

**ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA NÚMERO 359  
DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

En la ciudad de México, siendo las 12:00 horas del día 14 de agosto de 2017 se reunieron las y los integrantes del Consejo Consultivo para llevar a cabo la Sesión Ordinaria Número 359, en términos del artículo 20 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (**CNDH**) y se contó con la asistencia de las y los siguientes consejeros: MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI, MARIA AMPUDIA GONZÁLEZ, MARIANO AZUELA GÜITRÓN, NINFA DELIA DOMÍNGUEZ LEAL, DAVID KERSHENOBICH STALNIKOWITZ, CARMEN MORENO TOSCANO, MARÍA OLGA NORIEGA SÁENZ y GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA. Asimismo, asistieron el segundo, tercera, cuarta, quinto y sexto visitadores generales, el director general de quejas, orientación y transparencia y el secretario técnico. El licenciado LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ dio la bienvenida a las y los presentes. Habiendo *quórum* se dio por instalada la sesión a las 12:12 horas, con el fin de desahogar los puntos del siguiente:

**ORDEN DEL DÍA**

- I. **LECTURA Y, EN SU CASO, APROBACIÓN DEL ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA NÚMERO 358 DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.** El presidente inquirió a las y los consejeros respecto del contenido del Acta de Sesión Ordinaria número 358 que recibieron con antelación a la celebración de la presente Sesión. No habiendo observaciones se dio por aprobada.
  
- II. **INFORME MENSUAL AL CONSEJO CONSULTIVO, RELATIVO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL MES JULIO DE 2017.** El licenciado LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ otorgó la palabra al Director General de Quejas, Orientación y Transparencia, licenciado CARLOS MANUEL BORJA CHÁVEZ, quien procedió a exponer el informe mensual de actividades. El presidente solicitó al Director General de Quejas extender su exposición con algunos aspectos estadísticos identificados con la información recabada en el área a su cargo con relación a la edad y el grado de escolaridad de las personas que han acudido a presentar quejas ante la Comisión Nacional durante los ejercicios 2015, 2016 y las que se ha recibido durante el 2017; toda vez que el consejero David Kershenobich Stalnikowitz solicitó durante la sesión previa ahondar en esa y otras variables; tras exponer el informe comparativo, el director precisó que trabajará en coordinación con la primera visitaduría general para analizar el comportamiento de esas mismas variables con información recabada en las oficinas foráneas. El licenciado LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ instruyó al licenciado Carlos Manuel Borja Chávez incluir en la cédula de presentación de la queja un rubro que permita identificar cuando se trate de un área urbana o rural, así como considerar algunas otras variables que fortalezcan la información que permita identificar problemáticas y analizar si

existen patrones por población, por tipo de queja, grado de escolaridad, entre otros aspectos.

