

LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA (24 DE MARZO DE 2000)

I. INTRODUCCIÓN

La reciente reforma al artículo 102 apartado B de la Constitución General de la República, constituye sin lugar a dudas un avance en los procesos democratizadores de nuestro país. La parte más significativa de este precepto la ubicamos en la autonomía con la que actualmente se pretende estén dotados los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos. Esta afirmación, se sostiene en razón de la conformación estructural producto de la reforma de 13 de septiembre de 1999, cuyo contenido ha sido interpretado confusamente por algunas legislaciones locales, como es el caso de Puebla.

La Ley de la Comisión de Derechos Humanos de Puebla aprobada el 15 de marzo de 2000 y publicada el 24 del citado mes y año, es materia de reflexión de este documento; sin embargo, no sólo nos referimos al concepto trascendental del Constituyente en materia de autonomía, sino también a otras partes fundamentales dignas de comentar como son las facultades que constitucionalmente están reservadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Poder Judicial de la Federación en lo que respecta al propio control de la Constitución.

Antes de proceder al análisis de esta Ley, consideramos prudente detenernos en la citada reforma constitucional al artículo 102 apartado B; como preámbulo que estimamos resultó condicionante para que los legisladores locales, confusamente intentaran subsanar, interpretar o reglamentar el espíritu del Constituyente, razón por la cual citaremos el cuarto párrafo de este ordenamiento que literalmente prevé: “El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”.

Al respecto surge la interrogante de si la autonomía se ciñe a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o bien, se aplica a los demás organismos locales habiéndose estimado innecesario comprenderlos en la redacción del texto. Tratando de realizar una interpretación extensiva de este precepto y sobre todo de la racionalidad del texto, y dada la naturaleza de la institución del *ombudsman*, consideramos que la autonomía la tienen o deben tener todos y cada uno de los organismos públicos de protección de los derechos humanos. Por ello, una redacción más clara es necesaria y a manera de sugerencia podría quedar en los términos siguientes: “Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, contarán con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”.

Por cuestión de método esta reflexión la dividiremos en seis partes, siguiendo el orden de aparición de los rubros más importantes a comentar de la citada Ley.

II. CONFORMACIÓN ESTRUCTURAL

En términos muy generales podemos afirmar, que la naturaleza de la institución del *ombudsman* es la que motiva su regulación, concatenando las exigencias sociales con el ejercicio del poder estatal; su objeto es el de garantizar determinados bienes jurídicos fundamentales que eviten el atropello del poder público.

Bajo esa primicia, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla reviste una nueva conformación estructural. Sus disposiciones generales actualmente contemplan la posibilidad de establecer delegaciones regionales en cada distrito judicial del Estado; lo que representa una ampliación en su ámbito de actuación, así como la descentralización de los beneficios que su función representa en favor de los núcleos sociales marginados.

La nueva estructura también optimiza la localización de los órganos con los que cuenta la Comisión, al mismo tiempo que facilita la ubicación de sus atribuciones; destacando de igual forma la fusión de la Secretaría Técnica y la Secretaría Ejecutiva como resultado de las políticas económicas restrictivas del organismo en beneficio de la ampliación de los programas de trabajo.

Un aspecto más a considerar lo encontramos en el artículo 46 que prevé la aceptación tácita de las recomendaciones frente al silencio de la autoridad, previa acreditación de la notificación respectiva; lo que consideramos propicia la continuidad de la labor de la Comisión en materia de comunicación con las autoridades —sobre todo municipales—, quienes en algunos casos más por desconocimiento de la ley que por falta de voluntad política omiten dar respuesta a la Comisión respecto a la aceptación o no de las recomendaciones que a ellos van dirigidas. Es pertinente señalar que el cumplimiento de las solicitudes contenidas en el documento, como consecuencia de la aceptación tácita, se realiza con la asistencia jurídica del propio organismo.

