

DERECHOS DEL HOMBRE:

UN NUEVO MODO DE ACCESO AL ESPACIO PUBLICO (\*)

Prof. Luis Alberto Varela Quirós

Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

CONCEPCIÓN DE LA SOLUCIÓN

La solución de los conflictos es un fenómeno social que se manifiesta en todas las sociedades humanas. En el ámbito jurídico, la solución de los conflictos se refiere a la forma en que se resuelve una controversia o disputa entre dos o más partes. Este proceso puede ser voluntario o impuesto, y puede darse a nivel individual o institucional. La solución de los conflictos es esencial para el mantenimiento de la armonía social y el desarrollo de las relaciones humanas.

En el contexto de los derechos humanos, la solución de los conflictos adquiere una importancia fundamental. Los derechos humanos son aquellos que pertenecen a todos los seres humanos por el simple hecho de serlo, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. La violación de estos derechos constituye un conflicto que debe ser resuelto de manera justa y equitativa.

(\*) Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos. Los Derechos del Hombre en la Perspectiva de la Ciencia Política.

SUMARIO: I. Introducción; II. Noción de lo político; III. El espacio político en la Edad Media; IV. El espacio político moderno: a) aspectos de la transformación; b) La nueva conformación del espacio político; V. Conclusiones.

## I. INTRODUCCION

Siempre es apasionante cuestionarse sobre los derechos del hombre, sin embargo aún lo es más cuando se trata de estudiar los derechos del hombre en la perspectiva de la ciencia política. En el presente trabajo, se pretende mostrar cómo los derechos del hombre constituyen una nueva conformación del espacio político, y una nueva forma de acceso a éste. Para evidenciarlo, no es imprescindible tratar de establecer una nación operacional de aquello que entenderemos como espacio político, para luego proceder por vía de comparación. De suerte que, una vez establecida la noción, podamos estudiar la forma particular en que dicho espacio político se constituyó en la Edad Media, para luego confrontarlo con la conformación del espacio político en la época actual. Así pues, en primer lugar estableceremos una noción de lo político (A), luego analizaremos el espacio político en la Edad Media (B), para finalmente estudiar el espacio político moderno (C) en el que distinguiremos 1) Los aspectos de la transformación o causas de ésta, y 2) la constitución propiamente dicha del espacio político en el mundo actual.

## II. NOCION DE LO POLITICO

Sería vano de nuestra parte, pretender dar una definición de lo político con pretensión de aceptación universal, pues es de todos conocida la gran polémica que al respecto existe, y lo difícil que nos sería el llevar a los diversos autores a que se acordasen con una única definición. No obstante, para los efectos del presente trabajo, daremos por buena y tendremos en tal carácter una concepción particular de lo político, que se nos muestra operacional.

Es por lo anterior que para nosotros "*lo político*" será todo aquello que toca a la esfera o espacio en el que se toman las "*decisiones políticas fundamentales*". A su vez: "...la decisión política fundamental o conformadora consiste en la elección de una, entre varias posibilidades políticas fundamentales, frente a las que se encuentra la comunidad estatal. Como decisiones políticas fundamentales deben considerarse aquellas resoluciones de la sociedad que son decisivas y determinantes, en el presente y con frecuencia en el futuro, para la conformación de dicha comunidad. Conciernen tanto a asuntos extranjeros como internos y materialmente pueden ser de naturaleza política, socioeconómica y hasta moral. Desde un punto de vista técnico, los principales medios para la realización de la decisión política son la legislación y la función constitu-

yente. Dentro del régimen democrático, la función política se distribuye entre el gobierno, el Parlamento y el electorado" (1).

