

EXIGIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES MEXICANAS DE DERECHOS HUMANOS

Miguel CONCHA MALO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno de México y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. III. *Propuestas de reformas constitucionales de las organizaciones civiles en materia de derechos humanos*. IV. *Modificaciones y acotaciones introducidas en el último momento por el Ejecutivo Federal en la iniciativa de reformas a la Constitución en materia de derechos humanos que envió al Senado*. V. *Conclusión*. VI. *Anexo*.

I. INTRODUCCIÓN

Dentro de sus actividades ordinarias de defensa y promoción de los derechos humanos, desde hace más de diez años las organizaciones civiles han venido trabajando cada vez más por su exigibilidad y mejor garantía en el marco jurídico nacional, comenzando por la Constitución Política de la República. A ello se debe que en los últimos dos años han estado en capacidad de sugerir propuestas a distintas iniciativas de reformas promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación. A ello se debe también su colaboración activa en la elaboración del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos, que el titular de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México entregó el pasado 8 de diciembre en la residencia oficial de Los Pinos.

Por razones de brevedad, me limitaré en esta oportunidad a referirme a las propuestas de reformas que estas organizaciones hicieron este año, para

* Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O. P.", A. C.

ampliar y mejorar en la Constitución el reconocimiento de los derechos humanos y su garantía, y que lamentablemente en forma por demás imprevista, sorpresiva y desagradable fueron modificadas y acotadas por el Ejecutivo Federal en la iniciativa que envió al Senado el 26 de abril pasado, luego de un largo proceso de consulta y de trabajo conjunto con algunas de estas organizaciones de la sociedad civil. En anexo me permito adjuntar en forma clasificada una larga serie de propuestas de reformas constitucionales, legales e institucionales, que muchas de estas organizaciones hicieron para la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, convocada recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Me he permitido sugerir a los organizadores de estas Quintas Jornadas que también en un anexo de la Memoria de las mismas se publique el Memorándum al Congreso de la Unión, que la organización Amnistía Internacional envió al Congreso de la Unión el pasado 28 de septiembre, sobre las reformas que en materia constitucional y del sistema de justicia penal envió el Ejecutivo al Congreso entre marzo y abril pasados, pues todas sus consideraciones y recomendaciones coinciden con las que han hecho muchas de las organizaciones civiles que en México defienden y promueven los derechos humanos. Amnistía Internacional expresa además que “cree que una coordinación y consulta más amplias y efectivas de las propuestas con la sociedad civil y otros agentes importantes, como el poder judicial y los partidos políticos, habrían contribuido a garantizar el consenso en torno a reformas claves antes de su presentación al Congreso”.

Para desarrollar de manera sucinta el tema, nos referimos en primer lugar al Acuerdo de Cooperación Técnica que firmaron el gobierno mexicano y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), a instancias de las organizaciones civiles nacionales, para elaborar un programa nacional en la materia, que sienta las bases para una política de Estado en derechos humanos en México. Enseguida hablaremos de las propuestas de reforma que hicieron las organizaciones mexicanas, integrantes del Comité de Enlace con el ACNUDH para el Acuerdo de Cooperación Técnica, con el fin de ampliar y reforzar el reconocimiento y las garantías de cumplimiento de los derechos humanos en la Constitución. Abordaremos posteriormente las modificaciones y acotaciones que en el último momento introdujo en su iniciativa el Ejecutivo Federal, subrayando las diferencias sustantivas con la iniciativa elaborada con las organizaciones civiles. Finalmente haremos una consideración sobre la importancia de que en el Congre-

so de la Unión se tengan otras iniciativas que garanticen mejor en la Constitución el cumplimiento de los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos ratificados por México, pues hasta el momento no se ha sabido que el Poder Ejecutivo haya enviado a la Cámara de Senadores una iniciativa complementaria que enmienda la ya presentada, como se le solicitó públicamente desde el 29 de abril, con el fin de devolverle al menos el contenido acordado con las organizaciones civiles que participaron en su elaboración. Al contrario, pareciera que en las reformas constitucionales que se mencionan como propuestas durante la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos en curso, es únicamente la iniciativa anteriormente mencionada la que se tiene contemplada.

II. ACUERDO DE COOPERACIÓN TÉCNICA ENTRE EL GOBIERNO DE MÉXICO Y EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Con base en los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Asamblea General decidió establecer desde 1955 un programa que contemplara la realización de acuerdos de cooperación técnica en países que así lo solicitaran. Este programa ha realizado acuerdos en diversos países. Desde 1993 esta cooperación se realiza a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

Los acuerdos de cooperación técnica sobre derechos humanos son servicios de asesoramiento que buscan fortalecer las instituciones nacionales de los países, a través de la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en la legislación y en las políticas nacionales, entre otras medidas.

Dichos acuerdos no pretenden ser sustitutivos de las instituciones nacionales, sino complementarios, y por lo tanto no reducen la responsabilidad de rendición de cuentas de los propios gobiernos, por la situación de los derechos humanos en sus respectivos países. Tampoco eximen a los gobiernos de su obligación en el cumplimiento de las recomendaciones y compromisos internacionales que en materia de derechos humanos hayan adquirido.

