupiesen en él resultó ser un texto que ha podido ser acusado de generalista en exceso y poco comprometido.

Distó también de inscribirse en el género de las Convenciones.

Se apoyó en ellas; trató de ser su prolongación al urgir en diferentes ocasiones su firma/ratificación por parte de los países morosos en aceptar sus compromisos.

Avanzó también en la voluntad de que todas las Convenciones gozasen del protocolo adherido a la Convención de Derechos Políticos y Civiles y que permitía a los particulares levantar sus quejas en casos de no cumplimiento. Pero las resoluciones de la Conferencia de Viena no tendrán el carácter vinculante de las Convenciones. Es cierto que su documento final trata en ocasiones de elevarse a un tono de autoridad con términos como: «es indispensable», «los estados deben» (eliminar el analfabetismo)... Pero los términos más usados son «recomienda», «alienta»...

Finalmente frente a la reducción en su planteamiento y resultados a un solo continente, el europeo, de la Conferencia de Helsinki, esta Conferencia de Viena aspiró desde el primer momento a recoger las inquietudes de cualquiera de los 183 miembros que en aquel momento formaban parte de las Naciones Unidas. De hecho fueron 168 los estados que estuvieron físicamente representados en Viena. Las escasas ausencias correspondieron a algunos miniestados que en todo caso se hicieron representar por terceros; hubo con todo una ausencia significativa: la de África del Sur. Fue invitada pero excusó su presencia alegando sus difíciles relaciones con Naciones Unidas.

Fijada así, bien que por vía de contraste, su naturaleza, ¿cuál o cuáles fueron los estímulos que la provocaron, los caminos que condujeron a ella?

Intervino en primer lugar en la fecha de su celebración (precisamente en el año 1993) un factor meramente formal, y al que ya estamos acostumbrados en nuestros días que sea el soporte inmediato de no pocos acontecimientos institucionales o culturales. El culto a la cronología: los 25, 50, 100 años transcurridos desde un determinado hecho del pasado.

En nuestro caso hasta se rizó un tanto el rizo. Si la Declaración Universal había sido aprobada en 1948 y al cumplirse sus *veinte años* se había convocado una Conferencia Universal de Derechos Humanos en Teherán, parecía lógico que al cumplirse ahora los *veinticinco años* de esta última se la conmemorase con una nueva Conferencia. Así de sencillo.

Sucedió además que la Conferencia de Teherán, pese a algunos resultados positivos, había dejado el mal recuerdo de una frustración. Se engañaron los organizadores cuando eligieron el Irán del Reza Shah Pahlavi como su sede. Creyeron haber dado con un país en clara transición hacia la modernidad y que podía ser un ejemplo para otros países en fase de democratización; pero se encontraron con la cruda realidad de que ya durante las mismas sesiones y sobre todo apenas se cerró la Conferencia se desplomó el decorado de aquella falsa democratización, se hicieron patentes los abusos de la temida Sabak y se inició, alimentada por una implacable represión de los derechos fundamentales, la pendiente hacia el hundimiento del régimen y su sustitución por un fundamentalismo islámico del peor cariz en 1979. De ahí que solo en los primeros momentos y tímidamente apareciera para esta Conferencia Universal de Viena la denominación de II Conferencia Internacional de Derechos Humanos. Era mejor olvidar aquella mala experiencia fracasada. Sin embargo Teherán (1968) actuó en un momento dado como motor de su puesta a punto.

2) Una nueva coyuntura en la historia universal

Pero hubo un segundo factor, éste más enraizado en la realidad, que condujo a la convocatoria de la Conferencia de Viena; fue la conciencia de los grandes cambios que en el orden económico y político, ambos con clara incidencia en los Derechos Humanos, se habían venido produciendo a lo largo de las dos últimas décadas, años setenta y ochenta de nuestro siglo.

Tales eran, la crisis económica mundial que con el encarecimiento del petróleo como punta de lanza en 1973 acabó por afectar a la economía mundial en todos los campos. Su repercusión en el nivel de vida y posibilidades de desarrollo de los países más pobres pronto adquirió caracteres dramáticos: descendieron sus exportaciones de materias primas a los países industrializados; mientras que éstos al mismo tiempo que encarecían sus productos en el mercado mundial urgían a los países deudores, la práctica totalidad de los países pobres, al cumplimiento de sus pagos en la balanza comercial y al vencimiento de los créditos que generosamente les habían otorgado en años de bonanza.

Y como medida de choque, en el plano de las doctrinas económicas, para resolver la crisis emergieron con fuerza en estos años nuevas tesis extraídas del histórico liberalismo, pero presididas en esta ocasión por un duro monetarismo. De un golpe se dio por periclitado el modelo keynesiano que venía imperando desde los años treinta, el del pleno empleo como medio de promover el consumo y con él mantener viva la maquinaria productiva, bien fuera a costa del equilibrio presupuestario y la mayor presencia del Estado en la actividad económica, en la que había entrado para «cebar la bomba»; el de un alto grado de prestaciones sociales cada vez más difícil de sostener, supuesta la inversión de la pirámide de población en los países industriales. J.K. Galbraith ha expresado con su brillantez habitual la rapidez con que se produjo el cambio en los años a los que nos referimos. «Júpiter derriba a los titanes no cuando apilan la montaña sino cuando están colocando la última roca para coronar su tarea. Al expirar el decenio de los sesenta Júpiter aguardaba a que los economistas estuviesen a punto de coronar el edificio keynesiano»¹.

Las consecuencias de este estado de cosas sobre los Derechos Humanos se hicieron pronto sentir.

Como si se tratase de la retirada de un manto de protección, el favorecido por el largo ciclo de expansión de la economía mundial desde el final de la II Guerra Mundial, quedaron ahora al descubierto en toda su precariedad los derechos económicos, sociales y culturales. Si hasta ahora estos derechos habían caminado con el paso lento propio de su naturaleza progresiva y condicionados por las circunstancias de cada país (aquello del «habida cuenta de la organización y recursos de cada Estado» del artículo 22 de la Declaración Universal) ahora lo que se presagiaba era su estancamiento total precisamente en los países que más necesitaban de su cumplimiento.

Las estadísticas resultaban irrefutables. Los 136 000 000 de habitantes de Latinoamérica, esto es, un 41% que vivían por debajo del nivel de la pobreza en 1980, habían pasado a ser a finales de la década 193 000 000, es decir, el 45% de esa misma población. Y ampliando el arco de observación: la deuda de los países en desarrollo que en 1982 había alcanzado ya la cifra de

1. GALBRAITH, J. K. *Historia de la Economía*, p. 280.

943 000 000 000 de dólares y descendiendo a un caso concreto, el desarrollo de Bangladesh estaba condenado a retrasarse diez años².

¿Porque qué sentido podía tener para ellos el derecho al trabajo con que se encabezaba el célebre artículo 23 de la Declaración de 1948 reforzado por el 6 de la Convención correspondiente cuando el 70% de su población activa y en ocasiones aun más se encontraban en situación de paro?

Y enseguida surgió una pregunta. ¿Cabía seguir urgiendo en estos mismos países el cumplimiento de los derechos civiles y políticos, siempre en primera línea de atención por parte de los países más desarrollados? La tesis de principio de la unidad indivisible de los Derechos Humanos quedaba cuando menos en entredicho desde el momento en que uno de los dos se situaba bajo mínimos.

Sucedió además que durante estos años setenta, dominados por la crisis mundial, comenzaron a darse a conocer por su capacidad de resistencia a la misma e incluso por el vigoroso impulso de sus economías un grupo de países asiáticos tipificados hasta entonces, sin mayor precisión, es cierto, como países del Tercer Mundo.

Eran Corea del Sur, Hongkong, Singapur, Taiwan, Malasia; a ellos se añadirían más tarde Tailandia e Indonesia: «Los siete dragones», como comenzó a llamárseles en la jerga internacional.

Ahora bien, estos países no eran precisamente modélicos en el cumplimiento de los derechos civiles y políticos. No podía acusárseles, es cierto, de realizar su despegue económico a costa de un capitalismo salvaje similar a aquel de nuestro mundo occidental en el siglo XIX y comienzos del XX (de acuerdo con el calendario de cada país), el que nos había situado en una plataforma de bienestar capaz de urgir desde ella más cómodamente los derechos civiles y políticos; pero mantenían unas restricciones en materia de libertad de prensa y sindical, de derechos procesales de la persona que no se ajustaban a los contenidos de las declaraciones históricas y concretamente a la Declaración de 1948 en su capítulo de derechos civiles y políticos.

Un país como Malasia, por acudir a un caso y a un texto concreto, de múltiples razas y religiones que justamente acababa de lograr su cohesión, base imprescindible para una estabilidad política y un desarrollo económico, no podía permitirse una libertad total de prensa que podía hacer aflorar viejas heridas entre las distintas comunidades étnicas y culturales.

Ahora bien, de ahí a la puesta en duda de la universalidad de los Derechos Humanos, a la tesis de su relativización en función de las distintas culturas, tradiciones y contexto histórico había sólo un paso. Y ese paso también se dio. El mundo asiático con su milenaria cultura no tenía porqué plegarse a unas reglas de conducta nacidas en su día en el contexto propio de una tradición occidental ajena a la suya³.

2. CHENGRY, H.R. *Restructuring the World Economy* en «Foreign Affairs». Enero 1975, p. 242-264.

3. *Terra Viva*, 15 de junio de 1993, p. 10.

Se precisaba por tanto una doble labor: en primer lugar introducir a estos nuevos interlocutores de poblaciones multimillonarias y creciente peso en el concierto mundial, en el diálogo ya de por sí difícil del equilibrio entre los derechos políticos exigidos por los países del norte y los económico-sociales decaídos en los países pobres y, seguidamente, poner sobre la mesa en toda su complejidad el tema de la universalidad de los Derechos Humanos.

3) El aparato organizativo de los Derechos Humanos *versus* las ONG

Para oponerse a estos nuevos problemas los Derechos Humanos contaban a comienzos de los años ochenta, que es cuando comienzan a formularse con mayor viveza los temas recién apuntados, con dos fuerzas contrapuestas entre sí y por tanto de difícil conciliación: más aún, aquejada cada una de ellas de defectos internos de carácter estructural que debían resolver con anterioridad a su colaboración en el objetivo común que les unía.

Por un lado estaba el árbol frondoso de las organizaciones «oficiales» destinadas a la promoción de los Derechos Humanos.

Nacidas del tronco común de la Carta de San Francisco, como vimos en su momento, habían ido multiplicando a lo largo de los años sus comisiones y subcomisiones, agencias especializadas, comités destinados al cumplimiento de las distintas convenciones, grupos de trabajo dependientes de las comisiones y subcomisiones, los relatores... En total sumaban en la fecha en que nos situamos, 1993, cerca del centenar⁴.

Tal proliferación se había producido no diremos que anárquicamente pero sí sin el suficiente criterio superior de coordinación mutua y economía de medios. Era preciso someterlas a un ejercicio de evaluación de sus resultados; dar también con la fórmula que las coordinase a todas.

La urgencia del problema había hecho que ya con anterioridad a la Conferencia de Viena se crease en 1982 un Centro de Derechos Humanos. Su finalidad sería coordinar a todos estos organismos dispersos. Pero no se le había dotado de suficientes medios. La Conferencia de Viena mostrará repetidamente esta inferioridad y tratará de ver en él, suficientemente dotado, un factor decisivo en la solución de este problema. Pero urgía seguir trabajando en la misma línea y en perspectiva se comentaba ya en fechas inmediatas a la Conferencia la conveniencia de nombrar un alto comisario de los Derechos Humanos que personalmente se responsabilizase de esta labor coordinadora⁵.

La segunda fuerza a la que hemos aludido eran las asociaciones de base nacidas no como las anteriores, consecuencia del desarrollo de un organigrama

4. Una visión de conjunto, aunque todavía incompleta, de esta multiplicidad de organismos que dentro del organigrama de las Naciones Unidas se ocupan de los Derechos Humanos puede verse en ALSTON, P. *The United Nations and Human Rights*, p. 6 y 7.

5. La propuesta fue hecha por Amnesty International ya en la fase previa de preparación de la Conferencia. Véase, COOK, E. *Mecanismos internacionales de protección de los Derechos Humanos*, en *La Revista. Comisión Internacional de Juristas*, p. 34-61.

desde la alta cúspide de NU, sino de abajo arriba, fruto de múltiples iniciativas espontáneas, religiosas, políticas, sociales, culturales... En sí contaban con una larga tradición. Nosotros las hemos seguido en distintos momentos de este libro: aquella Liga de Derechos Humanos de los días mismos de la Revolución, la Cruz Roja de 1859, las Sufragistas, la también llamada Liga de Derechos Humanos, ahora vinculada al *Affaire Dreyfus*, los activos *lobbys* de Dumbarton Oaks y San Francisco⁶.

Pero desde comienzos de los años setenta habían dejado de estar representadas por grupos aislados para convertirse en un auténtico fenómeno social. Como dato significativo podemos señalar que mientras que a Teherán acudieron un centenar escaso, a Viena llegarán 1 200 representantes de 6 000 asociaciones esparcidas en los cinco continentes.

Y a realidad nueva nombre nuevo, la eterna conexión entre lenguaje e historia. Porque en el intermedio había nacido un nombre: eran las Organizaciones no Gubernamentales, las ONG en sigla resumida.

Tal explosión, no es exagerado el término, obedecía a múltiples factores. Enumeremos estos cuatro: eran en primer lugar el efecto de una creciente concienciación de la sociedad en torno a los temas de los Derechos Humanos; también el alibi de la crisis de las iglesias confesionales y paralelamente la consecuencia del desarrollo del humanismo occidental. Influyó también el deterioro creciente de las condiciones de vida principalmente en los países pobres; de ahí que especialmente fuera en ellos donde pronto se multiplicaron. Y finalmente surgieron como los nuevos debeladores de aquel problema de base que arrastraban los Derechos Humanos desde la Declaración de 1948, el de la inmunidad que podía siempre arrogarse el Estado amparado en el artículo 2.7 de la Carta de San Francisco, ante cualquier acusación de violación de los Derechos Humanos. Fracasados otros intentos más institucionales o legales de acabar con esta posición de favor, las ONG entablarían una especie de guerra de guerrillas contra el Estado al que la experiencia señalaba cada vez con más claridad como a su primer agresor.

Pero la misma fundamentación tal como la hemos descrito encerraba un peligro: el de su propagación tan numerosa como incontrolada.

La Fundación Lutzen de Viena organizó y financió en 1985 un primer encuentro entre todas ellas en la isla de Creta. Se reunieron unas ochocientas. Muchas se quedaron sin poder asistir porque ni siquiera se enteraron de la convocatoria que se les hacía. Las desigualdades entre todas ellas podían ir desde la *American Civil Liberties*, con un presupuesto anual de 25 000 000 de dólares y 90 abogados a su servicio, a una Asociación de Mujeres Ruandesas cuyos efectivos no llegaban a 50 y se movía en el reducido círculo de una misión protestante de Kigali⁷. Urgía

6. MARIE, J. B. *La Comisión des Droits de l'homme de l'ONU*, p. 23.

7. STEINER, H. de *Divers partners. Non Governmental*. Véase, TOMUSCHAT, Ch. *Creación de un sistema de enjuiciamiento penal internacional*. En *La Revista. Comisión Internacional de Juristas*, núm 50, p. 61-77.

poner orden en ellas, extraer su denominador común, aprovechar todo su potencial.

Pero existía además otro problema que en su momento anunciamos: el de su conexión con las organizaciones unosianas de Derechos Humanos que hasta los años setenta detentaban el protagonismo en la lucha por los Derechos Humanos, ¿Habrían de ser meras colaboradoras, ajenas a la toma de decisiones? No era fácil que se resignaran a ello. Siempre podían argüir que eran ellas quienes vivían más próximas a la realidad, las más capaces por tanto de aportar información veraz sobre cualquier problema relacionado con los Derechos Humanos en un determinado país y, sobre todo, las que cargaban, a veces con el sacrificio de sus propias vidas en la lucha por la defensa de los Derechos Humanos.

A la altura de 1993 se había llegado a que un grupo reducido de ellas tuviera un voto consultivo en las reuniones del Consejo Económico y Social y a través de él, en los organismos dependientes que el Consejo juzgase conveniente. Pero ni ellas se daban por satisfechas ni objetivamente era suficiente.

4) La última distensión en la Guerra Fría y la Conferencia de Viena

La Conferencia Universal de Viena de Derechos Humanos nació, pues, de la imperiosa necesidad de hacer frente a toda esta serie de problemas que habían ido madurando en los quince años que transcurren entre 1973 y 1990 y que en caso de no recibir una solución a corto plazo podían pudrirse internamente y dejar en vía muerta esta gran esperanza que en un horizonte de desfondamiento general de valores tradicionales se abría para la sociedad universal de fin de siglo.

Pero había que encontrar la fecha, el momento adecuado. En principio Helsinki había dado una pauta. Supuesto el ciclo mayor de Guerra Fría en el que la vida internacional estaba inserta convenía aprovechar alguno de esos espacios menores de distensión que intermitentemente se habían introducido en ella.

Serán las medidas liberalizadoras de Gorbachov entre 1985 y 1989 las que infundan una primera esperanza. Aquella Conferencia de Viena, la tercera de las que continuaron el espíritu de Helsinki que se celebró entre noviembre de 1986 y enero de 1989 y que estudiamos en el anterior capítulo, comenzaba a despejar el horizonte. Pero se quedó en puertas. Fue en el otoño de ese mismo año de 1989 cuando sucedió lo imprevisible-previsto. Tenía que suceder, podía suceder, pero nadie sospechó que aquel encierro de 35 000 ciudadanos checos en la embajada de Alemania Occidental en Praga en los últimos días de septiembre de 1989, solicitando vía libre para salir de su país, iba a suponer la piedrecita que deslizándose por una vertiente de fallos estructurales del sistema iba a terminar en el plazo de un mes con el colapso general del régimen comunista.

Ahora sí que había llegado el momento.