En la actualidad, esas llamadas decisiones políticas fundamentales, son tomadas de una "forma técnica", de suerte que el "espacio político" en el que se toman, es un espacio que se encuentra lleno por ciertos actores que en él se desenvuelven: Parlamento, gobierno, electorado. Esto así, al menos en aquellos países que se designan cómo regímenes democráticos constitucionalistas. Si lo anterior nos parece evidente, cuenta tenida de que es una realidad que nos es familiar, no por menos dejará de sorprendernos que la "conformación" de dicho espacio político ha sufrido modificaciones, y que precisamente son los llamados derechos del hombre los que han venido a convulsionar esa escena o espacio político que existía en la antigüedad, específicamente en la Edad Media.

### III. EL ESPACIO POLITICO EN LA EDAD MEDIA

El aforismo latino: "Quod principi placuit legem vigorem" podemos considerarla como una fiel descripción del espacio político reinante en esas épocas. Efectivamente, *la palabra del príncipe era ley*. Así pues ese espacio o esfera en la que se tomaban las decisiones políticas fundamentales se encontraban monopolizadas por una sola persona, el Rey, quien podía afirmar en ese mismo sentido: "L'Etat c'est moi".

La palabra monopolización no es propia para describir la conformación del espacio político en la Edad Media, toda vez que una característica del mismo era precisamente la "ausencia del individuo" en dicho espacio. Es conveniente aclarar esta última afirmación. El hombre sí ha existido y ello es la historia quien se encarga de probarlo, lo que afirmamos es que ese hombre no tenía una percepción de sí "en tanto que individuo". No por lo anterior el hombre estaba totalmente excluido del espacio político, lo que ocurría es que participaba en el mismo pero de una forma diferente a la que se practica hoy día. Los trabajos de Cantorowitz —(The two bodies King)—, y los trabajos de March Bloch —(La Société Feodale)—, nos ilustran y nos ayudan a comprender la realidad de la sociedad Feudal. El hombre careciendo de una consciencia de su "mismidad" se definía ante todo como "un ser que pertenecía a..." Esta situación de pertenencia, de definirse como parte de un algo que lo depasa, es la característica fundamental de los hombres de la Edad Media. No eran "individuos", eran los "hombres de otros hombres" a los que se vinculaban por los lazos del vasallaje; no eran individuos propiamente hablando sino antes que nada miembros de una casta o estado, o como hombres pertenecientes a una congregación.

(1) HERNANDEZ Rubén. "El control de Constitucionalidad de las Leyes", Juricentro, C. R. pág. 17.

De todo lo anterior, lo fundamental es que todo el engranaje de sociedades, confederaciones, y estados sociales, se definían a su vez como partes integrantes del "*Cuerpo del Rey*". La imagen del Rey con un doble cuerpo, tanto como cuerpo místico, que como cuerpo social en el que participan los súbditos es una de las creencias más firmemente arraigadas en la Edad Media, y que se encuentra tanto en la Monarquía Británica, como en la Francesa. Es por ello que puede afirmarse que en la Edad Media, la participación del hombre en el espacio público, lo era a través de la dicción corporatista.

Es con la aparición del "individuo" y de los derechos que a éste le son inherentes, que se convulsiona el decoro y conformación de este espacio público medieval. El paso de un estado a otro, y las causas que incidieron en la aparición del hombre moderno o individuo, han sido magistralmente descritas por Eric Fromm en su obra "El Miedo a la Libertad". Retengamos a grandes rasgos que las modificaciones de la industria en la Alta Edad Media, junto con el Renacimiento y la idea de la libertad de consciencia aportada por la Reforma, explican en gran medida el surgimiento histórico de la noción de individuo, sea la aparición del hombre moderno. Es evidente que cuando nosotros nos referimos al hombre de la Edad Media, y al hombre moderno, lo hacemos en tanto que ideales tipo según la terminología Weberiana, siendo conscientes de lo arbitrario que resultan las tajantes divisiones históricas. No obstante lo dicho estimamos que dichos "ideales tipo" nos son indispensables si queremos captar el "espíritu" o esencia de una época.