Existen otros rubros que permanecieron intocados debido a la probada experiencia de sus resultados, tal es el caso del procedimiento cuyas características se siguen distinguiendo por la inmediatez, gratuidad y celeridad en las actuaciones; sin pasar inadvertido además que por esta razón el segundo párrafo del artículo 4o. dispone la posibilidad de que la Comisión de Puebla actúe como receptora de quejas que resulten de la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de las comisiones de derechos humanos de otras entidades federativas y de cualquier otro organismo, institución o dependencia que tenga relación con los derechos humanos. Sin proveer sobre la admisión, la Comisión deberá turnarla a quien corresponda, notificando de ello al quejoso; sin perjuicio del auxilio que pueda prestar en favor de aquellas en la atención inmediata de las quejas.

III. AUTONOMÍA O DESCENTRALIZACIÓN

En la exposición de motivos de la Ley se indicó la necesidad de que el *ombudsman* poblano contara con las herramientas necesarias para hacer frente con autonomía y eficacia a la problemática social actual, evitando con ello que la autoridad moral en la que sustenta su actuación, se viera rebasada por la complejidad de esta dinámica. Esta parte considerativa se concreta en el primer párrafo del artículo 2o. bajo los siguientes términos: “La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios de carácter autónomo en cuanto a sus resoluciones y funciones...”.

Con relación a este precepto es importante señalar que en términos de la reforma constitucional a que nos hemos referido, los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, dejaron de ser organismos descentralizados, precisamente por el carácter autónomo con el que se pretenden estén dotados mediante los mecanismos de legislación correspondiente, pues si tomamos en consideración que la autonomía es una atribución constitucional, las comisiones de derechos humanos deben regular su función mediante normas de gobierno propios, desarrollando sus acciones con total independencia de los órganos de la entidad estatal, es decir sin subordinación alguna.

Esta misma autonomía, es la razón por la que la institución del *ombudsman* deja de ser organismo descentralizado, además porque “descentralizar” —según Serra Rojas—, no implica independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control. De donde se concluye que un órgano de control constitucional no jurisdiccional como es el caso de las comisiones de derechos humanos, no puede estar supeditado al control central, ya que se deslegitiman los principios rectores de un Estado de Derecho. Esta consideración pone en evidencia la inobservancia cabal de la Ley de la Comisión de Puebla a la reforma de 13 de septiembre de 1999 a la Constitución Federal.

El artículo 5o. de la Ley de la Comisión de Puebla dispone en su segundo párrafo: “La información o documentación que se aporte dentro de los asuntos que esté conociendo la Comisión, deberá ser de carácter estrictamente confidencial”.

El análisis de este artículo se considera necesario en razón de su redacción, debido a que una de las características del procedimiento que constituye un elemento garante tanto para la autoridad como para los gobernados, es la confidencialidad con la que se debe actuar en todo lo relacionado con las quejas tramitadas ante dicho organismo. La Ley anterior de la Comisión de Puebla en el mismo numeral establecía: “El personal de la Comisión deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia”. El sentido de la disposición actual desde luego es el mismo, pero su conformación gramatical pudiera prestarse a confusiones, debido a que la confidencialidad se refiere al trato que el personal de la Comisión debe darle al procedimiento como tal, lo que significa una imposición

de carácter subjetivo para éstos y no una característica que deba revestir la documentación o información aportada, tal y como lo dispone la literalidad del precepto comentado.

El capítulo segundo de la Ley se actualiza en lo que se refiere al nombramiento del presidente y consejeros de la Comisión, atendiendo a que actualmente el Congreso del Estado es el que designa a estos funcionarios dentro de las propuestas de las organizaciones más representativas de la sociedad, como son universidades, asociaciones civiles, colegios, sociedades y demás afines que se hayan distinguido en el ámbito de la defensa de los derechos humanos y que estén legalmente constituidos. Esto supera la limitante de una terna a que se ceñía la propuesta formulada por el Ejecutivo del Estado en la ley anterior, requiriéndose además del voto de las dos terceras partes de los diputados presentes; reduciendo de igual forma el término previsto en la reforma constitucional de cinco a tres años como lo contemplaba la normatividad que antecede. Una innovación más en este contexto la encontramos en los requisitos que debe reunir el titular, pues actualmente la fracción tercera del artículo 7o. impone al *ombudsman* poseer conocimientos acreditables en materia de derechos humanos, lo que se traduce en la especialización en la materia de quien pretenda ostentar dicho cargo.