### III. RECOMENDACIONES E INFORMES DE SEGUIMIENTO DEL MES DE JULIO DE 2017.

El licenciado LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ continuó con las recomendaciones emitidas el mes de julio, el presidente inició con la recomendación 27/2017 de la Tercera Visitaduría que fue por un recurso de inactividad; continuó con la 28/2017 que fue dirigida al Instituto Mexicano del Seguro Social (**IMSS**) y que tiene que ver con la pensión por viudez negada en caso de los varones, comentó que se pudo encontrar un elemento importante que ha sido bien recibido por el **IMSS**. El consejero MARIANO AZUELA GÜITRÓN señaló que el régimen del derecho mexicano tiene como parte fundamental la supremacía constitucional vigilada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (**SCJN**). Destacó que cuando en casos concretos se hacen planteamientos de inconstitucionalidad de alguna ley, toda autoridad administrativa está obligada a acatar la ley que la rige. Señaló que con esta situación se está estableciendo que la Comisión Nacional interpreta que hay un precepto inconstitucional y que eso lleva a una recomendación en el sentido de que no se acate ese precepto, que si bien resulta positivo el que el **IMSS** se haya mostrado como una institución sensible que promoverá la reforma de la ley, se aprecia un precedente grave porque llega un momento en que se esté apartando del sistema constitucional mexicano que podría tener efectos diversos. La jurisprudencia de la Corte se rige primero con la Constitución y la Constitución remite a la Ley Secundaria y en la Ley Secundaria claramente se establece que son las autoridades judiciales las vinculadas a la jurisprudencia de la Corte. Lo grave es que en un momento dado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está implícitamente declarando inconstitucionalidades de ley y vinculando a ello las recomendaciones específicas que se están emitiendo, es previsible que, en relación con esto, la autoridad administrativa pueda actuar de determinado modo siendo que en la estructura del sistema constitucional se debe actuar con cautela. El licenciado LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ destacó que el punto de discusión central radica en que se trata de una norma discriminatoria, dado que los requisitos que se exigen para la viuda son sólo el haber cotizado y distan de los que se piden al viudo. El consejero GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA precisó que hay un orden constitucional que maneja una estructura coordinada sobre todo en el tema de inconstitucionalidad de leyes, las tesis más actuales de la **SCJN** van en el sentido de que la autoridad administrativa no pueda ser control de convencionalidad, es decir, si esta ley es discriminatoria no la apliques y menos a un control de constitucionalidad, ya que eso está en el terreno exclusivo de la autoridad judicial. El argumento de que el precepto es discriminatorio tiene un impacto por violación a la Constitución y por violación de convencionalidad; siendo que no está dentro de las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como autoridad administrativa, reconocer la inconstitucionalidad de un precepto de ley y obligar a la autoridad o indicar con la recomendación que se actúe contra el texto expreso de la norma, de lo contrario la Comisión se estaría excediendo en atribuciones. El doctor JORGE ULISES CARMONA TINOCO, Sexto Visitador General, destacó que en el proyecto y en el texto de la recomendación se tuvo cuidado en plasmar

esas atribuciones y, que lo que le corresponde al Poder Judicial de la Federación, específicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es en todo caso la declaración de la invalidez; la Comisión Nacional señaló de manera clara que no está declarando invalidez alguna del precepto o que la jurisprudencia es obligatoria para las autoridades administrativas porque tienen que seguir esos criterios de manera vinculante; por último, la **CNDH** destacó que no se señala en modo alguno que la autoridad debe desaplicar disposición alguna, sino que encontrara en el marco de sus atribuciones más amplias, si existe alguna posibilidad, utilizando la progresividad de los derechos del artículo primero el principio *pro persona* e incluso la interpretación conforme como la alternativa en ese sentido. Resaltó que la Comisión no está invitando ni señalando que debe hacer a un lado el precepto, sino encontrar si existe en su marco esa posibilidad y remarcar la importancia de presentar alguna iniciativa por los canales adecuados en el ámbito legislativo. El presidente señaló que se están enfocando los esfuerzos de la Comisión Nacional para que se pueda hacer la modificación legislativa correspondiente dado que la **CNDH** no tiene esas atribuciones. El consejero GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA confirmó que en el control de convencionalidad no se declara la invalidez de la norma, simplemente es un control por excepción, como es inconstitucional porque discrimina, establece no aplicarla, siendo que el primer punto de la recomendación no está indicando el “buscar alguna alternativa”; sino que categóricamente instruye “otorgar la pensión de viudez bajo los procedimientos más adecuados y eficaces”. La recomendación es imperativa al establecer que se dé la pensión y no que se vea la posibilidad de otorgar la pensión. El consejero MARIANO AZUELA GÜITRÓN comentó que la recomendación debió establecer que se buscarán fórmulas para, de ser posible, otorgar las pensiones en esos casos. Sugirió encontrar los medios para no entrar en conflicto con la Supremacía Constitucional y con el régimen de defensa de la Constitución exponiendo la violación a la autoridad con toda claridad. El licenciado LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ señaló que, en esas fórmulas administrativas con el **IMSS**, se tuvo un precedente previo donde también en una disposición expresa en el Instituto a través de una articulación de su administración y de sus propias normas, llegaron a determinar administrativamente la aplicación con un sentido más amplio en favor de los derechohabientes. El presidente continuó con la recomendación M-02/2017 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura a cargo de la tercera visitaduría general, sobre centros de reclusión dependientes del Estado de Guerrero sobre la cual no existieron comentarios al respecto.

