DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27 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 LXI 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; y 80, numeral 1, fracción II, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración el presente dictamen, al tenor de los siguientes

Antecedentes

1. El 29 de abril de 2011, la diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y demás artículos relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentó una iniciativa con proyecto de decreto que reforma los párrafos segundo del artículo 25 y primero del artículo 27, al que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH).

2. En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la citada iniciativa a la Comisión de Derechos Humanos para dictamen.

Contenido de la iniciativa

La diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena refiere en la iniciativa la importancia de brindar mayor protección a la población infantil en un marco de derechos humanos, dada su condición de vulnerabilidad. Esto, en virtud de que sus condiciones "dificultan su acceso a los mecanismos de protección de sus derechos cuando éstos son violentados, ya sea porque en muchas ocasiones estos mecanismos solicitan que (...) se presenten personalmente en sus oficinas y éstos no lo pueden hacer por sí mismos; o bien, por la falta de procedimientos ad hoc a las circunstancias de la infancia y la adolescencia".

En virtud de lo anterior propone "la implantación de medidas especiales que garanticen" que la infancia pueda acceder a instancias como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Por eso propone modificar la LCNDH para que "cuando se cometa una violación de los derechos de la infancia o la adolescencia, estos hechos puedan ser denunciados ante la citada comisión por parientes o vecinos, así como proveer a los menores de edad de la posibilidad de presentar quejas o reclamaciones vía electrónica o telefónica".

Derivado del análisis de la iniciativa de mérito, la Comisión de Derechos Humanos formula las siguientes

Consideraciones

Efectivamente, como refiere la diputada Lucila Gallegos, la atención por brindar a los niños y a los adolescentes en el país debe garantizar el ejercicio de sus derechos en forma amplia y sin limitaciones. Sin embargo, los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos estimamos indispensable señalar que para el análisis de la iniciativa de mérito, el *interés superior del infante* no debe verse desde una sola perspectiva, toda vez que este principio no sólo involucra una gama de derechos, como el de la alimentación, salud y sano esparcimiento sino que, además, conlleva un ejercicio amplio de derechos que implica la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y sus garantías.

En este sentido, el artículo 25 de la ley que nos ocupa señala:

> Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones de los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.
>
> Cuando los interesados estén privados de la libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.
>
> (...)

Al respecto, la diputada proponente sugiere la reforma del segundo párrafo del presente artículo, para quedar de la siguiente manera:

Cuando los interesados estén privados de la libertad, se desconozca su paradero **o sean menores de edad** , los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados.

En este orden de ideas, la reubicación que la proponente realiza para que se coloque a los menores de edad en el orden siguiente a las personas privadas de la libertad o de aquellas cuyo paradero se desconozca implica cambiar el sentido y la protección que la citada disposición brinda a quienes se encuentran en las condiciones enunciadas, toda vez que, de conformidad con la resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relativa a los principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas, considera principios generales, entre otros, que

Toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos será tratada humanamente, con irrestricto respeto de su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto arreglo a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Toda persona privada de libertad será igual ante la ley, y tendrá derecho a igual protección de la ley (...) Tendrá derecho además a conservar sus garantías fundamentales y ejercer sus derechos (...)

De manera particular, la misma resolución dispone en el principio VII:

> Las personas privadas de libertad tendrán el derecho de petición individual o colectiva, y a obtener respuesta ante las autoridades judiciales, administrativas y de otra índole. Este derecho podrá ser ejercido por terceras personas u organizaciones, de conformidad con la ley.
>
> Este derecho comprende, entre otros, el derecho de presentar peticiones, denuncias o quejas ante las autoridades competentes (...)

Las personas privadas de libertad también tendrán derecho a presentar denuncias, peticiones o quejas ante las instituciones nacionales de derechos humanos (...)

Por lo que corresponde a las personas cuyo paradero se desconoce, el Código Civil Federal considera en el título undécimo a los ausentes e ignorados, cuya figura para efectos del tema que nos ocupa reviste características similares, toda vez que de conformidad con el artículo 649, “cuando una persona haya desaparecido y se ignore el lugar donde se halle y quien la represente, el juez, a petición de parte o de oficio, nombrará un depositario de sus bienes”, iniciando así la declaración judicial de ausencia.