El título II comprendido por un solo artículo —que es el 6o.—, se refiere a la integración de la Comisión, señalando que contará con un presidente, un secretario técnico ejecutivo, hasta cinco visitadores generales, visitadores adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones; agregando que contará con un consejo consultivo, como coadyuvante en el cumplimiento de su objetivo.

Al analizar este artículo, necesariamente tenemos que remitirnos al concepto de autonomía, pues si se toma en cuenta que la Comisión de Puebla continúa siendo organismo descentralizado, dependiente económicamente del Ejecutivo y cuya aprobación de su presupuesto está sujeto a las prioridades de las políticas de gobierno, luego entonces esa perspectiva de contar hasta con cinco visitadores generales (actualmente existen dos) y de tener el personal necesario para sus funciones, se convierte en mera quimera, siendo tal vez una reacción natural si se tiene la facultad discrecional del crecimiento y desarrollo de un órgano de control externo.

IV. ATRIBUCIONES O DISPOSICIONES INOPERANTES

Auxiliándonos de la hermenéutica jurídica, intentaremos interpretar la intención del legislador en materia de atribuciones de la Comisión. Así, tenemos que el artículo 13 fracción XIV de la Ley en cita sostiene: “Para el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión tendrá las siguientes atribuciones: fracción XIV. Hacer cumplir en el territorio del Estado de Puebla, los tratados, convenios y acuerdos internacionales, ratificados por el gobierno mexicano en materia de derechos humanos”.

Estimamos que la observancia cabal de los instrumentos internacionales fortalece la posibilidad de que se realice una efectiva tutela de los derechos fundamentales. La apertura que se da a la Comisión de Puebla en ese ámbito nos parece oportuna y un gran avance para su desarrollo; el precepto tendrá vigencia cuando la Comisión provea lo necesario a fin de que quien está legitimado para tal efecto adecue la legislación local a los pactos y convenios internacionales suscritos y ratificados por México en materia de derechos humanos. No obstante lo anterior, consideramos que esa interpretación se duplica con la fracción VIII del mismo numeral que literalmente dispone:

Para el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión tendrá las siguientes atribuciones: fracción VIII. Proponer programas y acciones en coordinación con las dependencias competentes, sobre tratados, convenciones y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, signados y ratificados por México, que impulsen su cumplimiento en el estado.

Indudablemente al aprobar una ley, se hace pensando en la funcionalidad de las disposiciones a incorporar, en su adecuación a las “transformaciones sociales que exigen no sólo leyes justas, sino más aún pertinentes; bajo la perspectiva de que un Estado democrático de derecho, es aquel que tiene la capacidad de proporcionar seguridad jurídica sin afectar los derechos humanos de los afectados”.¹

La atribución en comentario dejaría de tener vigencia si su contenido rebasara la interpretación sistemática de nuestra carta magna, otorgando facultades de control constitucional al *ombudsman*, lo cual sería motivo

1 Exposición de motivos de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial* de 24 de marzo de 2000.

de preocupación, no por la aplicación material e irresponsable que se pudiera dar al precepto, sino porque se convierte en un artículo inoperante en términos de la literalidad de su texto que da como resultado un control difuso de la constitucionalidad de normas generales, potestad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105 constitucional), o bien del Poder Judicial de la Federación vía juicio de amparo. El artículo 133 de la Constitución establece la supremacía de la carta fundamental y en consecuencia evita el predominio de las leyes locales sobre la Constitución, sin embargo, dicho precepto no es fuente de competencia de la cual resulte la facultad de los tribunales federales, de la Suprema Corte y menos aún del *ombudsman* para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, de este último en lo que se refiere a la labor que tiene que desempeñar para hacer cumplir los instrumentos internacionales. Sabemos que en términos del artículo 79 fracción X, 89 fracción I y 133 de la Constitución federal, estos instrumentos se adhieren a nuestro sistema jurídico y en consecuencia son obligatorios en su observancia, de ahí que las actuaciones de las autoridades deban ajustarse a las disposiciones de estos ordenamientos, pero a través de los mecanismos legislativos y jurídicos correspondientes. En consecuencia, la Comisión de Derechos Humanos de Puebla, por sí misma no está constitucionalmente facultada para hacer cumplir instrumentos internacionales en su propio territorio aun y cuando su propia Ley así la autorice.

