



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Derechos Humanos

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS REFERENTE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 5o Y 6o DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Honorable asamblea:

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, con fundamento en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción II, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración el presente dictamen al tenor de lo siguiente:

I. Antecedentes

A. En sesión ordinaria celebrada el 11 de marzo de 2014, el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –en adelante LCNDH–.

En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen, siendo recibida en esta última el día 12 marzo del año en curso.

B. El 27 de marzo de 2014 la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados modificó el trámite dictado a la iniciativa de referencia, estableciendo turno a la Comisión de Derechos Humanos para dictamen y a la Comisión de Juventud, para opinión.

C. Con fecha del 12 de mayo de 2014, fue recibida en la Comisión de Derechos Humanos de esta Cámara la opinión elaborada por la Comisión de Juventud a la iniciativa objeto de análisis.



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

II. Contenido de la iniciativa

La iniciativa bajo estudio pretende, por una parte, reformar el primer párrafo del artículo 5o de la LCNDH, a efecto de que en dicha ley se contemple la existencia de siete visitadores generales. En otras palabras, plantea que sea creada una séptima visitaduría que esté focalizada a la atención de los jóvenes *en conflicto con la ley penal*.

Por otra parte, propone adicionar una fracción XIII Bis al artículo 6o del mismo cuerpo legal, con el propósito de incluir como atribución de la CNDH la de atender, orientar y tratar los casos de personas jóvenes que se encuentren en conflicto con la ley penal y que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores.

Para sustentar su propuesta, el legislador Cárdenas Guízar señala lo siguiente:

[...] a pesar de la implementación del sistema especializado en justicia para adolescentes, en el que se establece en su legislación en materia de justicia juvenil la excepcionalidad de la privación de la libertad... hoy en día la realidad es que en (sic) los centros de reclusión en el Distrito Federal concentran una población mayoritariamente joven. La situación es tan grave que hasta el 2010 casi el 60% de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión en la capital tenía entre 18 y 29 años de edad [...] cuando una persona adolescente comete un delito, la idea es ubicarla frente a un sistema penal de responsabilidad juvenil, donde goce de todos los derechos reconocidos a una persona adulta en un proceso penal [...]

Señala que del análisis de la Agenda Nacional de Juventudes 2013 [...] desembocó la propuesta de incorporar a la estrategia federal encargada de atender, orientar y tratar casos de personas jóvenes en conflicto con la ley, y entre sus líneas de acción se encuentra la creación de una defensoría de la persona joven en la CNDH, con visitaduría [...]

Hace referencia también de que:



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

[...] la participación de las y los adolescentes en actos delictivos es una problemática que se ha incrementado en nuestra ciudad (se refiere a la Ciudad de México) y que se asocia a que solamente se han creado instrumentos jurídicos para combatirla, pero no se han desarrollado las acciones de atención y defensoría adecuada que atiendan los derechos y las necesidades de este sector de la población [...]

Añade que cuando los jóvenes se encuentran privados de la libertad por la comisión de algún delito, corresponde al Estado garantizarles el acceso y ejercicio de sus derechos y considera que la creación de una séptima visitaduría en materia de juventud no contravendría la teoría principal en la que se sustentan el origen y alcance de los derechos humanos, ya que el reforzamiento de los derechos de las personas jóvenes [...] *no implica necesariamente una situación de desventaja en contraste con el resto de la población [...]*. Complementa, que [...] *esta diferencia obedece estrictamente a la situación compleja que atraviesan hoy en día las y los jóvenes en el mundo [...]*

Al respecto, da cuenta de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

“que no todo trato diferenciado necesariamente conlleva una discriminación; por el contrario, dicha diferenciación –de estar basada en criterios objetivos y razonables que la justifiquen– puede constituir un mecanismo o vehículo adecuado para lograr la protección de aquellas personas que, por su mayor o menor situación de debilidad en la que se encuentren, así lo requieran”, precisando que tal es el caso de las y los jóvenes en la actualidad.

