

### *XIII. Nuevos Organismos Permanentes para la Protección de los Derechos Fundamentales*

#### **1. Derechos Fundamentales—Protección—Organismos Permanentes—Comisión de Derechos Civiles**

Debe crearse una Comisión de Derechos Civiles, con carácter permanente, con las siguientes funciones y poderes: (1) Debe llevar a cabo actividades para educar al pueblo y a los funcionarios gubernamentales en cuanto a la significación de los derechos fundamentales y los medios de respetarlos, protegerlos y enaltecerlos; (2) debe hacer estudios y presentar recomendaciones de importancia general para el mejoramiento de los derechos fundamentales; (3) debe gestionar ante los individuos y las autoridades correspondientes del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, los tribunales y el sector privado de la sociedad la protección de dichos derechos mediante reformas; (4) debe tener la ayuda de una Oficina de Estudios y Asesoramiento; y (5) debe tener libertad para formular sus reglas de procedimiento.

#### **2. Derechos Fundamentales—Protección—Organismos Permanentes—División de Derechos Civiles**

Debe crearse en el Departamento de Justicia una nueva División de Derechos Civiles para asesorar y representar al Gobierno y para gestionar a su nombre la solución justa de casos y controversias.

#### ANÁLISIS DEL CAPÍTULO

- A. Aclaración del problema
- B. Funciones de los nuevos organismos especializados
- C. La Comisión Permanente
  - 1. Composición
  - 2. Funciones
  - 3. Reglas de Procedimiento
    - (a) Facultad discrecional del Comité
    - (b) Requisitos mínimos para las audiencias públicas
  - 4. Organización de la Oficina de Estudios y Asesoramiento y sus relaciones con la Comisión

#### **A. Aclaración del problema**

Según puede apreciarse en los capítulos anteriores, existen en Puerto Rico innumerables funciones y organismos para la protección de los derechos fundamentales. En cuanto a ellos hemos recomendado diversas maneras de mejorar su actividad. Ahora nos interesa una forma particular de mejoramiento—cómo deben crearse organismos especializados, que complementen los que ya existen, para la protección de los derechos civiles.

## **B. Funciones de los nuevos organismos especializados**

Nuestras investigaciones revelan que las funciones de los nuevos organismos deben definirse y localizarse en la forma siguiente:

[1] 1. Una Comisión de Derechos Civiles, con carácter permanente, debe llevar a cabo actividades para educar al pueblo y a los funcionarios gubernamentales en cuanto a la significación de los derechos fundamentales y los medios de respetarlos, protegerlos y enaltecerlos.

En última instancia la vigencia de los derechos humanos depende de las actitudes de las personas. Ninguna otra garantía puede ser mejor que la educación. La encuesta que llevó a cabo el Centro de Investigaciones Sociales reveló un alto grado de ignorancia en la mayoría del pueblo en cuanto al significado y la aplicación de sus derechos, y también marcadas tendencias de autoritarismo, indiferencia ante las violaciones de los derechos ajenos, subordinación excesiva a las autoridades gubernamentales e intolerancia frente a los grupos minoritarios.

Es probable que las indicadas actitudes se deban a la abundancia de oportunidades económicas, que hay actualmente en la sociedad puertorriqueña. Tal complacencia no se justifica a la luz de los problemas que hemos encontrado en nuestras investigaciones y puede ser muy perjudicial para los derechos de individuos y grupos minoritarios. Queda mucho que hacer entre nosotros para mejorar y dar plena vigencia a los derechos humanos.

Gran parte de la labor necesaria pueden hacerla las instituciones educativas, pero se necesita el estímulo de un organismo especializado, que edite publicaciones, gestione reformas en los programas escolares, y lleve a cabo campañas de educación.

2. La Comisión de Derechos Civiles también debe hacer estudios y presentar recomendaciones de importancia general para el mejoramiento de los derechos fundamentales.

Las investigaciones que hemos hecho pueden servir de base para estudios futuros pero quedan muchas posibilidades de mejoramiento en las leyes, las prácticas de la administración pública y las actividades privadas, que requieren un proceso continuo de análisis.

Aunque varias entidades gubernamentales se dedican al estudio de sectores parciales del problema, ninguna tiene como obligación el revisar globalmente la vigencia de los derechos civiles. Muchas cuestiones importantes quedan sin atención, como, por ejemplo,

el problema de discrimen racial. Hace falta, sin duda, sistematizar el estudio de los derechos humanos creando una unidad especializada que se dedique permanentemente a la referida labor.

