

notasestratégicas

Número 69, septiembre 2019.

Elementos clave para el análisis de la iniciativa de ley de amnistía

Ideas clave

- > La amnistía es un mecanismo jurídico que, en procesos de justicia transicional, suele ser adoptado.
- > Con el fin de evitar que la amnistía pueda convertirse en una medida violatoria de los derechos humanos, organismos internacionales protectores de derechos humanos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano han establecido criterios y estándares estrictos que regulan su validez y aplicación.
- > El Poder Legislativo es el órgano político encargado de crear el marco legal para otorgar amnistías, lo cual, para su respectivo análisis legislativo, implica considerar no sólo los estándares internacionales, sino también las particularidades del proceso de pacificación que requiere el país.

El caso específico de la aplicación de la amnistía en procesos de justicia transicional debe ser revisado con precaución, ya que requiere de un análisis detallado de los criterios que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) han establecido para permitir su uso o para considerarla impermissible. Esta nota no pretende realizar un análisis exhaustivo de tales criterios, sino conocer las características de la amnistía y sus criterios generales que, desde el derecho internacional, se han establecido para evaluar la viabilidad de su adopción. A partir de esto, este documento pretende contribuir con la identificación de elementos clave para el análisis parlamentario sobre la iniciativa de ley de amnistía del Ejecutivo Federal presentada el pasado 13 de septiembre al Congreso de la Unión.

1. Introducción

La justicia transicional¹ puede ser entendida como el “conjunto de medidas y prácticas que se adoptan toda vez que se inicia una transición política hacia la pacificación o hacia la democracia, luego de un período de dictadura, guerra civil o violencia desbordada, para enfrentar una enorme cantidad de transgresores a los derechos humanos y crímenes internacionales” (IMDHD, s/f). Las medidas más comunes de la justicia transicional que se han adoptado a través del tiempo son, por ejemplo, comisiones de la verdad, acciones penales, programas de reparación, justicia de género, reforma institucional e iniciativas de conmemoración (ICTJ, 2009:1). No obstante, es importante señalar que las medidas o mecanismos que pueden adoptarse en procesos de justicia transicional no se restringen a estos ejemplos, sino que su creación depende principalmente del contexto político y de las necesidades particulares de cada país.

2. ¿Qué es la amnistía y cuáles son sus principales características?

La amnistía es una medida jurídica que mediante ley “ordena el olvido oficial de una o varias categorías de delitos, aboliendo bien los procesos comenzados o que han de comenzar, bien las condenas pronunciadas” (IIJ, 1982a: 136). Aunque la amnistía y el indulto² tienen el mismo fin -extinguir la acción penal y las sanciones impuestas- la primera tiene como efecto “la anulación retrospectiva de la responsabilidad jurídica anteriormente determinada” (ACNUDH, 2009: 5), mientras que el indulto no suele incluir el olvido legal del hecho (Ciurlizza, 2017: 40). Además, la amnistía es una facultad del Poder Legislativo, mientras que el indulto es una prerrogativa del representante del Poder Ejecutivo, es decir, no requiere de una ley para su aplicación.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2009: 6 y 7) ha

¹ De acuerdo con el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ, por sus siglas en inglés) la justicia transicional no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos. En algunos casos, estas transformaciones suceden de un momento a otro; en otros,

pueden tener lugar después de muchas décadas (ICTJ, 2009:1).

² El indulto “consiste en un acto del ejecutivo, por el que en un caso concreto se perdona, atenúan o suspenden condicionalmente las consecuencias jurídicas de una cadena penal ejecutoria. Los procesos penales aún pendientes de resolución no pueden ser objeto del indulto” (IIJ, 1982b: 89).

identificado las siguientes características de las amnistías:

1. Su alcance se limita a la conducta durante un período determinado de tiempo y/o que implica un hecho o circunstancia específica, como un conflicto armado determinado.
2. Especifican una categoría o categorías de beneficiarios.
3. Suelen especificar, con mayor frecuencia y cada vez más, crímenes determinados o circunstancias determinadas en las cuales se obstaculiza el enjuiciamiento penal y/o las acciones civiles.
4. Excluyen cada vez más todos o algunos crímenes de derecho internacional.
5. Pueden ser consecuencia de un acuerdo de paz o de otro tipo de acuerdo negociado, como un

acuerdo entre el gobierno y los grupos de oposición o las fuerzas rebeldes.