En junio de 1998, durante el gobierno del ex presidente Ernesto Zedillo, y como resultado del trabajo de varios años de las organizaciones civiles de

derechos humanos, la entonces alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señora Mary Robinson, decidió ofrecer a México apoyo técnico, señalando que “La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos está preparada para brindar asistencia al Gobierno, para cumplir con sus obligaciones bajo los Convenios Internacionales y otros tratados de derechos humanos que ha ratificado, incluyendo la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales”. Desde entonces las organizaciones civiles mexicanas e internacionales exigieron al gobierno mexicano la celebración de un acuerdo de cooperación técnica en materia de derechos humanos.

Como resultado, en noviembre de 1999, durante la visita de la señora Robinson a México, el entonces presidente, Ernesto Zedillo, firmó un memorando de intención para la realización de un programa de cooperación técnica entre el Alto Comisionado y el gobierno mexicano. Sin embargo, no se llegó a concretar dicho acuerdo durante esa administración.

El 2 de diciembre de 2000, y como uno de sus primeros actos de gobierno, el presidente Vicente Fox firmó la primera fase del Programa de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado, manifestando su compromiso con los derechos humanos. El día anterior la señora Robinson se reunió con once organizaciones civiles, entre ellas tres redes de organizaciones, para invitarlas a formar parte del programa del acuerdo, a través de la conformación de un comité de enlace de organizaciones civiles con la oficina del ACNUDH. Actualmente dicho comité se ha ampliado a diecisiete organizaciones.

Entre febrero y agosto de 2001 se ejecutó la primera fase del Acuerdo de Cooperación Técnica, la cual consistió en:

- Entrenamiento médico en el diagnóstico de la tortura.
- Curso de entrenamiento para la investigación forense de la tortura.
- Formulación de un proyecto para el fortalecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a realizarse en la segunda fase del Acuerdo.
- Seminario sobre los mecanismos de protección de los derechos humanos para organizaciones civiles que trabajan temas indígenas.

En abril de 2002 se firmó la segunda fase del Acuerdo, en el que se reconoce que “un gran número de reconocidas organizaciones de la sociedad civil mexicana e internacional han venido expresando sus preocupaciones sobre la situación de los derechos humanos en México. Dichas preocupaciones han sido tomadas en consideración por los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos”. Según el Acuerdo firmado, la segunda fase del programa tendrá una duración de tres años, por lo que la oficina del ACNUDH y el gobierno de México acordarán las actividades a realizar año con año.

En este contexto, el gobierno de México invitó a la oficina del ACNUDH a establecer una oficina propia en México, cuyo mandato fuera la representación de la Oficina del Alto Comisionado en la coordinación de los programas de cooperación en el país, y en todos aquellos aspectos relativos al mandato del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El 3 de diciembre de 2002 el Senado de la República aprobó el establecimiento de esta oficina, cuyo primer titular es el señor Anders Kompass, de nacionalidad sueca.

Al mismo tiempo se firmó un Acuerdo Marco de Cooperación con la oficina del ACNUDH, con el objetivo de “institucionalizar las relaciones entre las Partes, mediante la instrumentación de programas de cooperación de largo plazo, que incidan en la protección de los derechos humanos, definidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los Instrumentos internacionales en la materia”.

Para el primer año de la segunda fase del Acuerdo se contempló

- La elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, que permita el diseño de un Programa Nacional de Derechos Humanos.
- El fortalecimiento de la CNDH.
- El combate a la tortura y otros abusos físicos (seguimiento de la primera fase).
- Los derechos de los pueblos indígenas.

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos que se elaboró es un de los elementos fundamentales del Acuerdo, ya que dicho diagnóstico tuvo que identificar las causas estructurales que propician las violaciones a los derechos humanos, así como las necesidades y posibles

soluciones para mejorar la situación, con el fin de contar con las bases necesarias para la integración de una nueva política de Estado en materia de derechos humanos. Dicho diagnóstico también debe servir como insumo básico para la identificación de prioridades de las fases subsecuentes de la cooperación técnica del ACNUDH con el gobierno mexicano, o bien de las agencias y organismos de Naciones Unidas acreditados en México. Asimismo, dicho diagnóstico tiene que servir también como base para la elaboración de un Programa Nacional de Derechos Humanos, teniendo en cuenta los estándares internacionales de su cumplimiento, así como una concepción integral e indivisible de los mismos.

Para ello se conformó un equipo de expertos nacionales seleccionados por el representante del Alto Comisionado en México, compuesto por los doctores Sergio Aguayo, Isidro Cisneros, Clara Jusidman y el licenciado Miguel Sarre, quienes contaron tanto con el apoyo del gobierno como con el de las organizaciones civiles de derechos humanos, en particular aquellas que conformaron el Comité de Enlace.

Además de los informes, observaciones y recomendaciones de los diferentes mecanismos intergubernamentales de derechos humanos y de las organizaciones nacionales e internacionales, se desarrollaron en México una serie de seminarios regionales, en los que muchas otras organizaciones de la sociedad civil participaron proporcionando mayor información, análisis y recomendaciones más precisas, que se pudieron incorporar en el diagnóstico.

El primero de los seminarios se llevó a cabo el 17 y 18 de julio del 2003 en la ciudad de Oaxaca; el segundo en Ciudad Juárez, Chihuahua, el 31 de julio y 1o. de agosto; el tercero tuvo lugar en Guadalajara el 7 y 8 de agosto de ese mismo año, y el cuarto en el Distrito Federal el 14 y 15 de agosto de 2003. Un borrador de dicho diagnóstico fue discutido en un foro realizado en el Distrito Federal el 27 de octubre siguiente, con numerosas organizaciones civiles y sociales de todo el país. El texto definitivo fue entregado al Ejecutivo Federal el 8 de diciembre del año pasado. Como mencionamos al principio, actualmente se está en el proceso de elaboración de un Programa Nacional de Derechos Humanos, en el que también participan algunas de las organizaciones del Comité de Enlace, que tiene como insumo básico el diagnóstico anteriormente mencionado.

III. PROPUESTAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En este marco, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, convocó a una mesa de trabajo sobre reforma del Estado a las organizaciones civiles de derechos humanos que forman parte con derecho de voz de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (Comisión Intersecretarial), reestructurada luego de la firma de la segunda fase del Acuerdo de Cooperación Técnica, con el fin de elaborar una iniciativa de reformas constitucionales y legales en materia de derechos humanos. Las organizaciones del Comité de Enlace con la Oficina del ACNUDH en México participaron activamente en la elaboración de varios documentos sobre reforma del Estado y derechos humanos, reforma del Estado y principios generales de los derechos humanos, conciliación del derecho internacional con el derecho interno en el sistema jurídico mexicano, reforma del Estado en materia de procuración de justicia, reforma del Estado en materia de administración de justicia y reforma del Estado en materia del sistema penitenciario. Propusieron una serie de iniciativas de reformas mínimas, que si bien no representaban a su juicio una reforma integral, abrían la puerta a un proceso para establecer en la Constitución los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Después de meses de diálogo entre las dependencias de gobierno, sectores académicos y organizaciones de la sociedad civil, en el que se tuvieron en cuenta las Constituciones de distintos países, el derecho internacional de los derechos humanos y estudios comparados de los diferentes sistemas de incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos a la legislación nacional, se logró un consenso para armonizar de manera más rigurosa y explícita a éstos con el orden jurídico constitucional. La iniciativa de reforma que se sugirió consistió en adicionar al artículo 133 de la Constitución el párrafo siguiente:

Los derechos reconocidos en los tratados internacionales que contengan normas de derechos humanos, que sean celebrados y aprobados conforme al párrafo anterior (es decir, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado), forman parte integral de esta Constitución y complementan y adicionan las garantías individuales en ella establecidas; en caso de contradicción, dichos derechos serán interpretados de confor-

midad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México.

A pesar de la satisfacción que esta propuesta causó en todos los participantes, el Ejecutivo Federal decidió no presentarla al Senado, argumentando que los mismos objetivos podrían lograrse con una serie de reformas constitucionales más amplias. Para ello, el Pleno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos tomó el 12 de septiembre de 2003 el acuerdo de incorporar en la Constitución los derechos humanos regulados en los tratados internacionales ratificados por México. Cabe sin embargo hacer notar que el 8 de diciembre de ese mismo año la Comisión referida acordó igualmente elaborar el Programa Nacional de Derechos Humanos, teniendo en cuenta el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la Oficina del ACNUDH, y que éste en la primera de sus propuestas particulares normativas pide:

Adoptar en el texto constitucional el principio por el cual se establece la primacía de los tratados que componen el derecho internacional de los derechos humanos en los casos en que éste concede mayor protección a las personas, y continuar los trabajos de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos para elaborar la propuesta.

Teniendo en cuenta todo esto, las organizaciones civiles de derechos humanos que trabajaron posteriormente en la Subcomisión de Armonización de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos con el marco jurídico nacional (Subcomisión de Armonización Legislativa) acordaron con la Secretaría de Gobernación una serie de iniciativas de reformas mínimas, que consistieron en modificaciones y adiciones a los artículos 1o., 3o., 14, 22, 33, 89, 102, 103 y 105 de la Constitución. El contenido de estas propuestas contemplaban los siguientes puntos:

- Designar al título primero, capítulo I de la Constitución con el nombre “De las garantías individuales y los derechos humanos”.
- Incluir expresamente en el artículo 1o. de la Constitución el reconocimiento de que el Estado mexicano garantizará la protección de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que ha ratificado, así como el reconocimiento del principio de prevalencia en

la interpretación de lo que más favorezca en materia de derechos humanos a los individuos y colectivos.

- Mencionar expresamente en el artículo 3o. que la educación que imparta el Estado tenderá también a desarrollar y fomentar el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género y la diversidad cultural.
- Prohibir expresamente en los artículos 14 y 22 la pena de muerte, así como en este último la tortura o cualquier trato cruel, inhumano o degradante.
- Reconocer en el artículo 33 el derecho de garantía de audiencia de los extranjeros que podrían ser expulsados del territorio nacional.
- Incorporar expresamente en el artículo 89 la responsabilidad del presidente de la República de promover y defender los derechos humanos en la conducción de la política exterior del país.
- Otorgar en el artículo 102, apartado B, competencia en materia laboral a los organismos públicos de protección de los derechos humanos.
- Otorgar en el artículo 103 competencia a los tribunales federales para conocer sobre controversias por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales, o los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.
- Otorgar en el artículo 105 a los titulares de los organismos públicos de protección de los derechos humanos, facultad para ejercitar acciones de inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como leyes federales y locales que vulneren la protección constitucional de los derechos humanos.