Todo parecía augurar una nueva era en la vida internacional y en conse-

cuencia el momento favorable para la convocatoria de la Conferencia. Las energías que hasta el momento se habían gastado en una confrontación ideológica entre los dos bloques podían emplearse en la construcción de ese nuevo orden internacional que venía proclamándose en los últimos años. Los recursos económicos hasta ahora desviados hacia la fabricación de armamento frente al siempre previsible conflicto armado podían ahora dirigirse íntegramente a la causa de los Derechos Humanos, concretamente de los derechos económicos y sociales en esa amplia zona del globo denominada el Sur y caracterizada por la extrema pobreza. Así fue como el 18 de diciembre de 1990 la Asamblea General, previa consulta con los estados miembros de las Naciones Unidas, las agencias especializadas y las máximas organizaciones oficiales de los Derechos humanos, por su Resolución 45/155, realizó la solemne y definitiva convocatoria de la Conferencia largamente anunciada⁸.

5) La puesta a punto y el desarrollo de la Conferencia

Dos años y medio transcurrieron con todo, desde que se convocó la Conferencia hasta que se hizo realidad.

En ellos se hicieron más patentes esos problemas internos que aquejaban a las dos fuerzas con que contaban los Derechos Humanos y a los que acabamos de aludir. Merece la pena que las explicitemos aunque sea con brevedad.

Un llamado Comité de Preparación representante de las altas instancias organizativas de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas, no fue capaz a lo largo de tres reuniones consecutivas entre septiembre de 1991 y septiembre de 1992 de ponerse de acuerdo en el orden del día, en el lugar en que se celebraría la Conferencia y menos aún en el documento-base de las discusiones. Pero sobre todo se negó en redondo a admitir en ella una participación activa de las ONG; su función se reduciría a la de meros observadores.

Fue el momento en el que entraron al relevo las conferencias regionales⁹. Europa no quiso sumarse a ellas. Era una manera de protestar por el desaire que su convocatoria suponía al fracasado Comité de Preparación en el que su influencia era mayor.

Pero no cabía duda de que estas conferencias regionales tenían la ventaja de que partían de una realidad inmediata y de que era más difícil prescindir en ellas de las ONG arraigadas por su naturaleza en la vida de la respectiva región. El inconveniente estaba en que sus enfoques y sus prioridades no eran coincidentes.

Así por ejemplo, mientras que los países asiáticos para eludir otros asuntos que pudieran comprometerles (libertad de prensa, desigualdad de trato de

8. El texto de la Resolución de la Asamblea General de NU fechada el 10 de diciembre de 1990 por la que se convoca la Conferencia puede verse, en «Moniteur. Droits de l'Homme» mayo de 1993, p. 5.

9. Se reunieron por continentes en Túnez, San José de Costa Rica y Bangkok y en el breve espacio de tiempo comprendido entre noviembre de 1992 y febrero 1993.

la mujer) trataban de subrayar temas como el *apartheid* y el terrorismo, los representantes de América Latina fijaban más su atención en el peso de la deuda externa que les impedía remontar su situación de pobreza y llamaban por vez primera la atención de los pueblos aborígenes. África por su parte ponía el mayor énfasis en impulsar el derecho al desarrollo.

Fue nuevamente la Secretaría General de la ONU quien entrado ya el año 1993 se decidió a recoger y aunar las sugerencias de las conferencias regionales, suplir los vacíos dejados por unas y otras y elaborar el orden del día y el definitivo documento básico que se pondría a debate en el seno de la Conferencia.

Sólo faltaba fijar su sede. Se pensó en un primer momento en algún país pobre. Pero se vio la dificultad de hacer frente a los problemas de infraestructura que una conferencia de tales dimensiones podía plantear. Berlín fue también candidata en su momento. Pero pareció que era conceder demasiado a la coyuntura política que se vivía. Finalmente Viena, con su posición geográfica en el centro de esos dos bloques que después de medio siglo rompían muros y telones, con su tradición de neutralidad, también con su experiencia congresista (la magnitud y variedad de los asistentes suponía un reto difícilmente superable para una ciudad menos experimentada en este tipo de actos), fue la ciudad elegida.

Nada menos que 9 000 personas entre miembros de las delegaciones oficiales, representantes de las ONG y periodistas, se congregaron en torno al moderno edificio del *Austria Center* para inaugurar el 14 de junio la esperada conferencia.

Desde el primer momento se advirtieron que simultáneamente iban a tener lugar tres conferencias distintas.

En el piso noble del *Austria Center* y en su gran sala de reuniones ocuparon su sitio las representaciones oficiales. Con todo, 550 de sus 3 000 localidades quedaron reservadas para las ONG, en calidad de meros observadores. Por su tribuna fueron desfilando los portavoces de los respectivos gobiernos. Como era de esperar cada uno intentaba ofrecer una visión positiva del grado de realización de los Derechos Humanos en su país.

En esa misma planta noble y en una sala aneja de menores proporciones se instaló un llamado Comité de Redacción compuesto de doscientas personas. Su tarea consistió en contrastar el documento base remitido desde la Secretaría General de Naciones Unidas con las enmiendas enviadas con anterioridad o introducidas a lo largo de la semana por las representaciones oficiales y por las setenta ONG, presentes aquí con voz y voto. En el corto espacio de siete días habían de llevarlo al buen puerto de un texto final consensuado.

Una segunda Conferencia era la que simultáneamente se desarrollaba en el subsuelo del *Austria Center*. De él tomaron posesión desde el primer día los miembros de esas 1 200 ONG que habían acudido a Viena con la ilusión, poco realista es cierto, de participar más directamente en la Conferencia y que no pertenecían al reducido grupo de los observadores del salón de reuniones plenarios o de los miembros activos del Comité de Redacción.

Rápidamente inundaron el amplio local de tenderetes, compartimentos en los que diariamente se organizaban simpósiums de los temas más variados, mostradores en los que cada ONG daba a conocer sus actividades, exposiciones de fotos, pequeñas representaciones teatrales, todo dentro de un ambiente presidido por la espontaneidad y la autenticidad. En lenguaje internacional, un *happening*¹⁰.

Su principal objetivo era transmitir a sus representantes en el Comité de Redacción su talante de avanzadilla en la defensa de los Derechos Humanos para que se reflejase en el mayor grado posible en cada uno de los párrafos del documento oficial.

Finalmente fuera del edificio, tercera Conferencia, se encontraban una serie de tiendas de campaña que agrupaban a quienes por una u otra razón querían manifestar su oposición a la Conferencia en los términos en que se estaba desarrollando: grupos marginales o simplemente más radicalizados dentro de las ONG, representantes de minorías oprimidas, como el caso de los kurdos, del Tíbet...

Pasaban los días y más allá de incidentes menores, tales como la intervención discutida del presidente Carter y el boicoteo oficial a la presencia del Dalai Lama, el objetivo último en el que todos tenían puestos sus ojos y del que en definitiva dependía el éxito de la Conferencia era el documento final en el que, sujeto a mil presiones, trabajaba sin descanso el Comité de Redacción. Hasta trescientos paréntesis, expresión de otras tantas enmiendas, llegó a contabilizar el texto original. Por fin se consiguió llegar a fijar un texto capaz de ser asumido por los representantes oficiales de los 183 países reunidos.

4) El documento final o el resultado de la Conferencia

Como era de esperar entraron en él aquellos cuatro problemas principales que preocupaban a todos y también los dividían: 1) La universalidad de los Derechos Humanos. 2) El derecho al desarrollo como expresión actualizada del tradicional retraso en el cumplimiento de los derechos económicos y sociales. 3) La coordinación entre los distintos organismos de las Naciones Unidas dedicados a la promoción y defensa de los Derechos Humanos. 4) La oficialización, si queremos así llamarla, de las ONG.

1) La universalidad de los Derechos Humanos fue tal vez el que tuvo una cabida menor en términos cuantitativos. Sin duda actuaban contra ella la actitud de reserva de los países asiáticos con la connivencia de los africanos e incluso de sectores de latinoamérica a quienes no podía disgustar cualquier crítica al imperialismo espiritual de Occidente. Tuvo en cambio la ventaja de que se salvó una formulación que llama la atención en el conjunto del documento por su contundencia. El párrafo 1.32 decía: «La Conferencia Mundial de los

10. Precisamente uno de los documentos más completos para el seguimiento de la Conferencia, sin que obste para ello su óptica crítica o mejor «onegista» es el periódico «Terra Viva. The Independent Daily of the World Conference of Human Rights», salido de este piso inferior del Austria Center. Él nos ha guiado en la parte informativa de este capítulo.

Derechos Humanos reafirma la importancia de garantizar la universalidad, objetividad y no selectividad del examen de las cuestiones de Derechos Humanos¹¹.

2) En cambio el derecho al desarrollo encontró en el documento final un espacio muy amplio, lleno de riqueza y matices.

Se le introduce desde los primeros párrafos (1.8) ligado a las «libertades fundamentales» en un régimen de mutua interdependencia. Seguidamente se le apunta con una serie de adjetivos que lo elevan al grado más alto de apreciación. Es «universal», «inalienable»; es «parte integrante de los Derechos Humanos fundamentales», «propicia el disfrute de todos los Derechos Humanos» (1.10). Desde esta altura se inicia el descenso a aplicaciones concretas.

Así se recomienda (1.12) «aliviar la carga externa de los países en desarrollo», «poner fin a la pobreza extrema» (1.25); y en la línea de una constante preocupación por la mujer que recorre todo el documento «pide encarecidamente medidas globales en favor de la mujer con miras a lograr su desarrollo» (2.36).

3) Pero el tema, dentro de los que se introducen como novedad, que encuentra una mayor presencia en los cien párrafos de que consta el documento, es el de la coordinación de los múltiples organismos de las Naciones Unidas. Muestra de la indudable preocupación y responsabilidad directa que le incumbía a las Naciones Unidas, organizadoras de la Conferencia. Difícilmente podían urgir a los demás si ella no cumplía. Términos como «simplificar», «no duplicar», «racionalizar» y desde luego «coordinar» los organismos existentes no son sino intentos de abordar el tema desde todos sus ángulos. Más aún, en otro momento habla de la necesidad de someter a evaluación a esos organismos con la finalidad natural de suprimirlos si no son necesarios y corregir sus deficiencias si están infrautilizados.

Como es natural no cierra la puerta a que se creen nuevos organismos. Pero en este caso después de ser sometidos a los filtros necesarios (2.6). Se acabó si alguna vez la hubo con la proliferación espontánea.

Es en este contexto en el que hacen su aparición el Centro de Derechos Humanos de reciente creación como vimos y destinado precisamente a cumplir esta tarea de coordinación, y la figura del Comisario de Derechos Humanos, entendido como la persona responsable de esta tarea unificadora.

En cuanto al primero los nueve años transcurridos han hecho patentes su mayor debilidad: la falta de recursos con que cuenta. En cuanto al segundo solicita expresamente a la Asamblea de las Naciones Unidas que en su reunión cuarenta y ocho, la que se celebrará en el próximo mes de diciembre, «estudie con carácter prioritario la cuestión de la creación de un cargo de alto comisario para los Derechos Humanos» (2.18).

4) Junto a estos organismos oficiales para la defensa de los Derechos

11. El texto del documento íntegro puede verse en *La Revista. Comisión Internacional de Juristas* ya citada, p. 123-147. A su numeración corresponde la que nosotros ponemos entre paréntesis.

Humanos que la Conferencia quiere que salgan de ella rejuvenecidos, discurren a lo largo del documento, codo con codo como sucedía en la realidad, las organizaciones no Gubernamentales u organizaciones humanitarias, como en ocasiones se las denomina. Entran pronto en escena (1.13) como piezas «indispensables» para «crear condiciones favorables... al disfrute pleno y efectivo de los Derechos Humanos». A ellas recurrirá cuantas veces se trate de derechos que tienen un riesgo mayor de ser contravenidos o que necesitan un particular impulso, como la discriminación racial (1.15) o las violaciones que sufre el colectivo de los refugiados (1.23) o la promoción del derecho al desarrollo (2.73)... Pero llega un momento en que el documento parece sentirse obligado a abordarlas de manera más directa.

Así sucede en un extenso párrafo, el 2.38, que viene a ser un prontuario de tales organizaciones. Se parte de un elogioso reconocimiento a su labor, en las cinco grandes áreas de promoción, propaganda (usa la fórmula de que tratan de «acrecentar el interés público»), enseñanza, capacitación e investigación. Pero a continuación se introduce un doble viraje que indudablemente traduce las tensiones que sobre este tema sabemos se suscitaron en el Comité de Redacción. Casi suena a varapalo la expresión de que la «responsabilidad primordial en la normativa de los Derechos Humanos no les corresponde a ellas sino al Estado». Pero seguidamente dice también con cierto aire de denuncia que esos mismos estados tienen la obligación de no entorpecer su labor sino concederles la libertad natural propia de cualquier individuo u organización y más expresamente manifiesta el derecho de las ONG de «gozar de la protección de las leyes nacionales». Y porque su número y espontaneidad había dado pie a que bajo sus siglas se introdujeran organizaciones con fines espúreos, enmarca a las verdaderas ONG en los límites «de los propósitos y principios de las Naciones Unidas».

Tal es el núcleo principal del documento, especie de cuatríplico, rico en contenido de fondo y en matices con el que culminó la Conferencia y que de por sí hubiera bastado para valorar muy positivamente sus resultados.

Pero dentro de él encontraron también cabida un repertorio de temas puntuales a su vez importantes y que clasificaremos en cuatro grupos en función de su procedencia o razón de ser.

1) Unos obedecen a corrientes profundas de preocupación en la historia cuando menos reciente de los Derechos Humanos y que la historia más inmediata no ha hecho sino acentuar su gravedad: es el caso de los derechos de la mujer, de la condena de la tortura, de la problemática de los refugiados, del derecho a la autodeterminación, que emergen una y otra vez en él. Este último, el de la autodeterminación, no avanzaba un paso más en relación con las posiciones mantenidas en las dos convenciones y en el Acta de Helsinki. En 1.2, después de explayarse en expresiones como «el derecho inalienable a la libre determinación» y de subrayar la importancia efectiva de este derecho, cerraba el paso a «quebrantar o menoscabar la integridad territorial o unidad política de estados» que gocen de un régimen de gobierno representativo.

2) Otras se refieren a hechos circunscritos a espacios geográficos concre-

tos, pero que han impactado profundamente en la conciencia universal. Es el caso de la alusión a los «desaparecidos de trágico y reciente recuerdo en los países del cono sur de América Latina» (2.62) o a la «limpieza étnica» de la que llegaban en los días mismos de la Conferencia testimonios irrefutables desde la antigua Yugoslavia (1.28 y 2.23 y 24). Esta última referencia tiene la importancia de que da pie para recoger un tema diríase que perdido desde los días inmediatos a la II Guerra Mundial pero que parecía llegado el momento de plantear de forma definitiva. Una de las más prestigiosas ONG, la Comisión Internacional de Juristas, se constituirá en su particular defensora: la necesidad de crear un tribunal internacional para juzgar e imponer penas a los atentados mayores contra los Derechos Humanos, concretamente contra esta limpieza étnica. (2.23)¹².

3) Un tercer apartado es el que corresponde a la percepción de nuevos derechos vistos desde el envés de su violación y que hasta ahora no habían sido detectados por esa conciencia universal e innata como explicamos en el segundo capítulo que la humanidad tiene sobre la dignidad de la persona humana en toda su amplitud.

Siempre había habido discapacitados; pero ninguna Declaración, ningún documento importante en materia de Derechos Humanos, se había ocupado de ellos. En Viena se rompió una primera lanza al afirmar con rotundidad en uno de esos momentos en los que el documento parece olvidar su estilo solemne y formal: «El lugar de las personas discapacitadas está en todas partes» (2.63), alusión no sólo a la marginación sufrida por este colectivo para entrar en el mercado de trabajo sino más concretamente a tantas escaleras sin rampa contigua, a los medios de comunicación hablados sin un comunicador vía gestual, deficiencias aun hoy comunes incluso en países que se tienen por más avanzados en materia de derechos personales. Toda una página casi en blanco en el libro de los Derechos Humanos que Viena nos invitaba a continuar escribiendo.

Algo semejante habría que decir de los pueblos indígenas, esas poblaciones residuales de América, Asia, África, Oceanía, supervivientes después de cuatro siglos de las agresiones físicas y culturales que admitidas todas las contrapartidas, comenzaron a sufrir por los europeos desde comienzos de la Edad Moderna. Estaba reciente el Quinto Centenario del Descubrimiento que había suscitado como reacción a la euforia común a las celebraciones una corriente revisionista desde algunos sectores comprometidos de la sociedad occidental y unida a ella la primera toma de conciencia de los miembros mismos de este colectivo en la reciente Conferencia de Bergen. Fuera de aquella alusión de la Declaración de 1793 hecha por iniciativa de Condorcet y con la mira puesta en la población haitiana, no encontramos ninguna otra referencia a ellos en los documentos mayores sobre Derechos Humanos. Ahora sí. La Conferencia los valora en primer lugar «por su contribución al desarrollo y al pluralismo

12. Véase TOMUSCHAT, Ch. *Creación de un sistema de enjuiciamiento penal internacional*. En *La Revista. Comisión Internacional de Juristas*, núm. 50, p. 61-77.

de la sociedad» (1.20) para seguidamente «instar a los estados para que velen por la plena y libre participación de los pueblos indígenas en todos los aspectos de la sociedad» (2.31). Más aún, tratará de que este revulsivo nacido al calor de una fecha no muera sino que suponga el inicio de un movimiento amplio y profundo. Así propondrá recomendar a las Naciones Unidas que establezcan «un decenio internacional de las poblaciones indígenas que comience en 1994» (2.32). Pero hay un último descubrimiento en ese horizonte de los Derechos Humanos que siempre se ensancha y que merece ser especialmente destacado. Es el que se refiere a la infancia.

Hasta tiempos muy próximos este sector tan numeroso como particularmente débil y sujeto a agresiones no había encontrado el puesto autónomo, por así decirlo, que se merecía en la doctrina de los Derechos Humanos, los artículos 25 y 26 de la Declaración de 1948 se habían ocupado de ellos en el contexto de la familia y en el marco de una política educativa.

