

Manual de procedimientos Defensa de derechos ciudadanos frente a la corrupción

22 de junio de 2004

A. Introducción

Una de las actividades de PROBIDAD es promover y defender el ejercicio de derechos ciudadanos para prevenir o combatir las prácticas de corrupción en América Latina. Este manual describe los procedimientos utilizados por la institución para realizar campañas de defensa cuando ciudadanos, periodistas y otras personas sufren restricciones, amenazas o violaciones al ejercicio de sus derechos.

B. Derechos ciudadanos

El trabajo de PROBIDAD en materia de promoción y defensa de derechos ciudadanos tiene su fundamento en los artículos 13, 32 y 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (anexo 1).

Entre otros derechos se incluyen principalmente la participación en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, la libertad de buscar, recibir y difundir información relativa a la corrupción y la protección de testigos y denunciantes. Además incluye otros derechos como de disentir, la libertad de asociación y el derecho a reparación.

Con respecto a la libertad de buscar, recibir y difundir información, PROBIDAD ocupa como referente de criterios la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (anexo 2). Además, las campañas con respecto a este derecho son hechas a través de Intercambio Internacional para la Libertad de Expresión (IFEX), la red global de defensores de la libertad de expresión, de la cual PROBIDAD es miembro.

C. Procedimiento general

Para las campañas de defensa de derechos ciudadanos, PROBIDAD sigue los siguientes pasos:

- 1. Identificación del hecho: dónde, cuándo, por qué, quienes, cómo, etc.
 - 1.1. Búsqueda de noticias relacionadas con el hecho
 - 1.2. Consultas a fuentes con información sobre el hecho. Esto incluye las fuentes oficiales. Se busca que exista contraste entre las fuentes.
 - 1.3. Búsqueda de antecedentes en los sitios de PROBIDAD.

PROBIDAD

- 2. Selección y/o definición de criterios para interpretar el hecho. Esto se apoya en primer lugar en los instrumentos señalados en la sección B, otras normas internacionales relacionadas, leyes locales o declaraciones. En caso de que no existan criterios generalmente aceptados para interpretar el hecho, PROBIDAD construye uno razonando el método utilizado para ello.
- 3. Valoración del hecho. Acá se razona sobre la gravedad e implicaciones del hecho. Se define la posición de PROBIDAD.
- 4. Preparación una referencia para documentar el hecho. En este recurso se organiza la información recopilada sobre el hecho. Sirve como expediente para ir acumulando nuevos documentos o datos. Ver la sección D para la preparación de referencias.
- 5. Selección de acciones a emprender. Se identifican a los autores que tienen relación con el hecho en base al poder que estos tengan y su posición en favor o en contra de lo ocurrido. Se selecciona un solo actor normalmente una autoridad gubernamental hacia quien se dirigen las peticiones de defensa.
- 6. Presentación de apelación. Se dirige una carta al actor seleccionado en el paso anterior, pidiéndole medidas de cese, protección o reparación, según la naturaleza del hecho. Ver la sección E para la preparación de apelaciones.
- 7. Difusión del hecho. Finalmente se reporta públicamente el caso a través de una alerta, comunicado o posicionamiento. Ver la sección F para la preparación de alertas.

D. Preparación de referencias

Las referencias sobre un caso de defensa de derechos ciudadanos es un conjunto de documentos publicados en el sitio web. La referencia está conformada por una página principal y páginas anexas. La estructura de la página principal es la siguiente:

- 1. Título: Puede ser el nombre de la persona o institución afectada o una frase breve que haga referencia al hecho.
- 2. Reseña: Normalmente es un párrafo donde se resumen en qué consistió el caso, quienes fueron los involucrados, por qué ocurrió y cuáles han sido las acciones de respuesta. Los verbos son redactados en tiempo pasado.
- 3. Documentos anexos. Es una tabla de contenido en la cual en orden cronológico, de los más recientes a los más antiguos, son organizados los documentos relacionados con el caso. Para cada documento se indica su título, la fuente y la fecha de emisión.
- 4. Casos relacionados. Si hay casos que estén directamente relacionados con el hecho en cuestión, estos se listan en esta sección en base a sus títulos.