Como afirmamos más arriba, lamentablemente y en forma por demás sorpresiva y desagradable, el 26 de abril pasado el Ejecutivo Federal firmó y envió al Senado una iniciativa de reformas constitucionales, que se alejan sustancialmente de la letra y el espíritu de las propuestas contenidas en la iniciativa acordada con las organizaciones civiles de derechos humanos. Fue por ello que como signo de protesta, las organizaciones civiles que participan en el Comité de Enlace no asistieron al acto protocolario de la firma de esta iniciativa en Los Pinos.

IV. MODIFICACIONES Y ACOTACIONES INTRODUCIDAS EN EL ÚLTIMO
MOMENTO POR EL EJECUTIVO FEDERAL EN LA INICIATIVA
DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE DERECHOS
HUMANOS QUE ENVIÓ AL SENADO

Para ilustrar mejor estos cambios, presentamos a continuación un cuadro comparativo elaborado por las organizaciones civiles.

| <i>Propuesta consensada en el grupo de reforma del Estado (Comisión de Política Gubernamental)</i> | <i>Iniciativa firmada por el presidente y presentada al Senado</i> | <i>Diferencias entre la propuesta consensada y la firmada</i> |
|---|--|--|
| Título primero, Capítulo I De los derechos humanos y las garantías individuales | Título primero Capítulo I De los derechos fundamentales | Denominación del título |
| Artículo 1o. ... El Estado mexicano garantizará la protección de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por éste. En la protección de estos derechos prevalecerá, en cuanto a su interpretación, lo que más favorezca al individuo. | Artículo 1o. ... Los derechos humanos son reconocidos por esta Constitución y su protección se realizará en los términos establecidos en la misma. | Eliminación de la garantía de proteger derechos humanos reconocidos en los tratados (afectando la jerarquía de los mismos). Supresión del principio de interpretación más favorable. Reconocimiento de los “derechos humanos”, pero sin que el estatus actual cambie, debido a la fórmula de protección “en los términos establecidos en la Constitución”. |

| <i>Propuesta consensada en el grupo de reforma del Estado (Comisión de Política Gubernamental)</i> | <i>Iniciativa firmada por el presidente y presentada al Senado</i> | <i>Diferencias entre la propuesta consensada y la firmada</i> |
|--|---|---|
| <p>Artículo 3o. ... La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género, el respeto a la diversidad cultural y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p> | <p>Artículo 3o. ... La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p> | <p>Eliminación del “respeto a la diversidad cultural” como base de la educación que imparta el Estado mexicano.</p> |
| <p>Artículo 14 ... Nadie podrá ser privado (se elimina “de la vida”) de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.</p> | <p>Artículo 14 ... Nadie podrá ser privado (se elimina “de la vida”) de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.</p> | <p>Ninguna.</p> |

| <i>Propuesta consensada en el grupo de reforma del Estado (Comisión de Política Gubernamental)</i> | <i>Iniciativa firmada por el presidente y presentada al Senado</i> | <i>Diferencias entre la propuesta consensada y la firmada</i> |
|---|--|---|
| <p>Artículo 22 Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación y de infamia, la tortura o cualquier trato cruel, inhumano o degradante, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentes.</p> <p>... (Se deroga párrafo cuarto).</p> | <p>Artículo 22 Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentes.</p> <p>... (Se deroga párrafo cuarto).</p> | <p>Eliminaron la prohibición de la tortura o cualquier trato cruel, inhumano o degradante.</p> |
| <p>Artículo 33 Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Para el ejercicio de esta facultad, la ley establecerá un proceso previo, en el que se respete la garantía de audiencia.</p> | <p>Artículo 33 Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente por representar una amenaza de Seguridad Nacional en los casos que determine la ley.</p> | <p>Eliminan la obligación del Ejecutivo de seguir un juicio previo en donde se respeten las garantías de audiencia, a cualquier extranjero para abandonar el país.</p> <p>Incluyen, en una propuesta en materia de derechos humanos, el concepto de “seguridad nacional”.</p> |

| <i>Propuesta consensada en el grupo de reforma del Estado (Comisión de Política Gubernamental)</i> | <i>Iniciativa firmada por el presidente y presentada al Senado</i> | <i>Diferencias entre la propuesta consensada y la firmada</i> |
|---|--|---|
| <p>Artículo 89</p> <p>...</p> <p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales; y la promoción y defensa de los derechos humanos.</p> | <p>Artículo 89</p> <p>...</p> <p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales; y la protección de los derechos humanos.</p> | <p>Redacción.</p> |

| <i>Propuesta consensada en el grupo de reforma del Estado (Comisión de Política Gubernamental)</i> | <i>Iniciativa firmada por el presidente y presentada al Senado</i> | <i>Diferencias entre la propuesta consensada y la firmada</i> |
|---|---|--|
| <p>Artículo 102 B. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales (se suprimen laborales). Las Constituciones locales, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al establecer la regulación de los organismos de protección de los derechos humanos, garantizarán su autonomía siguiendo los principios que esta Constitución establece para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</p> | <p>Artículo 102 B. En las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, de conformidad con los principios que esta Constitución establece para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</p> | <p>La CNDH continúa careciendo de competencia en materia laboral.</p> |
| <p>Artículo 103 ... I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales o los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.</p> | <p>Artículo 103 ... I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales o los derechos humanos.</p> | <p>Eliminan la posibilidad de iniciar un juicio de amparo por violaciones a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. Incluyen la posibilidad de iniciar un juicio de amparo por violación a los “derechos humanos”. Esto, interpretado armónicamente con la fórmula del artículo primero, hace que el estatus actual no cambie.</p> |