Los informes sobre tales asuntos deben rendirse y publicarse anualmente, o con mayor frecuencia si fuere necesario. Pueden ser especializados o globales, según lo exija la naturaleza de los problemas existentes.

En la fase de estudio y recomendaciones los casos individuales deben considerarse únicamente en cuanto tengan significación para el mejoramiento general de los derechos. Esta práctica ha sido muy saludable en la labor del actual Comité y su oficina. Fueron tantos y tan difíciles los problemas presentados en planteamientos individualizados que hubiera sido imposible atenderlos bien y, mucho menos, realizar la labor de significación general. Es preferible asignar a otras entidades las gestiones sobre casos individuales.

3. La Comisión de Derechos Civiles debe gestionar ante los individuos y las autoridades correspondientes del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, los tribunales y el sector privado de la sociedad la protección de los derechos fundamentales mediante reformas de importancia general.

Para esta labor la Comisión ha de ser un centro de estímulo y orientación, sin duplicar funciones que estén encargadas a las entidades ya establecidas. De parte de la Comisión se necesitan gestiones para lograr reformas de significación general, por ejemplo en la legislación o en las prácticas administrativas. Estas funciones bien pueden unirse con las otras de estudio, recomendaciones y educación que ya hemos mencionado. La gestión de solucionar casos concretos, individuales, debe pertenecer a unidades distintas porque abrumaría a las de importancia general si se colocase junto con ellas en el mismo organismo.

4. En todas sus labores sobre problemas de significación general la Comisión debe tener la ayuda de una Oficina de Estudios y Asesoramiento.

La experiencia del actual Comité demuestra que es imposible llevar a cabo las funciones indicadas sin la ayuda de un equipo de asesores, investigadores y oficinistas. Más adelante haremos recomendaciones en cuanto a la organización interna de la Oficina y sus relaciones con la Comisión.

[2] 5. Una nueva División de Derechos Civiles debe crearse en el Departamento de Justicia para asesorar y representar al

Gobierno y para gestionar a nombre de él la solución justa de casos y controversias. En el gobierno federal de los Estados Unidos se hizo la reforma correspondiente, creando la *Civil Rights Division*, por una orden del Secretario de Justicia del 9 de diciembre de 1957.

La nueva división que recomendamos para el Departamento de Justicia de Puerto Rico debe tener en cuanto a derechos civiles las funciones de gestionar el cumplimiento de las leyes; asesorar al Gobierno; representarlo en procesos criminales y civiles; requerir, dirigir o revisar investigaciones de informes y quejas; aconsejar a los individuos y grupos que soliciten su ayuda; coordinar todos los asuntos de su competencia dentro del Departamento; dar servicios de consulta y ayuda a las demás entidades gubernamentales; y ayudar a la Comisión de Derechos Civiles en la atención de casos individuales.

Hemos considerado cuidadosamente la alternativa de localizar todas estas funciones bajo la Comisión de Derechos Civiles, con la ayuda de su oficina. Nos parece preferible dejar a estas dos entidades exclusivamente las funciones de estudio, asesoramiento, educación y gestión de reformas de importancia general. La solución de casos individuales eclipsaría dichas funciones que, a la larga, rinden más beneficios. Además, la atención de casos concretos en el campo de los derechos civiles debe hacerse en íntima coordinación con la solución de casos sobre otros asuntos, dentro de la maquinaria regular. La nueva División de Derechos Civiles debe velar por que las demás subdivisiones del Departamento de Justicia (los fiscales, por ejemplo) y las agencias de todo el gobierno protejan los derechos civiles.

El peligro de que la subordinación dentro del Departamento de Justicia dificulte la objetividad es muy real, pero puede contrarrestarlo la comisión independiente, que debe estar atenta en tal sentido.

6. No hace falta crear nuevos organismos para la adjudicación y concesión de remedios en casos individualizados.

En el estado de Nueva York, bajo la Ley contra Discrimenes, del 12 de marzo de 1945, se creó una comisión que investiga querellas por medio de procedimientos cuasi judiciales y emite órdenes prohibiendo prácticas discriminatorias en los asuntos de su competencia, sujeta a revisión ante las cortes.

Como puede verse en el presente informe, la situación de los derechos civiles en Puerto Rico no exige la creación de un orga-

nismo con funciones cuasi judiciales. Aquí basta con esfuerzos para educar al pueblo y a los funcionarios y, en lo demás, pueden confiarse los problemas a las distintas partes de la maquinaria gubernamental ya establecida. Por lo menos, deben ponerse a prueba estos medios antes de crearse una nueva entidad para dirimir controversias.