Las dos convenciones de 1966 prácticamente los ignoraron. Por fin en fecha tardía acababa de nacer en 1991 la Convención sobre los Derechos del Niño. La Conferencia de Viena trata de recoger esta onda e iniciar un movimiento de profundización y concreción de estos derechos.

Con la expresión, que más parece un eslogan, «los niños ante todo» se abre el primero de los nueve artículos que el documento va a dedicar a la infancia (2.45-53). Haciendo pie en la citada Convención pide a los países que aún no lo han firmado/ratificado que lo hagan sin tardar.

Y a continuación inicia un descenso hacia ese oscuro y hondo pozo en que en estos años finales del siglo XX se encuentra sumida la infancia, particularmente en los países más pobres.

Se citan expresamente su alto grado de mortalidad, el analfabetismo, la desnutrición (2.47); no se olvida de todo el repertorio de abusos que giran en torno a la prostitución, la pornografía, la venta de órganos (2.48). Atiende de un modo especial a las consecuencias mayores que sufren en caso de guerras e introduce una cláusula que pide «se estudie» (no más) la limitación a los 18 años la edad para poder ser enrolado en formaciones militares (2.50). Y en un último intento de agotar el análisis llega a desgajar de la infancia en general a las niñas, víctimas por razones de su sexo de un mayor abandono y en ocasiones de agresiones específicas. De un modo velado aunque suficientemente inteligible se alude a las prácticas de eliminación sistemática de la mujer en el momento de nacer en determinadas civilizaciones asiáticas (2.49).

Hasta aquí un análisis, necesariamente incompleto, del documento que quintaesenció la Conferencia Universal de Derechos de Viena de 1993. Y decimos, afortunadamente, porque ello demuestra la riqueza y densidad de su contenido. A veces semeja el odre a punto de reventar porque en él no cabe cuanto a la altura de 1993 se pudiera y debiera decir sobre los Derechos Humanos. Así se entiende que temas como los que se refieren a los recientes descubrimientos de la «bioética» (1.11) o al «tráfico de drogas» (1.17), sólo encuentren una mención mínima, sin desarrollo alguno. Más aún, otros como el de

la eutanasia o el del control del tráfico de armas, en toda su amplitud, están enteramente ausentes.

Ellos llaman a las puertas de esa nueva Conferencia de Derechos Humanos que el mismo documento que analizamos en su último párrafo anuncia para el año 1998, cincuentenario de la Declaración Universal y que llegado el momento se ha juzgado más oportuno cancelar. Un capítulo de la historia abierta de los Derechos Humanos, que también es historia y que en el próximo capítulo intentaremos abordar.

CAPÍTULO XVII DESPUÉS DE LA CONFERENCIA DE VIENA

1) «Pisando la raya del presente»

Al llegar al final de nuestro trabajo nos agrada recoger aquella formulación expresada en el capítulo I cuando tratábamos de sacar el máximo partido a la aportación de la historia a los Derechos Humanos. Allí dejamos asentado que es ella, entre las distintas ciencias humanas, la que tiene la responsabilidad más directa sobre ese mañana que siempre pende sobre nosotros, la que «pisa la raya del presente».

Ello quiere decir que nos ha llegado el momento de dar el último tirón, de cubrir los cinco años, todavía escasos, transcurridos desde junio de 1993 hasta hoy.

La Conferencia de Viena se cerró en general con una atmósfera de optimismo¹. Se había podido contar con una participación masiva de los estados y un número muy elevado de organizaciones no gubernamentales; se había llegado a aprobar por consenso, entendido éste como «ausencia de objeciones formales», una «Declaración y Programa de Acción»: las dos cosas, Declaración por su contenido doctrinal y Programa por lo que encerraba de propuestas de acción capaces de incentivar el desarrollo de los Derechos Humanos en los años por venir.

Expresión característica de ese horizonte de esperanza fue el juicio que sobre ella emitió la Comisión Internacional de Juristas: «La Conferencia de Viena habrá de ser recordada como el comienzo de un proceso renovador de promoción y protección de los Derechos Humanos en todo el mundo»².

Ahora bien, no es extraño que al hilo de los meses y de los días el capital de

1. Decimos «en general», porque no faltaron algunas voces que criticaron su escasa efectividad, concretamente el derroche de tiempo y dinero empleado en su puesta a punto frente a unos escasos resultados. SCHMIDT, M. G. «Ratifica dello status quo o progetto per il XXI secolo? La recente conferenza mondiale sui diritti dell'uomo». En *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, mayo-agosto de 1993, p. 400.
2. *La Revista. Comisión Internacional de Juristas*. P. 120.

ilusiones acumulado en Viena se haya visto sujeto al marcaje por su naturaleza siempre severo de la realidad y que una apreciación más ajustada de lo sucedido a partir de junio de 1993 nos hable de un haber y un debe en el balance final.

Cuenta en primer lugar en el haber el cumplimiento de dos objetivos especialmente buscados desde la convocatoria de la Conferencia y registrados con claridad en su Declaración-Programa: la creación de un Alto Comisario de Derechos Humanos y la aprobación de un estatuto que regulara los derechos y las obligaciones de las ONG en relación con las Naciones Unidas.

2) El nuevo comisario/a de Derechos Humanos

Ya en el mismo año de 1993, la Asamblea General de NU aprobó en su sesión anual una resolución por la que se creaba el puesto de Alto Comisario para los Derechos Humanos.

Tendría el rango de Secretario/a Adjunto al Secretario de las Naciones Unidas, quien delegaría en el nuevo cargo todas aquellas tareas que dentro de la Alta Organización se refieren a los Derechos Humanos. Concretamente se le asignaba, «coordinar los relevantes programas que en orden a la educación y pública información sobre Derechos Humanos emprenden las Naciones Unidas así como coordinar también las actividades de promoción y protección de esos mismos derechos y racionalizar, adaptar, fortalecer y hacer más eficiente toda la maquinaria (fijémonos en el término que usa) de las Naciones Unidas en el campo de los Derechos Humanos»³.

También, sin pérdida de tiempo, el entonces Secretario General de la ONU, Butros Butros-Gali, nombró en febrero de 1994 para desempeñar la nueva función al diplomático ecuatoriano José Ayala Lasso. Su toma de posesión tuvo lugar el 5 de abril.

Hasta aquí el haber; pero el debe comenzó a hacerse sentir cuando a medida que se acercaba el cumplimiento de los cuatro años de mandato de Butros Butros-Gali, lo que habría de suceder en diciembre de 1996, se fueron conociendo las dificultades que el diplomático egipcio iba a encontrar para su reelección.

Las sospechas se confirmaron cuando el 20 de noviembre de este último año el Consejo de Seguridad, destinado a recomendar, en virtud del artículo 97 de la Carta, a la Asamblea General la persona del Secretario General de la Organización, para el próximo cuatrienio, negó su confianza a Butros Butros-Gali y optó por un hombre nuevo, el ganeano Kofi Annan.

La estrecha relación por la naturaleza del cargo entre el Secretario General y su nuevo Secretario General Adjunto, el Comisario de Derechos Humanos, hizo que ya a lo largo de 1996 el primer impulso con que emprendió su labor Ayala Lasso perdiera vigor y que éste, una vez conocida la votación del Consejo

3. Internet (en la bibliografía, damos su página web). Dentro de él: «Related Links».

de Seguridad, contraria a la reelección de Butros Butros-Gali, presentara su dimisión. Tras un período de interregno, Kofi Annan designó para sustituirle a quien había sido hasta hacía muy poco presidenta de la República de Irlanda, Mrs. Mary Robinson. Su toma de posesión tuvo lugar en septiembre de 1997.

Las consecuencias de este episodio de alta política *onusiana* se desprenden por sí mismas. Se habían perdido o cuando menos se habían debilitado las primeras energías de tan importante iniciativa. En otros términos, ha faltado continuidad en el cargo.

Es cierto que bajo el mandato de Ayala de Lasso se llevó a cabo la operación que mitigó la crisis de Ruanda en la primavera-verano de 1995; que en sus dos años escasos de mandato tuvo tiempo para enviar a requerimiento de los tres países bálticos, así como a Nepal y Malawi, equipos de trabajo con el fin de asesorar a estos países en el proceso emprendido de democratización política. Era importante que dicho proceso se nutriese desde el primer momento del espíritu de los Derechos Humanos; que la normativa sobre su cumplimiento impregnase la nueva legislación. Tuvo también tiempo para abrir veintitrés oficinas de Derechos Humanos en puntos especialmente sensibles de los cinco continentes, lo que en términos de alta política se denominó la *diplomacia preventiva*⁴.

De la nueva comisaría podemos decir todavía poco como corto es el espacio de tiempo que lleva al frente de la misma.

Sí que puede anotarse, nuevamente en el renglón del haber, el dinamismo que ha impreso al Centro de Derechos Humanos iniciando en primer lugar su reestructuración interna con vistas a una mayor eficacia y emprendiendo una campaña de visitas a diversos puntos estratégicos de los cinco continentes, con el fin de dar a conocer el protagonismo del Centro de Derechos Humanos y sus líneas de actuación inmediata.

Destacan entre éstas la voluntad de que se cumpla el objetivo de Viena de lograr una «interrelación e interdependencia» entre los Derechos Humanos políticos y los económicos y sociales. En su opinión el saldo hoy día a nivel mundial es negativo en favor de los últimos y entiende que su misión es forzar el desarrollo de estos últimos hasta conseguir la tanto tiempo esperada línea de igualdad. Y en otro orden destaca una decisión firmemente tomada: ante algunas voces que proponían preparar una nueva Declaración con vistas al próximo milenio se ha negado a secundar tal iniciativa⁵.

Es preciso que nos detengamos brevemente en este punto, ya que nos hemos movido en su problemática a lo largo de estas páginas. Al argumento válido de que aún puede explotarse mejor el rico contenido de la Declaración de 1948, se sobrepone la enorme dificultad que hoy supondría poner de acuer-

4. ZAYAS, M., de *Derechos Humanos y Naciones Unidas*, p. 18.

5. Internet. Dentro de él, *News*. Ocupa el centro de la página web y va recogiendo las distintas intervenciones de Mrs. Mary Robinson.

do a los 185 países, o si queremos a los diez grandes modelos culturales en los que estos 185 países se alinean, sobre temas tan imprescindibles de ser tratados en una Declaración de nuestros días, como la valoración de la familia entendida como «el elemento natural y fundamental de la sociedad» (artículo 16.3), para no entrar en temas nuevos como la manipulación genética o la eutanasia... Es preciso notar además un factor que diferenciaría la hipotética nueva Declaración de la que se consiguió aprobar en 1948 en la cámara aislante de unas sesiones internas de trabajo: la obligada inmersión en nuestros días del proceso de elaboración del nuevo texto en un mundo mediático.

3) El estatuto de las ONG de 15 de julio de 1996

Un segundo logro conseguido después de la Conferencia de Viena ha sido la aprobación de un nuevo estatuto para las ONG.

En este caso la reacción de la alta organización no ha sido tan rápida. Era un tema que pedía una mayor reflexión.

Fue el 15 de julio de 1996 cuando el Consejo Económico y Social aprobaba una resolución sobre «las relaciones con fines de consulta entre la Organización de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales» que el 15 de diciembre del mismo año recibiría la definitiva aprobación de la Asamblea General.

Estamos ante un documento que frente a «la diversidad de las ONG y su amplitud de competencias», como se lee en su preámbulo, trata en primer lugar de fijar su verdadera carta de identidad.

Así, pide que su actividad se encuadre en los fines de las Naciones Unidas; que cuenten con una sede fija en la que haya un mínimo aparato administrativo con el que las Naciones Unidas, a través del Comité dedicado a ellas pueda relacionarse; que se hayan dado unos estatutos de cuyo texto habrán de remitir una copia a dicho Comité, como condición previa a su aceptación; que cada cuatro años habrán de enviar un informe sobre las actividades llevadas a cabo durante ese tiempo; que su organización interna sea democrática, y dos puntos en los que insiste de una manera especial, que demuestren una transparencia plena en el origen de sus fondos y que cuiden su independencia en su relación con los poderes públicos.

Respecto a este segundo punto el documento toma aires de definición académica al decir en su artículo 12 que «se considera una ONG aquella organización no constituida por una entidad pública ni por la vía de un acuerdo intergubernamental, sin que obste el que formen parte de ella miembros designados por las autoridades públicas, a condición de que dichos miembros no entorpezcan su libertad de expresión».

Supuesta esta tipificación preliminar deja claro para cuantas ONG sean aprobadas por la Secretaría de las Naciones Unidas, a través de su Comité, su función estrictamente consultiva. Para ello se apoya en los artículos 69, 70 y 71 de la Carta de las NU, particularmente en el 70, que introduce la expresión «sin derecho a voto» y en el 71, en el que se alude concretamente a «los arre-

glos adecuados que ha de hacer el Consejo Económico y Social para celebrar consultas con las organizaciones no gubernamentales».

Función consultiva que variará según un criterio, el del peso específico de la ONG en cuestión. El documento descuelga por decirlo así de las ONG reconocidas en su plenitud, a un amplio bloque de ONG, bien sean de carácter general, bien especializadas en sus objetivos, pero que o por su reciente fundación o por un cumplimiento más débil de las condiciones expuestas más arriba, pasan a encuadrarse en un nivel inferior; se las denominará «ONG de la lista».

Son evidentemente las primeras, las reconocidas en su plenitud, las que cuentan con mayores atribuciones. Se trata de que su función consultiva no signifique reducir las a convidados de piedra en las instancias de la alta organización, particularmente en el Consejo Económico Social, que es el que el documento designa como su lugar natural de actuación.

En concreto se les garantiza que dicho Consejo Económico y Social habrá de comunicarles con la debida antelación el orden del día de sus sesiones; más aún, una vez éste conocido se les faculta para solicitar que se añada un nuevo tema de discusión no previsto. Seguidamente, podrán enviar comunicaciones escritas sobre cualquiera de los puntos del orden del día, sin otras limitaciones que el que estén redactados en alguna de las lenguas oficiales de NU y que, salvo casos especiales, no rebasen las 2 000 palabras. Si el Comité lo juzga conveniente podrán apoyar el contenido de la Comunicación mediante una intervención oral.

Las ONG de la lista sólo podrán evacuar consulta en el caso de que les sea solicitada expresamente. De ser así, se cumplirán con ellas los mismos requisitos de envío previo del orden del día, posibilidad de enviar comunicaciones y si es necesario complementarla con una presencia física en las sesiones y una exposición oral.

La reacción de las ONG ha sido fundamentalmente positiva. Naturalmente que su techo de aspiraciones era y sigue siendo mayor; pero son conscientes de que cuentan con unas reglas de juego a las que NU y ellas habrán de atenerse. Por otra parte un seguimiento de las sesiones celebradas por los distintos comités que controlan las que nosotros hemos denominado las dos convenciones mayores (la de Derechos Civiles y Políticos y la de Derechos Económicos Sociales y Culturales), demuestran que se ha elevado el techo de aceptación de sus propuestas con relación a etapas anteriores⁶.

4) Otras ilusiones no cumplidas

Junto a estas dos realizaciones cumplidas y en su medida abiertas a un futuro esperanzador quedan otros puntos oscuros que rebajan el nivel de cumplimiento de la Conferencia de Viena. Son ellos los que además nos sitúan ante algunos de los problemas más actuales sobre Derechos Humanos.

6. Véase concretamente el *Moniteur des Droits de l'homme*, abril de 1997, p. 29 y s.

Aquella llamada a la firma de las distintas convenciones emanadas de las Naciones Unidas, particularmente a las dos mayores de 1966, ha tenido muy escasa respuesta. Entre junio de 1993 y enero de 1997 solamente se han producido siete firmas/ratificaciones nuevas a la Convención de Derechos Económicos y Sociales y ocho a la de Derechos Civiles y Políticos: un recorrido por los países ausentes de ambas convenciones nos certifican la presencia de esos puntos negros aludidos en el párrafo anterior⁷.

Pero el tema de las convenciones tiene otra cara de la moneda.

En el seno de la misma Comisión de Derechos Humanos viene produciéndose en los últimos meses una cierta reacción contra aquella profusión de convenciones menores que estudiamos en el capítulo XIV.

¿No se habrá llegado a una cierta saturación? ¿Su número no supondrá una sobrecarga para los estados? ¿No sucederá que las nuevas convenciones se ven obligadas a elevar su nivel de exigencia con lo que la elaboración de su texto resulta más difícil y correlativamente la aceptación por parte de los países a los que se las presenta para su aprobación, más problemática? La última Convención sobre «las condiciones de trabajo de los emigrantes» cuentan hasta ahora tan sólo con 9 adhesiones⁸.

Poco se ha avanzado desde la Conferencia de Viena en la definitiva puesta a punto de un Tribunal Internacional de Derechos Humanos. Las dos dificultades mayores, la de tipificar claramente los delitos en los que intervendría y la independencia de este poder judicial de ámbito mundial respecto al Consejo de Seguridad, continúan en pie.

Tampoco se ha resuelto en estos años el doble problema de la proliferación de organismos en el seno de las Naciones Unidas dedicados a los Derechos Humanos y que la Declaración-Programa de Acción de Viena, declaraba de urgente solución al utilizar términos tan expresivos, como que había que «simplificar», «evitar la duplicación», «someter a un control riguroso» la creación de cada nuevo organismo y el de los escasos recursos con que cuentan los organismos de NU dedicados a Derechos Humanos.

Para llegar a resolver uno y otro problema, habría que pasar por una reforma en profundidad de toda la estructura de las Naciones Unidas en la que estos organismos están encuadrados. Es uno de los objetivos mayores del mandato del nuevo secretario de Naciones Unidas. Pero hasta ahora no se ha llegado más que a la presentación hecha por Kofi Annan a la Asamblea General, con fecha 16 de julio de 1997, de un primer paquete de reformas «institucionales y de gestión» que supondrían un ahorro de 200 000 dólares (unos 30 000 000 de ptas.) para el año 2002 y que de acuerdo con el criterio del mismo Secretario General, revertirían en ese presupuesto excesivamente magro con que cuentan los organismos humanitarios dependientes de las Naciones Unidas. Queda,

7. Quedan, por ejemplo, por adherirse a la Convención de Derechos Civiles y Políticos Afganistán, Myanmar (antigua Birmania), China, Cuba, Eritrea... Paquistán.