- IV. PRESENTACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN 5VG/2017, SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS, EN EL MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA, VERACRUZ.** El licenciado LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ recordó haber declarado públicamente, que todo parecía indicar que no se aprendía de las lecciones, porque lo que sucedió con este caso tiene un patrón similar al de la desaparición de los 43 normalistas del caso Iguala, desde luego con sus características propias. Se trata de cinco jóvenes que circulaban y fueron detenidos por la autoridad estatal de seguridad pública y una vez detenidos, los llevaron a un

lugar donde los entregaron a elementos del crimen organizado. En este caso se encontró un hueso de uno de ellos, se le hicieron los análisis periciales y se pudo corroborar correspondencia. En otro caso se encontró una playera con manchas de sangre a la que se le hicieron pruebas de ADN que correspondieron a otra de las personas. En el caso de Tierra Blanca hay una determinación que no existe en el caso de los 43 jóvenes, porque con estos últimos no se ha determinado qué ha pasado con ellos, mientras que en el caso de Tierra Blanca sí se determinó por el Ministerio Público y ya están siendo procesadas algunas personas. Los agentes privaron de la libertad y luego desaparecieron a la persona; por tanto, se concluye que se trata de desaparición forzada y de una ejecución arbitraria. El personal que realiza las visitas recibió la indicación de incorporar todo el contexto de lo que está pasando en Veracruz, como el tema de desapariciones forzadas, esto es, incorporar a los proyectos de recomendación los entornos existentes; eso permite también ir más allá del caso para que se tomen otras medidas. En esta recomendación no solamente se hace referencia a recomendar la reparación del daño de las familias en particular, sino que se haga un estudio y un diagnóstico, por ejemplo, de la corporación policial, en términos de derecho, para conocer si las aptitudes de las personas que están en esta corporación son óptimas.

- V. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO 2018.** El licenciado LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ solicitó a las y los integrantes del Consejo Consultivo su autorización para que se incorporara a la sesión el Oficial Mayor para presentar el proyecto de presupuesto 2018. Las y los integrantes del Consejo Consultivo manifestaron su aprobación. El licenciado MANUEL MARTÍNEZ BELTRÁN, Oficial Mayor, accedió a la sesión y expuso el proyecto de presupuesto. El presidente señaló que el mes de noviembre, se debe iniciar el funcionamiento de lo que es el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura ya de manera independiente de la tercera visitaduría general, toda vez que se estableció que debería de tener el equivalente a una visitaduría general para darle la importancia debida, independencia y que su titular acuerde directamente con el ombudsman de la Comisión Nacional; ello implica cambiar algunos de los recursos que estaban en la tercera visitaduría y dirigirlos al Mecanismo. Destacó que para el año 2017 el Consejo aprobó el presupuesto con un incremento nominal del 11.74% para que quedara en 8.17% real, mientras que para el presupuesto del ejercicio 2018 se está pidiendo 13.3% nominal del 11.74% que se tenía, y quedar en 7.7%. Solicitó al Consejo mantener las condiciones idénticas en términos reales. El consejero GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA consideró que se justifica el incremento debido a que se habrá de desarrollar el nuevo órgano administrativo encargado del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. La consejera CARMEN MORENO TOSCANO destacó que ser modesto es una cualidad, pero que no siempre es lo más apropiado, y menos cuando se tienen prioridades bien planteadas que deben atenderse desde el fondo, como las labores de desempeña la **CNDH**; precisó que por las diversas situaciones coyunturales del país las violaciones están en constante aumento; afirmó que es responsabilidad del consejo permitir y propiciar el que se vayan resolviendo todos los asuntos en materia de derechos humanos derivados de los niveles graves de violencia