6. Pueden ser condicionales. Por ejemplo, una amnistía encaminada a inducir a las fuerzas rebeldes a desistir de su rebelión puede disponer que se pierdan los beneficios otorgados cuando un beneficiario tome nuevamente las armas.

De acuerdo con Corcuera, el DIDH reconoce tres tipos de leyes de amnistía que pueden clasificarse en benéficas, violatorias y excepcionales (cuadro 1).

Cuadro 1. Tipos de leyes de amnistía con base en el DIDH

1. Benéficas:

Las leyes de amnistía en virtud de las cuales se extingue la acción penal y las sanciones impuestas por la comisión de delitos cuya tipificación y persecución, en sí misma, constituya una violación a algún Derecho Fundamental, son leyes que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos consideran como medidas legislativas que benefician la eficacia en el goce de los Derechos Humanos. Es decir, si una ley es en sí misma represiva y, por ejemplo, sanciona penalmente el ejercicio del derecho a la libertad de opinión, o de creencias religiosas, o de manifestación de las ideas políticas, o de reunión, etc., la ley de amnistía por la que se extinga la acción penal y por la que se libere a los presos condenados por tales delitos, tendrá como efecto subsanar lo que constituya una violación a los Derechos Humanos consagrados en los instrumentos internacionales sobre la materia. Así pues, es necesario que los Estados Partes en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos expidan este tipo de leyes, con el fin de cesar las prácticas violatorias de Derechos Humanos, y por lo tanto, pueden calificarse como leyes “buenas”. Los ejemplos típicos de este tipo de leyes son las leyes de amnistía que benefician a presos políticos o de conciencia (Corcuera, 1999: 28, 29).

2. Violatorias:

Las leyes que absuelven a violadores de derechos humanos (salvo en el caso de las llamadas leyes excepcionales) son contrarias al derecho internacional de los derechos humanos, especialmente si son promovidas por un régimen con la intención de beneficiar a los integrantes del propio régimen. Por sus características, a estas leyes se les ha denominado de “auto-amnistía”.

De acuerdo con el DIDH, el poder legislativo haría incurrir a su país en responsabilidad internacional si aprueba una ley que genere los siguientes efectos:

- i. Que el Estado no tenga la obligación de investigar y sancionar violaciones de los derechos reconocidos por las convenciones.
- ii. Que provoque una actuación del Estado que implique que la violación de los Derechos Humanos quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos.
- iii. Que reproduzca decisiones judiciales de sobreseimiento definitivo en las causas criminales abiertas por las violaciones de los Derechos Humanos reconocidos en las Convenciones.
- iv. Que impidan o que hagan extremadamente difícil la conducción de las investigaciones en los procedimientos tendientes a obtener reparación del daño causado por las violaciones de Derechos Humanos.
- v. Que no se reconozcan los nombres de los responsables, de forma que, legalmente, éstos sean considerados como si no hubieran cometido acto ilegal alguno, con la consecuente imposibilidad, no sólo de ser castigados penalmente, sino de ser condenados a la reparación del daño causado por las violaciones cometidas por ellos.

En tal virtud, la aprobación de una ley de amnistía de esta clase no solamente haría incurrir al Estado en cuestión en responsabilidad internacional por la sola expedición de la ley, sino, su aplicación por los demás órganos del Estado constituiría actos violatorios a las disposiciones de los tratados internacionales sobre Derechos Humanos de los que se forme parte (Corcuera, 1999: 29 - 31).