### IV. EL ESPACIO POLITICO MODERNO.

#### A.—Aspectos de la Transformación

Carlos Marx, en su artículo "La question Juive" (2), analiza específicamente cómo se da el paso de la sociedad feudal a los tiempos modernos: "...La revolution politique qui renverse ce pouvoir de souverain diador dispone, además de sus colaboradores directos, de corresponsales en cada departamento, y de un interlocutor habitual en los diferentes Ministerios. En cuanto a las críticas de aquellos que dudaron de la independencia y de las posibilidades del Mediador, aquellas no resistieron a la experiencia. La personalidad de los tres Mediadores sucesivos ha sido ampliamente decisiva: el primero, *Antoine Pinay*, exministro, hombre de experiencia, tenía en la opinión pública reputación de sabio y un prestigio indiscutible: se retiró, por su avanzada edad, al cabo de un año, después de haber procedido a poner en marcha la institución, fortalecida por su autoridad moral. Sus sucesores, *Aimé Paturet* (1974-1980), y *Robert Fa-bre*, en función desde 1980, son ambos políticos conocidos por su com-

(2) MARX. *La Question Juivé*. Union Generale d'Editions. París, 1969. pág. 42.

petencia y por su ausencia de espíritu partidista. Es necesario agregar que los gobiernos sucesivos han respetado escrupulosamente la regla que les prohíbe dar instrucciones al Mediador: su independencia ya no es cuestionada. Lo testimonia el hecho de que los parlamentarios que acuden a él pertenecen tanto a la oposición como a la mayoría. En cuanto a los poderes del Mediador, la ley de 24 de Dic. de 1976 los extendió, y la práctica ha dado una interpretación amplia de ellos: también ahí, la experiencia prueba que en la mayoría de los casos sus recomendaciones son aceptadas por la Administración respectiva.

Por otra parte, la abjección de quienes dudaban que el Mediador pudiera agregar algún aspecto en favor de la protección de los ciudadanos frente a la arbitrariedad administrativa, tal como aquella se ejercía por las jurisdicciones, esa objeción cayó por su propio peso. Cualquiera que sean, en efecto, los indiscutibles méritos de la acción del juez, y especialmente del juez administrativo, ésta tiene sus debilidades y sus limitaciones.

Ante todo, el juez es el garante de la legalidad. Lo que provoca la sanción por parte de él, es el desajuste del acto administrativo a la regla de derecho. Ahora bien, la acción administrativa, en muchos casos, puede escapar a toda impugnación de ilegalidad y revelarse, en el terreno de la oportunidad, o de la equidad, desastrosa para el administrado. El viejo adagio latino, "*summum jus, summa injuria*", encontró eco en la ley de 1976 que extendió los poderes del Mediador: ella no ha vacilado en afirmar que, en determinados casos, "la aplicación de disposiciones legislativas o reglamentarias conduce a una injusticia". Frente a tales injusticias legales, el juez está desarmado; pero el Mediador, por su parte, puede proponer "reglar en equidad la situación del requirente". Puede objetarse que el juez, aunque es ante todo el garante de la legalidad, puede también, por la aplicación de la responsabilidad administrativa, sancionar las conductas que, sin ser ilegales, constituyen faltas que generan daños: caso del retraso injustificado en la solución de un problema, del expediente que se extravía en el laberinto de las oficinas. Pero tales errores, frecuentes y por desgracia difíciles de evitar, si se toma en cuenta la complejidad de las reglamentaciones y de los circuitos burocráticos, dejan a sus víctimas desamparadas y desarmadas. Aun infarmados de la posibilidad de acudir ante el juez, dudan comprometerse en una acción cuya base, tomando en cuenta las reglas procesales, arriesga ser lenta, y de la que a menudo imaginan ser más costosos de lo que es en realidad.

Finalmente, el juez solo tiene dos medios: la anulación del acto ilegal y la indemnización de la víctima. Ahora, en el caso que se acaba de mencionar —retrasos, complejidad de los circuitos, mala información—, lo que el administrado desea, no es una indemnización, ni una anulación; es una decisión sobre la demanda insatisfecha, un arreglo efectivo de su situación. Al no reconocer para sí mismo el poder de dirigir instancias a la Administración, el juez no puede responder a esta expectativa.