A continuación se presenta como ejemplo la página principal de una referencia:

Miguel Antonio Bernal

La tarde del 6 de abril de 2004, el activista de derechos humanos y catedrático universitario Miguel Antonio Bernal se presentó a una indagatoria a la que fue citado como parte de un proceso disciplinario abierto en su contra por la autoridades de la Universidad de Panamá. La citación respondió a declaraciones ofrecidas por Bernal, a través de los medios de comunicación, criticando la gestión del rector de ese centro académico, Gustavo García de Paredes, específicamente las medidas para enfrentar el déficit presupuestario de la entidad.

Contenido:

Acoso disciplinario por disentir en Universidad de Panama Probidad, 7 de abril de 2004

Defensoría asiste a Miguel Antonio Bernal Defensoría del Pueblo, 6 de abril de 2004

Carta sobre retiro de indagatoria por hostilidades Miguel Antonio Bernal, 6 de abril de 2004

Proceso disciplinario Miguel Antonio Bernal, 6 de abril de 2004

Reportajes relacionados Fuente diversas

D. Cartas de apelación

Las cartas de apelación tienen la siguiente estructura:

- 1. Fecha
- 2. Destinatario: nombre del funcionario, cargo, institución y datos de contacto como fax o email.
- 3. Asunto
- 4. Presentación de la institución (1 párrafo)
- 5. Reseña de los hechos (máximo 1 párrafo o en caso de existir varios hechos reseñarlos por punteo)
- 6. Exposición de criterios e interpretación de los hechos
- 7. Reconocimiento a posiciones de otras instituciones
- 8. Peticiones (si son varias reseñarlas por punteo)

PROBIDAD

9. Cierre o despedida

Las cartas de apelación deben ser enviadas por fax o por vía postal. Deben tener una extensión máxima de dos páginas y debe ofrecerse en línea su versión en PDF.

En el anexo 3 se presenta un ejemplo de carta de apelación.

E. Difusión de las acciones de defensa

La difusión de las acciones de defensa se realizan a través de alertas (en las que hay un llamado a acción) o comunicados (solo se informa sobre lo actuado). En general la estructura de estos formatos de difusión es la siguiente:

- 1. Título: debe ser breve y atractivo
- 2. País y fecha
- 3. Reseña del hecho: quienes, cómo, cuándo, dónde, por qué, etc.
- 4. Ampliación de los hechos (si es necesario)
- 5. Antecedentes o contexto
- 6. Criterio para analizar el hecho e interpretación del mismo
- 7. Descripción de la acción de defensa realizada y de la posición de la institución
- 8. Referencias: enlaces a documentos relacionados sobre el caso
- 9. Acciones recomendadas (solo en alertas)
- 10. Datos de contacto de los actores mencionados: nombres, cargos, instituciones, teléfonos, fax y correos electrónicos.
- 11. Fuente y personas de contacto para ofrecer mayor información

El cuerpo del formato de difusión (numerales 3 al 7) no deben tener una extensión superior a los 6 párrafos. Al citar nombres de personas, ponerlos completos en la primera mención y en las siguientes ocupar solamente los apellidos. Con el nombre de instituciones, ponerlos completos en la primera mención y ocupar sus siglas en las siguientes.

En el anexo 4 se presenta el ejemplo de una alerta.

Anexo 1 Artículos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Artículo 13 Participación de la sociedad

- 1. Cada Estado Parte adoptar medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación deberá reforzarse con medidas como las siguientes:
 - a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadana a los procesos de adopción de decisiones;
 - b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
 - c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, as como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
 - d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción.

Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y serán necesarias para:

- i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;
- ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.
- 2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitar el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.

Artículo 32 Protección de testigos, peritos y víctimas

1. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas, de conformidad con su ordenamiento jurídico interno y dentro de sus posibilidades, para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos y peritos que presten testimonio sobre delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas.