8. Conversación mantenida con Maurice de Zayas, Senior Human Rights Officer de las NU, el 3 de septiembre de 1997

es cierto, la alternativa de acudir a la iniciativa privada, vía donaciones voluntarias o fundaciones establecidas de acuerdo con la legislación de cada país. En el caso de la Comisaría para los refugiados parece que ha dado resultados. Una primera campaña lanzada por Naciones Unidas en el pasado año ha comenzado a dejar sentir sus efectos. Pero es sólo el inicio de una solución.

La historia sigue abierta.

Lectura 5

Tomada de: Raymundo Gil Rendón, *El ombudsman en el derecho constitucional comparado*, México, McGraw-Hill, 2001, pp. 337-356

VI. Antecedentes históricos del ombudsman y de la defensa de los derechos humanos

Como punto de partida señalaremos que el hombre, desde que vive en sociedad, ha previsto la existencia de normas jurídicas que regulen las relaciones sociales, con el propósito de buscar la paz y la justicia pero, sobre todo, que le den seguridad y certeza jurídicas.

A lo largo de la historia se han concebido múltiples instrumentos para la defensa de los derechos fundamentales de las personas y, entre ellos, el *ombudsman* es el instrumento o medio jurídico que más ha perdurado; así se observa en diversas formas y nombres, desde la Constitución (*Regeringsformen*) de 1809 en Suecia.¹

La institución del *ombudsman* ha adquirido carta de naturalización en los países latinoamericanos, de los cuales México no es la excepción.

Sin embargo, la concepción de los derechos humanos ha variado a través de la historia y se ha transformado de acuerdo a las necesidades² de cada país, procurando en la mayoría de los casos, la defensa de los derechos humanos de manera más efectiva, para lograr vivir mejor en sociedad.

¹ Véase capítulo I.

² Luis J. Molina Piñeiro, *Temas de sociología jurídica*, UNAM, México, 1996, pp. 26 y 30; de acuerdo con Lenin: "la actividad política exitosa acorde con las condiciones (circunstancias) que marca la realidad, adaptando los principios ideológicos a las realidades concretas; a diferencia de quienes tratan infructuosamente de cambiar una realidad social mediante un modelo extraño elaborando, analizando e interpretando otras circunstancias [...]"

"[...] para los planes de transformación de sociedades subdesarrolladas, como la mexicana de 1900, en las cuales el cambio social no podía estar fundado, sino en las exigencias de la circunstancia, la transformación del régimen agrario, ya que el sistema capitalista industrial-urbano no se presentaba como un fenómeno económico a nivel nacional".

EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DESDE LA ANTIGÜEDAD

Los rasgos evolutivos de los derechos humanos en la Antigüedad se encuentran desde el siglo xiii antes de Cristo hasta el siglo v de nuestra era; en algunos países como Egipto, Persia y Grecia se concedían los derechos fundamentales sólo a quienes eran considerados ciudadanos, mientras que a los bárbaros o extranjeros no se les proporcionaba protección alguna y eran sometidos al exterminio o a la esclavitud; en el Código de Hammurabi de Babilonia se pueden encontrar ciertos aspectos sociales, ya que se establecieron límites a la esclavitud por deudas.

En la cultura griega se logró un avance notable en la elaboración de las leyes de protección a los derechos humanos; los griegos buscaron ante todo regular la vida social y el pensamiento del hombre por medio de la ley, y esta influencia perduró hasta el Imperio romano,³ con el Código de Justiniano, y después en la codificación tenemos las *Instituciones*, el *Digesto*, el *Código* y las *Novelas*, las diversas partes de las obras de Justiniano se han editado de manera separada, aunque también han sido publicadas bajo el nombre de *Corpus Juris Civilis*.⁴

En la época de la cultura grecorromana se desarrolló el concepto de derecho natural y con él, la corriente del iusnaturalismo, fundamentado en la razón, que serviría para acercar a los hombres entre sí.

En la Edad Media, desde el siglo v hasta el xv, dominó la filosofía social cristiana; los conceptos iusnaturalistas se impregnaron de las ideas cristianas que dieron lugar al *humanismo cristiano*, donde destacan las ideas de San Agustín y Santo Tomás de Aquino; en esta época los derechos humanos fueron proyectados con sentido comunitario, un ejemplo de ello se dio en Inglaterra, con la famosa Carta Magna de Juan Sin Tierra, que contempló ciertas garantías de seguridad jurídica y restringió el poder del monarca.

En España aparecieron los ordenamientos llamados *fueros*, cuya importancia residía en la capacidad de cada pueblo de dotarse de sus propias leyes; se pueden mencionar el *fuero viejo* de Castilla, el *fuero juzgo* y el *fuero real*.

³ Raúl Lemus García, *Sinopsis histórica del derecho romano*, Limusa, México, 1962, p. 89. "El periodo imperial, dentro del proceso histórico, comprende un lapso que va del año 27 a.C. al 565 de nuestra era, en que ocurrió la muerte del emperador Justiniano. El advenimiento del imperio se ubica, cronológicamente, a principios del siglo octavo de Roma en que la Constitución republicana es reemplazada por un régimen monárquico."

⁴ Petit Eugene, *Tratado elemental de derecho romano*, Editora Nacional, México, 1983, p. 72.

En esta época surgió el *justicia mayor* de Aragón, al que algunos autores consideran como el antecesor del *ombudsman*, aunque el jurista Fairén Guillén⁵ desvirtúa esta aseveración, al señalar que era en verdad un juez independiente que protegía a una clase social en contra de la nobleza y que dictaba sentencias con carácter de ley o de cosa juzgada. por tanto, su decisión era una resolución muy distinta a la recomendación que emite el *ombudsman*.

En la etapa del Renacimiento, desde el siglo xv hasta el xviii, se consolidaron las diversas libertades, a pesar de las grandes monarquías; en esta época se produjo una importante positivización de los derechos humanos, como límite a la acción del Estado, traduciéndose estas conquistas en documentos como el *Bill of rights* de 1689, que postuló la existencia de diversos derechos y libertades frente al monarca, considerados por el pueblo inderogables.

Otro movimiento importante de esta época es la Ilustración. Entre los filósofos que aportaron ideas a este periodo se encuentran, principalmente: Hobbes, Locke, Rousseau y Montesquieu, quienes se basaron en ideas como el *estado de naturaleza* y el *derecho natural*, inspirados en la razón y en el contrato social; ellos afirmaron que las reglas de conducta son inherentes al hombre y previas a cualquier configuración política, y centraron su interés en la importancia de valores como la libertad, la propiedad y la igualdad.

En Inglaterra se creó la figura jurídica del *habeas corpus*,⁶ como consecuencia de las protestas contra un privilegio real, pero no se concretó en ley sino hasta el año de 1679; la protección que otorgaba consistía en no permitir la captura o prisión de una persona por parte de la autoridad competente, sin que ésta presentara a la persona detenida, en un plazo razonable, frente al tribunal jurisdiccional, exceptuándose de este privilegio a los detenidos por traición.

⁵ Héctor Fairén Guillén, *El defensor del pueblo ombudsman*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, t. I, pp. 84-87.

⁶ En México, su símil fue el amparo de protección a la libertad personal, que se encuentra consignado en el artículo 17 de la Ley de Amparo: "Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución federal, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad. En este caso, el juez dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado, y, habido que sea, ordenará que se le requiera para que dentro del término de tres días ratifique la demanda de amparo; si el interesado la ratifica se tramitará el juicio; si no la ratifica se tendrá por no presentada la demanda, quedando sin efecto las providencias que se hubiesen dictado."

En la Época Moderna, durante los siglos xviii y xix, surgieron movimientos revolucionarios que tomaron a Francia como eje, se extendieron por Europa y llegaron hasta el continente americano, los cuales originaron luchas independentistas y el surgimiento de las propias naciones americanas.

Los principios preponderantes en el siglo xvii condujeron a sistemas políticos y económicos autoritarios, contra los que se reaccionó durante el siguiente siglo.⁷

Durante los siglos xvii y xviii, el tema de la libertad religiosa y de conciencia fue causa de controversias, y aparecieron diferentes perspectivas filosóficas y teológicas en el marco de los derechos civiles y políticos.

En el siglo xviii surgió el movimiento que planteó con nitidez el problema de los derechos humanos, iniciado por la Declaración de los Derechos de 1776 en Virginia⁸ que se consolidaron con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, en Francia, que plasma las ideas de la Revolución Francesa.

En la primera mitad del siglo xx en numerosas constituciones se desarrolló el ámbito de los derechos humanos, ampliándolo a los derechos económicos, sociales y culturales, como es el caso de la primera constitución política y social del mundo:⁹ la Constitución Mexicana de 1917; posteriormente la Constitución de Weimar de 1919, la Constitución de España de 1931 y la de la urss de 1936, consagraron los derechos económicos y sociales, pero soslayaron los civiles y políticos; los derechos políticos y económicos también se consagran en la Constitución de Irlanda en 1937 y la de Francia en 1948.

En el ámbito internacional, tales derechos son mencionados por primera vez en la Sociedad de las Naciones, mediante el Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919, pero, aunque no llegó a alcanzar la efectividad deseada, fue la semilla para la protección de las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas; en la parte más importante, se encuentra el desarrollo de los derechos humanos, con la aparición en la Organización Internacional del Trabajo (oit) incluida en la parte 13 del Tratado de Versalles, en relación con su artículo 23.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, durante la primavera de 1945 se llevó a cabo la redacción de la carta de las Naciones Unidas, que

⁷ Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *Ley Federal del Trabajo. Comentarios, pronuarios, jurisprudencia y bibliografía*, Porrúa, México, 1991, pp. 4-6.

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Porrúa, México, 1992, p. 1064.

⁹ Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *op. cit.*, p. 729.

servió como punto de partida para la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En enero de 1947, se integró la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con la participación de 18 países, la cual aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948.

Entre los principales conceptos, la declaración consagra los derechos a la libertad y a la dignidad, que se refieren a la prohibición de la esclavitud, de la tortura, las detenciones arbitrarias, las leyes penales con efectos retroactivos, de las restricciones a la libertad de tránsito y expulsión del país; incluye la libertad de conciencia, de religión y de opinión, los derechos procesales y políticos (relativos a la protección legal en los tribunales que establecen la presunción de inocencia de toda persona acusada mientras no se demuestre su culpabilidad), y los derechos sociales que consisten en la seguridad social, el derecho al trabajo, a la remuneración equitativa, etcétera.

Para reforzar dicha declaración y dar fuerza vinculante indiscutible a los derechos que ella tutela, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU quedó encargada de elaborar una definición ulterior de éstos.

En 1951, la Asamblea General de la ONU decidió que se articularan en dos convenios; en 1966 entraron en vigor dos pactos: el de los Derechos Civiles y Políticos y el de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,¹⁰ en donde se contemplan los derechos del individuo, a los que se han adherido respectivamente 90 y 71 Estados. El año 1968 fue declarado por la ONU el Año de los Derechos del Hombre.

En 1978¹¹ entró en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el llamado Pacto de San José; en éste se implantaron las bases definitivas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que operaba ya desde 1960, y se estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que actualmente funciona en San José, Costa Rica, cuyo presidente fue el ilustre jurista mexicano, doctor Héctor Fix Zamudio.¹²

¹⁰ Jesús Rodríguez y Rodríguez, *Instrumentos internacionales*, CNDH, México, t. I, pp. 11, 30 y 42.

¹¹ *Ibid.*, t. III, p. 1080.

¹² Véase notas periodísticas de Rafael Ruiz Harrel, "Breve historia de una comisión inútil", en *Reforma*, 17 de febrero de 1997, p. 2B; José Luis Ruiz, 14 de enero de 1997: "Evalúan respuesta a reclamo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de liberar a Gallardo R.", en *El Universal*, "[...] se le imputan delitos severos por haber sugerido un ombudsman militar en México", p. 1; Lorena Escamilla, "Se intensifica la promoción en pro de la cultura de derechos humanos", en *Hidrocalido*, Aguascalientes, 26 de diciembre de 1996, p. 4B; y José Gerardo Mejía, "Proponen cambio", en *Reforma*, 9 de diciembre de 1996, p. 4A.

En la actualidad, la Corte Interamericana cuenta con 20 Estados miembros, de los cuales 10 ya aceptaron su jurisdicción; México aceptó la jurisdicción de esta Corte el 16 de diciembre de 1998.¹³

EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Es conveniente hacer un análisis histórico¹⁴ de la evolución de los derechos humanos en México, para entender el papel del *ombudsman*, en su defensa y protección.

Debido a que la historia de los derechos humanos es la historia de la lucha por la defensa de los mismos, no podríamos entender la figura del *ombudsman* sin antes ubicarnos en la perspectiva histórica de su protección en México, en el mundo en general y en el derecho constitucional comparado en particular.

En México, la historia de los derechos humanos se encuentra vinculada con la historia constitucional y se remonta a los inicios del siglo xvi.

Fray Bartolomé de las Casas

Fray Bartolomé de las Casas llegó a tierras americanas en 1502, en un principio fue encomendero, pero renunció a la encomienda de indígenas y en

¹³ El entonces presidente de México, Ernesto Zedillo Ponce de León, prometió ingresar en un término perentorio. Esto lo señaló en un discurso con motivo de la inauguración del Congreso de la Federación Iberoamericana del *Ombudsman*, en Querétaro, abril de 1996. Cabe mencionar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió la primera recomendación en contra del gobierno mexicano, para que liberara al señor Gallardo, por haber sido detenido y procesado, supuestamente con motivo de la publicación de su tesis doctoral: *El Ombudsman militar*, véase *Reforma*, enero, 1997.

¹⁴ Héctor Fix Zamudio, "El *ombudsman* en México", en *La experiencia del ombudsman en la actualidad. Memoria, CNDH, México, 1992/18*, p. 147: "Esta institución es muy reciente en el ámbito del derecho latinoamericano y por supuesto en México debido a que hasta hace muy poco se consideraba como un instrumento tutelar de los derechos humanos ajeno a nuestra tradición jurídica. Sin embargo, debido a que este mecanismo se ha extendido de manera rápida y vertiginosa en numerosos ordenamientos pertenecientes a diversas familias o tradiciones jurídicas, se despertó el interés de los juristas de nuestra región por su estudio, y a medida que se conoció y divulgó, se inició su implantación de manera paulatina en nuestros ordenamientos, y puede afirmarse que en la actualidad se encuentra en pleno desarrollo y se advierte una tendencia hacia su consolidación."

tonces emprendió una intensa campaña en su defensa, repudiando la crueldad e injusticias contra ellos.

La tesis de fray Bartolomé contra la encomienda, la colonización y discriminación de los indígenas influyó en las Nuevas Leyes de Indias de 1542, las cuales procuraron mayor protección a los derechos de los indígenas.

Bartolomé de las Casas y otros misioneros humanitarios lucharon por la dignidad de los indígenas, entre ellos se destacan fray Julián Garcís, Vasco de Quiroga y los jesuitas ilustrados, desterrados de la Nueva España en 1567, quienes contribuirían a defender los derechos de los indígenas contra todo rasgo de racismo o de discriminación.

En este grupo destacaron Francisco Javier Alegre, Andrés Cano y Francisco Javier Clavijero, quienes no cesaron en su lucha por reivindicar la racionalidad y dignidad intrínsecas de los indios, contra la esclavitud y las injusticias de que eran objeto por parte de los españoles.¹⁵

Como consecuencia de la lucha por la reivindicación de los derechos, el respeto y defensa de los indígenas, tenemos como antecedentes en tiempos de la Colonia a las Leyes de Indias; donde el título 6o., ley XXIII, consagró el derecho para mejorar el despacho de los presos por delitos y otros casos que se ofrecen, en consideración de que muchos eran forasteros, y no tenían quién los defendiera.

El título 7o. de la Ley de Indias nos habla de la obligación que tenían las audiencias de visitar las cárceles, con el propósito de enterarse de las irregularidades.¹⁶

Se puede decir que en México, por influencia de la doctrina judeocristiana, existe gran tradición de los derechos humanos, debido a que en la *Biblia* se protege al más débil y se asegura el respeto a sus derechos; en los proverbios se identifica la ofensa hecha al pobre con la ofensa hecha a Dios (Prov. 14:31); la misma idea religiosa la recoge Jesús de Nazaret

¹⁵ *Antología clásica y mexicana de los derechos humanos, de la Conquista a la Independencia*, CNDH, México, 1991, p. 12.

¹⁶ Por cierto, se podría anticipar que éste pudo ser el antecedente histórico consagrado en muchas leyes orgánicas de los poderes judiciales de los estados de la República Mexicana, cuando se regula, en el capítulo del Tribunal Pleno, la facultad de visita carcelaria que se le asigna al magistrado visitador, para que realice las visitas a los establecimientos donde se encuentren reclusos los procesados y sentenciados, dichas visitas tendrán por objeto el cerciorarse sobre el cumplimiento de los reglamentos internos de los establecimientos, esta facultad también la tenía la Corte Suprema en las constituciones del siglo pasado (constituciones de 1814, 1824 y 1857), por lo que en dicha atribución, podríamos contemplar en México un antecedente del *ombudsman* en materia penitenciaria, función que actualmente realiza el tercer visitador de la CNDH.

