

DERECHOS HUMANOS Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA. LA VISIÓN DE JORGE CARPIZO

Alfonso NAVARRETE PRIDA

Jorge Carpizo fue un promotor y defensor de causas nacionales y a favor de las libertades del individuo y de su dignidad. Entre sus intereses y preocupaciones fundamentales estuvo la protección y el impulso de los derechos humanos. Su producción académica así lo acredita, y su entrega personal así lo inscribe en las páginas de la historia moderna de México. Por una parte, están numerosos libros y artículos sobre este tema y, por la otra, lo está el haber sido el padre conceptual y constructor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en nuestro país y el primer *ombudsman* mexicano. Esta última, sin duda alguna, está obligada a retomar la razón de ser que le dio origen, para corregir su rumbo y darle la dirección hacia el objetivo esencial con que fue conceptualizada y establecida.

Cabe recordar algunas de las condiciones y características que configuraron a la CNDH y que reflejan la visión de Jorge Carpizo. Esta Comisión se creó mediante decreto del Ejecutivo Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 1990. No debemos olvidar que nace como consecuencia de un entorno de constantes y sistemáticas violaciones a los derechos humanos por parte de autoridades (principalmente policías y agentes del Ministerio Público), que habían llevado a un clima de indignación social y una falta de credibilidad en nuestro sistema de procuración de justicia.

Su naturaleza jurídica original fue la de un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pero con autonomía funcional, que tomó como modelo al denominado *ombudsman* escandinavo, el cual se adaptó a la realidad, condiciones y necesidades de México. En el modelo mexicano se adoptó un cuerpo colegiado (Consejo) para el mejor desempeño de sus responsabilidades. Asimismo, asumió como una de sus principales funciones la de divulgación, difusión y promoción de los derechos humanos, a efecto de ampliar al máximo posible la cultura de ello entre los mexicanos.

La característica de contar con un Consejo diferenció desde un principio a la CNDH de otros *ombudsman*. En todos los países el *ombudsman* es unipersonal, y por ello el establecimiento de un órgano colegiado integrado por miembros externos a la oficina del *ombudsman* constituyó una significativa innovación a nivel mundial. El Consejo recién creado contribuyó también de manera notable a dotar de mayor credibilidad a una institución en ciernes, que al principio se veía con justa razón con escepticismo en la opinión pública y en la sociedad. Esta visión empezó a cambiar debido a que el Consejo se integró con diez personalidades mexicanas de reconocido prestigio profesional y solvencia moral, que sin cobrar sueldo alguno (con cargo honorario) apoyaron decididamente la gestión de su primer titular.

Con Jorge Carpizo a la cabeza de la CNDH, con los sólidos cimientos que creó el constitucionalista para desarrollar a esta institución, con el intenso trabajo que llevó a cabo, seguido de significativos resultados y la fundamentación con el rigor jurídico y autoridad moral de sus recomendaciones, esta noble institución obtuvo en breve tiempo mucho prestigio, credibilidad social e incuestionable solvencia moral. Todo ello permitió que la CNDH obtuviera el lugar que merecía a través de su inclusión en nuestra ley fundamental. De esta forma, el 28 de enero de 1992, al artículo 102 constitucional se adicionó el apartado B, y se creó un sistema nacional no jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos.

Las reglas comprendidas en el apartado B del artículo 102 constitucional fueron las siguientes:

- a) Creación de organismos de protección de los derechos humanos en el país;
- b) Expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad;
- c) Establecimiento de su competencia;
- d) La exclusión de ciertas materias de su competencia;
- e) Creación de la figura de *ombudsman* judicial;
- f) Creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

Este precepto de la carta magna dispone que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas estatales deben crear en el ámbito de sus competencias, organismos destinados a la protección de los derechos humanos que contempla el orden jurídico mexicano.

Entre las funciones primordiales concebidas para estas instituciones destaca la de expedir recomendaciones, mismas que guardan las siguientes características:

- a) No son obligatorias para la autoridad;
- b) son autónomas, y
- c) son públicas.

La competencia de tales organismos se previó como receptores de “quejas en contra de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”. Tal y como lo apunta Carpizo, el haber exceptuado a este poder se debió a la propia petición del mismo fundándose en su papel de guardián de la Constitución.¹ Al igual que en el momento original de su creación, la CNDH no tuvo competencia para conocer de los asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales.² Posteriores reformas han ampliado el ámbito de competencia de la CNDH, incluyendo ahora los asuntos laborales, con lo que se ha incurrido en el error de verla como un remedio para todos los males, lo que de manera visionaria el doctor Carpizo anticipaba como un camino hacia su ineficacia o incluso a su destrucción.