Se pudiera pensar que al redactar el artículo en comentario, los legisladores locales analizaron su conveniencia analógicamente a la luz de las razones que se tuvieron para adoptar el modelo escandinavo al incorporar la institución del *ombudsman* en México, con todas sus implicaciones, y por ello la legitimación para hacer valer la acción de inconstitucionalidad. Recordemos que esta institución surgió en el derecho constitucional europeo con el objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional (cortes, tribunales constitucionales e inclusive el Consejo Constitucional francés) las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría, especialmente en Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal,² otorgando legitimación para iniciar el procedimiento a los

2 Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 69.

titulares de los poderes públicos y en algunos supuestos a los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos; sin embargo, actualmente en México, el artículo 105 fracción II, incisos a) a e) y 62 de la Ley Reglamentaria, en ninguna de sus hipótesis otorga legitimación para el *ombudsman* en esta materia, circunstancia que consideramos debía tomarse en cuenta bajo la óptica de optimizar desde su génesis la protección de los derechos fundamentales. Mientras esto no suceda, consideramos que la interpretación de las fracciones VIII y XIV debe ser la misma.

Una limitante más para la actuación del *ombudsman* poblano la localizamos en la fracción XII del mismo artículo 13 al señalar: “Coadyuvar con el Ejecutivo del estado, en materia de derechos humanos, propiciando en la sociedad el desarrollo de esa cultura”.

Es innegable que el objeto de la reforma de 13 de septiembre de 1999, fue la de fortalecer la autonomía y ampliar las funciones de los órganos de protección de los derechos fundamentales; sin embargo, con las restricciones hasta este momento analizadas, encontramos una evidente incongruencia con el espíritu del constituyente, atento que la fracción XII actualmente impide que la Comisión realice políticas estatales de protección de derechos humanos, dejándola como mero coadyuvante en esta materia. Se insiste, es una consecuencia más de la impuntual observancia del texto constitucional a que nos hemos referido y obviamente de la descentralización a la que aún está sujeto este organismo. Es propicio, también en lo que concierne a coadyuvancia, comentar la fracción IV del artículo 13 pero en materia de víctimas de los delitos al señalar lo siguiente: “Para el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión tendrá las siguientes atribuciones: solicitar al Ministerio Público, se tomen las medidas necesarias para salvaguardar los derechos humanos de las víctimas de los delitos, cuando éstas o sus representantes no lo puedan hacer”.

Esta misma atribución se reitera en el artículo 20 fracción IV para los visitadores generales.

Estimamos que esta facultad gramaticalmente pudiera equilibrar la intervención que se tiene en materia de protección de los derechos humanos, pues no obstante que la función primordial del *ombudsman* es la de velar por el respeto del marco legal, popularmente se tiene la idea de que ésta se concreta a favor de la “delincuencia”. Independientemente

de lo anterior, es oportuno señalar que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla ha presentado una propuesta de reforma al Código de Procedimientos en materia de Defensa Social, en la que se establece un capítulo especial en favor de las víctimas de los delitos.

V. ACTO ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL

Antes de dar paso a este rubro, consideramos prudente recordar la competencia que el propio texto constitucional (artículo 102 apartado B) en su primer párrafo concede a los organismos de protección de los derechos humanos:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Esto tiene relación con el artículo 14 de la Ley de la Comisión que dispone: “La Comisión no podrá conocer de los asuntos relativos a: fracción II: Resoluciones de carácter jurisdiccional y fracción V: Actos u omisiones provenientes de la autoridad judicial del estado”.

El proyecto original de la ley pretendió definir con claridad qué debía entenderse por resoluciones de carácter jurisdiccional, así como por actos u omisiones de carácter administrativo con objeto de que no existiera duda entre los quejosos y las autoridades respecto de la oportunidad de intervención de la Comisión; lo que desde luego no constituía una innovación, pues ya la CNDH en su Reglamento Interno (artículo 19) lo precisa, desconociendo de donde parte el criterio para esta conceptualización pero que ha sido modelo para muchos otros organismos que lo han incorporado en su ley como es el caso del Distrito Federal (artículo 19).