Explica que en México [...] *las investigaciones del Ministerio Público muchas veces se desvían atendiendo la supuesta peligrosidad de la o el adolescente que presuntamente cometió un delito [...]* añadiendo que no [...] *se cuenta con el auxilio de una policía especializada ni con un equipo de peritos profesionales y técnicos en las tareas indispensables para la investigación [...]*



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Agrega asimismo que [...] *en el sistema de justicia para adolescentes ha permeado la propensión de calificar los delitos como graves [...] por lo que concluye que [...] es importante contar con una Visitaduría independiente, eficaz, eficiente y profesional para garantizar el derecho a la defensa, el acceso a la justicia y a la preservación de los derechos humanos de las y los adolescentes [...]*

En esa tesitura, expone que las violaciones a los derechos de los jóvenes podrían ser conocidas por la CNDH, incluyendo por supuesto, el derecho al acceso a la justicia de los mismos.

Por último, sustenta que dado que [...] *las personas jóvenes forman parte de un colectivo integrante de la sociedad que requiere de atención especial y de medidas de carácter reforzado para lograr el pleno aseguramiento de sus derechos humanos [...]* se propone añadir una fracción que conceda competencia expresa a la CNDH para que conozca las violaciones de los derechos humanos de los jóvenes y, en razón de la especialización que requiere dicha problemática, crear al interior de ese órgano constitucional una visitaduría general enfocada exclusivamente a la atención de quejas por violaciones a los derechos humanos de los jóvenes que se encuentran en conflicto con la ley penal.

III. Contenido de la opinión de la Comisión de Juventud

La opinión emitida por la Comisión de Juventud de esta Cámara de Diputados considera viable y pertinente aprobar la iniciativa presentada por el legislador Cárdenas Guízar.

Entre las consideraciones vertidas por la comisión opinante, ésta hace referencia a **tres dimensiones** para analizar la problemática de los jóvenes en situación de cárcel. Cita como primera a [...] *el alto número de jóvenes en conflicto con la ley [...]* en segundo término hace mención a [...] *la criminalización de la juventud por su mera condición de edad y/o aspecto físico [...]* y, como tercera, alude a [...] *la problemática de su reinserción social situación que se agrava*



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

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, la opinante cita cifras relativas a la situación de cárcel de los jóvenes, indicando que conforme a las Estadísticas Judiciales en México, 2010, 46.5 % de los delincuentes consignados ante la justicia son jóvenes de entre 18 a 29 años de edad. Añade, que de acuerdo a datos proporcionados por la Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-7) realizada por el INEGI en el año 2010, se muestra que 36 de cada 100 delincuentes son menores de 15 años.

Así la opinante, partiendo de las cifras citadas en el párrafo que precede, concluye que [...] *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 [...]*

Por lo que hace a la segunda dimensión, que tiene que ver con la criminalización que se hace de los jóvenes por su edad o apariencia física, la comisión opinante refiere que existe una [...] *inercia que se ha generado hacia la criminalización de la juventud [...] 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 transgresión de sus derechos humanos por el simple hecho de encontrarse en una etapa juvenil [...]*

La opinante motiva las aseveraciones anteriores señalando que un porcentaje de la población desacredita a los jóvenes inactivos y cita, de acuerdo con información contenida en la Encuesta Nacional de Discriminación en México, 2010 –ENADIS-, que 1.5 % de los mexicanos opina que los jóvenes que no estudian ni trabajan son delincuentes. Añade que, de acuerdo a la misma encuesta, más de la mitad de la población -57.1 %- considera que cuando alguien ve a jóvenes reunidos en la calle se justifica llamar a la policía. Señala también que la ENADIS destaca que la intolerancia al aspecto físico afecta a uno de cada tres jóvenes en el país.



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

En lo relativo a la tercera dimensión, sobre la problemática en la reinserción social, la referida comisión comenta que [...] *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 [...]*

Por otra parte, señala que la CNDH cuenta con una Tercera Visitaduría General que atiende asuntos penitenciarios, dando cuenta que a la *misma [...] 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 [...]*

Especifica asimismo que [...] *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 agrega en esa tesitura que [...] *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 [...]*

Por lo anterior, la comisión que emite su opinión considera que pese a los avances que registra la CNDH en materia de reconocimiento a otros grupos vulnerables, aún no se materializan esfuerzos en favor de la población joven, afirmando que ésta sigue sin ser considerada como un grupo prioritario y estratégico dentro y fuera de las prisiones.

