

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Anselma VICENTE
Alberto SAÍD

SUMARIO: I. *Generalidades*; II. *Técnica legislativa*; III. *Comisión Nacional de Derechos Humanos*; IV. *El presidente de la comisión*; V. *Otros órganos de la comisión*; VI. *Quejas y su procedimiento*; VII. *Recursos*; VIII. *Conclusiones*.

I. GENERALIDADES

Ha sido vocación del ser humano transgredir los derechos de sus semejantes. La violencia en la historia es cíclica (se repite una y otra vez) y universal (acaece en todo tiempo y en todo lugar).¹ Pero también ha sido vocación de algunos grupos defender recurrentemente a los débiles, a los desamparados y a quienes de alguna manera han sido conculcados en sus derechos. No se trata de presentar una visión simplista o maniquea de la historia, se trata de manifestar el espíritu dual del hombre, las actitudes de defensa de lo que hoy llamamos los derechos humanos han permitido el equilibrio en las sociedades antiguas, contemporáneas, orientales u occidentales; y esto es lo que ha dado lugar al progreso.

El carácter dual agresión-defensa se presenta tanto en hombres como en pueblos, un ejemplo lo encontramos en la sociedad nórdica, ayer vikingos,² azote de Islandia, Irlanda, Gran Bretaña, Europa Continental, Marruecos y cercano oriente, hoy precursores de los derechos humanos,³ creadores del *ombudsman*, sinónimo de defensor de los derechos del gobernado por excelencia.⁴

Tras la barbarie de la segunda guerra, y acaso recobrando una

¹ Amara, Guissepe, *La violencia en la historia*, México, Trillas, 1987.

² Barthélemy, Pierre, *Los vikingos*, México, Roca, 1989.

³ Rowat, Donald C., *El ombudsman*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

⁴ Sin olvidar sus manifestaciones artísticas: Edvard Munk en pintura; Ingmar Bergman en cinematografía; Björn Björson, August Strindber y Henrik Ibsen en literatura, por mencionar algunos casos.

tradición hija de la revolución francesa (influidos desde luego por el *ombudsman* nórdico) han proliferado en el mundo organismos de defensa de los derechos del gobernado, distintos al poder judicial o su equivalente o a organismos no gubernamentales, citamos algunos ejemplos: Jamaica, Mauricio, Nigeria, Argentina, Puerto Rico, Israel y Zambia.

En nuestro medio, en el siglo pasado, es digna de resaltar la iniciativa de don Ponciano Arriaga para la instauración de una procuraduría, cuya finalidad sería la defensa de las clases menesterosas, presa fácil de las autoridades.

En este siglo se han querido encontrar dos antecedentes inmediatos en materia de defensa de derechos humanos: el Ministerio Público y la Procuraduría Federal del Consumidor. Infelizmente del primero, su actividad en la práctica dista mucho de una auténtica defensa de los intereses fundamentales, amén de que carece de autonomía funcional y además no cuenta con facultades para dictar y proponer soluciones. Por cuanto a la procuraduría del consumidor se asemeja más a un tribunal administrativo que a un *ombudsman*; su titular carece de autonomía y estabilidad.⁵ Aunado a lo anterior, a esta procuraduría se le han otorgado facultades para imponer sanciones pecuniarias, clausuras e inclusive arrestos administrativos hasta por 36 horas⁶ que sentimos la alejan del concepto clásico de *ombudsman*.

Otros antecedentes previos a la creación de la dirección general de derechos humanos de la Secretaría de Gobernación (que devendría en la actual comisión, como se explicará) son: en el municipio de Colima, la creación del Procurador de Vecinos y posteriormente, en la UNAM, la institución de la Defensoría de los Derechos Universitarios.⁷

II. TÉCNICA LEGISLATIVA

1. Nombre de la ley

La pregunta que debemos contestar, en nombre de la técnica legislativa, es la siguiente: ¿debe denominarse al cuerpo legislativo

⁵ Baste recordar que en lo que va de la presente administración federal (1989-1992) han habido cuatro procuradores federales del consumidor.

⁶ Artículo 86 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, desde luego los arrestos los realizará la autoridad administrativa correspondiente.