(Mateo 25: 31-46): "Dios es liberador y redentor, por lo tanto, garante de aquellos a quienes el mundo no reconoce o respeta sus derechos."¹⁷

Dios aparece desprovisto de imparcialidad frente a la historia porque es soberanamente justo; lo inusitado de esta concepción jurídica de la *Biblia*, según el teólogo peruano Hugo Echegaray, es "la conciencia de una especie de derecho —escandaloso para los seres pensantes— del pobre a ser amado por Dios".¹⁸

La tradición hispanoamericana de los derechos humanos nació en Nueva España, tuvo su inicio con la defensa que hicieron los padres dominicos de los derechos de los indios, cuando llegaron a La Española, en 1510, encabezados por fray Pedro de Córdoba. Estos religiosos al ver la explotación y exterminio de los indios, dice Bartolomé de las Casas, comenzaron "a juntar el derecho con el hecho [...]" y a tratar entre sí de la fealdad y enormidad de tan nunca oída injusticia, diciendo así: "¿Éstos no son hombres? ¿Con éstos no se deben guardar y cumplir los preceptos de caridad y justicia? ¿Éstos no tienen sus tierras propias y sus Señores y Señoríos?"¹⁹

Con el objeto de denunciar la injusticia, los religiosos dominicos se pusieron de acuerdo sobre la prédica de los sermones con motivo de los advientos, determinando que el encargado del sermón fuera fray Antón de Montesinos, con su famoso discurso en defensa de los indígenas, basado en un texto firmado por todos los frailes de la comunidad, que de manera textual dice en su parte medular:

Decid: ¿Con qué derecho y con qué justicia tenéis en tal cruel y horrible servidumbre acá a estos indios? ¿Con qué autoridad habéis hecho tan detestables guerras a estas gentes que estaban en sus tierras mansas y pacíficas? ¿Dónde tan infinitas de ellas, con muertes y estragos nunca oídos, habéis consumido? ¿Éstos no son hombres? ¿No tienen ánimas racionales? ¿No sois obligados a amarlos como a vosotros mismos?"²⁰

Al comentar el sermón de Montesinos, el teólogo peruano Gustavo Gutiérrez escribe: "No intentamos establecer una fácil oposición entre fundamentos teológico-jurídicos por un lado y demandas evangélicas por el otro, pero creemos que es importante hacer ver sus diferencias en hondura y

¹⁷ Hugo Echegaray, *Derecho del pobre; derechos de Dios*, Centro de Reflexión Teológica, México, 1982, pp. 15 y 16.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 20 y 21.

¹⁹ Bartolomé de las Casas, *Historia de las indias*, PCE, México, 1981, t. II, lib. III, cap. 3, p. 439.

²⁰ *Ibid.*, pp. 441 y 442.

alcance; en efecto, si en las últimas, los primeros fundamentos teológicos y jurídicos no son colocados en su contexto propio y vital." Las diversas preguntas de fray Antón de Montesinos están ligadas, es cierto, pero recuerdan la calidad de prójimo que tiene el indio para los misioneros, y el consiguiente deber de amarlo, esto va más lejos y da sentido a todo el conjunto en una frase penetrante, muchas veces citada por J.M. Chacony Caivo, que afirma, a propósito del sermón que comentamos: "En aquellos momentos solemnes, en la humilde residencia de unos osados frailes surgía un derecho nuevo, un derecho de una profunda visión humanista y cristiana, pero sobre todo bíblica", en estas líneas radica en verdad la fuerza del grito de La Española.²¹

Entre los años 1550 y 1551 se dio la disputa de fray Bartolomé de las Casas con Juan Ginés de Sepúlveda, en la famosa Junta de Valladolid, en la cual el primero basó su tesis en que la guerra de los cristianos contra los indios era injusta y radicalmente en contra de la caridad cristiana.²²

Fue precisamente en el punto de la guerra, cuando el dominico se apartó de la escuela de Salamanca, que trata en lo relativo a la justicia, y retoma a Santo Tomás de Aquino, que la ubica en el tratado de la caridad.²³

Queremos comentar que la idea de fray Bartolomé de las Casas, de relacionar una polémica filosófico-jurídica, con la calidad del propio derecho, muestra con claridad la concepción que tienen acerca de los derechos humanos los principales defensores de los indios, encabezados por De las Casas, y que se refiere a la más pura tradición bíblica, como la liberación del oprimido, y más concretamente en la profética, el derecho y la justicia no son conceptos distintos de la caridad.²⁴

Lo jurídico implica de manera directa el rescate del pobre, del oprimido; no se trata del concepto aristotélico y de justicia distributiva, legal y conmutativa, sino de la salvación plena de la intimidad del hermano que ha sido ultrajado; de la reivindicación del que ha sido oprimido, es decir, del empobrecido. En otras palabras, derecho y justicia implican la liberación

²¹ Gustavo Gutiérrez, *En busca de los pueblos de Jesucristo; el pensamiento de Bartolomé de las Casas*, Instituto Bartolomé de las Casas, Rimac y Centro de Estudios y Publicaciones, Lima, 1992, p. 50.

²² Juan Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de las Casas, *Apología*, Editorial Nacional, Madrid, 1975.

²³ Lassengue, *La larga marcha de De las Casas*, Centro de Estudios y Publicaciones, Lima, 1974, p. 328.

²⁴ Jesús Antonio de la Torre Rangel, "La concepción de los derechos humanos, en los defensores de los indios de la reciente Iglesia Nueva Hispana", en *Revista Jurídica*, año 6, núm. 6, Aguascalientes, junio de 1994, pp. 34 y 35.

del otro, el hacerse responsable del hermano débil; el hacer praxis de caridad.²⁵

Los defensores de los derechos de los indios, durante la plenitud de la Iglesia, en la Nueva España, tienen esta concepción bíblica del derecho y de los derechos humanos, ciertamente no elaboraron quizás ni siquiera De las Casas, ni De la Cruz una doctrina sistemática acerca de los derechos humanos, ni hacen un catálogo —como hoy se usa— de esos derechos del hombre, pero sí, basados en su tradición filosófica y radicalmente cristiana, descubren la dignidad humana del indígena. De esa dignidad humana, cuyo núcleo, dice Joaquín Herrera, es el derecho a tener derechos, es decir, el contenido esencial de los derechos humanos²⁶ los cuales nacen de uno esencial y fundante: el derecho a tener derechos.²⁷

Es conveniente destacar que desde la bula *Sublimis Deus*, del 2 de junio de 1537, el papa Paulo III, inspirado en una epístola a él dirigida por el dominico de México, el aragonés Julián Garcés (1452-1542), obispo de Tlaxcala, declara que los indios, como verdaderos hombres que son, están plenamente capacitados para la fe cristiana y que, aunque se encuentren fuera de ella, no fueran privados ni pueden ser desposeídos de su libertad y del dominio de sus bienes, de modo que libre y lícitamente pueden usar de sus cosas y no deben ser sometidos a servidumbres.²⁸

La realidad es que la población indígena fue sometida por los conquistadores, y por no ser cristiana era susceptible de ser esclavizada; ante esta situación, la Corona uniformó su criterio y consideró al indígena como cualquier vasallo libre de la Corona, como eran el austriaco, el leonés o cualquier otro peninsular.²⁹

Sin embargo, fue precisamente en las Leyes Nuevas de 1542, donde se declaró la general libertad de los indios, salvo circunstancias excepcionales, y se permitió la esclavitud de quienes practicaran la antropofagia.³⁰

Las leyes establecían una distinción entre libres, libertos y esclavos, los Reyes Católicos no definieron si los indios podían encontrarse en esta

²⁵ *Ibid.*, p. 35. Sobre ese tema puede consultarse a Porfirio Miranda, *Marx y la Biblia, crítica de la filosofía de la opresión*, México, 1971; José Luis Secare, "Los pobres de la Tierra: La justicia social", en *Profetas de Israel*, Editorial Cristiandad, Madrid, 1984, p. 13.

²⁶ Joaquín Herrera Flores, *Los derechos humanos desde la escuela de Budapest*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 128.

²⁷ Jesús Antonio de la Torre Rangel, *op. cit.*, p. 35.

²⁸ Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual de historia del derecho indiano*, UNAM-McGraw-Hill, México, 1994, p. 315.

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Ibid.*, p. 316.

última, por lo que tocó a los teólogos y juristas determinar si los indios eran de condición servil. La condición de esclavismo fue resuelta por Carlos V, en su cédula de 4 de noviembre de 1526, pero aun cuando los indios y los españoles no podían ser esclavos, los negros importados de África sí, para que desempeñara a los trabajos de las minas de las regiones tropicales, lugares donde el indio no podía soportar el cansancio.³¹

Los hijos de los esclavos seguían la condición de la madre, por lo que si ésta era libre al momento del parto, los hijos lo serían también; a la forma de adquirir la libertad, las partidas le llamaban *forro*, que era el hecho de manumitir a un esclavo, lo cual se podía llevar a cabo mediante la declaración en la iglesia o ante testigos que lo comprobaran; lo mismo sucedía cuando un esclavo se casaba con una mujer libre, o la esclava con un hombre libre, etcétera.³²

Fray Antón de Montesinos y Francisco de Vitoria

No obstante que hemos revisado algunas leyes (Las Siete Partidas, Leyes de Indias, etcétera) y varios conceptos teológicos en materia de la libertad de los indígenas y los derechos humanos, es menester recordar los discursos de fray Antón de Montesinos en torno a la esfera jurídica del indígena en México.

Aun con todos los oficios de la Corona, y las órdenes y mandatos del Consejo de Indias, no se pudieron impedir las injusticias ni la destrucción a las que fueron sometidos esos pueblos, como dijera don Miguel León Portilla, fue en los años de 1502-1509, con el gobierno de Guando, cuando se propició la vanidad de varios colonos españoles, lo que provocó mayor exigencia de trabajo hacia los indios, para que su trabajo rindiera al máximo en las minas, ello provocó la mortandad de indios por epidemias, hambre, agotamiento en el trabajo, etcétera.

Ante dichos acontecimientos, intervino fray Antón de Montesinos —nombrado también Antonio Montesinos—, quien formado en la sabiduría jurídica; empezó a comparar el derecho con el hecho, por lo que su análisis fue de elemental justicia, más que de caridad.

Ante hechos tan crueles, los dominicos acordaron que esas injusticias se tenían que hacer públicas mediante su predicación, por lo que fray Pedro de Córdoba mandó a fray Antón de Montesinos a que pronunciara un ser-

³¹ *Idem.*

³² Raymundo Gil Rendón, "El status jurídico del indígena", tesina del posgrado de derecho, UNAM, 1995, p. 6.

món y que él debía ser el primero en predicar acerca de la materia, y como testimonio de que todos harían suyas las palabras de Montesinos firmaron su acuerdo por escrito.³³

El 30 de noviembre del año 1511, cuarto domingo de adviento, que por coincidencia se lee el fragmento de San Juan donde "Se dice que enviaron los fariseos a preguntar al Bautista quién era, y éste les respondió: ¡Yo soy la voz del que clama en el desierto!",³⁴ fray Antón de Montesinos dio un sermón en el que señaló que era un "[...] desierto las conciencias de los encomenderos por estar ciegos y, por sus obras, zambullidos en el pecado [...], por todo esto, no os podéis más salvar que los moros o turcos que carecen y no quieren la fe de Cristo".³⁵

En ese sermón se encontraban presentes oficiales reales, juristas y muchos españoles, la gran mayoría eran encomenderos.

El 7 de diciembre del año 1511, fray Antón de Montesinos, en su segundo sermón, en respuesta a las demandas de autoridades y encomenderos que exigían una retractación de su primer sermón, señaló: "lo que el domingo pasado os prediqué y aquellas mis palabras que así os amargaron, mostraré ser verdaderas", reafirmó la denuncia con nuevos argumentos y dejó, a quienes lo escucharon, gruñendo y peor que antes, indignados contra los fieles.³⁶

Fue necesario realizar una junta en Burgos, en 1512, donde se encontraron distinguidos juristas, como Juan López de Palacios Rubios y el fraile Matías de Paz, para abordar el tema del trato que debía darse a los indios. sin embargo, el éxito esperado no se alcanzó.

Otro gran defensor de los indios fue Francisco de Vitoria y su escuela "La nueva pastoral de los derechos humanos", que reivindicó la humanización de los mismos, como réplica a la represión.

En la alternativa de Francisco de Vitoria se formula la Carta Constitucional de los Indios, su tesis vino a articularse sobre tres derechos fundamentales:

- a) el de los indios a ser hombres y ser tratados como seres libres;
- b) el de sus pueblos a tener y defender su propia soberanía, y
- c) el del orbe a ser y colaborar en bien de la paz y solidaridad internacional.³⁷

³³ Miguel León Portilla, *Fray Antón de Montesinos*, UNAM, México, 1982, pp. 13 y 14.

³⁴ *Ibid.*, pp. 14 y 15.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ Luciano Pereña, "Derechos y deberes entre indios y españoles en el Nuevo Mundo", en *Revista Historia*, Instituto de Cultura Hispánica, Guatemala, enero-marzo de 1993, pp. 34-38.

Para el maestro de Salamanca, como también se le llama a Francisco de Vitoria, los pueblos indios eran como unidades autónomas, dueños de sus bienes y con derecho de "soberanía" sobre los recursos naturales, y sólo por la función de la libre elección de sus ciudadanos y para defender y proteger los derechos fundamentales de indios y españoles, justificaba Vitoria la intervención y permanencia de España en las tierras recientemente conquistadas.

Por ello, las leyes y la administración del emperador Carlos V serían legítimas en la medida en que sus actos de gobierno se orientaran a la promoción de los indígenas, en solidaridad y colaboración con los españoles, ya que también para los indios existían deberes de solidaridad y colaboración.³⁸

La defensa de los derechos humanos en la Independencia

El 16 de septiembre de 1810, el cura del pueblo de Dolores, don Miguel Hidalgo y Costilla, convocó al pueblo de México a luchar por la independencia.

El bando de Hidalgo. Don Miguel Hidalgo promulgó en Guadalajara un bando que contenía la orden de dar libertad a todos los esclavos, y la prohibición de toda exacción, por razón de ser indio o pertenecer a una determinada casta.

Como se sabe, el cura Hidalgo fue muerto un año después, despojado de su investidura eclesiástica y fusilado en Chihuahua,³⁹ al lado de Allende y Aldama, pero el movimiento independentista continuó gracias a hombres como José María Morelos.

Los Sentimientos de la Nación de Morelos. Morelos convocó al primer congreso nacional, que se estableció en Chilpancingo, hoy Guerrero, el 14 de septiembre de 1813,⁴⁰ donde pronunció su conocido documento *Los Sentimientos de la Nación*, en el que se destaca que la soberanía dimana directamente del pueblo; señala que la ley comprende a todos los individuos, sin excepciones; también se proscribe la esclavitud y la distinción por castas; asimismo, se establece el respeto y la guarda de la casa y propiedades de cada individuo, y prohíbe la tortura.

³⁸ Gil Rendón, *op. cit.*, p. 9.

³⁹ Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales*, 2a. ed., Porrúa, México, 1986, p. 120.

⁴⁰ *Idem.*

Constitución de Apatzingán de 1814. Conforme a las bases anteriores, se reúne el Congreso en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, y emite el llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.⁴¹ La Constitución de Apatzingán contiene un capítulo especial dedicado a las garantías individuales,⁴² en el cual encontramos ya un antecedente de la defensa de los derechos humanos y del juicio de amparo, que con posterioridad se instituiría en la Constitución y Cateca de 1841; esto es, en el germen de su debida tutela: la garantía individual de los derechos.

En este documento se recoge la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada en Francia en 1789, con la denominación de *garantías individuales*; también declara la inalterabilidad de la estructura de gobierno y, por otra parte, no establece medio alguno para remediar las violaciones a los derechos fundamentales consagrados. Existe una polémica fuerte en torno a los artículos 24, 27 y 237 de la Constitución de Apatzingán; el artículo 27⁴³ dice: "La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que se fije en la Ley, los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos."

Es en este precepto de la Constitución de Apatzingán donde encontramos la semilla para la protección y salvaguarda de los derechos humanos, y nacen ahí las garantías del individuo. Sin embargo, otro jurista estima que el artículo 24 de la primera Constitución mexicana previene una forma o instrumento procesal para reparar las violaciones a la Constitución en su parte dogmática y otro la refiere en su parte orgánica, en el artículo 237.

De acuerdo con la opinión del doctor Héctor Fix Zamudio, el precepto en comento menciona la inviolabilidad de las garantías individuales.⁴⁴

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Ibid.*, p. 121.

⁴³ H. Congreso de la Unión, *Las constituciones de México, 1814-1989*, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989, p. 47.

⁴⁴ Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*, Porrúa, México, 1973, pp. 100 y 101. El artículo 24 de la Constitución de Apatzingán dice: "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas."

Héctor Fix Zamudio considera que: "La Constitución de Apatzingán no solamente establecía sistemas de naturaleza preventiva destinados a lograr la marcha equilibrada de las instituciones políticas, sino que consagró 'en forma rudimentaria', instrumentos procesales para reparar las violaciones que las autoridades pudieren realizar en perjuicio de la Ley Fundamental [...]" "En la parte final del artículo 237 [...] se encontraba situada la siguiente disposición: cualquier ciudadano tendrá derecho de reclamar las infracciones que notar."

Sin embargo, Ignacio Burgoa se refiere a dicho precepto como a la inviolabilidad de la parte orgánica.⁴⁵ Ambas posiciones difieren en esencia; ya que uno se refiere a la parte dogmática de los derechos consignados en la carta fundamental, y el otro opina que la garantía social se aplica a la parte orgánica de la Constitución.

Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y Decreto de expedición de la Constitución del 4 de octubre de 1824

Ninguno de los documentos preconstitucionales (Constitución de 1814) o constitucionales (1824), resolvieron el problema de la protección y defensa de los derechos humanos.

En efecto, ni el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, ni la Constitución de 4 de octubre de 1824, previeron o resolvieron la adecuada protección y garantía de los derechos humanos, contienen sólo garantías en materia penal y de aplicación estricta de la ley, pero no propiamente un catálogo de los derechos humanos, como en la actualidad se acostumbra.

Sin embargo, el artículo 30 del Acta Constitutiva⁴⁶ de la Nación mexicana, como país independiente de España, contemplaba la obligación de proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre ciudadano, y en el artículo 31 se tutelaba la libertad de imprenta (expresión); por otro lado, en ninguno de los artículos de la Constitución federal de 1824 se contemplaba la protección de los derechos del hombre, sólo se regulaba la forma de organización jurídica y política del Estado federal mexicano.⁴⁷

En este sentido, la Constitución de 1824 se preocupó por organizar a la nación mexicana en forma de república federal y no estableció un catálogo

⁴⁵ Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo...*, *op. cit.*, p. 102. El distinguido jurista aludido no interpreta, en efecto, en su integridad el artículo 237 que cita como apoyo a sus consideraciones "[...] preconizó la inviolabilidad de dicho documento, [...] no podía proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de sus artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe". La prohibición que en estos términos se contiene versaba únicamente sobre este último punto, es decir, sobre la forma de gobierno y no respecto de otros aspectos de la Constitución de Apatzingán, por lo que la potestad jurídica de "reclamar las infracciones" previstas en la parte final de tal precepto en favor de "cualquier ciudadano" sólo era ejercitable "cuando tales infracciones concerniesen a la estructura gubernativa".