En todos estos puntos, la acción del Mediador llena las fallas que tiene la protección al administrado por parte del juez. Como se ha visto se le reconoce la posibilidad de hacer prevalecer más allá del derecho, y aún contra él, una solución impuesta por la equidad, lo que el Juez no podría hacer. Además, la solicitud al Mediador escapa a las reglas de forma y de plazo que rigen la materia contenciosa, y que a veces desestiman al ciudadano, extraño al universo jurídico. La obligación de pasar por el intermediario parlamentario no es, desde este ángulo, un obstáculo: desde hace mucho tiempo el diputado es, en la sicología colectiva el protector natural del ciudadano frente a la Administración, de modo que la regla impuesta por la ley no hace sino consagrar un reflejo natural. Por lo demás, el Mediador, en la práctica, cuando un particular acude directamente a él, y a su reclamo requiere una solución rápida, no vacila en comenzar a instruir el asunto aún antes de invitar al requirente a regularizar su demanda por medio de un parlamentario.

Por último y sobre todo, el Mediador puede hacer aquello que le está prohibido al juez: proponer una solución práctica al litigio, procurar al demandante la satisfacción concreta que éste espera. Claro está, el Consejo de Estado en los considerandos de una decisión anulatoria, puede seguir a la administración las vías que debe seguir para sustituir la decisión anulada por una legal. Pero usa raramente este procedimiento. El Mediador, por el contrario, entra en contacto con la autoridad competente y, antes de "recomendar", negocia para obtener la satisfacción debida al demandante.

Algunas cifras testimonian esta creciente inserción del Mediador en la vida administrativa francesa: en 1976, el Mediador recibió 3197 reclamos; en 1980, la cifra se había más que duplicado (6410). Estos reclamos provienen, por otra parte, de todo el territorio y aún de regiones principalmente rurales. Del total de diputados de la sexta legislatura (marzo 1978-mayo 1981), solo el 2.75 no han solicitado nunca la intervención del Mediador, mientras 97.25% han recurrido a él. De los 2.183 reclamos que el Mediador consideró fundados, sólo 237 no han sido satisfechos por la Administración, la cual dio solución favorable a 1.946 de ellas. Última cifra significativa: de 204 propuestas de reformas legislativas o reglamentarias presentadas ante los poderes públicos por el Mediador, desde la ley de 24 de diciembre de 1976, 83 han sido acogidas y 76 están en estudio.

#### IV

A esta altura de la exposición, surge necesariamente una pregunta desde la perspectiva del Congreso Internacional organizado por la República de Costa Rica, en qué medida la institución del Mediador concierne a la protección efectiva de los derechos humanos? Desde luego, está demostrado que ella puede proteger efectivamente contra los errores administrativos determinados derechos reconocidos a la persona hu-

mana por la legislación positiva. Pero estos derechos, propios de diversas categorías de administrados, merecen la calificación prestigiosa de "Derechos Humanos"?

Es un hecho que los textos relativos al Mediador no hacen de él, de manera formal y explícita, un protector de los Derechos Humanos y de las libertades públicas; y sin duda, una Administración que los desconociese "no funcionaría conforme a la función de servicio público que ella debe garantizar", según la fórmula de la ley que define el campo de acción del Mediador. Pero, cabe comprobar que, en la práctica, son muy escasos los reclamos que se refieren a un atentado contra los derechos y libertades fundamentales: los administrados se quejan, en la mayoría de los casos, de faltas administrativas aparentemente menores, pero que en su vida cotidiana adquieren gravedad a veces dramática: retraso en el arreglo de prestaciones sociales a veces dramática: retraso en el arreglo de prestaciones sociales que les son debidas, rechazos injustificados de reconocerles derechos del hombre, cualquier individuo independientemente de sus condiciones de nacimiento, raza o nobleza, será igualmente admitido a todas las dignidades, plazas y empleos públicos según sus capacidades y sin otra distinción más que aquella propia a sus virtudes y talentos. De esta manera se modifica el acceso a los empleos propios del poder ejecutivo.