⁷ Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del ombudsman*, México, UNAM, 1988, pp. 111-112.

que se comenta, ley orgánica, ley reglamentaria o simplemente ley? La exposición de motivos señala que la iniciativa enviada por el titular del Poder Ejecutivo federal al Congreso, la denominó Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Aclarando que los diputados miembros de la comisión dictaminadora, consideraron conveniente realizar el cambio en la nomenclatura de la iniciativa, suprimiendo el término “orgánica”, porque el contenido de la misma rebasa con mucho las disposiciones de integración y funcionamiento de la comisión nacional, que caracterizan a una ley orgánica, al incluirse en la misma los artículos relativos a los procedimientos legales, donde se regulan inclusive los medios de impugnación en contra de las resoluciones que se dicten. Coincidimos desde luego con tal observación, si se observa que en las leyes orgánicas de la administración pública federal, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial federal, se alude a su integración, competencias y facultades y no a detalles como procedimientos y recursos.⁸

La calificación de ley reglamentaria le es parcialmente adecuada en la medida que este instrumento normativo “reglamenta” al apartado “B” del artículo 102 de la Constitución.

Llevarle *ley*, es algo escueto pero correcto, pues reúne aspectos tanto orgánicos como reglamentarios. En los últimos tiempos el legislador parece que prefiere esta sencillez, recordemos algunos de los títulos recientes: Ley Agraria y Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en contraste con la Ley Federal de la Reforma Agraria y la Ley Reglamentaria del artículo 130 de la Constitución federal, hoy derogadas.

2. Extensión

La Ley consta de 76 artículos y ocho disposiciones transitorias, hay que reconocer que el legislador no pecó en exceso, ni en defecto. Una ley menor a cien numerales es bastante razonable. Si se

⁸ González Oropeza y Gaxiola Moraila consideran que: “La ley orgánica debe ser una denominación aplicable para constituir, organizar y determinar objetivos y competencias a una entidad pública, sea toda una rama del poder público o tan sólo un organismo; en contraste, la ley reglamentaria es la ampliación o desarrollo de preceptos contenidos en otros ordenamientos como constituciones o códigos...” voz, “ley orgánica”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo I-O, México, UNAM-Porrúa, 1991.

toma en consideración las materias que se están regulando, por un lado de naturaleza orgánica y por otro reglamentaria.

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del día 6 de julio de 1992) consta sólo de 15 artículos y 11 transitorios, pero no alude a aspectos reglamentarios. Por su parte la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del día 15 de julio de 1992), se compone por 36 artículos y 7 transitorios y se refiere a aspectos reglamentarios, pero no orgánicos. Por cuanto a la llamada estética legislativa, sentimos que se pudo haber realizado un esfuerzo mayor, pues la extensión de los artículos es muy desigual, desde luego esto último es un aspecto secundario de la técnica legislativa, que sin ser desdeñable, sí es accesorio.

3. Estructura

Dado que la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (LCNDH), consta de relativamente pocos numerales, no existen libros como parámetros de división; cuenta con seis títulos y numerosos capítulos. Los títulos versan sobre las siguientes materias: disposiciones generales; integración y facultades de la comisión nacional; procedimiento ante la comisión; autoridades y servidores públicos; régimen laboral y patrimonio y presupuesto de la comisión nacional.

La estructura y agrupación de las diversas materias en dicha ley es correcta y responde a las técnicas modernas legislativas.⁹

4. Adopción de epígrafes

Si se toma en consideración que la presente ley tiene como finalidad la defensa de los derechos humanos y fundamentales, una herramienta muy útil para la consulta de la misma por el gobernado común, hubiese consistido en que cada numeral contase puntualmente con un sucinto epígrafe, procurando desde luego que mediara

⁹ Hecha excepción a la forma de titular a los capítulos, anteponiéndole la preposición “de” y el artículo que corresponda (por ejemplo el capítulo uno del título dos es denominado “de la integración y facultades...”, en lugar de simplemente “integración y facultades...”). Este estilo, predominante y gramaticalmente correcto, no deja de tener un sabor algo añejo.

congruencia entre “la etiqueta y lo etiquetado”.¹⁰ Indicándose en alguno de los transitorios que el carácter de aquéllos es meramente indicativo y no imperativo.

III. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1. *Naturaleza*

Es conveniente explicar en este punto que en menos de cuatro años el órgano defensor de los derechos humanos ha tenido las siguientes variaciones: en el inicio de la presente administración federal, su naturaleza era la de una dirección general de la Secretaría de Gobernación, sus facultades se regulaban en el reglamento interior de la propia secretaría (en el organigrama dependía directamente del secretario del ramo). Posteriormente se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. El decreto de su creación fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 1990. Con la reciente elevación de la comisión nacional y rango constitucional y con la aparición de la ley en comento varió su naturaleza a un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. El paso dado por el legislador es grande y positivo, pues tiende a fortalecer la autonomía e independencia del órgano defensor. La doctrina ha señalado las diferencias entre una y otra forma de organización de la administración pública.

Para Acosta Romero, los órganos desconcentrados pueden ser creados por ley o reglamento: dependen invariablemente de la presidencia, de una secretaría o de departamento de Estado; su competencia deriva de las facultades de la administración central; su patrimonio es el mismo de la federación como regla general; las decisiones de mayor importancia deben ser aprobadas por el órgano del cual dependen (y siempre dependen de otro órgano). Para el mismo autor, los órganos descentralizados tienen las siguientes características: son creados por acto legislativo; cuentan con régimen jurídico, personalidad jurídica y patrimonio propios; poseen una estructura administrativa interna, con órganos de dirección, administración y representación, objeto, finalidad y régimen fiscal.¹¹

¹⁰ El maestro Alcalá Zamora fue un promotor de su adopción en códigos procesales. Empero, no encontramos inconveniente en que se extiendan a otros cuerpos normativos.

¹¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1988, pp. 181, 182 y 218.

La actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos aún como órgano desconcentrado, fue la de una institución independiente en su criterio de actuación y recomendaciones. Cuanto más se espera de la misma, estando dotada jurídica, técnica y presupuestalmente de los nuevos elementos que se han comentado.

2. Integración, facultades y competencia

Según preceptúa el artículo quinto de la citada ley, la comisión nacional se integrará por un presidente, una secretaria ejecutiva, hasta cinco visitadores generales, así como de visitadores adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo que se requiera.

Uno de los objetivos de la nueva legislación fue sistematizar las atribuciones de la comisión nacional. El artículo 6 en 15 fracciones, le otorga diversas atribuciones sustantivas y adjetivas a la comisión, de las cuales resaltan las siguientes: *a)* recibir quejas de presuntas violaciones de los derechos humanos e investigarias (aunque también puede hacerlo de oficio), *b)* formular recomendaciones, denuncias y quejas ante la autoridad respectiva; *c)* conocer y decidir sobre las inconformidades que se presenten respecto de los actos y omisiones en que incurran las comisiones estatales de derechos humanos; *d)* supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país; y *e)* proponer al ejecutivo federal la suscripción de convenios y acuerdos en materia de derechos humanos.

El artículo 7 de la ley referida, expresamente descalifica a la comisión para conocer de asuntos que versen sobre los siguientes rubros: *a)* materia electoral; *b)* resoluciones de carácter jurisdiccional; *c)* materia laboral; y *d)* consultas sobre interpretación de leyes.

Este artículo, que reitera lo preceptuado en el segundo párrafo, del apartado "B" del artículo 102 de la Constitución, ha recibido numerosas críticas. Se ha dicho que tal descalificación competencial, restringe la actuación de la comisión en materias en donde ocurren constantes violaciones a los derechos humanos. La crítica no es fundada del todo, pues existen los instrumentos jurídicos y las autoridades correspondientes para conocer y decidir en tales cuestiones. Creemos que los afanes de la comisión, más que pensar en extenderse, deben tender a cumplir con los que ya cuentan, un ejemplo claro lo encontramos en materia de vigilancia del sistema penitenciario. La propia comisión ha reconocido en su diagnóstico "De las

prisiones en México”¹² una serie de irregularidades y miserias que se presentan en los presuntos centros de readaptación social, si bien fue promotora de las importantes reformas al código penal para el Distrito Federal y de los códigos federal y distrital en materia adjetiva penal; así como de la nueva Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del día 7 de enero de 1992) pero estos esfuerzos son insuficientes. El nuevo capítulo del sistema penitenciario mexicano y de readaptación social, tan necesario, tan anhelado y tan importante, está aún por abrirse. La comisión nacional tiene la crasa responsabilidad de proponerlo y realizarlo en el límite de su fuerza y competencia.