En primer lugar, partiendo de la base constitucional será conveniente establecer la polémica distinción entre actos u omisiones de naturaleza administrativa y resoluciones de carácter jurisdiccional, para posteriormente analizar si existe o no una restricción más en este ordenamiento. La controversia en esta materia se da en razón de que ante la ausencia

de un criterio expresado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tradicional y doctrinariamente se conceptualizan desde dos puntos de vista, uno material y otro formal, de ahí que hay quienes afirman que un acto puede ser formalmente administrativo pero materialmente jurisdiccional y en sentido contrario puede existir un acto formalmente jurisdiccional pero materialmente administrativo, de donde surge la cuestión de si se surte o no la competencia de las comisiones tratándose sobre todo de las determinaciones de ejercicio o no de la acción penal del Ministerio Público.

Gabino Fraga sostiene que la función administrativa desde el punto de vista formal, se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo, y desde el punto de vista material de acuerdo a la naturaleza intrínseca, es decir la actividad que realiza el Estado bajo un orden jurídico consistente en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. En tanto que la función jurisdiccional desde el punto de vista formal la define como la actividad desarrollada por el poder que normalmente dentro del régimen constitucional está encargado de los actos judiciales, es decir el Poder Judicial. Desde el punto de vista material, esta función es de orden jurídico porque sus efectos no son meramente declarativos sino constitutivos, caracterizándose por los fines y motivos que persigue, es decir resolver conflictos que presentan características individuales.³

Por su parte, Carnelutti afirma que la jurisdicción pertenece exclusivamente al juez y no al Ministerio Público. El Ministerio Público es un órgano administrativo, que asume, en la fase jurisdiccional del proceso, posición de parte. La jurisdicción es una potestad que pertenece al juez y no al Estado; el juez desde luego es un órgano del Estado, pero la jurisdicción es un poder del órgano no del Estado; del mismo modo decimos que la vista es una función del ojo, no del cuerpo; no se puede atribuir la función de la jurisdicción al Estado ni la vista al cuerpo porque la jurisdicción, como la vista, es una función diferenciada, y por eso parcial, y sería una incoherencia lógica atribuir la función de la parte al todo. Ella pertenece pues, al juez porque es órgano del Estado; pero esto quiere decir que la relación orgánica del juez con el Estado constituye el título de pertenencia, o más precisamente su legitimación.⁴

3 Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1992, pp. 275 y ss.

4 Carnelutti, Francesco, *Derecho procesal civil y penal*, México, Harla, vol. 2, p. 314.

Se podría dudar, sin embargo, de si la actuación ministerial implica una serie de relaciones jurídicas, un poder, y hasta una potestad de quien juzga, y sujeción de quien es juzgado. Pero precisamente tal potestad es necesaria para decidir si debe o no formar la acusación, teniendo la necesidad, entre otras cosas, de interrogar al que en su caso ha de ser juzgado, de examinar a los testigos, de inspeccionar las cosas y de resolver sobre la existencia o no del delito. Bajo este perfil, el Ministerio Público difiere del juez porque no pronuncia una decisión definitiva, pero no porque no deba decidir antes él; ahora bien ¿cómo podría decidir si no estuviese provisto de los medios necesarios para la decisión y del poder de procurárselos? La averiguación previa en su primera fase es un procedimiento conducido por el Ministerio Público en lugar de por el juez, y aquí es donde se perfila la ambigüedad característica del Ministerio Público ¿parte o juez?

A esta pregunta se ha contestado que la primera fase del proceso penal tiene carácter administrativo; y no hay ninguna dificultad para reconocer la existencia de un procedimiento administrativo, distinto del procedimiento jurisdiccional; pero precisamente de la falta de certeza de las ideas sobre este tema deriva uno de los más graves defectos de la disciplina vigente del proceso penal. La averiguación previa (fase A) entonces, sirve única y exclusivamente para que el representante social se forme una convicción lo suficientemente fuerte para decidir si debe o no ejercitar acción penal, pero en la similitud de la valoración que realiza tanto el juez como el Ministerio Público radica el punto de cuestionamiento sobre si la potestad jurisdiccional se extiende a la autoridad eminentemente administrativa y en consecuencia —como afirma Acosta Romero— considerando la naturaleza intrínseca del acto, cualquiera de los actos emitidos indistintamente por los tres poderes del estado —Ejecutivo, Legislativo o Judicial— que suponga una situación de conflicto que deba declararse y decidirse en ejercicio de un poder legal, debe reputarse como jurisdiccional.⁵

Anotado lo anterior, valdría la pena que nuestro máximo tribunal clarifique en este sentido la intervención de las comisiones de derechos humanos.