⁴⁶ H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 70.

⁴⁷ Gil Rendón, "La Suprema Corte de Justicia y la CNDR. Similitudes y diferencias", en *El Foro*, Revista de La Barra Mexicana. Colegio de Abogados, México, 1er. semestre, 1995.

de derechos humanos; a diferencia del acta constitutiva que fundó la nación mexicana, que sí habla expresamente de los derechos del hombre, al igual que lo hace su antecesora, la Constitución de Apatzingán.

A continuación analizaremos algunos artículos que demuestran la aseveración anterior. En primer lugar, el artículo 137,⁴⁸ de la Constitución Federal de 1824, faculta a la Suprema Corte para “conocer de los conflictos surgidos entre los Estados y los que surjan de los contratos celebrados por el gobierno y sus agentes”; en el artículo 138 de la Ley Constitucional de 1836, se asientan las bases para la expedición de la Ley Reglamentaria de la Corte Suprema; sin embargo no se precisa cómo y quién vigilaría el cumplimiento estricto de la Constitución.

Por otro lado, vale la pena mencionar que la Constitución de Apatzingán de 1814, en su artículo 24 señalaba que: “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad”. Esto es, en el disfrute de los derechos que la Constitución salvaguarda. Este documento contiene la axiología y deontología de los derechos humanos y precisa: “La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.” He aquí el germen de protección de los derechos humanos a cargo del Estado y de sus órganos de gobierno.

Como se puede apreciar, aun cuando la Constitución de 1814 prácticamente no se aplicó, es un documento ideológico y político muy valioso, pues en ella se señalan, por primera vez en un texto constitucional, los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, y se afirmó que el fin y objeto principal de la institución de los gobiernos sería la protección de estos derechos.

El an
de 23

La Constitución de 1836 y sus Siete leyes

En 1836 se sustituyó a la Constitución de 1824 por las denominadas Siete Leyes Constitucionales,⁴⁹ en la primera de ellas, integrada por 15 artículos, se determinan los derechos y obligaciones de los mexicanos, en ellos se señala que para ser preso se requiere mandamiento de juez competente, y ningún individuo puede ser detenido más de tres días; el individuo debe ser juzgado por tribunales establecidos en la Constitución sin admitir la retroactividad de la ley; no se podía impedir la libertad de circulación de las personas; el ciudadano mexicano tenía derecho a votar y a ser votado.

⁴⁸ H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 88.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 95.

Durante el régimen militar, la segunda⁵⁰ de las Siete Leyes constitucionales, de 29 de diciembre de 1833 (inspiradas por el jurista don Manuel Sánchez Tagüe), consigna al Supremo Poder Conservador como medio para vigilar el cumplimiento de la Constitución, mismo que actuaría de oficio o a petición de parte interesada. En la práctica, se convirtió en un poder incontrolable y despótico, por lo cual fue criticado y abolido.

Alfonso Noriega sostiene que esta instancia poseía un poder excesivo que no se circunscribía a las garantías individuales, y don Ignacio Burgoa⁵¹ manifiesta que se trató siempre de un poder oligárquico y sin control, lo cierto es que la actividad del Supremo Poder Conservador fue muy limitada y tuvo una autonomía muy relativa.

El amparo de Rejón y la Constitución yucateca de 23 de diciembre de 1840

Podemos anticipar como un antecedente constitucional del *ombudsman* al amparo diseñado por Manuel Crescencio García Rejón, en el año de 1840, publicada en 1841, en la Constitución yucateca. En 1836 se había instituido el amparo reclamo,⁵² contra actos de expropiación sin causas de utilidad pública, encomendándolo a la Suprema Corte; la calificación podría ser reclamada⁵³ por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital y en los departamentos ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspendería la ejecución hasta el fallo.

En 1840 don Manuel Crescencio García Rejón⁵⁴ bosquejó el juicio de amparo, inspirándose en la obra de Alexis de Tocqueville y elaboró el primer proyecto de Constitución yucateca, en el que incluye la enumeración de las garantías individuales; señaló que el juicio de amparo procedería contra cualquier violación, incluso del ámbito federal, contra cualquier autoridad y se tramitaría ante el Poder Judicial del Estado.⁵⁵

⁵⁰ *Ibid.*, p. 97.

⁵¹ Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo...*, *op. cit.*, pp. 100-102.

⁵² H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, pp. 112-115. Ley constitucional de 1836: "Artículo 12. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, son: [...] XXII. Oír y decidir sobre los reclamos que se interpongan en la capital de la República, acerca de la calificación hecha para ocupar la propiedad ajena, en los casos de que se trata el párrafo 3o. art. 2o. de la primera ley constitucional."

⁵³ *Ibid.*, pp. 95-96.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 109-112.

⁵⁵ Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo...*, *op. cit.*, p. 110. "[...] Así en el artículo 53 de la Constitución yucateca se establecía: Corresponde a este tribunal reunido (la Suprema Corte de Justicia del Estado): I. amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protec-

En 1842 se propuso la federalización del juicio de amparo, en el proyecto elaborado por Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo, miembros de la Comisión Constituyente. Este proyecto quedó obsoleto, porque Santa Anna disolvió el constituyente para reinstalar el centralismo; al mismo tiempo instituyó la Junta de Notables y se reelaboraron las Bases Orgánicas de 1843, que contienen diversas hipótesis para suspender los derechos ciudadanos.

El Acta de Reformas de 1847 y el amparo de Otero

En 1847 se reimplantó el federalismo de la Constitución de 1824. Se dice que Mariano Otero triunfó al proponer de nuevo la federalización del amparo, así surgió el juicio de amparo a nivel federal⁵⁶ regulado en el artículo 25⁵⁷ del Acta de Reformas de 1847, y que tenía como propósito fundamental la defensa de los derechos humanos a través de las garantías del individuo.

Entre las características de la propuesta de Otero acerca del amparo de 1847, encontramos que se rige por principios iusnaturalistas, y sólo procede contra violaciones de garantías individuales, no así contra leyes; se facultaba a la Suprema Corte para conocer de amparos contra actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, para actos contra el Poder Legislativo se estableció un control mixto, en el que resolvía el Gran Colegio, integrado por miembros del Poder Legislativo y Ejecutivo. El amparo era improcedente contra actos del Poder Judicial Federal o local; se perfeccionó el prin-

ción, contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución, o contra las providencias del gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 116: "el artículo 25 [...] cristaliza las ideas de don Mariano Otero acerca del amparo, otorgando competencia a los tribunales de la Federación para proteger a 'cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare'".

⁵⁷ H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 153. Art. 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

cipio de la relatividad de las sentencias,⁵⁸ que en la actualidad está contenido en la fracción II del artículo 107 constitucional.

La Constitución de 1857 y los derechos del hombre

El 5 de febrero de 1857, fecha en que ocupa el cargo de presidente de la República don Ignacio Comonfort, se promulgó la Constitución⁵⁹ y en su título primero se dedicó un apartado a los derechos humanos, su estructura es igual al capítulo de garantías individuales de la actual Carta Magna, con excepción de los derechos sociales, consagrados en los artículos 27 y 123 de la Ley Suprema de 1917.

Asimismo, se introdujo el amparo con las características propuestas por Rejón, que pasaría idéntico a la Constitución de 1917, contenía los principios fundamentales del juicio de amparo,⁶⁰ como la interposición a instancia de parte agraviada, la prosecución judicial, la relatividad de la sentencia, el principio de juridicidad con apego a derecho y el principio de definitividad de la cosa juzgada.

De esta manera, podemos decir que en la Constitución de 1857 se reconocen los derechos del hombre, por lo que tiene una fuerte carga de iusnaturalismo, a diferencia de la Constitución de 1917, donde no se hace mención de los derechos del hombre, debido a su enfoque netamente iuspositivista, puesto que el artículo 1o. señala que los derechos individuales no son preexistentes a la Constitución, sino que son otorgados por este texto constitucional; la declaración mexicana de los derechos humanos está contenida en dos partes, las garantías individuales y las garantías sociales.

La Constitución de 1917

En la Carta Magna de 1917⁶¹ México consigna las llamadas garantías sociales e inicia el *constitucionalismo social*, al contemplar los derechos sociales y económicos en los artículos 27 y 123.

⁵⁸ Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo...*, op. cit., pp. 116-117.

⁵⁹ Cámara de Diputados, "Informes y Respuestas desde el 28 de septiembre de 1821 hasta el 16 de septiembre de 1875", en *Los Presidentes de México ante la Nación*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1966, t. I, p. 435. "Señores diputados: está realizada la más importante de las promesas que hizo a los mexicanos la revolución de Ayutla: queda jurada la Constitución política de la República, decretada por el Congreso de 1856 [...]"

⁶⁰ Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo...*, op. cit., pp. 251-290.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 124-125.

Al analizar los textos constitucionales de 1917 y 1857, se observa que los derechos humanos son concepciones abstractas, con alta influencia iusnaturalista, en tanto que las garantías son concepciones concretas e individualizadas, por lo que podríamos señalar que la diferencia estriba en que las garantías individuales son los límites de la actuación del poder público, consagradas de manera precisa en un texto constitucional, y los derechos humanos son anteriores y superiores al poder público, por tanto, aunque no estén consagrados se tienen que reconocer y respetar; bajo la lógica aristotélica tomista, las garantías individuales son el continente y los derechos el contenido.

ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

En los siguientes apartados se procederá a efectuar un análisis histórico de la exégesis de las leyes mexicanas que en el ámbito local o federal han contemplado los medios de defensa de los derechos humanos, como posibles o probables antecedentes remotos del *ombudsman* mexicano, con parecido en algunos rasgos, notas o características jurídicas en cuanto a sus formas de organización, resoluciones que emite o fines que han perseguido y que de alguna manera lo hacen muy parecido en cuanto a su constitución, funcionamiento y objetivos con el *ombudsman* sueco, sin que podamos constatar que figuras jurídicas como el procurador de los pobres, de don Ponciano Arriaga, hayan recibido influencia, en forma directa, del *ombudsman* sueco.

Es posible que en esa época ni siquiera fuese conocida en el mundo la figura del comisionado sueco, ya que hasta 1919 Finlandia lo instituyó en su derecho positivo, por lo que resulta improbable que México, tan distante a esa cultura escandinava, tuviera la más remota influencia de esta institución protectora del ciudadano; sin embargo, sus similitudes son enormes, sobre todo porque pretende defender a las personas más afectadas por el abuso y la arbitrariedad del poder público, mediante las recomendaciones, con la fuerza de la opinión pública.

Procuraduría de Pobres de 1847

Sin duda, el más remoto antecedente del *ombudsman* en México lo constituye la Procuraduría de Pobres del estado de San Luis Potosí, de 1847, aunque algunos juristas mencionan que el vocero de los *calpullis* aztecas, denominado *chinancalli*, fue un tipo de *ombudsman*, porque abogaba y

Lectura 6

Los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos.

El sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos

SALVADOR ARIAS RUELAS

En nuestro país, es posible identificar una serie de organismos e instituciones que marcaron una tendencia hacia el establecimiento de la figura del *ombudsman*; si bien muchas de ellas no tienen su inspiración en la figura de origen sueco, podemos encontrar algunas similitudes en sus características, naturaleza jurídica o en el sentido de que son instituciones dedicadas a la protección de los derechos fundamentales o de control de la administración pública.

La Procuraduría de Pobres en San Luis Potosí, propuesta por Ponciano Arriaga en el año de 1847, es el primer antecedente que encontramos de una institución consagrada a la defensa de los derechos de la población. Dicha Procuraduría de eminente carácter social, tenía como atribuciones tratar de evitar las deficiencias en la administración o, en su caso, influir para corregirlas. Asimismo, podría ejercer supervisión sobre las autoridades civiles y militares. Su actuación también se basaba en gran medida en la *auctoritas* moral y la posibilidad de hacer intervenir a la opinión pública en los asuntos que conocía.

Se sostiene que al proponer Ponciano Arriaga la creación de la Procuraduría de Pobres, no tenía conocimiento de la existencia del *ombudsman* sueco, sin embargo, encontramos en ambas figuras múltiples coincidencias, lo que nos permite afirmar que la primera es un antecedente que marca una tendencia importante para la instauración del *ombudsman* en México.

Ya en el actual siglo encontramos algunas instituciones con características cercanas a las del *ombudsman* como la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, creada en 1979 con la función de defender los derechos fundamentales; por otra parte, la Procuraduría Federal del Consumidor, que tampoco es propiamente un *ombudsman*, pero en su creación tuvo en cuenta la figura sueca, ya que actualmente existe un *ombudsman* de los consumidores.

Tomada de: Salvador Arias Ruelas, "Los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos. El sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos", en *Derechos humanos. Lecturas*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1998.

Otro antecedente, que según algunos autores pudiera considerarse el primer *ombudsman* mexicano *stricto sensu*, es la Procuraduría de Vecinos de la ciudad de Colima, creada por acuerdo del Ayuntamiento de dicha ciudad el 21 de noviembre de 1983 y que en 1984 se estableció en la Ley Orgánica Municipal de la entidad. Sin embargo, fue poca la relevancia que en la práctica tuvo esta institución.

El 3 de enero de 1985 el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México aprobó el Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, instancia que tiene las características del *ombudsman* y que continúa funcionando hasta la fecha.

En el estado de Aguascalientes, mediante una reforma a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, en el año de 1988 se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana, que a pesar de ser un órgano dependiente del ejecutivo estatal gozó de una autonomía relativa para investigar sobre las quejas recibidas por violaciones a los derechos humanos, así como por deficiencias en la administración pública.

La Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes estuvo inspirada en la figura del *ombudsman* escandinavo pero, con autonomía limitada, como se mencionó anteriormente, por tanto esta característica esencial del *ombudsman* no se cumplió cabalmente, al definirla en el artículo 81 de la ley que la regía como “un órgano dependiente” del ejecutivo estatal. En el año de 1990 la Procuraduría se integró como Secretaría Ejecutiva de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes.

En la ciudad de Querétaro encontramos otro antecedente, en el año de 1985 su Ayuntamiento decretó la creación de la Defensoría de los Derechos de los vecinos de la Ciudad de Querétaro.

El 25 de enero de 1989 se publicó en el *Diario Oficial* un acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal por medio del cual se crea la Procuraduría Social.

La Procuraduría Social depende del Jefe del Gobierno del Distrito Federal y sus funciones primordiales son la recepción de quejas y reclamaciones de los habitantes del Distrito Federal por los actos u omisiones de los servidores públicos del Distrito Federal que afecten sus derechos e intereses legítimos. Puede realizar investigaciones sobre dichas quejas e inconformidades y, de ser el caso, emitir recomendaciones sobre los casos específicos o de carácter general, con objeto de mejorar la prestación de los servicios.

A nivel nacional, el antecedente más importante del *ombudsman* fue la creación, mediante un decreto administrativo del 5 de junio de 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual se constituyó en sentido jurídico como un *ombudsman* al ser establecida en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la publicación de su ley el 29 de junio de 1992.

Lectura 7

4.1. Movimientos sociales y sociedad civil

En las luchas por la democracia sindical y la autonomía, los ferrocarrileros de finales de los años cincuenta y los movimientos de maestros, médicos, telegrafistas y navistas de los sesenta, son un antecedente histórico importante del ejercicio del derecho de los trabajadores y ciudadanos a decidir sobre sus asuntos internos a partir de sus propios intereses y perspectivas y no de consignas gubernamentales o del partido oficial. Esto los llevó a inventar alternativas civiles, democráticas y populares frente al corporativismo de estado, pues se atrevieron a imaginar formas sindicales hasta entonces inéditas.

El concepto de sociedad civil se empezó a emplear en México a partir del Movimiento Estudiantil Popular de 1968, en la búsqueda de explicaciones para lo que había sucedido. Nuevas prácticas sociales no generadas desde los núcleos del sistema, sino desde sus periferias, requerían ser analizadas. Los investigadores buscaron una teoría que pudiera dar nombre a lo acontecido, un corpus explicativo que permitiera comprender los procesos sociales y el involucramiento de nuevos actores sociales en los importantes cambios en la vida cotidiana del país, de las universidades y de la sociedad en general.³ El movimiento estudiantil popular catalizó las búsquedas y las estrategias de autonomía de diferentes actores sociales: a través de las brigadas posteriores a la matanza de Tlatelolco, la generación del 68 llevó la resonancia del movimiento hacia otras universidades, hacia obreros, campesinos, sectores urbano populares, trabajadores universitarios, organizaciones clandestinas, grupos cristianos comprometidos, organizaciones políticas y otras, empezando a

Para esto se han indagado diferentes categorías teóricas referidas al imaginario, desde varios autores: Castoriadis, desde una veta filosófica y marxista crítica; desde Laplantine y Desroches, en una línea sociológico-antropológica; desde Mühlman, en una línea weberiana; desde Gilabert, en una línea histórica.

³ Se puede consultar: "Los orígenes de la autogestión", en Reygadas, Rafael. *Universidad, autogestión y modernidad. Estudio comparado de la formación de arquitectos*, CESU-UNAM, México, 1988, pp. 15-33 y 98-100.

278

Tomada de: Rafael Reygadas Robles-Gil, *Abriendo veredas*, México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1998, pp. 278-280.

cuestionar severamente, desde un “imaginario alternativo”,⁴ las formas corporativas de control y reproducción de la sociedad mexicana en su conjunto. De hecho, el movimiento estudiantil inauguró de manera amplia la posibilidad de pensar la sociedad mexicana de una manera diferente a la acostumbrada: era posible que actores que se habían salido de los dispositivos sociales establecidos soñaran un futuro diferente y pugnarán por cambios más profundos.