IV. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

1. *Requisitos y designación*

Según lo establece el artículo 9 de la ley en comentario, el presidente de la comisión debe cumplir con tres requisitos. El primero alude a la nacionalidad, pues debe ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; el segundo es un requisito de edad mínima: treinta y cinco años, no se establece un máximo o límite de edad, como en el caso de los ministros de la Suprema Corte; el último alude a la buena reputación de que debe gozar y a no haber delinquido y ser condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; la comisión de delitos patrimoniales inhabilita al sujeto activo para ser titular de la comisión. Por nuestra parte consideramos que el legislador omitió un requisito fundamental: ser jurista de reputado prestigio. El proyecto enviado a las cámaras, tenemos conocimiento, incluía tal requisito, pero el Senado lo consideró innecesario. Nosotros nos preguntamos ¿cómo podrá ejercer el presidente sus facultades, especialmente la emisión de recomendaciones, al no ser un jurista? Para Venegas Álvarez,¹³ el presidente de la comisión debe ser doctor en derecho, con reconocido prestigio profesional y moral, creemos que el título académico de doctor, tal vez no sea necesario, pero sí, el ser jurista. La designación ha recaído afortunadamente en un prestigiado perito en derecho. Sin embargo, la puerta está

¹² Comisión Nacional de Derechos Humanos, serie folletos, México, 1991.

¹³ Venegas Álvarez, *op. cit.*, p. 125.

abierta para que tal designación se realice en favor de quien no conozca la ciencia del derecho. Tampoco la ley agraria establece como requisito para ser procurador agrario ser licenciado en derecho.¹⁴ Por fortuna, para ser designado Procurador Federal del Consumidor, se debe contar con el título de licenciado en derecho.¹⁵ En cuanto a la nueva Procuraduría Federal de Protección del Medio Ambiente, el reglamento interior¹⁶ no establece como requisito para ser designado procurador el poseer el título de licenciado en derecho.

En cuanto a la designación, en la citada ley, se establece que el Presidente de la República hará el nombramiento, y que será sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Nos encontramos frente al sistema mixto de designación, esto es, en la intervención de dos poderes de la unión en los nombramientos. Tal sistema tiene paralelo en el nombramiento de ministros y otros funcionarios. La intervención del Ejecutivo en tal nombramiento fue motivo de amplias críticas de las llamadas “reuniones de conferencia” por algún sector del Congreso de la Unión, toda vez que se considera que menoscaba la autonomía y libertad del presidente de la comisión el “deberle” el nombramiento al titular del Ejecutivo Federal. Valen la pena dos comentarios. El primero en el sentido de que se trata de un nombramiento atenuado por la intervención del Senado. Amén de que si bien es cierto que el clásico *ombudsman* es designado por el legislativo, también lo es el hecho de que en el derecho comparado, encontramos designaciones realizadas por el ejecutivo, este sistema se encuentra ampliamente difundido en los Estados Unidos de Norteamérica (*executive-ombudsman*).¹⁷ El segundo, en cuanto a que debemos reconocer que en menos de cuatro años se han realizado acciones que encaminan a la comisión hacia un mayor fortalecimiento de su autonomía e independencia, además de que en el terreno de los hechos bastan analizar los informes semestrales para darse cuenta que este organismo ha actuado libre de presión externa y bajo las directrices de la técnica jurídica.

Para Venegas Trejo, el nombramiento ideal del procurador general del gobernado debe realizarse bajo las siguientes premisas: a) será elegido por el Congreso de la Unión; b) el Presidente de la

¹⁴ Artículo 149 de la Ley Agraria.

¹⁵ Artículo 61 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

¹⁶ Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

¹⁷ Venegas Álvarez, *op. cit.*, p. 16.