Sumado a lo anterior, no pasa inadvertida para la dictaminadora la naturaleza del Ministerio Público Federal, cuya institución ejerce en el ámbito civil acciones en favor de los ausentes; verbigracia:

> **Código Civil Federal**

Artículo 656. Tiene acción para pedir el nombramiento de depositario o de representante el Ministerio Público o cualquiera a quien interese tratar o litigar con el ausente o defender los intereses de éste.

Artículo 673. Pueden pedir la declaración de ausencia

(...)

IV. El Ministerio Público.

Artículo 722. El Ministerio Público velará por los intereses del ausente, será oído en todos los juicios que tengan relación con él, y en las declaraciones de ausencia y presunción de muerte.

Código Federal de Procedimientos Civiles

Artículo 532. Se oirá precisamente al Ministerio Público Federal

(...)

III. Cuando tenga relación con los derechos o bienes de un ausente; y

(...)

En esta tesitura, queda de manifiesto que el contenido y alcance del párrafo que la diputada iniciante pretende modificar excluirían el derecho que los menores de edad poseen para denunciar las violaciones de derechos humanos que se comenten en perjuicio de las personas supracitadas. Además, el ejercicio de este derecho de ninguna manera se contrapone con la propia potestad considerada en el párrafo primero del artículo 25 de la LCNDH, razón por la que esta dictaminadora estima improcedente la modificación que se propone.

Por lo que corresponde a la reforma que propone del primer párrafo del artículo 27 de la Ley de la CNDH, a efecto de que "la instancia respectiva deberá presentarse por escrito; **tratándose de menores de edad o** casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica **o telefónica** ", la primera sugerencia se considera inviable, en virtud de que el contenido de la citada disposición se refiere al requisito de admisibilidad de las quejas, así como a la mecánica de su presentación.

Respecto a la modificación que propone para que se adicione la vía telefónica como herramienta para la presentación de quejas en casos urgentes, aquélla es procedente porque el teléfono constituye un medio de comunicación efectivo. Y tratándose de violaciones de derechos humanos, su uso es indiscutible.

Por ello, la dictaminadora considera fundamental incorporar la adición que la diputada propone, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 27. La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica **o telefónica** . No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

(...)

3. Respecto a la adición que propone para integrar un segundo párrafo al artículo 27 de la LCNDH, con el propósito de recorrer el actual párrafo segundo, debido a su contenido se estima innecesario plasmar la redacción propuesta, que se cita a continuación:

En el caso de que un menor de edad no se presente en el término previsto en el párrafo anterior a ratificar su queja,[1] la Comisión Nacional podrá iniciar el procedimiento en los términos del artículo 83 de esta ley, si en razón de los hechos narrados en la queja se advierte que se requiere intervención inmediata para asegurar el interés superior del mismo. En caso de que los hechos no correspondan a la competencia de la Comisión Nacional, ésta deberá dar parte de manera inmediata a las autoridades que resulten competentes, sin perjuicio de la orientación que se proporcione en términos del artículo 33 de esta ley.

La mención del artículo 83 que refiere la diputada en el párrafo que pretende adicionar carece de sustento jurídico, en virtud de que la LCNDH contiene 76 artículos. Por esa razón resulta improcedente la vinculación a una disposición inexistente en la ley vigente.

Empero, independientemente de lo anterior, el numeral 29 de la misma ley dispone que las quejas pueden presentarse ante la CNDH de manera oral, "cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad". Sumado a lo anterior, en la parte conducente, el artículo 4o. constitucional prevé que el "Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto de la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos".

Luego entonces, tenemos que de conformidad con el criterio contenido en la Convención sobre los Derechos del Niño, debe entenderse como *interés superior del niño* la efectividad de todos y cada uno de sus derechos humanos. En otros términos: todas las decisiones que en la familia, la sociedad o el Estado afecten a una persona menor de 18 años de edad tendrán en cuenta, objetiva e indefectiblemente, la vigencia efectiva de la integralidad de tales derechos".[2]

Por tanto, esta dictaminadora estima necesario recordar que el Estado mexicano debe brindar una tutela efectiva e integral al principio superior de interés del infante, con objeto de no limitar el ejercicio de cualquiera de sus derechos. Esta tarea es competencia también de la CNDH, que desde 1993 ha instaurado el Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia, razón por la que esta propuesta resulta improcedente por lo mencionado.

