

A la Comisión de Juventud de la LXII Legislatura fue solicitada mediante oficio No.: D.G.P.L. 62-II-3-1535, su opinión con respecto a la Iniciativa promovida por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

La Comisión de Juventud de la LXII Legislatura de esta Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, inciso e), y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 3 fracción II, y artículo 69 numerales 1, 2, 3, y 5, del Reglamento de la Cámara de Diputados, procedió a realizar un análisis de la iniciativa del promovente para emitir la presente:

## **OPINIÓN.**

### **I. ANTECEDENTES**

- 1) Con fecha 27 de marzo del 2013 la Mesa Directiva de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, turnó a la Comisión de Derechos Humanos la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 5 y 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a efecto de establecer una Séptima Visitaduría General, promovida por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y presentada ante el Pleno de ésta soberanía en fecha 11 de marzo del 2014.
- 2) Con fecha 27 de marzo del 2013 la Mesa Directiva de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, turnó a la Comisión de Juventud para su opinión, la

iniciativa en comento promovida por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

La iniciativa en cuestión busca reformar y adicionar los artículos 5 y 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), a efecto de establecer una Séptima Visitaduría que atienda los temas de los “jóvenes en conflicto con la ley”, con el ánimo de que la impartición de justicia en nuestro país con respeto a los derechos humanos alcance a la totalidad de la población joven, bajo los principios que emanan de nuestra constitución, al señalar que la justicia debe ser pronta, expedita e igual.

Asegura que la propuesta resulta de la Agenda Nacional de Juventudes 2013, que establece como un tema prioritario el acceso a la justicia de las juventudes afectadas por la violencia –como víctimas o victimarios. En este sentido, la propuesta busca incorporar a la estrategia federal, el tema de la atención, orientación y trato particular a casos de personas jóvenes en conflicto con la ley, lo anterior mediante la creación de una defensoría de la persona joven en la CNDH, en este caso, a través de la creación de una visitaduría.

En su exposición de motivos el legislador establece que “la privación de la libertad no puede significar, por ningún motivo, la reducción o restricción de la titularidad y ejercicio de otros derechos distintos a la libertad ambulante. La igualdad y no discriminación advierte que la situación jurídica de una persona no puede ser usada como pretexto para limitar su acceso a los derechos (...) Las personas en reclusión

deben gozar, sin distinción alguna, de los mismos derechos que las personas en libertad (...).”

Reconociendo que la iniciativa impulsada por el promovente, realiza una exhaustiva investigación sobre la relación entre la justicia y los ciudadanos cuyas edades se encuentran comprendidas entre los 18 y 29 años en nuestro país, es necesario comenzar precisando que en el párrafo primero de la exposición de motivos se puede leer lo siguiente: “...*los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada*”.

De acuerdo con la estricta definición de derechos humanos, que tiene su fuente en el ius naturalismo del siglo de las luces, el individuo gozará de sus derechos, por el sencillo hecho de su condición de humano, aun cuando no se encuentre en una sociedad jurídicamente organizada, o cuya realización efectiva no derive específicamente en el desarrollo integral de la persona.

Lo anterior busca abonar en el razonamiento principal de la presente iniciativa para darle mayor fuerza al argumento de la necesidad de proteger y respetar los derechos humanos de los jóvenes, con especial énfasis en la impartición de justicia, no sólo por el hecho de ser jóvenes, sino por su calidad de seres humanos.

A continuación se analizan tres dimensiones de la problemática de los jóvenes en situación de cárcel. La primera de ella es el alto número de jóvenes en conflicto con la ley. La segunda dimensión es la criminalización de la juventud por su mera condición de edad y/o aspecto físico. La tercera es la problemática de su reinserción social situación que se agrava cuando dentro de los centros penitenciarios el

enfoque es de abusos, humillaciones y, en general, agravios a sus derechos humanos.

Respecto a la primera dimensión, las cifras relativas a la situación de cárcel de los jóvenes muestran el alto grado de vulnerabilidad de esta población en su relación con la ley. De acuerdo con cifras de “Estadísticas Judiciales en México, 2010”, 46.5% de los delincuentes consignados ante la justicia son jóvenes de 18 a 29 años de edad. De la totalidad de jóvenes sentenciados o procesados, 90% son hombres y 10% mujeres. Entre los delitos más frecuentes por los que se les consignan se encuentra el robo (56%), y golpes y lesiones (13.9%); en un lejano tercer y cuarto lugar se encuentran delitos de alto impacto como el homicidio con 4.7% de incidencia. Las cifras anteriores se refuerzan con datos como los de la Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-7) realizada por el INEGI en el año 2010, puesto que señala que 36 de cada 100 delincuentes son menores de 15 años.

Para abonar a ilustración sobre las dimensiones del problema, el legislador destaca en su exposición de motivos, cifras alarmantes a nivel local. En este sentido, hace referencia al *Informe Especial sobre el Sistema de Justicia para Adolescentes en el Distrito Federal* que refiere que tan sólo en el Distrito Federal, el 60% de la población interna en los centros de readaptación hasta el año 2010 eran personas cuyas edades estaban comprendidas entre los 18 y 29 años de edad.