República enviará al Congreso de la Unión una terna de candidatos al cargo; *c*) el congreso, funcionando en pleno conocerá y discutirá las candidaturas a las que hace alusión el inciso anterior; *d*) dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la terna, el congreso elegirá por el voto de dos tercios de sus miembros, a uno de los integrantes de terna; y *e*) en caso que ningún candidato obtenga la votación señalada en el inciso anterior se someterán a una segunda votación de mayoría simple, los dos candidatos de mayor votación.¹⁸

Este procedimiento de designación es a todas luces encomiable, existe la facultad de Ejecutivo de proponer una terna, pero la decisión final de la designación queda a cargo del Congreso de la Unión, se exige inclusive en primera vuelta obtener una mayoría calificada para ser titular de un organismo protector de los derechos humanos; creemos encontrar cierto paralelismo en la designación de los magistrados electorales por parte de Cámara de Diputados de una terna que envía el titular del Poder Ejecutivo.¹⁹

2. *Facultades*

El nuevo texto de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos confiere a su presidente diversas facultades, que no poseía cuando aquella era un órgano desconcentrado.²⁰ Por ejemplo, elaborar el proyecto de presupuesto de egresos o distribuir y delegar funciones a los visitadores generales. En otros casos se conservan facultades que ya tenía, como aprobar y emitir las recomendaciones públicas y organizar administrativamente a la comisión. Un aspecto que varía en la legislación actual es el siguiente, la facultad de enviar el informe de actividades aumenta su plazo (de un semestre a un año) además de que en la anterior legislación se informaba sólo al Presidente de la República (en un acto público); en la actual, el informe anual se remitirá al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Artículos 74, 76 y 268 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁰ Las facultades del presidente de la comisión se encontraban en el artículo 5 del decreto de creación; y en el artículo 8 del anterior reglamento interno.

V. OTROS ÓRGANOS DE LA COMISIÓN

1. *El consejo*

El consejo de la comisión nacional se integra por diez personas, el presidente de la comisión lo es también del consejo. La ley señala los siguientes requisitos para ser consejero: *a)* ser de reconocido prestigio en la sociedad, y *b)* ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.

El nombramiento será realizado por el ejecutivo y sancionado por la Cámara de Senadores, en los recesos de ésta, la aprobación deberá ser otorgada por la comisión permanente del Congreso de la Unión. De los diez consejeros cuando menos siete de ellos no deberán desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos. (El primer consejo conforme a la normatividad derogada, se integró por las siguientes personas: Héctor Aguilar Camín; Carlos Escandón Domínguez; Javier Gil Castañeda; Salvador Valencia Carmona; Guillermo Bonfil Batalla; Carlos Fuentes; Óscar González César y Rodolfo Stavenhagen.) Las facultades del consejo se señalan en el artículo 19 de dicha ley, y son las siguientes: *a)* establecer los lineamientos generales de actuación de la comisión; *b)* aprobar su reglamento interno; *c)* aprobar normas de carácter interno relacionadas con la comisión; *d)* opinar sobre el proyecto de informe anual que presente el presidente de la comisión; *e)* solicitarle a aquél información adicional, y *f)* conocer el informe del presidente de la comisión sobre el ejercicio presupuestal.

2. *Secretaría ejecutiva*

La secretaría ejecutiva cuenta con las siguientes facultades: *a)* proponer al consejo y al presidente, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la comisión nacional; *b)* promover y fortalecer las relaciones de la comisión nacional con diversos organismos en materia de derechos humanos; *c)* realizar estudios sobre los tratados y convenios internacionales en esa materia; *d)* preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la comisión nacional debe de entregar a los órganos competentes; *e)* colaborar con la presidencia en la elaboración de sus informes; y *f)* administrar el acervo documental de la comisión nacional. No obstante que estas facultades requieren de conocimientos jurídicos a fin de obtener su pleno cumplimiento, el legislador omitió como

requisito para ser designado secretario ejecutivo de la comisión, poseer título de licenciado en derecho.