La otra modificación importante es aquella que se produce con la nueva modalidad de acceso a la función legislativa. Si antiguamente la palabra del rey era la ley, con los tiempos modernos es la palabra del pueblo la que es ley. El artículo 6 de la Declaración claramente establece que: *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, a sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse...*

Así pues, la ley (decisión política fundamental por excelencia) será lo que determine la voluntad general. Esta voluntad general (que no es la simple suma de los individuos que constituyen el cuerpo social) se forma de dos elementos: una opinión pública reflejo de los sentimientos del pueblo, y un pueblo constituido de hombre que tienen igual dignidad ante la ley. Es obvio que sólo en un espacio de libertad se podrá generar esa voluntad general, de ahí la importancia vital en el sistema de la libertad de opinión y de expresión del pensamiento, como soportes básicos del funcionamiento del sistema.

## V. CONCLUSIONES

Nos parece que de lo expuesto resulta evidente que los derechos del hombre constituyen una nueva conformación y una nueva manera de acceso al espacio político, totalmente distinta a la que existió en la Edad Media. Los derechos del hombre otorgan una finalidad al sistema, y a

su vez le sirven de fuente legitimante. Entre poder político e individuo se establece una relación dialéctica. El individuo surge frente al Poder como núcleo irreductible de libertad, como espacio en el que el Estado no debe intervenir; y al mismo tiempo es desde dicha esfera de libertad desde donde el individuo formula demandas legítimas a dicho poder. El poder actúa legítimamente, cuando tiende a la realización de dichas demandas, cuando tiende a la realización de los derechos del hombre.

Es de importancia hacer notar que dicha relación dialéctica, y la nueva conformación del espacio político, surgen del fenómeno histórico de "desincorporación" de funciones que antes estaban unidas en el cuerpo del Rey.

Por último, aún cuando se sale de los propósitos del presente trabajo, estimamos de importancia señalar que aquí hemos hecho referencia a ser más que la conceptualización global de ciertos derechos particulares como educación, trabajo, etc. Ello por cuanto un país estará desarrollado. Consejo de Estado francés, que durante mucho tiempo fue objeto de desconfianza por parte de los liberales, supo, por su jurisprudencia, erigirse en protector eficaz de los ciudadanos contra la arbitrariedad administrativa, tanto por la anulación de los actos ilegales como por reparar los daños imputables a las personas públicas. Las libertades fundamentales resultaron beneficiadas de modo primordial por esta doble protección.

Este último campo de competencia constituye una excepción al principio en que se funda la existencia del segundo orden de jurisdicciones: las jurisdicciones administrativas, al frente de las cuales se encuentra, a partir de 1799, el Consejo de Estado. La "separación de autoridades administrativas y jurisdiccionales", proclamada, por razones históricas, por los hombres de la Revolución de 1789, prohibía a los jueces ordinarios conocer de actos administrativos. Para llenar la laguna así creada dentro de un Estado de Derecho, era necesario darle a los litigios relativos a estos actos un juez especializado. A falta de ello, la sumisión de la administración al Derecho hubiera sido teórica y sin sanción. Se sabe que el un particular o un servidor público. Por otra parte, las jurisdicciones civiles conocen de aquellos conflictos entre personas privadas donde una de estas atenta contra la libertad de la otra; es el caso, por ejemplo, en las relaciones de trabajo, cuando un asalariado es despedido en razón de sus opiniones políticas o sindicales; es el caso, también, cuando un periodista se inmiscuye en la vida privada de un particular. Por último, las jurisdicciones civiles son competentes también respecto de los atentados a la libertad imputables a las autoridades públicas, cuando estos atentados, aun sin caer bajo el peso de la ley penal, se apartan tan abruptamente de la legalidad administrativa que constituyen puras y simples vías de hecho.