| <i>Propuesta consensada en el grupo de reforma del Estado (Comisión de Política Gubernamental)</i> | <i>Iniciativa firmada por el presidente y presentada al Senado</i> | <i>Diferencias entre la propuesta consensada y la firmada</i> |
|--|--|---|
| <p>Artículo 105</p> <p>II.</p> <p>g) El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes federales o locales que vulneren la protección constitucional de los derechos humanos.</p> <p>h) Los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de cada una de las entidades federativas exclusivamente en contra de leyes expedidas por la legislatura local que vulneren la protección constitucional a los derechos humanos.</p> | <p>Artículo 105</p> <p>II.</p> <p>e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;</p> <p>f) ...</p> <p>g) El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes federales o locales que vulneren derechos humanos, y</p> <p>h) Los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de cada una de las entidades federativas, exclusivamente en contra de leyes locales que vulneren derechos humanos.</p> | <p>Incluyen el inciso e.</p> |

Sin haber sido discutidas y consensuadas en la mesa de trabajo sobre reforma del Estado ni en la Subcomisión de Armonización Legislativa de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, el Ejecutivo añadió otras iniciativas de reforma a los artículos 15, 73 y 105. Éstas son las siguientes:

Artículo 15

Las autoridades protegerán los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en las demás disposiciones del orden jurídico mexicano conforme a lo establecido en esta Constitución.

Artículo 73

I. a XX.

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar las sanciones que por ellos deban imponerse.

Asimismo, las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común relacionados con violaciones a los derechos humanos, cuando estas trasciendan el ámbito de los estados o del Distrito Federal, en los términos que establezca la ley.

Artículo 105

II... e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

No obstante que el Ejecutivo Federal, a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, ha pretendido justificar ante las organizaciones civiles los cambios introducidos a última hora, según se dijo por el Jurídico de la Presidencia, a los artículos 1o., 15 y 103, argumentando que con ellos “se reconocen y protegen a través del juicio de amparo y por encima de la ley los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales y en cualquier otra fuente (*v. gr.* Costumbre internacional, Constituciones locales, etcétera)”, y que “implícitamente” se establece el principio *in dubio pro homine*, las organizaciones civiles de derechos humanos consideran lo siguiente:

1. *Incorporación de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales*

Con relación a los cambios a los artículos 1o. y 103, se hace notar que si bien hacen alusión expresa al término “derechos humanos”, las iniciativas de reformas propuestas resultan inoperantes y no cambian en nada la situación existente, porque en la iniciativa de reforma al artículo 1o. se establece que los derechos humanos serán protegidos en los términos establecidos en la Constitución. Se considera que si la protección de los derechos humanos debe hacerse conforme a lo establecido en la misma, y en ésta no se hace ningún cambio significativo, dándole por ejemplo una jerarquía igual o mayor a los tratados internacionales en materia de derechos humanos con respecto a la Constitución, o bien obligando a la interpretación de la Constitución por parte de las autoridades conforme a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea parte, apli-

cando así el criterio de prevalencia en lo que más favorezca al individuo, todo se reduce a la situación actual, es decir, a las garantías individuales y medios de defensa ya previstos en la Constitución. Lo que se hace es equiparar “derechos humanos” con “garantías individuales”.

Por eso, la fórmula que se había consensuado proponía el reconocimiento explícito de los derechos humanos en los tratados internacionales de la materia. Dicha fórmula, ubicada en la reforma a los artículos 1o. y 103, lograba dar una jerarquía igual o superior a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, obligaba a las autoridades a cumplir lo establecido en ellos y establecía el principio de interpretación más favorable. Ampliaba además los derechos humanos ya reconocidos en la Constitución como garantías individuales, porque aquellos derechos humanos consagrados en tratados internacionales y no en la Constitución, o en su defecto reconocidos en la Constitución, pero ampliados en tratados internacionales, entrarían a formar parte de la misma.

Por otro lado, la iniciativa de la Presidencia de la República establece la posibilidad de iniciar un juicio de amparo por violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, para saber qué debe entenderse en esta iniciativa por un derecho humano como materia de juicio de amparo, hay que acudir necesariamente a lo que se propone en la reforma propuesta al artículo primero, el cual remite a lo que establece la Constitución. Ya hemos dicho que ello restringe el alcance del concepto derechos humanos a las garantías individuales.

La reforma propuesta al artículo 15 es la única que alude expresamente a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, al establecer que “las autoridades protegerán los derechos humanos reconocidos en los tratados y en las demás disposiciones del orden jurídico mexicano”. La parte final de la reforma propuesta, “conforme a lo establecido en esta Constitución”, es lo que hace inoperante a la reforma, ya que si bien está haciendo explícita una obligación de las autoridades, al remitirla al igual que en la reforma propuesta al artículo 1o.— a “lo establecido en la Constitución”, permite que cualquier autoridad pueda alegar el incumplimiento de un derecho humano establecido en un tratado internacional, por tener menor jerarquía que la Constitución. Argumentación presentada frecuentemente. De esta forma las autoridades seguirán bajo el mismo régimen.

2. Prohibición de la tortura o cualquier trato cruel, inhumano o degradante

En la propuesta consensuada de reforma al artículo 22, además de la prohibición de la pena de muerte, se incluía expresamente la prohibición de la tortura o cualquier trato cruel, inhumano o degradante.