3. Excepcionales

Se considera como “excepcionales” a las leyes de amnistía que, a pesar del “mal” que producen al absolver a violadores de Derechos Humanos, se consideran “necesarias” para crear condiciones propicias para el logro de un acuerdo de paz o, una vez logrado éste, para favorecer la reconciliación nacional. En este último caso, normalmente, la expedición de este tipo de leyes queda establecido como una de las condiciones para la celebración de los convenios de paz. Por tanto, esta clase de leyes pueden ser consideradas como un “mal necesario” pues el principio general es que los responsables de violaciones graves de Derechos Humanos no deben quedar impunes y las víctimas deben tener acceso a la justicia y a la reparación del daño. Para que estas leyes puedan ser admisibles, deben reunir ciertos requisitos (Corcuera, 1999: 31 y 32):

- i. Que sean consecuencia de una negociación real entre los sectores que conformen algún conflicto interno que pretenda resolverse pues, de ser iniciativa unilateral del poder estatal, se convertirían en leyes de “auto-amnistía”, de las referidas en el punto dos, y por lo tanto absolutamente incompatibles con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos;
- ii. Los autores de crímenes graves según el Derecho Internacional no se pueden beneficiar de una amnistía mientras el Estado no haya satisfecho sus obligaciones de investigar sobre las violaciones, de tomar medidas para detener a sus autores, de asegurar a sus víctimas las vías de recursos eficaces y la reparación de los prejuicios sufridos, y de tomar todas las medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones;
- iii. No deben afectar de manera alguna el derecho de las víctimas a la reparación, lo que debe incluir la posibilidad real de investigar las violaciones cometidas, a pesar de que quede extinta la responsabilidad penal.

Fuente: Elaboración propia con información de Corcuera (1999: 29 – 32).

3. Criterios generales del DIDH y del DIH en la evaluación de las amnistías

El auge de las leyes de amnistía se dio con mayor intensidad en el período de la transición democrática en diversos países de América Latina (finales de los 80 y principios de los 90). En este período, los nuevos gobiernos democráticos implementaron diversos mecanismos para lograr la pacificación y reconciliación nacional. Las víctimas exigían justicia por las graves violaciones de derechos humanos cometidas por los regímenes dictatoriales. Fue en este contexto que, en países como Argentina, Uruguay y Perú, se elaboraron y aprobaron leyes de amnistía (también reconocidas como leyes de autoamnistía y leyes de amnistía negociada³), que bajo el escrutinio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) fueron invalidadas para ser aplicadas por limitar la posibilidad de investigar, juzgar, condenar y reparar el daño causado a las víctimas (Cantón, 2011: 266). En este sentido, la Corte IDH en su sentencia de *Barrios Altos Vs Perú*, sentó una parte de los estándares más importantes en la materia:

41. Esta Corte considera que **son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos** tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

(...)

43. [...] los Estados Partes en la Convención que adopten leyes que [sustraigan de la protección judicial y del ejercicio del derecho a un recurso sencillo y eficaz], como lo son las leyes de autoamnistía, incurrir en una violación de los artículos 8 y 25 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención. Las leyes de autoamnistía conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana. **Este tipo de leyes impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a derechos humanos, ya que se obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la**

reparación correspondiente (Corte IDH, 2001: párrs. 41 y 43).

A partir de la invalidación de este tipo de leyes de amnistía en América Latina, la Corte IDH ha sentado una importante jurisprudencia en la materia, con la cual se ha establecido que la amnistía es incompatible con el DIDH cuando la realización de los derechos de acceso a la justicia y de protección judicial (contar con un recurso efectivo) se ven obstaculizados con su aplicación.

Al mismo tiempo, la interpretación continua de las diversas fuentes que componen el DIDH y el DIH han permitido que desde la ONU se establezca un conjunto de principios básicos que permiten evaluar la incompatibilidad de un proyecto de amnistía con el derecho internacional. Estos principios determinan que las amnistías son impermisibles si:

- a) Impiden el enjuiciamiento de personas que pueden resultar penalmente responsables de crímenes de guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad o violaciones graves de derechos humanos, incluidos los delitos que afecten concretamente a la mujer y la violencia de género;
- b) Interfieren con el derecho de las víctimas a un recurso efectivo, incluida la reparación, o
- c) Limitan el derecho de las víctimas y las sociedades a conocer la verdad acerca de las violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario.