- 2. Las medidas previstas en el párrafo 1 del presente artículo podrán consistir, entre otras, sin perjuicio de los derechos del acusado e incluido el derecho a las garantías procesales, en:
 - a) Establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida, en la medida de lo necesario y posible, su reubicación, y permitirá, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información sobre su identidad y paradero;
 - b) Establecer normas probatorias que permitan que los testigos y peritos presten testimonio sin poner en peligro la seguridad de esas personas, por ejemplo aceptando el testimonio mediante tecnologías de comunicación como la videoconferencia u otros medios adecuados.
- 3. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos con otros Estados para la reubicación de las personas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo.
- 4. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán también a las víctimas en la medida en que sean testigos.
- 5. Cada Estado Parte permitirá, con sujeción a su derecho interno, que se presenten y consideren las opiniones y preocupaciones de las víctimas en etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.

Artículo 33 Protección de los denunciantes

Cada Estado Parte considerar la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.

Anexo 2 Declaración de principios sobre libertad expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

PREÁMBULO

REAFIRMANDO la necesidad de asegurar en el hemisferio el respeto y la plena vigencia de las libertades individuales y los derechos fundamentales de los seres humanos a través de un estado de derecho;

CONSCIENTES que la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión;

PERSUADIDOS que el derecho a la libertad de expresión es esencial para el desarrollo del conocimiento y del entendimiento entre los pueblos, que conducirá a una verdadera comprensión y cooperación entre las naciones del hemisferio;

CONVENCIDOS que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático;

CONVENCIDOS que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas;

RECORDANDO que la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en otros instrumentos internacionales y constituciones nacionales;

RECONOCIENDO que los principios del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos representan el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos;

REAFIRMANDO el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de transmisión;

CONSIDERANDO la importancia de la libertad de expresión para el desarrollo y protección de los derechos humanos, el papel fundamental que le asigna la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el pleno apoyo con que contó la creación de la Relatoría para la Libertad de Expresión, como instrumento fundamental para la protección de este derecho en el hemisferio, en la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile;

RECONOCIENDO que la libertad de prensa es esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión e instrumento indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa, mediante la cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información;

PROBIDAD

REAFIRMANDO que los principios de la Declaración de Chapultepec constituyen un documento básico que contempla las garantías y la defensa de la libertad de expresión, la libertad e independencia de la prensa y el derecho a la información;

CONSIDERANDO que la libertad de expresión no es una concesión de los Estados, sino un derecho fundamental;

RECONOCIENDO la necesidad de proteger efectivamente la libertad de expresión en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, adopta la siguiente Declaración de Principios;

PRINCIPIOS

- 1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.
- 2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- 3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.
- 4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.
- 5. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.
- 6. Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.
- 8. Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales.
- 9. Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.

- 10. El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.
- 11. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.
- 12. Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como "leyes de desacato" atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.
- 13. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.
- 14. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

Anexo 3 Ejemplo de carta de apelación

23 de junio de 2004

Dr. Ramón Custodio López

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos República de Honduras

Asunto: apelación en favor del periodista Arnold Girón, para que se investigue el cierre de su programa televisivo "La voz del pueblo".

Le saludo en nombre de PROBIDAD, una institución cívica cuya misión es contribuir a la erradicación de prácticas corruptas en América Latina, y que incluye entre sus actividades la defensa de la libertad de expresión.

Hemos sido informados que el 18 de junio de 2004 el periodista Arnold Girón, conductor del programa "La voz del pueblo" en el canal 45 de televisión, interpuso ante la oficina que usted dirige una denuncia por el cierre de su espacio informativo. Según el comunicador, el 9 de junio de 2004 recibió una nota de la administración del canal avisándole de la cancelación de su espacio, el cual mantenía a partir de un acuerdo conforme el cual se dividían por mitad entre él y la estación televisiva los ingresos publicitarios.

Girón aseguró, en declaraciones brindadas al Comité por la Libre Expresión (C-LIBRE), que el cierre de su espacio se dio luego de reportar acerca de un informe de la Procuraduría General de la República, en el que se señalaban presuntas irregularidades cometidas en una de las dependencias de la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI). El periodista dijo que el titular de esa institución gubernamental, Jorge Carranza, y uno de los accionistas de canal 45, Pablo Pérez, le advirtieron previamente que esa información no debía publicarse.