3. Juicio previo a extranjeros

Después de haber llegado al consenso de establecer por parte del Ejecutivo Federal la obligación de llevar a cabo un juicio previo, en el que se respetara la garantía de audiencia, como un derecho humano del que nadie debe ser privado, se decide cambiar totalmente la propuesta de iniciativa de reforma al artículo 33, dejando intacta la facultad del presidente de la República de expulsar sin juicio previo a los extranjeros, en los casos de amenaza a la seguridad nacional. Resulta ya de por sí preocupante que en una reforma en materia de derechos humanos se hable de seguridad nacional, sobre todo cuando en el país no existe todavía una ley específica al respecto, debido a que ello no constituye una ampliación en el ejercicio de los derechos humanos, sino, por el contrario, una restricción a los mismos. Pero además no es posible entender de qué forma va a determinarse si ésta se afecta, si no es por medio de un juicio previo, en el que se garantice el derecho de audiencia.

4. Competencia de los organismos públicos de derechos humanos en materia laboral

En la iniciativa de reforma al artículo 102 B de la Constitución se suprimió la competencia otorgada a los organismos públicos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos de conocer de casos de violaciones a los derechos humanos en materia laboral, como se había acordado teniendo en cuenta la demanda de muchas organizaciones civiles y sociales.

5. Acciones de inconstitucionalidad por parte de los organismos públicos de protección a los derechos humanos

En cuanto a la iniciativa de reforma al artículo 105, que otorgaría a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos locales

de derechos humanos, en sus respectivas competencias, facultad para ejercer acciones de inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes federales o locales, o leyes expedidas por la legislatura local, que vulneren la protección constitucional de los derechos humanos, se dejó exclusivamente la facultad de que procedieran en caso de que “vulneren derechos humanos”. Es importante leer esta modificación conforme a lo que arriba hemos indicado a propósito de los cambios a las iniciativas de reforma a los artículos 1o. y 103.

V. CONCLUSIÓN

Como expresamos más arriba, es lamentable que hasta el momento en que se escribe esta ponencia no se ha sabido que el Ejecutivo Federal haya enviado al Senado una iniciativa complementaria que enmiende a la iniciativa de reformas que ya presentó desde el 26 de abril, con el fin de devolverle al menos el contenido acordado con las organizaciones civiles de derechos humanos que participaron en su elaboración. Además de que a nuestro parecer ello constituye una incongruencia con lo acordado el 8 de diciembre del año pasado por el pleno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, en el sentido de que la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos se ajustaría a lo recomendado y propuesto en el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, que expresamente pide en la primera de sus propuestas particulares que se adopte en el texto constitucional “el principio por el cual se establece la primacía de los tratados que componen el derecho internacional de los derechos humanos en los casos en que éste concede mayor protección a las personas”, se ha puesto también en riesgo la confiabilidad de la sociedad civil en la voluntad política comprometida por el Ejecutivo de proteger los derechos humanos a nivel nacional, así como su carácter de interlocutor válido para las organizaciones civiles. Es por ello importante que en el Congreso se discutan todas las iniciativas que sabemos se han presentado en esta materia por parte de los diferentes partidos y grupos parlamentarios, y que las organizaciones civiles continúen en su esfuerzo de ser tomados por ellos como interlocutores válidos, para hacer avanzar las mejores y más completas.

VI. ANEXO

PROPUESTAS DE CAMBIOS CONSTITUCIONALES, LEGALES
E INSTITUCIONALES QUE LAS ORGANIZACIONES CIVILES
DE DERECHOS HUMANOS MEXICANAS HICIERON
PARA CONSULTA NACIONAL SOBRE UNA REFORMA
INTEGRAL Y COHERENTE DEL SISTEMA DE IMPARTICIÓN
DE JUSTICIA EN EL ESTADO MEXICANO, CONVOCADA
POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Nota: Algunas de estas propuestas ya habían sido presentadas en el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

1. *Autonomía del Ministerio Público y debido proceso*

- 1) Establecer constitucionalmente la autonomía del Ministerio Público (siempre y cuando se establezca previamente un sistema procesal de corte acusatorio).
- 2) Diseñar las normas que permitan dotar al organismo público autónomo del Ministerio Público, de los agentes de investigación que requiera para el cumplimiento de su función, sin que los mismos constituyan una corporación alterna, como es el caso de la Agencia Federal de Investigaciones.
- 3) Reformar radicalmente el sistema procesal penal a fin de eliminar totalmente las atribuciones parajurisdiccionales del Ministerio Público en el desahogo y valoración de los medios de prueba.
- 4) Realizar cambios legislativos para que las fases de investigación e instrucción de los delitos se separen y no sea el Ministerio Público la entidad encargada de investigar e instruir. En este sentido, debe facultarse a los particulares para que éstos se alleguen de las pruebas necesarias y eleven los casos ante el Poder Judicial y despojar al Ministerio Público del monopolio de la acción penal y la averiguación previa.
- 5) Legislar sobre las responsabilidades de los ministerios públicos respecto a la prohibición de incomunicar a los detenidos.