⁵ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1999.

Por otra parte, considerando que el reclamo de justicia social se ha constituido como la pauta que conlleva a justificar la existencia y participación de los órganos de control tanto externo como interno, en todas aquellas instancias cuyo objeto esencial es la preservación del orden y equidad, creando normas jurídicas encauzadas a satisfacer exigencias actuales en todos y cada uno de los ámbitos que conforman la sociedad, pero sobre todo y muy esencialmente en el que se refiere a la administración de justicia, cuyo poder constituye la culminación de la decisión voluntaria o involuntaria de aquel particular que de alguna manera estuvo involucrado en un procedimiento judicial.

En este sentido, hablar de administración de justicia, nos hace reflexionar que su aplicación lleva implícita no sólo la decisión jurisdiccional, sino también, y como un eslabón para llegar a ella, su procedimiento, el cual es ineludible dejar de observar dado el amplio número de inconformidades planteadas en este contexto. No obstante ello, la Comisión de Puebla continúa siendo uno de los pocos estados en la república impedido para conocer de los actos u omisiones de naturaleza administrativa del Poder Judicial del estado. Consideramos que es una restricción más para la labor del *ombudsman* poblano que propicia la falta de control en este rubro.

VI. DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

La constante sistematización y modernización de los órganos del estado encargados de velar por la seguridad pública, conlleva invariablemente la seguridad jurídica. La preservación del Estado de derecho y sobre todo la confianza que debe prevalecer en las instituciones, implica que la trayectoria de la Comisión deba converger con ese crecimiento, coordinando sus planes de acción con las diversas dependencias de la administración pública, con objeto de fortalecer la legítima actuación de la autoridad. Esta circunstancia se visualiza en el título V, capítulos I y II de la Ley de la Comisión de Puebla al establecer respectivamente, dos procedimientos que se consideran de importante trascendencia y que de alguna manera equilibran las facultades de intervención de la Comisión, a saber: el procedimiento especial en el caso de personas desaparecidas y de la solicitud de exhibición de personas.

El primero presume la desaparición de una persona plenamente identificada por una autoridad dentro del territorio poblano. Para el inicio de este procedimiento se requiere la formulación de la queja por cualquier particular que hubiere tenido conocimiento previo de la existencia de la misma y pueda aportar pruebas suficientes; el visitador correspondiente comunicará lo anterior al Ministerio Público para efecto de que se inicie la respectiva averiguación previa, solicitándole además lo designe como coadyuvante en términos de la legislación aplicable. Se podrá requerir informes sobre la persona desaparecida a las autoridades policíacas, centros de salud, servicio médico legal, centros de detención o reclusión entre otros, solicitando de igual forma la colaboración de la sociedad a través de los diversos medios de comunicación y llevar a cabo todas las acciones que se consideren pertinentes con objeto de ubicar el paradero o destino de la persona desaparecida. El capítulo en cita culmina precisando que todo lo que se realice al respecto, no tendrá efectos jurídicos sobre las determinaciones que realice el Ministerio Público en la indagatoria o en las resoluciones que el órgano jurisdiccional competente, en su caso, emita, ni sobre declaraciones de ausencia, pues sólo tendrán el valor de meras presunciones, quedando la valoración a cargo de la autoridad administrativa o jurisdiccional que conozca del asunto. De lo anterior se concluye que la información obtenida por el quejoso en ejercicio de la garantía que le otorga el artículo 6o. constitucional respecto de lo investigado por el *ombudsman* en este rubro, debe quedar al arbitrio del juzgador y más aún del representante social, pese a la convicción dentro de las constancias de la participación de algún servidor público en dicha desaparición.