Para finalizar, respecto a las enmiendas propuestas, la comisión opinante señala que [...] *la necesidad de la modificación o no del artículo 5 queda a*



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

consideración de la dictaminadora [...]. Lo anterior en virtud de las reformas aprobadas con antelación a ese precepto y en las cuales se decidió no establecer un número específico de visitadurías, para así abrir la posibilidad de crear otras nuevas en el futuro.

Por último, respecto a la adición planteada para el artículo 6o, la comisión opinante respalda la misma, ya que en su opinión, la adición podría derivar en resultados positivos para la población juvenil, tales como la creación de una dirección o coordinación dentro de una visitaduría existente, el impulso de programas focalizados exclusivamente a jóvenes, o inclusive la creación de una séptima visitaduría en la materia.

IV. Consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos

Quienes integran este órgano legislativo están ciertos de la importancia que reviste para la sociedad el desarrollo pleno de las y los jóvenes, no sólo por el hecho cuantitativo de representar la mitad de la población (que tiene 26 años o menos)¹, sino también por circunstancias cualitativas que tienen que ver con sus aportaciones a la misma. En ese tenor, debe reconocerse que el Estado Mexicano ha implementado progresivamente diversas acciones encaminadas a posicionar a la juventud, en un plano prioritario, dentro de la agenda nacional, de manera que ello oriente la formulación e implantación de políticas públicas en beneficio de la misma.

Por lo que hace al Poder Legislativo, su trabajo se ha orientado a maximizar los derechos de la juventud, por lo que se han aprobado reformas que garantizan todos sus derechos y, en particular, los relacionados con el acceso a la justicia. Así, el 12 de diciembre de 2005 fue publicada:

¹ Dato disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/Articulos/sociodemograficas/mexico-jovenes.pdf>



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

“...la reforma al Artículo 18 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para crear un sistema de justicia penal para adolescentes... La reforma introduce un sistema de responsabilidad penal para adolescentes entre los 12 y 18 años que antes no existía en México. Asimismo, establece un sistema de justicia independiente para los adolescentes, con jueces, ministerios públicos y defensores técnicos especializados en adolescentes, quienes determinarán si se cometió o no una infracción a la ley penal. También incluye el principio del “debido proceso”.²

Complementariamente, respecto a la legislación secundaria, el 27 de diciembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación –DOF- el Decreto que expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes y que adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, adiciona la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y reforma la Ley Federal de Defensoría Pública.

Con esas enmiendas se estableció en el orden jurídico nacional el Sistema Federal de Justicia para Adolescentes, el cual incluye a los órganos, instancias, procedimientos, principios, derechos y garantías previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal de Justicia Penal para Adolescentes, en la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y en los tratados y convenios internacionales aplicables.

Con lo anterior se da cuenta del interés en reconocer y garantizar los derechos de la juventud. Ahora bien, una vez precisado lo anterior, procede realizar el análisis concreto de las enmiendas planteadas por el legislador iniciante.

A. Sobre la propuesta para establecer siete visitadurías generales en la LCNDH.

² Consultado en el portal electrónico: http://www.unicef.org/mexico/spanish/politicaspUBLICAS_6919.htm el 13 de mayo de 2014 a las 12:00 horas.



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

1. Las reformas a la LCNDH publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2012.

Como se señaló líneas atrás, el iniciante propone la creación al interior de la CNDH de una séptima visitaduría. Con relación a dicha propuesta, es importante mencionar que el 27 de abril de 2012 el Pleno de esta Cámara de Diputados aprobó el dictamen con proyecto de decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LCNDH y, que a la vez, adicionó el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos –LFRASP-. Entre las enmiendas planteadas en dicho dictamen se encontraba la relativa a: *“Dotar de otra Visitaduría General a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que permita llevar con sencillez, rapidez e inmediatez los procedimientos vinculados a la protección de los derechos humanos en materia laboral.”*³

En el dictamen en mención los diputados de la LXI Legislatura coincidieron con la minuta remitida por el Senado y en la cual se planteaba modificar la limitación numérica de cinco visitadurías generales que señalaba el artículo 5o de la LCNDH antes de la reforma; ello, según lo expuesto en el propio dictamen, para permitir que fuera el reglamento interior de ese organismo constitucional el dispusiera el número necesario de visitadurías generales, según lo requerido conforme a las necesidades funcionales del mismo.