Ahora bien, por lo que se refiere a la oración final de la propuesta para que se adicione "En caso de que los hechos no correspondan a la competencia de la Comisión Nacional, ésta deberá dar parte de manera inmediata a las autoridades que resulten competentes, sin perjuicio de la orientación que se proporcione en términos del artículo 33 de esta ley", es importante considerar que la reforma que propone del artículo 27 de la LCNDH es inviable, toda vez que por cuestiones de técnica legislativa se requiere la modificación del numeral 33 que cita, que a la letra dice:

> **Artículo 33.** Cuando la instancia sea inadmisible por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Comisión Nacional, se deberá proporcionar orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

Por ello es de apreciarse que el contenido de la citada disposición se refiere a la competencia y atención que la CNDH debe realizar en casos de incompetencia. En este sentido, si esta comisión decidiera modificar la presente disposición, excedería de las facultades señaladas en su normativa, en virtud de que la reforma del citado numeral no se encuentra contenida en la iniciativa en análisis.

4. Respecto a la adición del artículo segundo transitorio, relativo al periodo con que contará la CNDH para "llevar a cabo las adecuaciones que requiera para el cumplimiento del presente decreto", ello es improcedente, en virtud de que la reforma que se aprueba en el presente dictamen, relativo a la vía telefónica como medio de presentación de quejas, ya es realizada por el citado organismo, de conformidad con las disposiciones contenidas en su reglamento:

> **Artículo 76.** (Principios que rigen los procedimientos)
>
> Los procedimientos que se sigan ante la Comisión Nacional deberán ser breves y sencillos. Para ello se evitarán los formalismos (...) se procurará, en lo posible, la comunicación inmediata con los quejosos y con las

autoridades, sea de manera personal, por teléfono, telégrafo, telefax, correo electrónico o por cualquier otro medio (...)

Artículo 80. (Requisitos de admisibilidad del escrito de queja)

...

En casos urgentes podrá admitirse una queja que se reciba por cualquier medio de comunicación electrónica, telefónica, o presentarse de manera verbal ante cualquier servidor público de la Comisión Nacional...

Por lo expuesto, los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos someten a consideración de la asamblea de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 27 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 27 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. La instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica **o telefónica** . No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Artículo 27 de la LCNDH, primer párrafo: "... No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación..."

2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes*, OEA/Ser.L/V/II.135, documento 14, 5 de agosto de 2009.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de junio de 2011.

La Comisión de Derechos Humanos

Diputados: Manuel Cadena Morales (rúbrica), presidente; Sabino Bautista Concepción (rúbrica), Jaime Flores Castañeda (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Clara Gómez Caro (rúbrica), Rosa Adriana Díaz Lizama, Rosi Orozco (rúbrica), Enoé Margarita Uranga Muñoz (rúbrica), secretarios; Velia Idalia Aguilar Armendáriz, María del Rosario Brindis Álvarez (rúbrica), Salvador Caro Cabrera (rúbrica), Yulenny Guylaine Cortés León, Sami David David (rúbrica), Margarita Gallegos Soto, Lizbeth García Coronado (rúbrica), Noé Fernando Garza Flores, Diana Patricia González Soto, María del Carmen Guzmán Lozano (rúbrica), Héctor Hernández Silva (rúbrica), Juan Pablo Jiménez Concha (rúbrica), Yolanda del Carmen Montalvo López, Aránzazu Quintana Padilla, Teresa Guadalupe Reyes Sahagún (rúbrica), Florentina Rosario Morales (rúbrica), Jaime Sánchez Vélez, María Sandra Ugalde Basaldúa (rúbrica), Guadalupe Valenzuela Cabrales (rúbrica), J. Eduardo Yáñez Montaño (rúbrica).