El segundo procedimiento especial tiene que ver con lo que históricamente conocemos como el *habeas corpus*, amparo de la libertad o tal y como se denomina en la ley de la Comisión de Puebla: exhibición de persona. La similitud con este procedimiento previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo se inicia con la simple solicitud que cualquier particular, incluyendo menores de edad, formule a la Comisión para que ésta se dirija a la autoridad que se presume tiene privada de la libertad a una persona, a efecto de que la exhiba o presente físicamente ante un visitador, debiendo asimismo aquella autoridad justificar la detención de que se trate, así como garantizar la preservación de la vida, la salud física y mental de la persona. Este procedimiento extraordinario

—sostiene la Ley—, se puede hacer valer en cualquier momento, incluso de manera verbal, cuando esté en riesgo precisamente lo que la autoridad ha de garantizar; para tal efecto, el visitador asignado acudirá asociado de los peritos que considere necesarios a fin de certificar el estado físico y síquico en que se encuentre el detenido, solicitando además se le ponga a disposición de la autoridad competente y evite su incomunicación.

La incorporación de este procedimiento fortalece la gama de recursos con los que cuentan los particulares frente a los actos arbitrarios de la autoridad, pues sin invadir esferas competenciales de los jueces de amparo, el *ombudsman* elimina la triangulación con los profesionales del derecho para establecer una comunicación inmediata y directa con los afectados y con sus familiares de manera gratuita y eficaz a efecto de restituirlos en el goce de el o los derechos violados, con independencia de que cuando se trata de un acto de imposible reparación solicite al superior jerárquico correspondiente el inicio de los procedimientos administrativo y/o penal correspondientes, para que en su oportunidad se determine conforme a derecho.

Finalmente, el segundo párrafo del artículo 63 agrega: “Si las autoridades señaladas como presuntas responsables o cualquiera otra, rindiera a la Comisión informes falsos o incompletos, se procederá conforme a lo dispuesto por el título VIII, capítulo único de esta Ley”.

Este título que se menciona hace referencia a la prevención, difusión y promoción de los derechos humanos, por lo que estimamos se trató de un error gramatical involuntario y que en realidad la responsabilidad de los servidores públicos queda comprendida en el título VII, capítulo único de la ley de la materia, razón por la cual el legislador poblano tendrá que emitir, en su caso, una fe de erratas al respecto.

Con las limitantes hasta aquí apuntadas se puede afirmar que las comisiones de derechos humanos actúan realmente como instrumentos de justicia constitucional.

VII. ACCESO A LA JUSTICIA


Un avance más que se aprecia en la ley de la materia se localiza en los artículos 2o., párrafo segundo, 27 y 44 que respectivamente se refieren a la posibilidad de establecer delegaciones regionales, con objeto de descentralizar los servicios que otorga la Comisión en la atención

inmediata de las quejas, propiciando que las personas de escasos recursos que viven en los lugares más apartados de la ciudad se vean beneficiadas con su intervención. De igual forma, se suprimió la limitante de un año para formular queja cuando la violación se refiera a los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad física, síquica o atenten contra una comunidad o grupo social.

El último aspecto a comentar en este rubro son los efectos de denuncia que la Ley le confiere al documento de la recomendación, pues en la mayoría de los casos como requisito procedimental la autoridad solicitaba la comparecencia de los quejosos a efecto de ratificar la denuncia o queja, bien se tratase de averiguaciones previas o procedimientos administrativos de responsabilidad solicitados en la propia recomendación, circunstancia que las más de las veces constituía el principal obstáculo para incoar dichos procedimientos, frente a la escasez de recursos económicos de los quejosos para trasladarse a dar cumplimiento al requerimiento de la autoridad.

VIII. CONCLUSIÓN

Las consideraciones anteriormente expresadas son sólo breves reflexiones que estimamos requieren de un estudio profundo. El crecimiento y desarrollo de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos debe darse de manera gradual, para cuyo efecto se requiere no sólo de ese avance paulatino, sino también del esfuerzo de quien tiene la trascendente responsabilidad de adecuar la legislación local a los avances contemplados en la Constitución; incurrir en lo contrario, constituye retroceso y en consecuencia la posibilidad de hechar a andar la maquinaria jurídica en materia de acción de inconstitucionalidad.

La nueva estructura de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla representa adecuación a las exigencias sociales, pero aún no es suficiente. Se hace necesaria la autonomía constitucional prevista en el artículo 102 apartado B para actuar sin sujeción al poder público de ninguna especie. 

María Elena GUERRERO FLORES