- 6) Legislar en materia de pruebas, para que el principio de inmediatez sólo pueda ser entendido en relación con las diligencias que se realicen ante la autoridad judicial.
- 7) Establecer la posibilidad de entablar un juicio ordinario en contra del no ejercicio de la acción penal, el archivo o la reserva de la averiguación previa, tomando en cuenta, por ejemplo, lo establecido al respecto en la legislación procesal penal del estado de Baja California.
- 8) Establecer claramente que tanto la persecución del delito, la investigación de los delitos y las detenciones sólo pueden ser realizadas por personal policiaco y no por miembros del ejército.
- 9) Derogar la Ley que Crea las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional para la Seguridad Pública a fin de que en la lucha contra la delincuencia no se incluya a la Secretaría de la Defensa Nacional ni a la Secretaría de Marina.
- 10) Hacer obligatoria la formación en el derecho internacional de los derechos humanos y su aplicación dentro del marco de la normatividad interna, a jueces, magistrados, ministros, defensores de oficio y personal auxiliar.
- 11) Establecer la publicidad de audiencia y hacerla realmente efectiva. Las excepciones deben ser taxativas y no dejarlas a la discrecionalidad del juez.
- 12) Garantizar la presencia del juez en todas las audiencias y diligencias que se sigan durante el procedimiento.
- 13) Reformar el artículo 20, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar a rango constitucional la presunción de inocencia.
- 14) Reformar la legislación a fin de que la confesión del inculcado sólo sea válida si se realiza ante el juez y en presencia de su abogado.
- 15) Introducir en el Código de Procedimientos Penales la obligación del Ministerio Público de recurrir al juez para que dirima de manera imparcial sobre la pertinencia de admitir o rechazar las pruebas de la víctima o sus familiares para salvaguardar el derecho a la procuración de justicia.

2. Un sistema penal acusatorio

La necesidad de la adopción de un sistema penal acusatorio en México es uno de los puntos que las organizaciones de derechos humanos hemos planteado desde la experiencia del trabajo cotidiano. Uno de los puntos claves a revisar son las diferencias esenciales que existen entre el sistema acusatorio y el inquisitorial, por lo menos en tres aspectos.

- 1) En el sistema acusatorio, la información obtenida en una etapa inicial de investigación es usada solamente para permitir a la autoridad persecutoria llegar a una decisión con respecto a la conveniencia de presentar cargos contra el sospechoso (con ciertas excepciones), y, por lo general, no sirve como evidencia ni se convierte en parte del expediente del caso;
- 2) En el sistema acusatorio, el establecimiento de la jurisdicción de un juez sobre el sospechoso depende de la resolución de una autoridad persecutoria independiente que presenta cargos, y
- 3) El juicio, en sí mismo, es llevado a cabo ante y en presencia continua del juez y los procedimientos son de naturaleza contradictoria o adversaria.

3. Regulación de la abogacía

- 1) Establecer criterios uniformes de calificación profesional.
- 2) Publicar un código deontológico único para el ejercicio de la profesión.
- 3) Crear una institución pública autónoma que cuente con un órgano de disciplina facultado para imponer sanciones a los abogados que incurran en conductas contrarias a la ética profesional, y supervisar los criterios de calificación.
- 4) Crear la figura del “Pro-Bono” con el fin de que abogados y bufetes jurídicos presten servicios legales gratuitos garantizando una mejor defensa.

4. Autonomía del Consejo de la Judicatura

Otorgamiento de una plena autonomía e independencia al Consejo de la Judicatura, de tal manera que sea un órgano real de administración, vigi-

lancia y disciplina del Poder Judicial Federal y que no esté sujeto a decisiones políticas o encubrimientos.

5. Fortalecimiento de la defensoría de oficio

- 1) Se debe implantar el estatuto que exige homologar el salario de los defensores de oficio en el Distrito Federal al de sus contrapartes del Ministerio Público.
- 2) Se debe reducir el número de casos que atienden los defensores públicos a fin de brindar una defensa enérgica e integral a sus representados (lo cual incluye disponer de tiempo para la preparación y estudio del caso, y su presencia en todos los procedimientos que afectan a sus clientes).
- 3) Los defensores de oficio deben tener acceso a los implementos, materiales e infraestructura básicos.
- 4) En el caso de que sea un estudiante de derecho que funja como defensor de oficio, éste debe ser supervisado por un abogado competente, quien asumirá completamente la responsabilidad de la representación del inculcado.
- 5) Debe garantizarse la independencia y la autonomía a nivel estatal de los abogados de oficio con respecto a los ministerios públicos, trasladando la oficina de la Defensoría de Oficio del Poder Ejecutivo al Poder Judicial. Un cambio similar ha ocurrido ya a nivel federal.
- 6) Se debe prohibir a los ministerios públicos asignar “personas de confianza”.
- 7) Garantía de gratuidad en la defensa a la población migrante.

6. Independencia judicial

- 1) Se deben tomar medidas para fortalecer la autonomía e independencia de la Procuraduría de Justicia respecto del Poder Ejecutivo; y al mismo tiempo limitar sus facultades a aquellas consistentes con su mandato y fortalecer la independencia y autonomía de los consejos de la Judicatura, responsables de la supervisión y disciplina de los jueces.

- 2) Se deben tomar medidas que protejan al Poder Judicial de la indebida influencia del Poder Ejecutivo a través del Ministerio Público.
- 3) Los códigos de procedimientos y las directrices éticas y profesionales para los jueces deben establecer claramente su obligación de atender audiencias y las diligencias de presentación de pruebas.
- 4) Las excepciones actuales, con relación a las declaraciones de los testigos, los argumentos verbales de las partes, etcétera, deben ser eliminadas.
- 5) Garantizar los recursos presupuestales adicionales para compensar a los jueces por el incremento de trabajo o permitir el nombramiento de jueces complementarios.