Por lo anterior, esta dictaminadora considera que modificar el primer párrafo del artículo 5o en los términos propuestos por el iniciante implicaría un retroceso frente a la mencionada reforma, ya que establecer de manera limitativa el número de visitadores generales con que contará la CNDH, impediría a dicho organismo incrementar en un futuro –de mutuo propio y por la vía meramente administrativa- el número de visitadurías que, en su caso, llegará a requerir.

³ Véase el dictamen de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de la Función Pública, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y adiciona el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, disponible en el portal: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, de fecha 27 de abril de 2012.



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Es así que se estima debe conservarse la redacción vigente del texto del primer párrafo del artículo 5o, es decir, que se siga señalando en la ley que la CNDH se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, Visitadores Generales –sin limitar su cantidad-, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

2. Respecto al planteamiento para la creación de una Visitaduría General de atención a jóvenes en conflicto con la ley penal y sobre la propuesta para establecer la atribución a cargo de la CNDH de atender, orientar y tratar los casos de los mismos.

Una vez expuesta la inconveniencia de establecer en la ley de manera limitativa el número de visitadores generales con que contará la Comisión Nacional, corresponde ahora dilucidar sobre la pertinencia o no de establecer una nueva visitaduría general en la materia aludida en la iniciativa que se analiza.

Al respecto cabe señalar que el 31 de marzo de 2014 este órgano legislativo, mediante el oficio CDD-CDH-LXII-2972-14, solicitó al Presidente de la CNDH su opinión respecto a la iniciativa en estudio. Posteriormente, el 30 de abril de 2014 fue recibido en la Comisión de Derechos Humanos un oficio suscrito por el Doctor Raúl Plascencia Villanueva, titular de dicho organismo, el cual a la letra expone:

[...] Uno de los objetos esenciales de la Comisión Nacional, es la aplicación y observancia de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Esta protección incluye por supuesto a los menores en conflicto con la ley penal, así como la atención inmediata de quejas que pudieran presentarse con motivo de violaciones o inobservancias por parte de las autoridades públicas de sus derechos humanos, teniendo siempre presente el interés superior del menor.

Este organismo público a través del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, visita con regularidad los centros de internamiento para adolescentes y la Tercera Visitaduría General en particular, es la responsable de la atención de las quejas que por violaciones a los



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

derechos humanos de los menores en conflicto con la ley penal se presentan, así como del sistema penitenciario y de readaptación social del país [...]

Lo anterior lleva a considerar que las propuestas planteadas por el diputado iniciante quedan sin materia, dado que:

- a. La CNDH actualmente cuenta con facultades para atender quejas que se presenten a causa de violaciones a los derechos humanos de los jóvenes y adolescentes en conflicto con la ley penal.
- b. Dicho organismo visita con regularidad los centros de internamiento para adolescentes.
- c. Existe ya una visitaduría general que se encarga de atender, entre otras, las quejas relativas a violaciones de los derechos humanos de los jóvenes y adolescentes en conflicto con la ley penal, así como del sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Ahora bien, en adición a las consideraciones anteriores, esta Comisión de Derechos Humanos estima que se debe precisar que el iniciante no sustenta en su propuesta normativa el sentido y alcance de la expresión “jóvenes en conflicto con la ley penal” la cual, expresada de esa manera, experimenta una amplia textura abierta⁴, resultando ser vaga, incierta o indeterminada.