Lo anterior deja ver la necesidad de políticas públicas preventivas efectivas que se orienten a la población con el fin de evitar que lleguen a la situación de cárcel.

Pero el problema no es tan sólo la gran cantidad de jóvenes en situación de conflicto con la ley, sino también la inercia que se ha generado hacia la criminalización de la juventud, es aquí donde se da paso a la segunda dimensión de los jóvenes en situación de conflicto con la ley. Es decir, la población joven tiene particular

vulnerabilidad puesto que casi en automático, por su calidad de jóvenes, se les vincula con la criminalidad y la delincuencia. Ello representa una situación de desventaja para los jóvenes quienes pueden ser sujetos de discriminación y de trasgresión de sus derechos humanos por el simple hecho de encontrarse en una etapa juvenil.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Discriminación en México, 2010 (ENADIS), el 36.0% de los mexicanos cree que los jóvenes que no estudian ni trabajan es porque no quieren hacerlo, mientras que el 1.5% opina que son delincuentes y ello no les permite hacerlo. Esta cifra demuestra que un porcentaje de la población desacredita en automático a los jóvenes inactivos.

De acuerdo con la misma encuesta, más de la mitad (57.1%) población cree que cuando alguien ve a jóvenes reunidos en la calle se justifica llamar a la policía. Y en este sentido, el 14.3% de los jóvenes encuestados piensa que la policía los puede amenazar cuando se reúnen en lugares públicos pensando que son criminales. La ENADIS destaca que la intolerancia al aspecto físico afecta a uno de cada tres jóvenes en el país, quienes además de sufrir discriminación por su apariencia también padecen discriminación laboral por sus niveles de preparación, inexperiencia y edad.

Para ilustrar las cifras mencionadas, basta hacer referencia a un par de acontecimientos: el 1 de diciembre de 2012, durante la toma de protesta del presidente de la República, Enrique Peña Nieto, en entidades como Guadalajara y el Distrito Federal se registraron 95 casos de detenciones arbitrarias de las cuales 77 eran personas jóvenes; adicionalmente, de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se documentaron casos sobre violaciones al derecho a la seguridad personal, a la libertad personal, a la integridad

personal, derecho a la libre manifestación y a la protesta, de 102 personas agraviadas.

La tercera dimensión del problema de jóvenes en conflicto con la ley es la de su reinserción en la sociedad tras el cumplimiento de la pena. En este sentido, es imperativo que se garanticen los derechos de los jóvenes adentro de las cárceles, con el fin de que su proceso de reinserción social tenga mayor probabilidad de éxito y no opten por reincidir en actos delictivos. El respeto a sus derechos humanos, aún dentro de los centros penitenciarios, daría mayor certidumbre a los jóvenes sobre el sistema judicial en el país.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene como atribución, la de conocer de violaciones a Derechos Humanos (DH). Actualmente se encuentra integrada por 10 áreas administrativas que aseguran la operatividad del organismo, así como seis visitadurías generales que atienden la materia sustantiva de la Comisión. De acuerdo con información del Portal Web de la CNDH, entre las seis visitadurías existentes, existen algunas que atienden grupos vulnerables particulares, como los son los niños, indígenas y mujeres.

Por ejemplo, a la Primera Visitaduría General “le corresponde conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos Humanos, por violaciones cometidas por autoridades de carácter federal (...)” La Visitaduría tiene a su cargo tres programas especiales a cargo de un coordinador, entre los que destaca el programa de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia.

El programa mencionado fue creado por la CNDH en 1993, comprendiendo a su inicio solo la atención de asuntos para la mujer, para ampliarse posteriormente al conocimiento de asuntos relativos a la Niñez y la Familia. Ahora sólo lleva por nombre Coordinación del Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia, y tiene

como objetivo fundamental, “divulgar el conocimiento de los derechos humanos de la niñez y la familia desde una perspectiva de género y del interés superior que representa la infancia, realizando programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respeto a sus derechos (...)”.

En efecto, es un gran logro que la CNDH tenga un programa que atienda a la niñez y a la familia, ya que generalmente los jóvenes que se encuentran en conflicto con la ley, provienen de familias desarticuladas, con problemas y/o disfuncionales. Sin embargo, si bien esta medida puede aminorar tendencias futuras entre los jóvenes, no necesariamente atiende las necesidades latentes de esta población vulnerable.

Por otro lado la CNDH cuenta con la Tercera Visitaduría General que atiende Asuntos Penitenciarios. A esta Visitaduría le corresponde “conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos cometidas por autoridades de carácter federal, de manera preponderante, aquellas relacionadas con hechos violatorios en reclusorios y centros de internamiento de menores; así como realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes (...)”.