3. *Visitadores*

Un primer comentario que nos merece esta figura es en torno a su nombre. El derecho virreinal conoció como “visitador” o “visitador general” al funcionario de la metrópoli, que en honor a su nombre verificaba “visitas” o inspecciones “ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de un funcionario determinado”.²¹

El visitador contaba con facultades ejecutivas, por ejemplo podía ordenar la suspensión de un funcionario o su destierro, cobrar cantidades defraudadas a la hacienda o bien ejecutar bienes. Como se observa la figura del visitador poseía facultades de inspección, fiscalización, decisión y ejecución. En contraste el visitador general en la ley que se comenta, no cuenta con poderes de decisión y ejecución y las inspecciones que realiza son un medio de prueba, que le proporcionará certeza respecto a una queja determinada para estar en aptitud de realizar el proyecto de recomendación correspondiente. El nombre es desafortunado pues no corresponde a la tradición jurídica de nuestro medio y porque lo toma de una sola de las actividades que realiza. El visitador corresponde a un funcionario que actúa en la fase de instrucción de la queja y efectúa el proyecto de recomendación correspondiente, que entregará al presidente de la comisión.

Una de las innovaciones de la ley con respecto al reglamento anterior es que permite la existencia de varios visitadores generales, que serán hasta en número de cinco.

Por cuanto al criterio de división en la actuación de cada visitador general, la ley nada dice. Sin duda será el reglamento el que indique si impedirá un criterio territorial y descentralizado (como ocurre con las subprocuradurías de la Procuraduría General de la República) o bien, si se dividirán por materias y existirá sólo la sede del Distrito Federal. Por comodidad y oportunidad para los gobernados consideramos que sería más correcto elegir la primera opción,²²

²¹ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Secogef-Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 56.

²² La ley en su artículo 14 se refiere a un primer visitador general, pero en ninguna otra parte de la misma se alude a criterios de actuación o clasificación de los visitadores generales.

esto es, que existan visitadores generales por zonas (por ejemplo, norte, centro y sur).

Las facultades y obligaciones que la multicitada ley otorga a los visitadores generales, en el artículo 24 son las siguientes: *a)* decidir sobre la admisión de las quejas; *b)* realizar la investigación de las mismas o iniciarlas de oficio (inclusive puede conocer de denuncias realizadas a través de los medios de comunicación masiva); *c)* realizar actividades de conciliación y verificar las investigaciones y *d)* elaborar estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación, que se someterán al presidente de la comisión.

Entre los requisitos para ser visitador, atinadamente se incluyó el de poseer título de licenciado en derecho expedido legalmente y tener tres años de ejercicio profesional.

La ley alude a visitadores adjuntos quienes auxiliarán a los visitadores generales en los términos que fije el reglamento.

VI. QUEJAS Y SU PROCEDIMIENTO

1. *Legitimación activa*

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (LCNDH) señala que cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos, así como acudir ante las oficinas de la comisión para presentar quejas contra dichas violaciones, aclarando que las denuncias y las quejas podrán presentarse directamente o por medio de representantes. También los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero. En cuanto a la legitimación activa, se hacen los siguientes comentarios: por fortuna y con mucho tino el legislador indicó que cualquier persona podrá denunciar las presuntas violaciones, luego entonces las personas morales están legitimadas para presentar las denuncias.²³ La ley señala que podrá efectuarse la denuncia por terceros, pero debió decir por “parientes o amigos” y no restringirse a la interposición por “parientes o vecinos”.

²³ En favor de esta interpretación puede consultarse a: Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, *La protección de los derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1975. Afortunadamente el criterio de la comisión dictaminadora de la ley no prevaleció en su texto final, pues se indicaba que: “la doctrina es unánime en que sólo las personas físicas son titulares de los derechos humanos”. Lo que es falso.

2. *Presentación y admisión de la queja*

Un aspecto novedoso de dicha ley, acorde con la modernidad, es la presentación de la queja o denuncia por medio de comunicación electrónica. Entendemos que la actual infraestructura material de la comisión permite recibir telefaxes, llamadas telefónicas y desde luego telegramas. Tal vez quede para un futuro la comunicación por medio de correos electrónicos en computación.