La rica y amplia experiencia del juicio de amparo mexicano, mostrando la utilidad de que existiera unidad de interpretación, inspiró la creación de un sistema nacional donde la CNDH recibió la facultad de conocer de las inconformidades que se presentan respecto a las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de las entidades federativas.

En 1999 se dio la consolidación de la CNDH en el orden jurídico mexicano. A través de una reforma constitucional se reforzó a esta institución de la siguiente forma:

- a) Se le concedió autonomía de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía presupuestal;
- b) El nombramiento del presidente de la CNDH se dejó bajo la exclusiva responsabilidad del Senado de la República, o, en su caso, de la Comisión Permanente;
- c) Se indicaron constitucionalmente las garantías con que debe contar el presidente de la CNDH;
- d) Los miembros del Consejo Consultivo son electos de la misma forma que el presidente de la CNDH;
- e) El titular de la institución debe rendir un informe anual de actividades a los poderes de la Unión, para lo cual comparece ante el Congreso.³

¹ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Porrúa-UNAM, 1998, pp. 94 y 95.

² *Ibidem*, pp. 23-25, 92 y 93.

³ Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 377-384.

La autonomía constitucional de la CNDH fue un paso decisivo; pero no quiero dejar de señalar que Carpizo creía que lo esencial para garantizar una verdadera autonomía del *ombudsman* era su calidad moral. De ello dependía en buena medida la fortaleza de la institución. Las designaciones de personas con bajo perfil y sin las cualidades necesarias, como su preparación, su valentía y la confianza social, no le auguraban, según él, un futuro promisorio a la CNDH. ¡Cuánta razón le asistía al maestro! La situación actual confirma lo anterior.

Con el tema de los derechos humanos, la procuración de justicia es también una de las columnas en el pensamiento y en la obra del doctor Carpizo. Ambos unidos de manera indisoluble en su concepción. Derivado de su experiencia en el servicio público y en la academia, así como de su gran capacidad de análisis de la realidad nacional, en 2002 elaboró un cuidadoso diagnóstico del estado de la procuración de justicia en nuestro país, en el que dejó asentado lo siguiente:

La procuración de justicia se encuentra deteriorada y desprestigiada. La corrupción, la impunidad, la ineficacia, la improvisación, la irresponsabilidad y la hipocresía la han carcomido, como un cáncer que se apodera de todo el organismo. Estos males son bien representados por muchos servidores de esa área de la administración pública, y por los grandes delincuentes, pero también por organizaciones y líderes de los más diversos grupos sociales. Los problemas de la procuración de justicia no son únicamente responsabilidad de los servidores públicos —ojalá así fuera—, sino también de amplios sectores de la sociedad. La opinión pública se encuentra confundida, y no ha reaccionado a los pocos esfuerzos serios que se han iniciado para comenzar a suprimir esos males. En muchas ocasiones, se ha otorgado mayor crédito al ladrón que grita que se detenga al ladrón, que al funcionario probo que lucha desesperadamente por mejorar esa delicada e importante función pública.

Así, la procuración de justicia se ha convertido, en nuestro país, más allá de su dimensión jurídica, en una cuestión social y política, e incluso de seguridad nacional, en tanto el crimen organizado ha podido penetrar diversas estructuras del Estado y de la sociedad.⁴

Nadie puede negar que a once años de su elaboración, este diagnóstico sigue vigente en todos sus términos. Por ello, Jorge Carpizo en los últimos años nunca dejó de insistir en la necesidad de una reforma de fondo al sistema de procuración de justicia, ya que las reformas realizadas hasta entonces habían resultado a todas luces insuficientes y no lograron resolver

⁴ Carpizo, Jorge y Andrade, Julián, *Asesinato de un cardenal. Ganancias de pescadores*, México, Nuevo Siglo-Aguilar, 2002, pp. 515-537.

el problema. Se refería por supuesto a una reforma de gran calado que se orientara a fortalecer el Estado de derecho, y sobre todo protectora de los derechos humanos.

Desde su perspectiva, procuración de justicia y derechos humanos son un binomio indivisible, que no se puede separar a riesgo de caer en sistemas autoritarios o antidemocráticos. Ninguna reforma es aceptable si no promueve la defensa y protección de los derechos humanos y se asegura la imparcialidad y la objetividad de las autoridades.

