La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la incorporación constitucional del *Ombudsman*

Miguel Pérez López I

La. figura del *ombudsman* como defensor de los derechos humanos ha superado las críticas adversas a su aplicación en el sistema jurídico-político mexicano, aun cuando en éste existiesen órganos dotados de facultades muy similares a las de la venerable institución de protección ciudadana de origen sueco.

Con el venerable antecedente mexicano del "procurador de pobres", auspiciado por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí, hacia 1847, el moderno *ombudsman* mexicano tiene sus inicios poco después de la toma de posesión presidencial de Carlos Salinas de Gortari, en la creación de la Dirección General de Derechos Humanos, misma que encuentra su formalización en el artículo 15 del reglamento interior de la Secretaría de Gobernación (*Diario Oficial de la Federación* de fecha 13 de febrero de 1989).

Poco después, por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal *{Diario Oficial de la Federación* de 25 de enero de 1989), surge la Procuraduría Social de dicha dependencia, dotada de facultades propias de un *ombudsman,* bien definidas con dicho acuerdo de creación. Entre dichas facultades destaca la posibilidad de conocer e investigar las quejas que los habitantes del Distrito Federal formulen contra acciones u omisiones de particulares concesionarios de algún servicio público local. Sin embargo, la Procuraduría Social carece de un marco normativo definido y está limitada en cuanto a la autonomía que debe caracterizar a un auténtico *ombudsman.*

Estos intentos de *ombudsman* de tipo administrativo en México hubiesen quedado aislados como ocurrió con otros experimentos de nuestro pasado reciente. El catalizador para establecer el *ombudsman* fue la conjunción de dos hechos: el homicidio de la abogada Norma Corona Sapién, reconocida defensora de los derechos humanos en su natal Sinaloa, y la denuncia, en la prensa internacional, de violaciones a los derechos humanos por parte de agentes de la policía judicial federal en la lucha contra el narcotráfico.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) fue la respuesta gubernamental a la andanada de críticas. Surgió mediante un decreto de reformas al reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, a fin de desaparecer la Dirección General de Derechos Humanos dentro de la relación jerárquica centralizada y crear la CNDH como órgano desconcentrado de dicha Secretaría *{Diario Oficial de la Federación* de 6 junio de 1990). Su objetivo consistió en promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Dicha comisión era encabezada por un presidente, auxiliado por un visitador y un secretario ejecutivo. La estructuración de la CNDH generó una innovación a la doctrina del *ombudsman*, al quedar establecido en su seno un consejo como órgano consultivo e integrado por personas de reconocido prestigio en la sociedad mexicana, con carácter honorario. El decreto de creación de la CNDH tenía resabios de inconstitucionalidad. Por ejemplo, la posibilidad de realizar investigaciones y la facultad de dictar recomendaciones a la rama judicial y a las autoridades de los estados y de los municipios.

El consejo de la CNDH, sin contar con facultades expresas para ello, expidió un reglamento de dicho órgano desconcentrado *{Diario Oficial de la Federación* de 1 de agosto de 1990) de dudosa constitucionalidad. Destacaba el artículo 4 de dicho reglamento, en donde se establecía un concepto de derechos humanos de corte iusnaturalista,

contrario al sentido normativo del artículo primero de la Constitución Federal, mismo que da forma y contenido a otros preceptos fundamentales. A pesar de su origen, el reglamento fija el procedimiento ante la CNDH de manera sencilla y supera el persistente formalismo de los procedimientos en nuestro país. Esta nota esencial del *ombudsman* mexicano sigue imperando en la actualidad. El primer presidente de la CNDH, Jorge Carpizo, se enfrentó a las corporaciones encargadas de la lucha antinarcóticos, los problemas de la legislación pro-aborto en Chiapas y la muerte de agentes de la policía judicial en el estado de Veracruz. Por otra parte, inició una política de difusión de los derechos humanos a través de la edición de libros y publicaciones periódicas. Además, las recomendaciones del presidente de la CNDH se han caracterizado, desde sus primeras versiones, por su alejamiento del formalismo. Las recomendaciones aparecen en términos claros, además de ser públicas. Como una especie de premio al experimento bien logrado, se inserta la CNDH en la estructura constitucional del Estado mexicano. Se propuso la división del artículo 102 de la ley fundamental en dos apartados: el "A" que contendría el texto constitucional dedicado al Procurador General de la República y el "B" que sentaría las bases del *ombudsman* en el orden jurídico mexicano. La iniciativa presidencial repitió el error del reglamento de la CNDH, en cuanto a la naturaleza jurídica de las garantías individuales, que fue debidamente modificado en la Cámara de Diputados, cámara de origen en el procedimiento reformatorio.

Sucintamente, la adición al artículo 102 constitucional *{Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 1992) presenta las siguientes características: *a)* el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados están facultados para establecer organismos de protección de los derechos humanos, otorgados por el orden jurídico nacional; *b)* los cuales conocerán de quejas formuladas contra actos de *naturaleza* administrativa provenientes de

cualquier autoridad; *c)* que, además, tendrán limitaciones en cuanto su competencia, porque no podrán conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, así como de actos del Poder Judicial Federal; *d)* además, la reforma constitucional resulta omisa en cuanto a la autonomía de los órganos de protección ciudadana, a sus informes de labores, de la posibilidad de proponer leyes, garantías forales y salariales de los miembros de esos órganos, necesidad de la presencia ciudadana en los órganos y establecimiento de principios rectores de los procedimientos de queja; *e)* ubicación de la CNDH como una especie de segunda instancia respecto de las resoluciones de sus homólogos estatales; y f) falta de sincronización de este necesario instrumento de control de la actividad de los órganos del poder con respecto de los ya establecidos en la Constitución, especialmente por lo que toca al juicio de amparo.

El tiempo político probará a esta institución, que ya era indispensable en nuestro sistema de defensa constitucional.