### C. La Comisión Permanente

#### 1. *Composición*

Recomendamos el establecimiento de un Comité de Derechos Civiles compuesto de cinco miembros nombrados por el Gobernador con atención a los factores de heterogeneidad política, independencia frente al Gobierno, y capacidad representativa.

Es preferible que el presidente del Comité sea elegido por los mismos miembros, con la oportunidad de cambiarlo anualmente, sin limitación en cuanto al número de reelecciones. Si es válido para asegurar independencia el método de selección propuesto para los miembros, también procede la elección del presidente. De igual manera, el Comité mismo debe elegir su vicepresidente y secretario.

El período de incumbencia debe ser suficientemente largo para permitir la continuidad en el trabajo. Como la independencia frente al gobierno está suficientemente propiciada por el método de selección, no hace falta que la duración sea tanta como en algunos nombramientos hechos por el Gobernador con el consentimiento del Senado—por ejemplo, el del Contralor, los de los miembros del Consejo Superior de Enseñanza y los de los jueces. Nos parece que basta el plazo de cuatro años, sin que las autoridades nominadoras puedan revocar los nombramientos antes de llegar su término legal. Esta última cláusula es necesaria para que los miembros no estén obligados a seguir instrucciones de sus respectivos grupos y tengan el margen necesario para actuar según su propio criterio frente a los problemas bajo su consideración.

#### 2. *Funciones*

Como hemos dicho, el Comité tendrá las funciones de hacer estudios e informes sobre la vigencia de los derechos fundamentales, recomendar reformas de significación general a las personas y entidades correspondientes, gestionar que tales medidas se lleven a cabo, y promover la educación del pueblo y los funcionarios gu-

bernamentales para el respeto, la protección y el enaltecimiento de los derechos humanos.

En el cumplimiento de estas funciones el Comité deberá celebrar audiencias públicas por lo menos una vez al año. Con la misma frecuencia mínima deberá publicar informes de sus gestiones. No adjudicará casos concretos e individualizados ni gestionará directamente su solución; los tomará en cuenta con respecto a los problemas de significación general.

### 3. Reglas de Procedimiento

#### (a) *Facultad discrecional del Comité*

La Comisión debe tener libertad para formular sus reglas de procedimiento. El estatuto que crea en el gobierno federal la Comisión de Derechos Civiles es muy minucioso en tal sentido, porque se basa en problemas de debido procedimiento que no existen en nuestra jurisdicción. La Ley sólo debe proveer el marco fundamental de requisitos procesales.

#### (b) *Requisitos mínimos para las audiencias públicas*

En cuanto a las audiencias públicas, el actual Comité tiene normas de debido procedimiento que probaron ser adecuadas en la práctica. La notificación incluyó temarios detallados que se publicaron en los periódicos. Las fechas y los sitios de las audiencias se anunciaron en la misma forma, con suficiente frecuencia y anticipación. Las reglas procesales fueron asimismo publicadas y después distribuidas en las vistas. Incluían el derecho de todo testigo a asistencia de abogado, a no ser retratado sin su consentimiento y a obtener una transcripción de su testimonio.

Las disposiciones sobre debido procedimiento del estatuto federal que creó la Comisión de Derechos Civiles el 9 de septiembre de 1957 son claramente inferiores a las que siguió nuestro Comité. No son tan exigentes en cuanto a notificación. Limitan el derecho de asistencia de abogado al consejo sobre derechos constitucionales. Proveen que cualquier evidencia que tienda a difamar, degradar o incriminar a una persona será recibida en sesión ejecutiva, que dicha persona podrá comparecer voluntariamente, y que podrá solicitar la citación de testigos adicionales. Aunque en esta forma se da más protección a las personas afectadas, nuestras reglas de recibir toda la evidencia en sesiones públicas es superior, pues garantiza la información al pueblo y reconoce que se trata de una vista no judicial, en que el Comité no adjudica casos. Nuestro Comité

dio amplia oportunidad a todas las personas afectadas por la evidencia para comparecer y defenderse. El estatuto federal contiene otras cláusulas que no hacen falta en Puerto Rico.

Ahora bien, ese estatuto contiene disposiciones que dan autoridad a la Comisión para ordenar la comparecencia de testigos y la presentación de documentos y otras clases de evidencia. En este sentido supera la situación actual de nuestro Comité, que carece completamente de tales poderes. La nueva Comisión de Derechos Civiles debe tener la facultad de *subpoena*.

En resumen, proponemos que el estatuto debe limitarse a fijar los requisitos mínimos en la siguiente forma:

Las notificaciones de audiencias públicas deberán publicarse con diez días de anticipación en los periódicos de circulación general. Deberán incluir descripciones detalladas de los propósitos de las audiencias y los asuntos que en ellas se considerarán.