17 años después, en medio de una grave crisis económica y social, frente a las consecuencias de los terremotos de 1985, surgió un movimiento inesperado de la población urbana de la Ciudad de México, particularmente de cientos de jóvenes de los viejos barrios del centro, para enfrentar el desastre más allá de los marcos legales establecidos y a través de actitudes innovadoras de solidaridad. Se habló entonces con mayor amplitud de “sociedad civil emergente”. Carlos Monsiváis dio cuenta con alta sensibilidad de las acciones ciudadanas de los días posteriores al 19 de septiembre de 1985,⁵ que se caracterizaron por rebasar ampliamente el Plan de Desastres, e inventar formas autogestivas de participación ciudadana, que incluso desafiaron la obsolescencia del plan gubernamental. La gestión de la ciudad posterior a los sismos abrió elementos imaginarios, abrió otras posibilidades, otras relaciones, permitió imaginar ser de otra manera, a partir de los hechos de haber tomado y gestionado la ciudad, se anticiparon otros futuros, fuertemente disruptores de los cánones vigentes.

Tres años después, en 1988, ya con seis años de grave crisis económica, surgió el movimiento popular cardenista ligado a las esperanzas despertadas en millones de mexicanos por la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la república. Se volvió a emplear el término de sociedad civil⁶ para referirse a los nuevos sujetos y movimientos, portadores de las demandas sociales con independencia de las formas tradicionales de control político electoral y de los dispositivos y organizaciones corporativas.

En 1991, en el contexto de un proceso de elecciones federales, con la lucha por el respeto al voto y por la dignidad ciudadana, surgida al calor del navismo y del Frente Cívico Potosino, el horizonte de otros cielos se dibujó en el país a través de los inicios de un movimiento de la sociedad civil que

⁴ Imaginario alternativo es un término empleado por Gilabert, probablemente siguiendo a Castoriadis, para caracterizar el mundo simbólico que en el México de 1968 cuestionó y llevó a innovar prácticas sociales frente a un imaginario instituido generador de prácticas burocráticas cada vez más autoritarias. Gilabert, César. *El hábito de la utopía. Análisis del imaginario sociopolítico en el movimiento estudiantil de México, 1968*, Instituto Mora-Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

⁵ Monsiváis, Carlos. “El día del derrumbe y las semanas de La Comunidad”, art. cit., pp. 11-24.

⁶ Álvarez, Rafael y María Luisa Herrasti. *El movimiento popular cardenista* [mimeo], México, 1991.

Abriendo veredas...

convocó a amplios sectores para la conformación de un Movimiento Ciudadano por la Democracia, como respuesta de nuevo tipo a la política de fraude electoral, repetida una y otra vez por los gobiernos estatales y federales y por las autoridades electorales. Poco después de la muerte del Dr. Salvador Nava, en 1992, las demandas ciudadanas se concentraron en una plataforma de cinco puntos indispensables para avanzar hacia la democracia electoral. Este proceso culminó en 1994 con la articulación de diversos movimientos en una amplia organización de observadores ciudadanos de las elecciones federales: la Alianza Cívica/Observación 94.

Los datos anteriores permiten esbozar que un conjunto de prácticas sociales nuevas, como río abierto de creación de significados colectivos, precedieron a los nuevos matices otorgados al concepto de sociedad civil, que después fue utilizado para calificar y dar nombre a esas nuevas prácticas; esto es, el movimiento estudiantil popular de 1968, la respuesta cívica a los sismos de 1985,⁷ el movimiento popular cardenista de 1988, el movimiento navista de 1991 y el movimiento ciudadano de Alianza Cívica de 1994 fueron, en primer lugar, un conjunto de prácticas sociales arraigadas en experiencias previas a escala familiar, barrial, sectorial, regional o estatal, portadoras de componentes utópicos que, desde otra geografía imaginaria, permitieron a sus actores atreverse a impulsar acciones innovadoras. Estas prácticas sociales, por su carácter público y de convocatoria a la más amplia solidaridad, se constituyeron como un patrimonio de la memoria, de la conciencia y de la imaginación colectiva.⁸ Sólo después se asignó un nombre a los movimientos y se elaboraron un conjunto de explicaciones vehiculizadas por el término: sociedad civil, que se fue cargando de significación y de referentes históricos específicos.

⁷ El investigador urbano Óscar Núñez muestra cómo las organizaciones frente al terremoto se basaron en los valores y prácticas configuradas en un espacio de experiencias previas de las organizaciones barriales, ya sean de autodefensa, deportivas, religiosas o festivas, en las que la solidaridad y la ayuda mutua practicadas cotidianamente se elevaron, ante la emergencia, a una nueva escala de acción y de impacto. Núñez G., Óscar. *Innovaciones democrático-culturales del movimiento urbano popular*, UAM Azcapotzalco, México, 1992.

⁸ A esta altura es necesario plantearse, al menos de manera inicial, una pregunta: ¿cómo se articularon la experiencia y el imaginario del 68 con el del 85, éste con el del 88 y éste con el del 91? Para Laplantine, hay un "eco" de la memoria histórica en los nuevos movimientos sociales; para Desroche, en la *memoria colectiva*, hacia el pasado, se asegura un "eco" bajo forma de recuerdo; a veces la memoria colectiva no sólo conmemora, sino que también restituye, reconstruye o construye, donde el pasado es como la matriz de un despliegue en el porvenir; y en la *conciencia colectiva*, hacia el presente se asegura un "viático o prevención", a través de fiestas, teatro, dramas, obras de arte, que se sitúan en el presente *no sólo como un sistema de ideas, sino como un sistema de fuerzas* que activan o reactivan, suscitan o restauran..., celebran; y en la *imaginación colectiva*, hacia el futuro ofrece un

Lectura 8

Las cartas boca arriba. Reflexiones sobre 25 años del movimiento pro derechos humanos

Informe Mundial Human Rights Watch 2004

REED BRODY

El movimiento pro derechos humanos ha recorrido un largo camino desde la fundación de *Human Rights Watch* hace 25 años. En casi todos los rincones del planeta, los activistas ondean la bandera de los derechos humanos para defender sus demandas de respeto y dignidad. Gracias a este movimiento, a finales del siglo pasado los derechos humanos se habían convertido en el centro de una de las ideologías dominantes en el mundo, proclamada incasablemente por los gobiernos. Aunque el movimiento no pudo detener el genocidio en Irak, Ruanda y Yugoslavia, y los asesinatos masivos en otras partes del mundo, estaba empezando a imponer un elemento moral en las relaciones internacionales con una fuerza sin precedentes en la historia moderna. El movimiento fue un factor de transformaciones políticas en el Este de Europa, América Latina y algunas partes de África y Asia.

Sin embargo, el movimiento pro derechos humanos se enfrenta ahora a serios retos. En particular, los horribles atentados del 11 de septiembre de 2001, contra el corazón de la potencia estadounidense, han desencadenado una reacción que amenaza con eliminar muchos de los logros con la excusa de una interminable “guerra contra el terrorismo”. Mientras se va desarrollando esta campaña, los gobiernos que la protagonizan vuelven a relegar los derechos humanos a un segundo plano, al igual que antes y durante la Guerra Fría, mientras otros aprovechan la oportunidad de la guerra contra el terrorismo para justificar la represión interna. Frente a estos desafíos, el movimiento tiene que demostrar que la promoción de los derechos fundamentales es un elemento esencial para la seguridad y un instrumento indispensable para combatir el terrorismo. “Tras años de verse ignorados o desdeñados por su excentricidad, los activistas pro derechos humanos se han subido a la ola de la popularidad gracias a la atención del Presidente Carter al tema de los derechos humanos. Dicen que la experiencia es a la vez estimulante y perturbadora. ‘Los derechos humanos se han puesto de repente de moda’, señala Roberta Cohen, directora ejecutiva de la Liga Internacional de Derechos Humanos. ‘Durante años nos

Tomada de: Reed Brody, *Las cartas boca arriba: Reflexiones sobre 25 años del movimiento pro derechos humanos*, Human Rights Watch, Informe 2004, 9 pp.

han considerado sermoneadores, idealistas disparatados o entrometidos y ahora nos hemos vuelto respetables’.

Así empezaba un artículo sobre el movimiento pro derechos humanos publicado en 1977 en el New York Times. Ese mismo año, Amnistía Internacional ganó el Premio Nóbel de la Paz por sus logros ya entonces considerables. Al año siguiente, se fundó *Human Rights Watch*. Hoy en día, los derechos humanos y el movimiento que los defiende forman una parte fundamental del panorama político.

En los últimos 25 años, una gran cantidad de nuevos grupos—nacionales e internacionales—han infundido vida a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a otras normas adoptadas después de la Segunda Guerra Mundial. La bandera de los derechos humanos ha sido ondeada en todo el mundo—por los monjes tibetanos y los trabajadores de las plantaciones ecuatorianas, por los grupos de mujeres africanas y los activistas gay y lesbianas de Estados Unidos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es el paladín oficial de la Declaración Universal. Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros, han promulgado leyes que hacen del respeto a los derechos humanos un factor en sus relaciones bilaterales. La mayoría de los países cuentan con comisiones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo. La educación sobre derechos humanos forma parte del currículo de estudios en más de 60 países. La mayoría de los países han ratificado la mayor parte de los tratados de derechos humanos. Una Corte Penal Internacional se está preparando para investigar algunas de las atrocidades más graves, mientras que el movimiento ya se ha apuntado casos de brutalidad tan emblemáticos como el de Augusto Pinochet y Slobodan Milosevic.

El propio movimiento pro derechos humanos se ha vuelto más inclusivo y forma un considerable mosaico de grandes OING (organizaciones internacionales no gubernamentales) profesionales y miles de organizaciones regionales, nacionales y locales que se ocupan de temas que abarcan desde la autodeterminación y los derechos del niño, desde el acceso a los medicamentos para el VIH hasta el derecho al agua.

Con la expansión del movimiento, los temas que antes de habían dejado de lado, particularmente los relacionados con los derechos económicos y sociales, se han sumado a la campaña general. De hecho, ha ido creciendo la convergencia en el trabajo de los grupos dedicados a promover el desarrollo socioeconómico por un lado, y los que protegen los derechos humanos por otro. Muchas organizaciones de desarrollo están pasando de un trabajo basado en las necesidades, el bienestar y la ayuda humanitaria a una estrategia de desarrollo basada en los derechos humanos. Los grupos de derechos humanos se concentraban sobre todo en problemas civiles y políticos como los presos políticos y la tortura. Pero ahora están abordando cada vez más las causas socioeconómicas fundamentales de estas violaciones y defendiendo derechos económicos y sociales, tales como el derecho a la educación, la salud y la vivienda.

Los derechos de la mujer, que antes se habían dejado al margen, se han convertido en una fuerza impulsora del movimiento pro derechos humanos desde que las mujeres tomaron por asalto la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, y obtuvieron el pleno reconocimiento de que “los derechos de la mujer son derechos humanos”. Entre otras cosas, el enfoque en los derechos de la mujer ha contribuido a ampliar los conceptos fundamentales de “violación” y “violador”, y ha llevado al movimiento a desmarcarse de la atención exclusiva a la acciones del Estado y examinar la culpabilidad de la inacción oficial en los abusos conocidos cometidos por actores privados.

Los diferentes niveles del movimiento se complementan entre sí. Están los que podríamos llamar organizaciones primarias o movimientos de personas que luchan por defender los derechos de sus propios miembros, tales como los grupos pro derechos civiles de Estados Unidos, muchas organizaciones de mujeres, el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil y otros grupos similares. Están los grupos que intentan promover los derechos humanos sentando las bases de una sociedad respetuosa de los mismos—libertad de prensa, independencia judicial, educación sobre derechos humanos y tolerancia y control civil de las fuerzas armadas. Y existen grupos nacionales e internacionales, como la Comisión Colombiana de Juristas o *Human Rights Watch*, que velan por el respeto a las normas de derechos humanos y movilizan la presión para prevenir o acabar con el abuso.

Las campañas y el trabajo de lobby del movimiento también se han vuelto cada vez más sofisticados. Desde las primeras campañas de cartas inventadas por Amnistía Internacional, el movimiento ha evolucionado e incluye a responsables de campañas, organizadores, *lobbistas* y expertos en los medios de comunicación. Las principales ONGs cuentan ahora con investigadores sobre el terreno conectados por e-mail con las oficinas de campañas en las Naciones Unidas y en las principales capitales, lo que nos sitúa en una posición privilegiada para afectar las decisiones cuando se están tomando. Algunos grupos de vigilancia, como *Human Rights Watch*, se ocupan de presionar a gobiernos poderosos—como Estados Unidos o la Unión Europea—tratándolos a veces como aliados en las presiones por el cambio, a veces como vicarios de sus socios abusivos y más insensibles a las críticas democráticas, (y, por supuesto, a veces como responsables ellos mismos de los abusos). Somos conscientes por supuesto de la destacada advertencia de Ian Martin: “El movimiento pro derechos humanos no puede conformarse con trabajar dentro de las relaciones de poder existentes en un mundo desigual, tampoco puede ser siquiera mostrarse neutral en su actitud frente a ellas”. Sin embargo, la aplicación del método de “nombrar y avergonzar” no sólo a los gobiernos abusivos, sino también a sus aliados internacionales, con el fin de respaldar a nuestros aliados en los países afectados, ha convertido al movimiento en una fuerza mucho más poderosa con la que hay que contar.

Después de la Guerra Fría

Durante años después de la fundación de *Human Rights Watch*, la Guerra Fría supuso un incentivo para los gobiernos que utilizaron los derechos humanos como un arma arrojadiza y un obstáculo para aquellos que intentaron establecer una cooperación internacional basada en los principios para mejorar la situación de los derechos humanos. Estados Unidos se aprestó a esgrimir la causa de los derechos humanos en su batalla ideológica contra la Unión Soviética y sus aliados, incluso mientras encubría los abusos (cuando no los promovió directamente) de los regímenes autoritarios a los que ayudaba y actuaban ostensiblemente como baluartes contra el comunismo. El bloque del este, por su parte, rechazó las críticas contra su trayectoria en materia de derechos humanos por ser una intolerable “injerencia en los asuntos internos” de países soberanos y paralizó la maquinaria de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Incluso durante la Guerra Fría, sin embargo, las movilizaciones pro derechos humanos contribuyeron a muchos logros importantes, y tuvieron un papel considerable en el final del apartheid en Sudáfrica y la iniciativa en defensa de gobiernos democráticos en gran parte de América Latina. El proceso de Helsinki—que provocó la creación de Helsinki Watch, el precursor de *Human Rights Watch*—sentó las bases para que las personas tanto de dentro como de fuera del bloque soviético pudieran cuestionar a los gobiernos represivos, lo que llevó en última instancia al colapso del sistema soviético que negaba en la práctica el disfrute de los derechos humanos fundamentales.

El final de la Guerra Fría conllevó aparentemente un nuevo consenso entorno al ideal de los derechos humanos. Los disidentes del bloque soviético, que habían creado el movimiento pro derechos humanos en la zona y por los que había hecho campaña el movimiento internacional, no sólo quedaron libres sino que en ciertos casos arrasaron haciéndose con el poder. Un movimiento por la democracia multipartidista se afianzó en África. América Latina completó su proceso de transformación desde la era de las dictaduras militares respaldadas por Estados Unidos. En algunos países asiáticos como Filipinas y Corea del Sur, los movimientos pro derechos humanos también contribuyeron a facilitar el cambio democrático. Una nueva mayoría democrática—que incluía ahora a muchos países del Este de Europa y América Latina—liberó el potencial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que, a principios de los noventa, desató finalmente las posibilidades de las Naciones Unidas para hacer de los derechos humanos una cuestión a tomar en serio y, en ciertos casos, adoptar incluso un papel cercano al del activista que Eleanor Roosevelt podría haber concebido.

Lo que es más importante, el principio de soberanía nacional fue cediendo terreno ante la presión de los derechos humanos. En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, celebrada en Viena,

dejó definitivamente de lado la defensa basada en la soberanía al proclamar que la “promoción y la protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional”. De hecho, la manera en que un estado trataba a sus ciudadanos era asunto de todos. Frente a las críticas de los defensores del relativismo cultural y los “valores asiáticos”, la conferencia de Viena también declaró enfáticamente que “el carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas”.

Los derechos humanos se convirtieron, en palabras de Michael Ignatieff, el “vocabulario moral dominante en las relaciones exteriores”, a pesar de que, en la práctica, se vieron frecuentemente superados por inconsistentes objetivos económicos y de seguridad. Con el ascenso de la retórica sobre los derechos humanos, y la aparición instantánea en televisión e Internet de noticias sobre abusos, la libertad de los gobiernos para actuar en el interés aparente de las élites dominantes se vio, quizás más que en ningún otro momento de la historia reciente, limitada por una sociedad civil informada y activa. Richard Falk reconoció correctamente que “durante la década de los noventa, el movimiento para alcanzar un consenso en materia de derechos humanos estaba iniciando una revolución normativa de las relaciones internacionales que estaba empezando a superar los cálculos realistas de poder e importancia dentro de la imaginación política de observadores y diseñadores de políticas”. Sin, incluso de esta década supuestamente dorada de los noventa, el movimiento pro derechos humanos no pudo detener los genocidios en la antigua Yugoslavia y Ruanda, los crímenes contra la humanidad en Timor-Leste y Chechenia, ni el asesinato de millones de civiles en los conflictos armados de África Central. (De hecho, mientras estábamos reunidos en Viena para celebrar el triunfo de los derechos humanos, la matanza en Bosnia continuaba su curso a tan sólo unos cientos de kilómetros de distancia). La mitad de los 6.000 millones de habitantes de nuestro planeta siguen viviendo en condiciones de pobreza, el 24 por ciento en la “pobreza absoluta”. Entre la población objeto de atención del movimiento pro derechos humanos, 2.000 millones no tienen acceso a la atención sanitaria y 1.500 millones no disponen de agua potable.

En un mundo en el que la intolerancia y el extremismo están en boga, en el que millones de personas mueren en los conflictos armados, en el que la pobreza y la miseria son rampantes, algunos se ven tentados a preguntar, como David Rieff, ¿si la mejora de las normas ha servido de algo “para las personas necesitadas de justicia, o ayuda, o clemencia, o pan?”