Señor Comisionado, nuestra institución considera que sería una violación grave a la libertad de expresión si se confirma que el cierre del espacio de la "La voz del pueblo" se produjo en represalia por la difusión de información sobre las presuntas irregularidades en SOPTRAVI. Las denuncias de corrupción de ninguna manera deben ser restringidas o censuradas. Al contrario, el público debe conocerlas para poder demandar que las autoridades investiguen y resuelvan diligentemente los hechos denunciados.

En razón de lo anterior pedimos que su oficina indague sobre los hechos y circunstancias bajo las cuales se produjo el cierre del espacio "La voz del pueblo". De confirmarse la denuncia presentada ante su oficina por el periodista Arnold Girón, le pedimos objetar el cierre y procurar la reapertura de ese espacio televisivo.

Atentamente,

Jaime López

Director ejecutivo

Anexo 4 Ejemplo de alerta

CIERRAN PROGRAMA TELEVISIVO "LA VOZ DEL PUEBLO"

Honduras - 23 de junio de 2004

El 18 de junio de 2004 el periodista Arnold Girón, conductor del programa "La voz del pueblo" en el canal 45 de televisión, interpuso ante la oficina del Comisionado Nacional de Derechos Humanos una denuncia por el cierre de su espacio informativo. Según el comunicador, el 9 de junio de 2004 recibió una nota de la administración del canal avisándole de la cancelación de su espacio, el cual mantenía a partir de un acuerdo conforme el cual se dividían por mitad entre él y la estación televisiva los ingresos publicitarios.

Girón aseguró, en declaraciones brindadas al Comité por la Libre Expresión (C-LIBRE), que el cierre de su espacio se dio luego de reportar acerca de un informe de la Procuraduría General de la República, en el que se señalaban presuntas irregularidades cometidas en una de las dependencias de la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI). El periodista dijo que el titular de esa institución gubernamental, Jorge Carranza, y uno de los accionistas de canal 45, Pablo Pérez, le advirtieron previamente que esa información no debía publicarse.

En una carta enviada al Comisionado Nacional de Derechos Humanos, PROBIDAD advirtió que sería "una violación grave a la libertad de expresión si se confirma que el cierre del espacio de la 'La voz del pueblo' se produjo en represalia por la difusión de información sobre las presuntas irregularidades en SOPTRAVI". Según la institución cívica "las denuncias de corrupción de ninguna manera deben ser restringidas o censuradas. Al contrario, el público debe conocerlas para poder demandar que las autoridades investiguen y resuelvan diligentemente los hechos denunciados."

PROBIDAD pidió al Comisionado que de confirmarse la denuncia presentada por el periodista Arnold Girón se objete el cierre de "La voz del pueblo" y que se procure la reapertura de ese espacio televisivo.

REFERENCIAS

Información relacionada con el caso se encuentra en:

http://www.portal-pfc.org/perseguidos/2004/038.html

La carta enviada al Comisionado Nacional de Derechos Humanos se encuentra en:

http://www.portal-pfc.org/perseguidos/2004/038.pdf

DATOS DE CONTACTO

Dr. Ramón Custodio López Comisionado Nacional de los Derechos Humanos Email: conadeh@multivision.hn

Fax: +504 2353533

Arnold Girón Conductor del programa "La voz del pueblo" Canal 45 de TV

Email: agmhn@yahoo.com

PROBIDAD

FUENTE

Esta alerta es responsabilidad de PROBIDAD, una institución cívica cuya misión es contribuir a la erradicación de prácticas corruptas en América Latina. Ha sido preparada con información del Comité por la Libre Expresión (C-LIBRE), una coalición de periodistas y miembros de la sociedad civil constituida para promover y defender la libertad de expresión y el derecho a la información en Honduras. Favor reconocer esto al difundirla.

Para mayor información contactar a Thelma Mejía de C-LIBRE, <u>c_libre@multivisionhn.net</u>, o a Andres Díaz de PROBIDAD, <u>andresdiaz@probidad.org</u>

PROBIDAD