Al comenzar las audiencias en cada ciudad, el presidente explicará la encomienda, los propósitos y las normas de la Comisión. A cada ponente se le entregará una copia de las reglas de procedimiento que regirán en las audiencias.

Todas las declaraciones verbales se oirán en sesiones públicas.

Cada ponente podrá, si lo estima conveniente, ser aconsejado por su abogado. También tendrá derecho a que no se le fotografíe sin su consentimiento; a ser interrogado por su abogado dentro de las normas de la audiencia, y su aplicación por el presidente; a revisar la exactitud de la transcripción de su testimonio y a copiar esa transcripción.

Si la Comisión determina que alguna evidencia tiende a difamar o incriminar a alguna persona, le dará a ella la oportunidad de comparecer personalmente o por escrito.

La Comisión determinará las demás reglas de procedimiento para las audiencias públicas, inclusive las que se refieran a la admisibilidad de evidencia.

La Comisión no tendrá autoridad para adjudicar casos individualizados ni adjudicar remedios, pero podrá considerar planteamientos de controversias concretas en cuanto arrojen luz sobre problemas de importancia general para el mejoramiento de los derechos civiles.

La Comisión tendrá autoridad para ordenar la comparecencia y declaración de testigos y la presentación de evidencia mediante *subpoenas*. Si alguna persona no obedece una orden de esa clase, podrá ser castigada por desacato en el Tribunal Superior, previa solicitud al efecto de la Comisión. En la misma forma será sancionada cualquier otra forma de desacato a la Comisión.

Aun cuando nuestro Comité de Derechos Civiles ha podido conducir sus estudios con eficacia, sin necesitar el poder de *subpoena*, con él hubiera sido aun más provechosa su labor. Debe recordarse que cuando se tiene este poder no hace falta ejercerlo casi nunca. Permanece como recurso potencial para obtener información muy necesaria y valiosa. Como la Comisión no tendrá entre sus deberes la adjudicación de casos individuales y como precisamente su propósito es la protección de los derechos civiles, no debe temerse que incurra en excesos de autoritarismo. El poder de *subpoena* lo tienen corrientemente las comisiones autónomas del gobierno.

4. *Organización de la Oficina de Estudios y Asesoramiento y sus relaciones con la Comisión*

Recomendamos que se utilice la experiencia del actual comité en la organización de su oficina de asesores, sobre la base de las siguientes normas:

La labor de la Oficina, en su función de ayuda y asesoramiento, abarcará todo el ámbito definido por la encomienda de la Comisión, la cual es revisar la vigencia de los derechos civiles en Puerto Rico, para proponer las reformas necesarias.

\* \* \*

Los miembros del equipo de asesores tendrán plena libertad para hacer sus estudios y llegar a sus propias conclusiones, individual y colectivamente; y la Comisión podrá aceptar, modificar o rechazar las propuestas de dichos asesores.

La responsabilidad por el informe final será exclusivamente de la Comisión.

\* \* \*

La Oficina estará integrada por un Director y tantos asesores, ayudantes y oficinistas como ese Director necesite dentro de los límites fijados por el presente plan.

\* \* \*

El Director será nombrado por la Comisión y tendrá la responsabilidad de planear, organizar y dirigir la labor de la Oficina. Podrá seleccionar el personal, distribuir y sistematizar el trabajo, y administrar el presupuesto. Será responsable a la Comisión, por medio de su Presidente.

El Director designará a un miembro de la Oficina para que tramite los desembolsos de fondos y todas las transacciones financieras de acuerdo con los requisitos legales y en armonía con las reglamentaciones de la Oficina del Contralor de Puerto Rico.

El Presidente tendrá la autoridad exclusiva para dar informaciones públicas sobre los trabajos de la Comisión y su Ofi-

cina, entendiéndose que, después de publicado cada informe de la Comisión, los asesores y el Director quedarán en libertad de publicar sus propias opiniones sobre los problemas cubiertos por dicho informe. Según recomendamos anteriormente la Comisión deberá publicar por lo menos un informe anual.

Nuestra Oficina fue integrada por un director, siete asesores, nueve ayudantes de investigaciones y seis secretarias, además de otras personas con contratos de corta duración. Dos de los asesores son jueces, uno de distrito y otro superior, ambos prestados por el Tribunal General de Justicia. Los otros asesores son todos profesores de la Universidad de Puerto Rico. Los ayudantes de investigaciones eran estudiantes del Colegio de Derecho y la Escuela de Administración Pública.