Conociamos las formulaciones doctrinales sobre medios modernos de prueba:

Existe hoy día un fascinante y amplio campo de acción para el jurista del presente y del futuro ya que va dándose una, la mayor de las veces, positiva e inevitable interrelación entre la prueba científica y los otros medios tradicionales de confirmación, a grado tal que los procedimientos de verificación técnica y científica van entrelazándose y combinándose con los interrogatorios judiciales (medios para calificar la veracidad de la confesión, de la declaración de parte, de la testimonial); con los documentos y registros (pruebas de autenticidad y todo lo relativo a la computación electrónica y a técnicas de procesamiento y clasificación de datos e información); y con las mostraciones e inspecciones judiciales (por el auxilio que el juzgador puede tener de peritos, o por la utilización directa por el juez).²⁴

También la doctrina ha escrito sobre notificaciones a través de instrumentos electrónicos.²⁵ Por la presentación de denuncias por medio de estos instrumentos, esta ley es muy novedosa. La misma establece que no podrán recibirse quejas anónimas y en el caso que se realice por estos medios modernos deberá ratificarse dentro de tres días siguientes (interpretamos que este requisito no impide a la comisión empezar su investigación, de otra suerte no tendría sentido alguno el denunciar por medios electrónicos).

3. *Informe de la autoridad*

En honor al principio de contradicción, la comisión después de admitir la queja, solicitará de la autoridad un informe sobre los

²⁴ Gómez Lara, Cipriano, "Nuevos medios probatorios", comunicación al V encuentro panamericano de derecho procesal, Medellín, Colombia, 1986.

²⁵ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Las comunicaciones por correo, telégrafo y radio, en el derecho procesal comparado", en *Boletín del Instituto Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 1, enero-abril de 1948.

actos u omisiones que se atribuyen en la misma, que deberá presentar en un lapso máximo de quince días naturales. La comisión podrá tomar contacto con aquéllas a través de medios de comunicación electrónica. Tal principio es acorde con la modernidad.

4. Conciliación

El numeral treinta y seis de la ley en comento expresa que “desde el momento en que se admita la queja, el presidente o los visitadores generales o adjuntos y, en su caso el personal técnico profesional, se pondrán en contacto de inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados a fin de lograr una solución inmediata del conflicto. Existen diversos medios para poner fin a una controversia jurídicamente trascendente: autodefensa, autocomposición y heterocomposición. La conciliación en materia de derechos humanos no debe ser el medio idóneo para satisfacer la pretensión del gobernado. La conciliación puede dar lugar a una transacción, las partes ceden algo con miras a la terminación de litigio y la frase que expresa que la conciliación se dará “siempre dentro del respeto de los derechos humanos” es ambigua, no dice claramente si está permitida la transacción como resultado de una conciliación, o si sólo puede derivar un allanamiento de la autoridad tras la conciliación. En cualquier caso la autoridad debe allanarse frente a la pretensión jurídicamente fundada del gobernado, al margen de otro tipo de responsabilidades que pueden derivar del hecho u omisión que se les impute y que la comisión debe dar a conocer a las autoridades competentes.

5. Fase probatoria

El visitador general cuenta con amplias facultades para recabar toda una serie de medios que proporcionen la certeza necesaria para estar en aptitud de proyectar la recomendación correspondiente. El artículo 39 de la LCNDH le concede las siguientes atribuciones: a) pedir a las autoridades a las que se le imputen la violación de los derechos humanos, la presentación de informes o documentos adicionales; b) solicitar a cualquier autoridad o particular todo gé-

nero de documentos o informes; c) practicar visitas e inspecciones; d) citar a peritos o testigos; y e) efectuar todas las acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

En cuanto a la valoración de la prueba se establece el sistema de sana crítica o prudente arbitrio, situación a todas luces benéfica y que coincide con las recomendaciones doctrinarias en esta materia. Entendemos que aunque la LCNDH habla de que esta valoración la realizará el visitador general (artículo 41) nada impide que la verifique el presidente de la comisión, quien realiza la consideración final del proyecto y lo convierte en acuerdo o recomendación (artículo 43 y siguientes).

6. *Acuerdos y recomendaciones*

La ley citada señala con toda claridad y precisión que las recomendaciones no pueden obligar en forma alguna a la autoridad a la que van dirigidas. Tampoco podrá anular, modificar o dejar sin efecto los actos imputados, su fuerza no deriva de la posibilidad de imposición coactiva al no acatarse la recomendación, sino de la autoridad moral del *ombudsman*, amén de que éstas son de carácter público y de que son informadas al ejecutivo federal y al Congreso de la Unión, lo que implica una coacción metajurídica.