Él observó que la libertad y diversos aspectos de la seguridad jurídica de las personas incidían en la procuración de justicia, a la cual calificó como “una labor extraordinariamente delicada”.⁵ En su óptica, esta es una cuestión que guarda una estrecha relación con los límites del poder y con las libertades públicas, así como con las garantías individuales, e incluso sociales. Para Carpizo, el tema del titular de la procuración de justicia, el Ministerio Público, se centra sobre la forma en que deben estructurarse y las funciones que debe realizar en un moderno Estado democrático de derecho.

En Carpizo no quedaba duda alguna de que el ejercicio de la acción penal guardaba una importancia central para los derechos humanos. Por ello, consideró que la acción penal no debía dejarse en las manos del Poder Ejecutivo y sujeto a contaminarse por intereses políticos o partidistas. Carpizo veía con gran claridad este tema, y por ello afirmó que la imparcialidad y la objetividad del Ministerio Público son requisitos indispensables para asegurar la vigencia de diversos derechos humanos.⁶ Sin embargo —destacó el jurista—, históricamente el Ministerio Público forma parte del Poder Ejecutivo o se encuentra cerca o con una influencia del mismo; solo en algunos países el Ministerio Público tiene una auténtica autonomía técnica.

El jurista también subrayó que salvo algunas excepciones, en términos generales los agentes del Ministerio Público y los de la policía de investigación laboran con incompetencia, falta de preparación, irresponsabilidad, carencia de compromiso jurídico, siguiendo consignas, a menudo con corrupción y desprecio a los derechos humanos.⁷

El constitucionalista observó que era necesario avanzar en México para acabar con ese problema. Para ello, hizo planteamientos y recomendaciones para mejorar la procuración de justicia, entre las que destacan las siguientes:

⁵ Carpizo, Jorge, “Diversos aspectos personales y sociales en la procuración de justicia en México”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 74, 2009, p. 507.

⁶ Carpizo, Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, pp. 2 y 3.

⁷ Carpizo, Jorge y Andrade, Julián, *op. cit.*, nota 4, p. 508.

- 1) La policía de investigación en la realidad debería depender del Ministerio Público, conforme a la disposición constitucional. La corrupción y la impunidad deberán enfrentarse con medidas ejemplares. Asimismo, debía aplicarse la ley sin distinción a todo aquel que incurra en actividades delictuosas. Es urgente la preparación adecuada de policías, así como otorgarles ingresos decorosos. También destacó la discusión y participación de la sociedad en dichos problemas y la necesidad de incidir en el terreno moral.⁸
- 2) El responsable del Ministerio Público debe asumir que la procuración de justicia es absoluta y totalmente compatible con una magnífica protección y defensa de los derechos humanos, y que nadie se encuentra por encima de la ley.⁹
- 3) Hay que construir y dar continuidad a políticas públicas acertadas para combatir la criminalidad, para la preparación de los servidores públicos del área de procuración de justicia. Aunado a ello, hay que reconocer la honestidad de quienes así se conducen y castigar a quien incumple su responsabilidad. De igual forma, advirtió que no deberá perderse el control de una corporación policiaca, porque su recuperación sería extremadamente complicada. En todo su quehacer, los agentes deben actuar con legalidad, eficiencia, honestidad, responsabilidad y sentido de servicio a la comunidad.¹⁰
- 4) Resulta deseable que la sociedad tenga mayor involucramiento en la procuración de justicia y sobre la explicación clara y directa a la propia sociedad de las decisiones que se tienen que tomar dentro de los mandatos de la ley.¹¹
- 5) Hay que frenar el deterioro en la procuración de justicia que se inició en 2000 y que alcanzó extremos increíbles debido a la suma de corrupción, incompetencia e irresponsabilidad, que es imputable no solo a algunos de los funcionarios de la PGR, sino a la propia presidencia de la República.¹²

⁸ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp.179-182.

⁹ Carpizo, Jorge, *Un año en la procuración de justicia: 1993*, México, Porrúa, 1994, p. 98.

¹⁰ Carpizo, Jorge, "Derechos humanos y procuración de justicia", *Nexos*, México, núm. 25, 1998, pp. 13-15.