En el Prefacio explicamos el plan y el calendario que rigieron los trabajos de la Oficina. En un período total de once meses y medio, desde que comenzaron en febrero de 1958 los preparativos para organizarla, ha preparado 1,156 páginas de informes especializados y el proyecto del presente informe, sobre la base de 1,300 entrevistas, 5,000 comunicaciones escritas y 1,800 páginas de testimonio en las audiencias públicas. El presupuesto fue de \$50,000, pero un cálculo de las ayudas recibidas de otras entidades gubernamentales, sin costo adicional para ellas, aumentó la productividad de los fondos del Comité en un 60%, según un estimado detallado que se ha hecho. Estos datos indican que la Comisión Permanente de Derechos Civiles debe recibir como mínimo la misma cantidad de \$50,000. Como es recomendable que sus miembros reciban una remuneración adecuada por sus gastos y trabajo, es conveniente considerar un aumento en la asignación anual.

1959-CDC-001 INFORME DEL COMITE DEL GOBERNADOR

Respetuosamente sometido este Informe al Hon. Luis Muñoz  
Marín, Gobernador de Puerto Rico, hoy día 26 de agosto de  
1959.



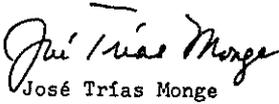
Juan B. Fernández Badillo, Presidente



Marcos A. Ramírez



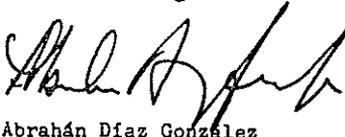
Felix Ochoteco, Jr.



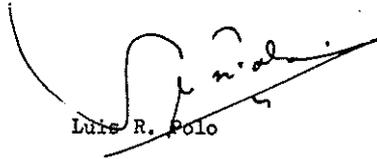
José Trias Monge



Francisco Ponsa Feliú



Abrahán Díaz González



Luis R. Polo

## Tabla de Informes Especializados al Comité

(No están incluidos en este tomo)

- (1) *Los Derechos Humanos en Puerto Rico*  
Proyecto preliminar de informe global de los informes parciales sometido por Pedro Muñoz Amato, 13 de enero de 1959
- (2) *El Derecho a la Educación y la Libertad Académica*  
por Pedro Muñoz Amato, con la ayuda de Carmen Román en las investigaciones, 12 de septiembre de 1958  
(Publicado en: *Revista del Colegio de Abogados*.  
Vol. XXIV, Núm. 3, pág. 463, Mayo, 1964.)
- (3) *La Libertad de Pensamiento y Expresión en Puerto Rico: Aspectos Generales y Manifestaciones Concretas*  
por José Arsenio Torres, con la colaboración de Aladino Torres en las investigaciones, 30 de septiembre de 1958
- (4) *Los Derechos Políticos y los Partidos Políticos*  
por Milton Pabón, Robert W. Anderson y Víctor J. Rivera Rodríguez, 18 de noviembre de 1958
- (5) *Discrimination for Political Beliefs and Associations*  
by David M. Helfeld, with the research assistance of Guillermo Bobonis, December, 1958  
(Publicado en: *Revista del Colegio de Abogados*,  
Vol. XXV, Núm. 1, pág. 5, Nov., 1964.)
- (6) *Discrímenes por Motivo de Raza, Color, Sexo, Nacimiento y Condición Social*  
por Pedro Muñoz Amato, con la ayuda de Irma M. Monclova, Guillermo Bobonis y Sylvia Witt en las investigaciones, 10 de noviembre de 1958  
(Publicado en: *Revista del Colegio de Abogados*,  
Vol. XXII, Núm. 3, pág. 299, Mayo, 1962.)
- (7) *Labor Rights and Freedom in Puerto Rico*  
by David M. Helfeld, October, 1958
- (8) *Problemas de Derechos Civiles en la Administración de Personal del Gobierno*  
por Pedro Muñoz Amato, 8 de octubre de 1958
- (9) *El Debido Procedimiento de Ley en el Sector Administrativo del Gobierno*

por Miguel A. Velázquez Rivera, con la colaboración de Luis A. Soler Báez y Guillermo Bobonis en las investigaciones, 10 de octubre de 1958

(Publicado en: *Revista del Colegio de Abogados*, Vol. XXII, Núm. 4, pág. 445, Agosto, 1962.)

(10) *Los Derechos Civiles en la Fase Criminal de la Administración de la Justicia*

por Santos P. Amadeo y Víctor Vargas Negrón, con la colaboración de Guillermo Bird Martínez en las investigaciones, 11 de noviembre de 1958