Además, las amnistías que procuren restaurar los derechos humanos deben estar formuladas con miras a velar por la no limitación de los derechos restaurados ni perpetuar en algún sentido las violaciones iniciales (ACNUDH, 2009: 11).

Considerando tales criterios, la aplicación de la amnistía no está prohibida desde el derecho internacional en los procesos de pacificación o transición política; sin embargo, “para que tenga validez, deben respetar rigurosos estándares internacionales (de lo contrario), las leyes de amnistía podrían ser declaradas sin validez por tribunales nacionales e internacionales” (Cantón, 2011: 272). En este sentido la ACNUDH señala:

El derecho internacional y la política de las Naciones Unidas no se oponen a las amnistías en sí mismas, sino que fijan límites a su alcance permisible. Se ha reconocido que las amnistías pueden desempeñar una función valiosa en poner fin a conflictos armados, reconciliar a comunidades divididas y restablecer los

³ Las leyes de amnistía de este período se clasifican en dos principales tipos: 1) las auto amnistías, que son leyes de amnistías que se otorgan a sí mismos y a todos los agentes del Estado, los responsables políticos de los gobiernos donde se han violado de forma sistemática los derechos humanos y

2) las amnistías negociadas, que surgen tras un proceso de conflicto y bajo el pretexto de la reconciliación nacional bloquean a las víctimas el derecho a la tutela judicial efectiva (Esteve, 2015: 107).

derechos humanos, a condición de que no otorguen inmunidad a las personas responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o violaciones manifiestas de los derechos humanos (ACNUDH, 2009: 44).

Con el propósito de orientar al personal de las Naciones Unidas cuando deben evaluar un proyecto de amnistía, la ACNUDH formuló un conjunto de preguntas básicas a considerar en estos casos, las cuales son:

Cuadro 2. Conjunto básico de preguntas para evaluar un proyecto de amnistía

1. ¿Es lícita una medida en que se propone una amnistía? ¿Tiene el efecto jurídico de impedir los juicios penales, los recursos civiles, o ambos?
2. ¿La amnistía (o proyecto de amnistía) excluye completa y claramente todas las categorías de conducta que, de conformidad con el derecho internacional y la política de las Naciones Unidas, se deben someter a una investigación efectiva y, cuando la prueba lo justifique, a un juicio penal, y un recurso?
3. ¿Interfiere un proyecto de amnistía con el derecho de las víctimas a un recurso efectivo?
4. ¿Limita un proyecto de amnistía el derecho de las víctimas o las sociedades a conocer la verdad acerca de las violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario?
5. ¿Afecta el resultado del análisis jurídico de una amnistía (o proyecto de amnistía) su uso como medida de desarme?
6. ¿Pueden los Estados otorgar amnistías que podrían ser nulas por algún motivo para asegurar una transición estable a la democracia y promover la reconciliación?
7. ¿Pueden legitimarse una amnistía (o proyecto de amnistía) que podría ser nula por algún motivo si se aprueba en un proceso democrático?

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2009: 37 – 41, 46).

4. Iniciativa de Ley de Amnistía como parte de la estrategia de construcción de la paz en México.

Desde julio de 2018, como parte de los mecanismos propuestos por el entonces presidente electo Andrés Manuel López Obrador para pacificar al país, se incluyó contar con una iniciativa de ley de amnistía. En notas de prensa, Olga Sánchez Cordero, en su calidad de próxima Secretaría de Gobernación informó que dicha iniciativa no podría incluir delitos de alto impacto: “México ha firmado varias convenciones internacionales y esas convenciones no permiten que México establezca una ley de amnistía en donde están los delitos de lesa humanidad, tortura, homicidio, violación, trata de personas, desapariciones, extorsiones, secuestros, y

delitos de alto impacto. Esos no pueden entrar” (El Universal, 05/07/2018).

El Poder Ejecutivo, ya en su calidad de gobierno federal incluyó en su Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 (publicado en el Diario Oficial de la Federación, 12/07/2019) a la amnistía como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en lo que corresponde a su objetivo 6 emprender la construcción de la paz:

(...) se revisarán los expedientes de acusados y sentenciados a la luz de las lógicas de pacificación a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de **amnistía** o indulto, condicionados en todos los casos al cumplimiento de los cuatro ejes de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición (Presidencia de la República, 2019).