7. *Impugnación*

El artículo 47 de la LCNDH preceptúa que en contra de las recomendaciones y acuerdos o resoluciones definitivas de la comisión nacional no procederá ningún recurso. Por cuanto al derecho de impugnación, en el derecho sueco se ha señalado que: “el funcionario interesado debería de tener el derecho de apelar contra esa sentencia u opinión, a la que usualmente se le da gran publicidad y por lo tanto puede dañar su reputación o perjudicar sus posibilidades de obtener un ascenso”.²⁶

VII. RECURSOS DE QUEJA E IMPUGNACIÓN

La procedencia del recurso de queja según el artículo 56 de la LCNDH procede ante la comisión nacional siempre y cuando se

²⁶ Ulf, Lundvik, “Comentarios sobre el *ombudsman* de asuntos civiles”, en *El ombudsman*, Rowat Donald (coordinador), México, FCE, 1973.

cumplan los siguientes extremos: *a)* que los denunciantes sufran un perjuicio grave; *b)* por omisiones o por inacción de organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen sustanciado ante los mismos; *c)* que no exista recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; *d)* haber transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el organismo local; y *e)* que el organismo local no acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia.

El recurso de impugnación conforme al artículo 61 de la LCNDH, procederá exclusivamente ante la comisión nacional en los siguientes casos: *a)* contra resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos; y *b)* respecto de las informaciones definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los citados organismos.

VIII. CONCLUSIONES

Primera. La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992, conforme a la técnica legislativa contemporánea, posee un nombre, estructura y extensión correctos; un instrumento para su mejor comprensión hubiese sido el que contase con epígrafes.

Segunda. Los afanes de la comisión deben encaminarse a cumplir puntualmente sus facultades y competencia especialmente en materia de vigilancia del sistema penitenciario y de readaptación social, donde se presenta una sistemática violación a los derechos humanos por parte de autoridades y grupos de poder de internos.

Tercera. Ha sido altamente plausible el cambio en el organismo protector de los derechos humanos en México. Es grande la diferencia entre la dirección general de una secretaría de estado, un órgano desconcentrado y un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios; la actual naturaleza de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es justamente esta última.

Cuarta. Calificamos de errónea la actitud del legislador al no haber incluido ser un jurista como requisito para designar al presidente de la comisión.

Quinta. El sistema mixto del nombramiento del presidente de la comisión es un gran avance, que esperamos se encamine hacia el nombramiento por el poder legislativo de una terna que proponga el Ejecutivo federal.

Sexta. El legislador también fue omiso en el requisito de poseer título de licenciado en derecho para poder ser nombrado secretario ejecutivo de la comisión.

Séptima. El nombre de visitador general no corresponde al que el derecho virreinal atribuyó a tal funcionario; en él vemos a un servidor público que realiza la fase de instrucción y verifica el proyecto de resolución para la presidencia.

Octava. La LCNDH presenta una forma novedosa de interponer las quejas a través de medios electrónicos, lo cual responde a la modernidad.

Novena. Debe aclararse el texto del artículo 36 de la ley en materia de conciliación, toda vez que no queda claro si se permite la transacción —y en qué casos— como resultado de la conciliación, o si necesariamente devendrá aquélla en allanamiento de la autoridad ante la pretensión justificada del gobernado.

Décima. Es correcto el sistema de sana crítica o prudente arbitrio en materia de valoración en las pruebas que establece la LCNDH.

Décima primera. El legislador debió dar oportunidad a la autoridad de impugnar —a través del recurso de reconsideración— las recomendaciones o acuerdos de la presidencia de la comisión, pues al ser estas últimas de carácter público pueden dañar su imagen o posibilidades de ascenso, aun sin ser obligatorias en cuanto a su acatamiento.

Décima segunda. Por reforma a la Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 24 de julio de 1992, se excluye su aplicación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El legislador consideró oportuno no ceñir a la comisión a la rígida normatividad de la ley mencionada y consecuentemente de su reglamento.

Décima tercera. Aun antes de la reforma al artículo 102 de la Constitución, numerosos estados de la república habían establecido organismos defensores de los derechos humanos, entre los que se cuentan Morelos, Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Nayarit, Chihuahua y Baja California. Por cuanto al Distrito Federal, existe la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal y se instalará en breve una comisión distrital de derechos humanos.