¹¹ Carpizo, Jorge, *Anatomía de perversidades. Reflexiones sobre la moral pública en México*, México, Nuevo Siglo-Aguilar, 2000, pp. 55-58, 67-71.

¹² Carpizo, Jorge, *El expediente Posadas a través de la lupa jurídica. Averno de impunidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 357-373.

Para lograr los objetivos mencionados, proponía una reforma de fondo, que solo se puede lograr siguiendo una tendencia predominante en América Latina, dotando de plena autonomía al Ministerio Público, conforme a los siguientes elementos:

- a) La creación de un órgano constitucional autónomo;
- b) El nombramiento de los procuradores;
- c) La creación de los consejos del Ministerio Público y los de la policía;
- d) La autonomía presupuestal;
- e) La autonomía interna de los fiscales;
- f) El juez de control especializado en la averiguación previa.¹³

En la opinión del jurista Carpizo, la procuración de justicia es una labor difícil, compleja y delicada. Por ello —señaló—, los procuradores, subprocuradores, fiscales especiales, directores generales, jefes y comandantes de la policía de investigación no pueden ser improvisados, y deben distinguirse por diversas cualidades; destaca las siguientes:

- a) preparación profesional;
- b) honestidad;
- c) valentía;
- d) convicción de que están prestando un servicio social al país, y
- e) equilibrio psicológico.

Con plena claridad, Carpizo subrayó la necesidad de mexicanos patriotas que cumplan su responsabilidad, y si la desempeñan correctamente, entonces deben recibir el apoyo de la sociedad.¹⁴

Jorge Carpizo observó que la procuración de justicia en México no mejoraría significativamente si la sociedad no se involucra en el problema y cambia muchas de sus actitudes e indiferencias. En este sentido, afirmó que la sociedad organizada puede lograr mucho, y para comenzar debe exigir corrupción cero, impunidad cero; asimismo, tampoco debe dejarse engañar y colocar a “cada persona en el lugar social que merece”.¹⁵ En este orden de ideas, Carpizo enunció algunas ideas y caminos a seguir por la sociedad para regenerar la procuración de justicia en nuestro país. Ellos fueron los siguientes:

¹³ Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 125, 2004, pp. 39-78.

¹⁴ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 4, p. 521.

¹⁵ *Ibidem*, p. 537.

- a) Ir cambiando con acciones la moral pública de México;
- b) Exigir a la autoridad que se acabe con la impunidad, sea quien sea el que busque tenerla;
- c) Repudiar socialmente a los delincuentes;
- d) Cuidar que las organizaciones sociales no sean usadas para proteger a delincuentes;
- e) Acatar las normas éticas de la profesión periodística para proporcionar información objetiva, verificando las fuentes, “no reproduciendo chismes ni mentiras”, o respondiendo a intereses que no quieren que se sepa la verdad;
- f) Dejar de ser engañada la sociedad por funcionarios públicos, ex funcionarios públicos o líderes sociales y religiosos, y para ello esta sociedad tiene que estar bien informada;
- g) Impedir que la procuración de justicia se politice;
- h) Rechazar socialmente a quienes tienen fortunas inexplicables o bien que se sabe que su procedencia es del crimen organizado.

Si hubiera que resumir el espíritu que anime una reforma de esta trascendencia, lo haría desde luego citando la filosofía sobre este tema del ilustre jurista Jorge Carpizo: “Nada en contra de los derechos humanos, nada en contra de la protección al ciudadano, nada en contra de un sistema penal propio de un Estado democrático de derecho, nada que propicie la discrecionalidad y la arbitrariedad de las policías, de los agentes del ministerio público y de los jueces”.¹⁶

BIBLIOGRAFÍA

- CARPIZO, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Porrúa-UNAM, 1998.
- , *Temas constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2003.
- , “Diversos aspectos personales y sociales en la procuración de justicia en México”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 74, 2009.
- , *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005.
- y ANDRADE, Julián, *Asesinato de un cardenal. Ganancias de pescadores*, México, Nuevo Siglo-Aguilar, 2002.

¹⁶ Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 508.

- , *Un año en la procuración de justicia: 1993*, México, Porrúa, 1994.
- , “Derechos humanos y procuración de justicia”, *Nexos*, México, núm. 25, 1998.
- , *Anatomía de perversidades. Reflexiones sobre la moral pública en México*, México, Nuevo Siglo-Aguilar, 2000.
- , *El expediente Posadas a través de la lupa jurídica. Averno de impunidades*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- , “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 125, 2004.