7. Juicio de amparo

- 1) La derogación de la reforma que limita dicho recurso cuando el caso ha pasado a la etapa siguiente del procedimiento.
- 2) La reducción de la carga de la prueba sobre el peticionario, en los casos de detenciones arbitrarias, para probar información que puede ser difícil de obtener, como el lugar de detención y la autoridad responsable.
- 3) Que se reforme la Ley de Amparo, de tal manera que las leyes que el Poder Judicial Federal declare como inconstitucionales, sean de aplicación general y no únicamente particular.
- 4) De igual manera, que permitan una actuación mucho más certera del Poder Judicial Federal en casos de incomunicación o detención fuera de procedimiento judicial.

8. Jurisdicción militar

- 1) Elevar a la categoría de garantía constitucional el acceso a la jurisdicción penal militar, por parte de los particulares que sean víctimas u ofendidos por actos de elementos del Ejército Militar, en concordancia con el artículo IX de la Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada de Personas.
- 2) Establecer en la jurisdicción militar el sistema acusatorio.

- 3) Restringir el alcance del concepto de actos en contra de la disciplina militar y derogar el artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar para en su lugar, establecer, de manera taxativa, los tipos penales que pueden ser materia de los juicios castrenses.
- 4) Modificar la legislación militar con el fin de establecer que ésta sólo tendrá competencia para conocer de faltas a la disciplina militar. Particularmente deberá reformarse el artículo 57 del Código de Justicia Militar para eliminar su fracción II. En ningún caso deberá considerarse la violación a los derechos humanos como violación a la disciplina militar.
- 5) Establecer el juicio de amparo en contra de las determinaciones de la justicia militar.
- 6) Realizar una reforma de las Fuerzas Armadas acorde a su naturaleza, que comprenda la eliminación de su participación en las tareas de seguridad pública y de la lucha contra el narcotráfico.
- 7) Reformar el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Secretaría de la Defensa Nacional, particularmente las fracciones II, III, IV, con la idea de eliminar los supuestos que abran las posibilidades para que el ejército participe en acciones distintas a su naturaleza. Lo anterior, no debe ser interpretado en el sentido de que el ejército no podrá realizar acciones a favor de la sociedad como lo establecido en el Plan DN-III, en caso de desastres naturales.
- 8) Reformar el artículo 21 constitucional con el fin de adicionar un párrafo séptimo, en el cual se defina que comprende la función de seguridad pública, sus objetivos. Es importante que se establezca que en el mantenimiento de la seguridad pública son las instituciones policiacas las encargadas de realizar esta función.
- 9) La reforma a la jurisdicción militar deberá contar con las características propias de una justicia de tipo administrativo y no de carácter penal.

9. Reformas generales en materia de derechos humanos

- 1) Adecuar la legislación a fin de que se reconozca la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra, de lesa humanidad y de las violaciones graves a los derechos humanos.

- 2) Modificar el artículo 33 constitucional a fin de otorgar las garantías judiciales adecuadas a los procesos de expulsión de extranjeros.
- 3) Prohibir la pena de muerte, la tortura, los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.
- 4) Reconocer en la Constitución la obligación de la reparación integral del daño.
- 5) Establecer la jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos como inmediatamente inferiores a la Constitución y superiores a cualquier otro ordenamiento jurídico, así como garantizar el cumplimiento de éstos por cualquier autoridad gubernamental.
- 6) Facultar a las comisiones públicas de derechos humanos para que puedan presentar *amicus curiae* ante los distintos juzgados y sobre las distintas materias, en aquellos casos en que haya detectado violaciones a los derechos humanos o que considere por la importancia del caso.
- 7) Introducir en los juicios constitucionales la institución y actuación del *amicus curiae* con el fin de garantizar mejor la observancia de los derechos humanos a los que se ha comprometido el Estado mexicano en las instancias internacionales.
- 8) Establecer en la legislación la obligatoriedad de las sentencias emitidas por tribunales internacionales de protección de derechos humanos.
- 9) Adoptar la legislación necesaria para que las recomendaciones de los organismos internacionales de supervisión de los derechos humanos puedan ser debidamente implementadas.
- 10) Reformar la Constitución Política, las leyes federales y locales para homologar las garantías judiciales establecidas en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos con el fin de unificar la legislación penal nacional.

10. *Corte Penal Internacional*

Aprobar la reforma al artículo 21 constitucional y establecer una ley de implementación de la Corte Penal Internacional.

11. *Medios de comunicación*

Adecuar la legislación interna a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, particularmente la Ley de Radio y Televisión, para establecer bases equitativas que garanticen el acceso de la sociedad a la operación de frecuencias de radio y televisión.

12. *Debido proceso en materia administrativa*

- 1) Derogar de la Ley General de Población lo referente a la materia migratoria y crear una ley especializada.
- 2) Realizar cambios legislativos en materia migratoria para limitar la competencia en materia de control y verificación migratoria.
- 3) Creación de estructuras cuasijurisdiccionales que garanticen el acceso a la justicia de la población migrante.
- 4) Mecanismos de aplicación para garantizar la plena eficacia de que en materia migratoria la carga de la prueba corresponda al Estado, la presunción de inocencia del migrante y definir el alcance del concepto de la flagrancia en materia migratoria, considerando sus consecuencias.