Ciertamente esa expresión puede entenderse en el sentido de aludir a aquellos jóvenes que incurren en una conducta tipificada penalmente, sin embargo, esta simple lectura no justifica *per se* la existencia de una violación a un derecho humano porque es posible que un joven “*en conflicto con la ley penal*” pueda

⁴ La referencia a la textura abierta en Hart sostiene que “el uso, ordinario o técnico de una palabra es abierto pues, a veces, alguna de las características relevantes para su aplicación puede estar ausente y, no obstante, usarse lo mismo, dada la presencia de otras propiedades relevantes. Esto es lo que suele denominarse vaguedad combinatoria...” Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-013/index/assoc/D4449.dir/sec8003b.pdf>



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

realizar una conducta constitutiva de un delito y, consecuentemente, ser sancionado pero sin que exista una sola violación a sus derechos fundamentales.

Ahora bien, independientemente de que presente o no una violación a derechos humanos de algún o alguna joven que se “encuentre en conflicto con la ley penal”, existen instrumentos procesales en materia de justicia para adolescentes para combatir las resoluciones judiciales privativas de la libertad que, en cada caso, deben hacerse valer por la parte interesada. En ese contexto, el orden jurídico mexicano contempla diversos recursos y medios de defensa como es el caso, entre otros, del Juicio de Amparo.

3. Inoperatividad del criterio de las mayorías tratándose de derechos humanos

El argumento total expuesto por el legislador iniciante refiere a que pese a la implementación del nuevo sistema de justicia para adolescentes, los reclusorios del Distrito Federal concentran una población mayoritariamente joven que alcanza cifras de hasta 60 % de personas que tienen entre 18 y 29 años de edad.

Partiendo de esos indicadores, el legislador señala que tal situación es contraria a la legislación en materia de justicia para adolescentes, ya que ésta determina la excepcionalidad del empleo de la privación de la libertad.

Al respecto, esta dictaminadora estima oportuno clarificar lo siguiente:

Si bien de acuerdo a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud –artículo 2-, la población cuya edad esté comprendida entre los 12 y 29 años es considerada como joven, en materia penal se diferencia entre personas imputables e inimputables.

Así, una persona es imputable por los delitos que comete a partir de que cumple los 18 años de edad. Lo anterior significa que, en el ámbito federal, las personas son sujetas de responsabilidad penal a partir de que cumplen la mayoría



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

de edad, sin distinguir entonces entre que quien delinque sea joven, adulto joven, adulto o adulto mayor, ya que la edad penal comienza a partir de los 18 años.

Por otro lado, la legislación contempla un tratamiento distinto cuando el sujeto activo del delito es una persona adolescente. Así la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, es el ordenamiento aplicable *“...a quienes se les atribuya o compruebe la realización de una o varias conductas tipificadas como delito competencia de las autoridades federales y tengan al momento de la comisión de dichas conductas, entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.”*⁵ (El subrayado es nuestro).

De lo anterior se desprende, que si bien una persona joven es aquella cuya edad oscila entre los 12 y 29 años, en materia penal existen tratamientos distintos para las personas adolescentes –aquellas que tienen entre 12 y menos de 18 años de edad- y los mayores de 18 años que cometen un delito. En el primer caso son inimputables penalmente y sí imputables siendo mayores de edad. Por lo que en esa tesitura, no tiene correlación la disposición relativa a la excepcionalidad de la pena de prisión para los adolescentes con el hecho de que 60 % de la población de los reclusorios de la capital del país sean personas que tienen entre 18 y 29 años de edad.

Ahora bien, de manera adicional a los argumentos referentes a que más de la mitad de la población reclusa en el Distrito Federal son jóvenes y al alto porcentaje de jóvenes en conflicto con la ley enunciados en la iniciativa y opinión respectivamente, el iniciante señala que la participación delictiva de las y los adolescentes se ha incrementado en la capital del país.