Respecto a los asuntos en materia penitenciaria, la Tercera Visitaduría tiene encomendadas, entre otras, las siguientes funciones: supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país; y gestionar ante las autoridades competentes, las solicitudes de beneficios de libertad anticipada, modificación de la pena de prisión y traslados penitenciarios, presentadas por los reclusos del fuero federal que cumplen con los requisitos legales establecidos.

En este sentido, la Tercera Visitaduría es la que atiende los asuntos de personas en conflicto con la ley. Sin embargo, actualmente no tiene a su cargo ninguna dirección o programa que haga hincapié en la población juvenil.

Finalmente, a partir enero de 2011, la Cuarta Visitaduría General “tiene bajo su encargo la ejecución de las actividades concernientes al Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (...) para dar seguimiento, monitorear y evaluar la política gubernamental en esta materia. Cabe señalar que “para sumar esfuerzo y evitar duplicar funciones con el Programa de ‘Atención a la Mujer, a la Niñez y la Familia’, el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional (...) determinó que los temas sobre derechos de la mujer y de igualdad entre mujeres y hombres, se atenderían en el programa ‘Los Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres’ “.

Cabe hacer mención que la Cuarta Visitaduría también atiende a otra población vulnerable, en este caso para la promoción de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. En este sentido, la Cuarta Visitaduría se consolida como una que busca garantizar la equidad para grupos vulnerables como lo son los indígenas y las mujeres.

A pesar de los avances que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de reconocimiento a grupos vulnerables que requieren mayor seguimiento y observancia, aún no se han materializado esfuerzos en favor de la población joven, que continúa sin ser considerada como un grupo prioritario y estratégico tanto dentro como fuera de las cárceles.

Si bien es cierto que en su exposición de motivos el promovente aborda la temática desde una perspectiva de generación de condiciones y oportunidades que permita a los jóvenes acceder a servicios y beneficios sociales, teniendo como argumento



central la necesidad de políticas públicas para prevención -que es lo que realizan los entes del Ejecutivo Federal-, mientras que la CNDH tiene facultades para proteger y defender los derechos humanos, cuando éstos ya se han transgredido, es cierto también que el espíritu de la iniciativa del diputado es loable en tanto busca la protección de los derechos de los jóvenes que ya se encuentran en conflicto con la ley con el fin de otorgar a esta población estratégica y mayoritaria, mayores posibilidades de una adecuada reinserción social.

En este sentido, respaldamos la iniciativa presentada por el promovente en tanto a la adición al artículo 6° relativo a las atribuciones de la CNDH. La propuesta busca que la Comisión tenga como atribución la atención, orientación y trato a los casos de las personas jóvenes que se encuentran en conflicto con la ley. La modificación sugerida representaría un paso firme en favor de la población juvenil. En este sentido, la adición de la atribución podría derivar en resultados positivos como la creación de una dirección o coordinación dentro de una visitaduría existente, el impulso de programas focalizados exclusivamente a jóvenes, o incluso la creación de una Séptima Visitaduría que, en definitiva, sería una medida contundente que podría detonar una serie de beneficios para la población joven en México.

En cuanto a la propuesta de reforma al artículo 5 de la LCNDH, cabe recordar que con anterioridad el artículo señalaba expresamente el número de visitadores que podrían integrar la CNDH (cinco). Sin embargo, posteriores reformas a la Ley en comento omitieron establecer un número específico, con el fin de no encajonar al Organismo en un número determinado de visitadurías, y abrir la posibilidad a la creación de nuevas. Por lo que la necesidad de la modificación o no del artículo 5 queda a consideración de la dictaminadora.

En otro orden de ideas, debe recordarse que la CNDH tiene facultades para proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su

Opinión de la Comisión de Juventud respecto a la iniciativa del Dip. Gabriel Cárdenas Guízar que reforma la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y que propone la creación de una Séptima Visitaduría para la atención a jóvenes en conflicto con la ley.

competencia, promueva los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de ésta redunden en una mejor protección de los derechos humanos. En este sentido esta Comisión de Juventud hace hincapié en la necesidad de que la CNDH, al igual que otras dependencias ejecutoras y garantes de derechos, adopten una perspectiva transversal de juventud en la planeación y ejecución de sus proyectos, programas y actividades.

Por lo anterior, los integrantes de la Comisión de Juventud abajo firmantes emitimos la siguiente:

### **III. OPINIÓN**

Se considera viable y pertinente la aprobación de la iniciativa promovida por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar a efecto de que se reformen y adicionen los artículos 5 y 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para quedar como sigue:

**Artículo 5°** La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, **Siete Visitadores Generales**, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo, necesario para la realización de sus funciones.

**Artículo 6. ...**

I. a XIII. ...

Opinión de la Comisión de Juventud respecto a la iniciativa del Dip. Gabriel Cárdenas Guízar que reforma la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y que propone la creación de una Séptima Visitaduría para la atención a jóvenes en conflicto con la ley.

**XIII Bis. Atender, orientar y tratar los casos de las personas jóvenes que se encuentran en conflicto con la ley que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores.**

XIV. a XVI. ...

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 23 días del mes de abril de 2014.