hacia grupos de atención prioritaria en todas las regiones del territorio nacional, como la situación de las mujeres en el Estado de México. Señaló que la Comisión tiene un enorme listado de tareas importantes que desempeñar, por lo que el Consejo deberá pensar de manera realista sobre los recursos necesarios para mejorar la situación de los derechos humanos en México; se deben resolver los problemas de seguridad, de violaciones a derechos humanos, las deportaciones masivas, fortalecer los programas de atención y protección a la infancia, a las personas adultas mayores, contribuir a la paz social y, desde luego, al desarrollo de México; solicitó a la Oficialía Mayor de la Comisión Nacional hacer un análisis para que cada uno de sus programas especiales pueda enfrentar los riesgos que se avecinan en el país. El consejero GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA propuso aprobar el presupuesto con un techo máximo de dos mil millones ajustando administrativamente lo que corresponda. La consejera NINFA DELIA DOMÍNGUEZ LEAL sugirió que la **CNDH** esté más visible en los medios de comunicación en cuanto a las labores que realiza, con las personas migrantes, las personas adultas mayores y el incremento que tendrá este grupo poblacional en los próximos años. El licenciado LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ comentó que se tienen contemplados varios escenarios, que el presupuesto busca tener la mayor fortaleza y es real dado que los temas de derechos humanos se han ensanchado numéricamente y en cuanto a su complejidad. En actividades de campo se están haciendo estudios con las instituciones de educación superior para tratar de avanzar en aspectos económicos y sociales, ya no en la queja individual solamente, sino para tratar de resolverlos con propuestas hacia las autoridades que tienen a su cargo las responsabilidades. Se está en contacto con el Secretario de Hacienda para presentarle el estudio realizado en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México (**UNAM**) del presupuesto federal, esto es, su construcción con perspectiva de derechos humanos y, desde luego, la necesidad que tiene la Comisión Nacional de contar con un inmueble suficiente para que su personal no este distribuido en once inmuebles, situación que implica desplazamiento y tiempo que, desde luego, afectan la operación. Señaló que en otro ejercicio del presupuesto Podría considerarse tres puntos porcentuales reales respecto del presupuesto del año fiscal 2017; una cifra cercana a los dos mil treinta y tres millones de pesos, y que tendría una distribución como la que presentó el oficial mayor con la que se fortalecen diferentes áreas, entre ellas, la creación de un programa de empresas y derechos humanos que aborda temas de medio ambiente, discriminación, empleo y de consulta, previa libre e informada; si bien es una realidad que la Organización de las Naciones Unidas (**ONU**) está impulsando, la **CNDH** ya está trabajando en esos temas utilizando los mismos recursos, y sin duda alguna, también se tendrán que fortalecer. El presidente inquirió a las y los integrantes del Consejo sobre esta última propuesta del presupuesto 2018; 17.61 por ciento nominal, lo que representa 11.8 por ciento real; éste de forma unánime quedó aprobado, toda vez que se trata de un presupuesto racional con las justificaciones que permiten fortalecer la operación institucional. La consejera MARÍA AMPUDIA GONZÁLEZ, reafirmó que se debe entrar con fuerza y que el Consejo Consultivo dará todo el apoyo que sea necesario para que el trabajo que hace la Comisión sea cada vez mejor. El presidente agradeció

las expresiones de respaldo y apoyo a la institución, al mismo tiempo que se comprometió a mantenerles informados sobre el proceso de aprobación del presupuesto, siendo que primero va a las instancias del Gobierno Federal y posteriormente a la Cámara de Diputados.

**VI. ASUNTOS GENERALES** El licenciado LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ informó en asuntos generales sobre la participación de personal de la **CNDH** en Tamaulipas, debido a la situación que se vive en uno de los centros penitenciarios en el que hubo nueve muertos y algunos lesionados, señaló que se está documentando lo más que se puede y que la situación está semicontrolada, debido a que el control lo siguen teniendo elementos del crimen organizado; se está esperando la articulación para hacer lo adecuado desde las autoridades, verificando que lo hagan debidamente conforme y en respeto de los derechos humanos, si bien, el personal de la Comisión cuenta con los permisos para ingresar, se está en espera de que las condiciones no pongan en riesgo su integridad. Informó también, que la **CNDH** ha estado posicionando su punto de vista en relación con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, comentó haber sido invitado para hablar de un tema sobre el protocolo para periodistas y defensores que aprobaron la Conferencia Nacional de Gobernadores (**CONAGO**) con la Federación, se dijo que se va a presentar a la Comisión Nacional para que lo conozca en detalle, a la **SCJN** y a algunos otros actores. La Comisión ha reiterado que no solamente los delitos que están contenidos en la Constitución son los que prevén la prisión oficiosa o preventiva oficiosa, sino que ante cualquier otro delito de peligro para la sociedad o la repetición de delito doloso, el Ministerio Público puede argumentar tales circunstancias; por ejemplo, qué pasa con las personas a quienes detienen con un armamento o un arsenal y quedan libres, el tema es porque no se supo argumentar lo suficientemente, implicaría al Ministerio Público argumentar el riesgo que conlleva que alguien traiga ese tipo de armamento y el juez tendría que proceder en términos de valorar la prisión preventiva. Se señaló que se ha abusado de la prisión preventiva y sobre qué pasa con las personas que al final quedan absueltas; las autoridades acordaron mostrar en qué consiste lo que ellos están proponiendo, cómo conciliar entre esa circunstancia que representan las víctimas de delito y las víctimas de violación a derechos humanos; por parte de la Comisión se precisó que la postura institucional es la de defender a todas las personas. La consejera MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI felicitó al titular de la **CNDH** por haber elevado la voz en el seno de la **CONAGO** con relación a este tema, porque en el imaginario colectivo y en los medios de comunicación se ha equiparado el tema de seguridad con prisión, situación que es grave y preocupante; la Comisión ha comprobado y demostrado cómo las prisiones no son lugares seguros ni resuelven el tema de la seguridad; sugirió que la Comisión pudiera empezar una campaña para desmontar esta ecuación de seguridad y prisión, o sea, que entre más prisión hay más seguridad, porque con los acontecimientos en los centros penitenciarios se demuestra día a día que no es verdad. Apoyó la idea de que la Comisión debe incrementar su presupuesto en materia de comunicación y hacer un gran esfuerzo en educación o reeducación de la ciudadanía porque las situaciones son más graves y se está en un retorno cada vez mayor autoritarismo. La consejera