Sobre el particular, ya anteriormente esta Comisión de Derechos Humanos ha señalado que el sólo hecho de que un sector social represente una mayoría no puede ser considerado como un argumento que dé prelación sobre otros tantos sectores, ya que la propia naturaleza de los derechos humanos guarda particulares características que los hacen -a los derechos humanos- ser especialmente diversos a otros tópicos de la ciencia jurídica. Así, a diferencia de

⁵ Véase el artículo 1 de la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

otros derechos, en el caso de los derechos humanos, las decisiones nunca pueden ser tomadas, únicamente, bajo el criterio del principio de las mayorías. Precisamente desde hace tiempo, uno de los aspectos contra los que más deben ser protegidos los derechos humanos es justamente el del imperio de las mayorías.⁶

Atento a lo anterior, el criterio mayoritario no puede ser el que oriente de manera exclusiva la toma de decisiones en el campo de los derechos humanos.

Por tanto, en el caso sujeto a análisis, si bien los jóvenes constituyen un grupo social mayoritario, no obstante, en un análisis ponderado, puede advertirse que existen otros sectores menos numerosos, pero que cualitativamente se encuentran también en situaciones que demandan atención inmediata como es el caso de los indígenas, adultos mayores, personas defensoras de derechos humanos, periodistas, migrantes, personas con discapacidad, mujeres embarazadas y personas de la comunidad lésbico-gay-bisexual-transexual-intersexual (LGBTI), entre otros.⁷

Afirmar que la creación de una visitaduría general puede justificarse únicamente por el criterio mayoritario, implicaría inexorablemente que en nuestro país se crearán, de manera adicional, una amplitud de visitadurías generales focalizadas exclusivamente a la atención de ciertos grupos sociales en determinadas problemáticas específicas, lo cual resultaría impráctico, ya que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los tratados internacionales suscritos por México y a diversas leyes, no existe restricción alguna que indique que los derechos humanos se encuentran

⁶ Véase el dictamen de la Comisión de Derechos Humanos en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, votado en Comisión el día 25 de febrero de 2014 disponible en línea en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/abr/20140407.html>

⁷ Como ejemplo, la Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013 presentada por la CNDH en el marco de la consulta para la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo, refleja cifras sostenidas en el incremento de quejas presentadas por otros sectores específicos de la población como los pueblos y comunidades indígenas, periodistas, migrantes, personas con discapacidad y adultos mayores.



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

circunscritos únicamente para ciertos grupos en específico, sino que, por el contrario, se establece claramente que dichos derechos son intrínsecos a todas las personas, lo cual concuerda con el artículo 1o de la Carta Magna.

En esa tesitura debe señalarse que el Constituyente Permanente ha dispuesto que el principio de igualdad no debe de ser interpretado de una manera meramente formal -tal como si todas las personas se encontraran en las mismas condiciones fácticas-, sino que debe ser interpretado de forma tal que frente a aquellos sectores históricamente excluidos y en condiciones de profundas desigualdades, se garantice –mediante acciones afirmativas- su acceso a condiciones progresivas de igualdad material.

De este modo, se han dispuesto acciones tendientes a lograr una plena igualdad fáctica en sectores como los de la juventud, la niñez, la población indígena, los migrantes y las personas de la tercera edad, entre otros.

Como se ha señalado, dentro del microcosmos de sectores excluidos, existen aquellos en el que las desigualdades fácticas experimentan desigualdades abismales, tal es el caso, por citar un ejemplo, de la población indígena. Así ha sido entendido por el Estado Mexicano y, en consecuencia, se han emprendido diversas acciones para que frente a cada sector excluido se implementen las mejores acciones normativas. En el caso de la población indígena, se ha previsto incluso la existencia de una visitaduría general al interior de la CNDH con competencia en el tema, por considerar la extrema situación de disparidad existente en este sector, lo cual robustece el argumento de que frente a los derechos humanos el simple factor cuantitativo nunca es definitivo.

4. Comentarios adicionales respecto a la criminalización de la juventud y la problemática de su reinserción social

De manera adicional a los argumentos del legislador iniciante, los cuales giran principalmente en torno al porcentaje mayoritario de jóvenes en conflicto con la ley penal, la Comisión de Juventud señala dentro de sus consideraciones, dos dimensiones adicionales: una relativa a *“la criminalización de la juventud por su*



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

*mera condición de edad y/o aspecto físico” y otra referente a **“la problemática de su reinserción social dentro de centros penitenciarios por prevalecer en éstos los abusos, humillaciones y agravios a sus derechos humanos”.***

Por lo que hace a la criminalización de la juventud, si bien la comisión opinante refiere que, en algunos aspectos, un alto porcentaje de la población vincula a los jóvenes con la delincuencia, ello no significa que tal situación coloque necesariamente a los jóvenes en una situación de desventaja al momento en que los mismos hagan frente a un proceso judicial.