Sin embargo, no debe confundirse la tristeza sobre el curso actual de los acontecimientos con el escepticismo sobre el valor de la empresa de los derechos humanos o los logros del movimiento. Es cierto que la normas no detendrán por sí solas a un tirano o una facción extremista empeñados en el genocidio, y es en ese punto en el que el movimiento pro derechos humanos, como muchos otros, debe enfrentarse a la difícil cuestión de aceptar la intervención militar para detener las atrocidades. (Creo que la mayoría de mis colegas coin-

cidirán en que el recurso a la fuerza no es sólo legítimo sino también imperativo frente al genocidio o una atrocidad equivalente. No obstante, sigue existiendo un profundo desacuerdo sobre cómo debe autorizarse o emplearse la fuerza.) Pero aunque puede que los dictadores no se circunscriban a las normas, las democracias abiertas lo están, siempre que estén respaldadas por una sociedad civil participativa. Entre el carácter relativamente quirúrgico de los bombardeos en Irak y Serbia y el arrasamiento con bombas de Laos o Camboya, sin mencionar la destrucción de Hiroshima o Dresden, obra más que una evolución en la bondad de los generales. Asimismo, es más difícil encarcelar ahora a alguien como Nelson Mandela durante 25 años o Chia Thye Poh de Singapur durante 23 años. Lo que era una práctica habitual hace 50 o 25 años es simplemente inaceptable hoy en día.

Las normas otorgan poder a los activistas y a las víctimas, al crear puntos de referencia, dar legitimidad a sus demandas y establecer, en palabras de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”. De hecho, en toda una serie de áreas, que abarcan desde los derechos de la mujer hasta la tendencia en contra de la pena de muerte, el proceso de desarrollo de normas y la movilización para su aplicación ha arrojado resultados concretos.

Mientras participaba en las sesiones sobre el caso Pinochet ante la Cámara de los Lores británica en 1998, me sorprendió hasta qué punto ha madurado el movimiento pro derechos humanos. No sólo se estaban aplicando finalmente en un caso concreto nobles proclamaciones como la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, se estaban aplicando en el caso de un hombre cuya mueca de desprecio tras unas oscuras gafas de sol había llegado a simbolizar una dictadura despiadada, y cuyas tácticas represivas habían despertado, 25 años antes, las mismas fuerzas—el activismo pro derechos humanos y las convenciones internacionales—que llevarían a su detención y estas sesiones. Pinochet envió al exilio a cientos de miles de chilenos capaces de expresar su opinión. Ellos, junto con una indignada opinión pública mundial, engrosaron las filas de grupos como Amnistía Internacional, que a su vez presionó para la adopción de la Convención contra la Tortura que permitiría el arresto del ex dictador.

El 11 de septiembre

En su momento de mayor fortaleza, sin embargo, el movimiento pro derechos humanos se encontró con un nuevo desafío que amenazó, y sigue amenazando, con deshacer mucho de lo que había logrado. A través de la ventana de nuestra sala de reuniones en la mañana del 11 de septiembre, el personal de *Human Rights Watch* vio como dos aviones secuestrados destruían el World Trade Center. Estos crímenes contra la humanidad, cuyo objetivo era el centro del poder estadounidense, han desencadenado una reacción que amenaza con

eliminar muchos logros bajo la guisa de una interminable “guerra global contra el terror”. La campaña contra el terrorismo se ha caracterizado por la erosión del imperio de la ley más que por su aplicación. Los derechos humanos se han visto debilitados en el preciso momento en que es más necesario defenderlos y respetarlos.

En todo el mundo, muchos países intentaron aprovecharse cínicamente de la guerra contra el terrorismo para intensificar sus propias campañas contra opositores políticos, separatistas y grupos religiosos, o para sugerir que deberían quedar inmunes a las críticas contra sus prácticas en materia de derechos humanos. Muchos países han respondido a la indiscriminada violencia terrorista con nuevas leyes y medidas que no diferencian a su vez entre culpables e inocentes. Numerosos países han promulgado leyes antiterroristas regresivas que amplían la autoridad del gobierno para detener y vigilar hasta poner en peligro los derechos fundamentales. Se ha producido una avalancha continuada de arrestos y detenciones de sospechosos sin garantías procesales. En algunos lugares, aquellos considerados terroristas han sido asesinados o ejecutados extrajudicialmente.

Uno de los acontecimientos más preocupantes ha sido el renovado debate sobre la legitimidad de la tortura. A pesar de que la tortura ha continuado siendo un fenómeno generalizado en todo el mundo, hasta hace poco era casi un axioma que ningún país admitiera tolerar la tortura. La tortura es la última forma de degradación, el incalificable acto medieval que habíamos desterrado como una práctica inaceptable. La tortura fue una de las primeras batallas de Amnistía Internacional y, gracias a la campaña, la tortura se ha considerado una barbaridad emblemática que ya no podía permitirse en ninguna circunstancia. El torturador, señalaba un tribunal de Estados Unidos en el caso Filártiga, ha suplantado al pirata de antaño como “un enemigo de toda la humanidad”. Fue la tortura, no los asesinatos en masa, lo que le arrebató la inmunidad a Pinochet. Sin embargo, ahora escuchamos, especialmente en Estados Unidos, a personalidades destacadas sugiriendo que la tortura puede ser un instrumento apropiado en la lucha contra el terrorismo. De hecho, se han vertido graves acusaciones de que los detenidos capturados en Afganistán han sido golpeados y sometidos a las técnicas conocidas como de “estrés y presión” por parte de oficiales estadounidense, o entregados a autoridades de terceros países donde es probable que los torturen, acusaciones a las que el gobierno de Bush no ha respondido directamente.

A nivel intergubernamental, la preocupación por los derechos humanos ha quedado relegada a un segundo plano frente a la prioridad de ganar nuevos aliados en la guerra contra el terrorismo, dando efectivamente libre entrada a nuevos socios y aliados estratégicos más establecidos. En las sesiones de este año de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, ningún país estaba dispuesto a debatir una resolución crítica contra China, mientras Rusia repelió fá-

cilmente una resolución sobre Chechenia, a pesar de las atrocidades continuas en la zona.

Estos acontecimientos hicieron que Michael Ignatieff se preguntara si, después del 11 de Septiembre, “la era de los derechos humanos había pasado”.

No cabe duda de que el movimiento pro derechos humanos se enfrenta a un nuevo reto. La suerte está echada. No debemos aferrarnos a la ilusión de que, sin el apoyo de una ciudadanía organizada, Estados Unidos (o cualquier otro país poderoso) hará de los derechos humanos el “alma de su política exterior”, usando las palabras del Presidente Jimmy Carter.

En esta nueva era, el movimiento tiene que demostrar que la promoción internacional de los derechos humanos no es sólo un valor ético, sino también un instrumento esencial en la guerra contra el terrorismo. Kofi Annan marcó el camino en su discurso de septiembre de 2003 ante la Asamblea General: “Ahora vemos con escalofriante claridad que un mundo en el que muchos millones de personas padecen una opresión brutal y una miseria extrema nunca será plenamente seguro, ni siquiera para sus habitantes más privilegiados”. Aunque es probable que los cambios de política no apacigüen a los propios terroristas, tenemos que partir de la evidencia de que el apoyo al terrorismo se alimenta de la represión, la injusticia, la desigualdad y la falta de oportunidades. Como ha señalado Richard Falk: “Es probable que el mensaje del extremismo no llegue a tener una resonancia tan amplia y amenazadora si las quejas que lo animan no estén tan ampliamente compartidas en la comunidad afectada”. Donde hay democracia e igualdad, donde hay esperanza, donde existen vías pacíficas para el cambio, el terrorismo tiene muchas menos posibilidades de ganarse el apoyo popular. La seguridad global mejora, por lo tanto, con el éxito de las sociedades abiertas que fomentan el respeto por el imperio de la ley, promueven la tolerancia y garantizan los derechos del pueblo a la libertad de expresión y la disidencia pacífica.

En Estados Unidos, donde es natural que se sienta más la onda expansiva del 11 de Septiembre, los temores resultantes han sido explotados por el gobierno de Bush para presionar por una restricción radical de los derechos constitucionales. El movimiento pro derechos humanos está esforzándose por persuadir a los estadounidenses de que, aunque el gobierno debe tener poder para adoptar aquellas medidas que sean razonables y necesarias para reducir la amenaza muy real del terrorismo, los requisitos de seguridad pueden y tienen que reconciliarse con los beneficios de la libertad. En uno de las advertencias más escalofriantes pronunciada por un declarado defensor de la constitución, el Fiscal General de Estados Unidos, John Ashcroft, dijo ante el Congreso que “para aquellos que atemorizan a las personas amantes de la paz con fantasmas de libertad perdida, mi mensaje es el siguiente: Sus tácticas sólo ayudan a los terroristas, ya que erosionan nuestra seguridad nacional y disminuyen nuestra resolución. Suministran munición a los enemigos de América y hacen vacilar a los amigos de América”. Aunque se trata de una batalla contracorriente, el movimiento está

respondiendo con las palabras de Benjamín Franklin, uno de los padres fundadores de Estados Unidos: “aquellos que renunciarían a un libertad esencial a cambio de seguridad temporal, no merecen ni libertad ni seguridad”.

Estos tiempos difíciles exigen que el movimiento pro derechos humanos explore todas sus posibilidades para movilizar a personas y grupos. Esto implica completar la tarea inacabada de integrar todas sus partes y desarrollar relaciones mutuamente beneficiosas entre grupos internacionales y nacionales de derechos humanos. Hemos recorrido un largo camino desde que un activista centroamericano se quejó de que el movimiento seguía el modelo de la maquila, en el que los grupos del norte explotaban la “materia prima” de los abusos y presionaban a los gobiernos ricos para que condicionaran la ayuda a los países pobres. Pero seguimos luchando por encontrar vías por las que los grupos en la vanguardia nacional y local puedan superar sus dificultades para acceder a la financiación, los medios de comunicación internacionales y la experiencia con el fin de mejorar su participación en la definición de un programa internacional de derechos humanos. No se trata de retórica políticamente correcta. Por ejemplo, como ha señalado Bahey El Din Hassan, director del Instituto de Estudios sobre Derechos Humanos de El Cairo, las ONG internacionales sólo podrán ayudar a contrarrestar la percepción de sus socios árabes de que los derechos humanos son una imposición occidental otorgándoles poder para que contribuyan a definir el programa. El movimiento tiene que enfrentarse al hecho de que su debilidad es mayor precisamente donde el apoyo al terrorismo es más fuerte, en Oriente Medio y el Este de Asia.

Para poder alcanzar la plenitud de nuestra fuerza, tenemos que crear una sinergia entre el movimiento pro derechos humanos y los que hacen campaña por la justicia social y económica. Aunque nuestros programas no siempre encajen perfectamente, necesitamos juntar nuestras fuerzas en torno a los asuntos clave que nos unen. Muchos de nuestros notables éxitos como movimiento, tales como la creación de la Corte Penal Internacional y la lucha contra el apartheid, se produjeron cuando unimos fuerzas con una base más amplia. La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas, por ejemplo, de la que *Human Rights Watch* es miembro fundador, engloba a una coalición masiva de 1.300 grupos dedicados a los derechos humanos, la ayuda humanitaria, los niños, la paz, los discapacitados, los veteranos, la medicina, la acción humanitaria contra las minas, el desarrollo, el control del armamento, el medioambiente, las mujeres y religiosos de más de 90 países. Al conceder el Premio Nóbel de la Paz a la Campaña y a su coordinadora principal, Jody Williams, el Comité del Nóbel citó la singularidad de una iniciativa que hizo “posible expresar y mediar en una amplia campaña de compromiso popular de una manera sin precedentes”.

No tengo dudas de que una abrumadora mayoría de los habitantes de nuestro mundo apoyan el ideal de los derechos humanos. Nuestra tarea inacabada consiste en movilizar dicha mayoría para convertirla en una fuerza demasiado poderosa para poder resistirla.

C. Ejercicios

1. De acuerdo con la lectura: “El concepto de los derechos humanos” de Pedro Nikken, responda brevemente a los siguientes incisos:

a) ¿Qué son los derechos humanos?

b) ¿Cuáles son implicaciones de la inherencia de los derechos humanos?

- I. _____
- II. _____
- III. _____
- IV. _____
- V. _____

c) Según las primeras declaraciones que reconocieron los derechos inherentes al ser humano, ¿cuáles son los deberes del Estado al respecto?

- I. _____
- II. _____

d) Mencione las consecuencias que provocó la idea de inherencia de los derechos humanos:

- I. _____
- II. _____
- III. _____
- IV. _____
- V. _____

2. Reflexione acerca de la definición de Pedro Nikken sobre los derechos humanos. De acuerdo con ella, ¿Los derechos humanos son inherentes o conquistados de la sociedad? Fundamente su respuesta.

3. De acuerdo con la lectura *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, de Gregorio Peces-Barba Martínez, explique qué son los derechos naturales y

su vinculación con las primeras declaraciones que reconocen los derechos de las personas.

4. De acuerdo con la lectura: “Los derechos humanos en la historia”, de Nazario González, responda brevemente a los siguientes incisos:

a) Explique el principal aporte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y su principal deficiencia según su opinión.

b) ¿Qué elementos comunes hay entre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)?

c) Mencione algunos ejemplos de derechos humanos cuya protección es más amplia en las convenciones específicas (PIDCP y PIDESC) que en la DUDH:

5. Del documento *Los Sentimientos de la Nación*, de Morelos, ¿cuáles son los cinco puntos destacables en torno a los derechos consagrados en él?

- I. _____
- II. _____
- III. _____
- IV. _____
- V. _____

6. ¿Cuáles fueron los cuatro principales derechos contenidos en los 15 artículos de la primera parte de Las Siete Leyes Constitucionales de 1836?

- I. _____
- II. _____
- III. _____
- IV. _____

7. Según su opinión, ¿cuál es la principal característica de la Constitución de 1857 en materia de derechos humanos?

8. ¿Qué institución es el primer antecedente en México de las instituciones públicas de defensa de los derechos humanos?, ¿cuáles fueron sus principales características?

9. Mencione algunos rasgos de la participación ciudadana durante los últimos cuarenta años y que han dado forma a la sociedad civil:

10. Según la lectura de Human Rights Watch, explique cuáles son los diferentes niveles de trabajo del movimiento internacional de derechos humanos:

D. AUTOEVALUACIÓN

1. Como se establece en la lectura de Pedro Nikken, la noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación:

- a) La concesión de estos derechos por el Estado.
- b) La falta de reconocimiento de estos derechos constitucionalmente.
- c) La falta de internacionalización de estos derechos.
- d) La dignidad de la persona frente al Estado.

2. De acuerdo con la lectura de Peces-Barba, la expresión *derechos naturales* supone:

- a) unos derechos previos al poder y al derecho positivo
- b) la constitucionalización de los derechos
- c) unos derechos posteriores al poder y al derecho positivo
- d) Ninguna de las anteriores

3. Sistema económico que durante la modernidad permitió que la burguesía intentara superar los esquemas del Estado absoluto para dirigir el sistema político y desarrollar su actividad económica:

- a) Socialismo
- b) Capitalismo
- c) Feudalismo
- d) Intervencionismo

4. Es considerada como una de las primeras manifestaciones concretas de derechos individuales, con fuerza legal, y fundada sobre el reconocimiento de los derechos inherentes al ser humano que el Estado está en el deber de respetar y proteger:

- a) La Carta Magna de 1215
- b) La Declaración de Independencia de 1776
- c) La Convención de Viena de 1969
- d) La Declaración Balfour de 1917

- 5. Conferencia internacional en la que “se reafirma la importancia de garantizar la universalidad, objetividad y no selectividad de las cuestiones de derechos humanos.”**
- a) La Conferencia de Teherán
 - b) La Conferencia de Belgrado
 - c) La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena
 - d) La Conferencia de Río
- 6. De acuerdo con la lectura de Gil Rendón, la Constitución mexicana de 1917 se caracteriza por:**
- a) a. iniciar el constitucionalismo social
 - b) b. hacer mención a los derechos humanos
 - c) c. tener una fuerte carga iusnaturalista
 - d) d. Ninguna de las anteriores
- 7. De acuerdo con el informe de Human Rights Watch de 2004, las normas internacionales otorgan poder a los activistas y a las víctimas porque:**
- a) fortalecen el principio de soberanía nacional
 - b) protegen el relativismo cultural
 - c) crean puntos de referencia y dan legitimidad a sus demandas
 - d) deslegitiman las normas internas
- 8. Con base en la lectura de Robles Gil, en México, ¿cuál de los siguientes acontecimientos contribuyó al fortalecimiento y al empleo del término “sociedad civil”?:**
- a) El movimiento estudiantil de 1968
 - b) La articulación de Alianza Cívica/ Observación 94
 - c) El terremoto de 1985
 - d) Todos los anteriores
- 9. Fue uno de los primeros grandes promotores de los derechos de los indios y creador de la escuela “La nueva pastoral de los derechos humanos”:**
- a) Luis Pérez Aguirre
 - b) Franklin D. Roosevelt
 - c) Francisco de Vitoria
 - d) Diego de Ordaz

10. Es uno de los derechos que unifica al Pacto de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales:

- a) el derecho a la no-discriminación
- b) el derecho a la objeción de conciencia
- c) el derecho al medio ambiente sano
- d) el derecho al desarrollo

CLAVE DE RESPUESTAS

MÓDULO I

- 1. b
- 2. b
- 3. d
- 4. b
- 5. d
- 6. d
- 7. d
- 8. b
- 9. a
- 10. b

MÓDULO II

- 1. c
- 2. d
- 3. b
- 4. c
- 5. a
- 6. c
- 7. d
- 8. c
- 9. c
- 10. a

MÓDULO III

- 1. d
- 2. a
- 3. b
- 4. b
- 5. c
- 6. a
- 7. c
- 8. d
- 9. c
- 10. a

Inducción al Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos,
número 2 de los Cuadernos de Capacitación, se terminó de imprimir en febrero de 2009
en los talleres de Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V., calle 2, núm. 21,
San Pedro de los Pinos, 03800 México, D. F.
El tiro fue de 60 ejemplares impresos en papel bond de 75g. Para su composición
se usaron tipos Frutiger y Rotis Sans Serif.