MARÍA OLGA NORIEGA SÁENZ comentó que lo que no se ha sabido implementar son las medidas cautelares, ya que, si las medidas cautelares funcionan, no tendría por qué haber prisión preventiva. Señaló que los mecanismos alternos de solución de controversias se han centrado en la reparación del daño a lo económico únicamente, y no han volteado a ver a la justicia restaurativa; lo que parece indicar que se copió todo del sistema chileno, con una reparación del daño económico con convenios, acuerdos a quien nadie les da seguimiento y con los que la víctima queda revictimizada, nunca se le paga la reparación del daño y con lo que el sistema penal vuelve al autoritarismo, insiste en pedir penas más altas, se regresa a este populismo penal; mientras no se repare el daño en la cuestión económica y de manera restaurativa, que va desde la prevención del delito, hasta la reinserción social de la víctima y del victimario, se tendrán estos debates de autoritarismo de dejar en libertad y así reiteradamente, con lo que se continuará con un 98 por ciento de impunidad que no cambia el sistema inquisitivo mixto, y ahora, el sistema acusatorio. Los mecanismos alternos de solución de controversia, están siendo implementados de manera equivocada, y en este asunto la **CNDH** puede tener bastante incidencia, ya que se está invitando a participar más, se está centrando en lo que verdaderamente importa durante el diálogo, que son las medidas cautelares y los mecanismos alternos bien implementados. El presidente comentó que el sistema penal se tiene que ver integralmente, ya que ninguna justicia penal va a estar completa si no se atiende lo de los penales. El Sistema de Justicia Penal Acusatorio no busca eliminar la prisión preventiva, sino racionalizarla, y un aspecto importante es el tema de los operadores del sistema, es decir, si están mal integradas las carpetas está fallando la operación de quienes tienen que integrarlas bien; destacó que no se van a sacrificar derechos por inoperancia de los operadores. Comentó que la Ley SB4 entrará en vigor a partir del primero de septiembre y con ella se ocupará mucho el tema relacionado con las personas migrantes; la **CNDH** ha implementado una solicitud de cautelares a la Comisión Interamericana al tratarse de una ley ambigua dado que es muy genérica, y como se sabe, Estados Unidos de América no se ha suscrito a muchas de las convenciones, por lo tanto, se pretende alzar la voz para que los actores indicados lleven el asunto a los tribunales correspondientes.

Al no haber otro tema que tratar, se levantó la sesión a las 14:12 horas del día de la fecha.

**Lic. Luis Raúl González Pérez**  
Presidente

**Lic. Joaquín Narro Lobo**  
Secretario Técnico del Consejo  
Consultivo

Esta hoja de firmas (1/7) corresponde al acta de la Sesión Ordinaria número 359 del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos celebrada el día 14 de agosto del año 2017.