Se afirma lo anterior en razón de que el ordenamiento jurídico contempla distintas instancias, procedimientos, principios, derechos y garantías que, forzosamente, todas las autoridades, y primordialmente los operadores jurídicos, deben observar, previéndose mecanismos específicamente diseñados para la tutela de los derechos humanos por vías jurisdiccionales.

Adicionalmente, cabe referir que en febrero de 2012 la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentó el Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños o adolescentes. Este instrumento contempla principios y obligaciones, así como reglas y consideraciones generales en la materia para las y los juzgadores; de igual modo prevé determinaciones específicas para las y los operadores jurídicos respecto a los casos que involucren a adolescentes en conflicto con la ley.

Complementariamente, *“en la reunión preparatoria de la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Guadalajara, México, se aprobó por unanimidad la realización del **Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para mejorar el acceso a la justicia de las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad, con especial énfasis en justicia con enfoque de género.**”*⁸

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas*, México, 2014, p. 9



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Se señala lo anterior con el propósito de demostrar que el sólo hecho de que una parte de la población relacione a la juventud con la delincuencia, como da muestra la ENADIS, no significa que las y los juzgadores forzosamente compartan esa percepción, ya que como se puede apreciar, los protocolos recién enunciados buscan mejorar el acceso a la justicia de las y los adolescentes, facilitando a las personas que participan en el funcionamiento de los sistemas judiciales herramientas de consulta que sirvan de guía en su actuación –en adición a las normas legales-.

Por otra parte, en lo relativo a la tercera dimensión, la comisión opinante sustenta que [...] *es imperativo que se garanticen los derechos de los jóvenes adentro de las cárceles... 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 [...]*

Al respecto, como ya se precisó, la CNDH por conducto del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, visita periódicamente los centros de internamiento para adolescentes y la Tercera Visitaduría es la encargada de atender las quejas por violaciones a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Al mismo tiempo, se estima pertinente mencionar que el pasado 10 de junio de 2013, fue publicado en el DOF un Decreto que reformó la fracción XII del artículo 6 de la LCNDH, en los siguientes términos:

“Artículo 6o.- *La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:*

I a XI...

XII. *Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden.*

En dicho diagnóstico deberán incluirse, además de las evaluaciones que la Comisión pondere, datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desórdenes,



Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

abusos y quejas documentadas que sucedan en las prisiones, centros de detención y retención federales y locales.

El diagnóstico se hará del conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia para que éstas elaboren, considerando las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos;

XIII a XVI...”

Por último, no se pasa por alto distinguir que a la CNDH no le corresponde conocer de los asuntos relativos a resoluciones de carácter jurisdiccional –artículo 7, fracción II de la LCNDH-, ya que precisamente este órgano constitucional ejerce un control no jurisdiccional de los actos de las autoridades, por lo que en consecuencia, a este organismo no le compete dar certidumbre sobre el sistema judicial en el país, como asevera la comisión opinante.

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión de Derechos Humanos arriba a la conclusión de dictaminar la iniciativa objeto de análisis en sentido negativo. No obstante, se deja a consideración de la propia CNDH que sea ésta quien, con base en sus atribuciones reglamentarias, determine en un futuro la conveniencia o no de implementar un programa especial para la protección de los derechos humanos de los jóvenes –conforme al artículo 59, primer párrafo del Reglamento Interior de la CNDH-.

Por todos los argumentos antes señalados, la Comisión de Derechos Humanos somete a la consideración de la Honorable Asamblea de la Cámara de Diputados el siguiente:

Acuerdo

Primero. Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o y 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por el diputado Gabriel de Jesús Cárdenas Guízar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Segundo. Archívese el presente asunto y téngase como total y definitivamente concluido.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 28 días del mes de julio de 2014.