El 31 de julio de 2019 el Presidente de México en su conferencia de prensa matutina anunció que había pedido a la Secretaria de Gobernación y al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal que analizaran la posibilidad de presentar una iniciativa de ley de amnistía y que, en caso de proceder, fuera una iniciativa preferente:

(...) ayer tuvimos una reunión y le pedí a la licenciada Olga Sánchez Cordero y Julio Scherer, consejero jurídico, que se analice bien la posibilidad de que podamos presentar una iniciativa abriendo el periodo ordinario para una ley de amnistía y quiero que en caso de proceder sea una iniciativa de carácter preferente, es decir, para que lo más pronto posible se resuelva.

Tenemos que buscar bien quiénes podrían acogerse a esta amnistía, bajo qué condiciones, quiénes podrían ser beneficiados por esta amnistía, pero lo vamos a hacer.

Estoy esperando que me den la opinión técnica, jurídica, tanto la licenciada Olga Sánchez Cordero como Julio Scherer, por esto que estás planteando, porque tenemos el compromiso de liberar a inocentes que están en las cárceles. Lo estamos haciendo, pero es poco el avance, por todo el procedimiento que hay que seguir (Presidencia de la República, 31/08/2019).

De este modo, el 13 de septiembre de 2019 se remitió a la Cámara de Diputados la *Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía propuesta por el Titular del Ejecutivo Federal*⁴. En dicha iniciativa se establece que la amnistía busca extinguir las acciones penales y sanciones a favor de las personas a las que se les haya ejercitado o pudiese ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal (art. 1º y 5º). Para ello, la

⁴ Aunque la publicación de la iniciativa en la Gaceta Parlamentaria se hizo el 18 de septiembre de 2019.

aplicación de la amnistía planteada se guía por dos grandes criterios:

1. **Tiempo.** Su aplicación comprenderá los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la ley (art. 1º).
2. **Tipo de delitos,** los cuales son (art. 1º):
 - I. *Por el delito de aborto,* que se impute a la madre o a las y los médicos o las y los parteros (siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con el consentimiento de la madre).
 - II. *Por los delitos contra la salud,* cuando:
 - a) Quien los haya cometido se encuentre en situación de pobreza, o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, por estar discapacitados de manera permanente, o cuando el delito se haya cometido por indicación de su cónyuge, concubino o concubina, pareja sentimental, pariente consanguíneo o por afinidad sin limitación de grado, o por temor fundado, así como quien haya sido obligado por grupos de la delincuencia organizada a cometer el delito;
 - b) Quien pertenezca a cualquier grupo étnico y se encuentre en alguna de las hipótesis anteriores, o
 - c) Las personas consumidoras que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores hasta en dos tantos a la dosis máxima de consumo personal e inmediato, siempre que no haya sido con fines de distribución o venta.
 - III. *Por cualquier delito a personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas que durante su proceso no hayan accedido plenamente a la jurisdicción del Estado,* por no haber sido garantizado el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura.
 - IV. *Por el delito de robo simple y sin violencia,* siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años, y

- V. *Por el delito de sedición,* o porque hayan invitado, instigado o incitado a la comisión de otros delitos formando parte de grupos impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional, siempre que no se trate de terrorismo y que en los hechos no se haya producido la privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego.

Al mismo tiempo, la iniciativa de ley señala que las posibles personas beneficiarias deben cumplir ciertas condiciones, como son (art. 1º y 2º):

- 1) Que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas.
- 2) Que no hayan sido condenadas por delitos en los que se privó de la vida a otra persona, por delitos contra la integridad corporal o secuestro, se provocaron lesiones graves con secuelas permanentes o hayan utilizado en la comisión del delito armas de fuego.
- 3) Tampoco se podrán beneficiar las personas indiciadas por los delitos a que se refiere el artículo 19⁵ de la Constitución Política o que hayan cometido otros delitos graves del orden federal.

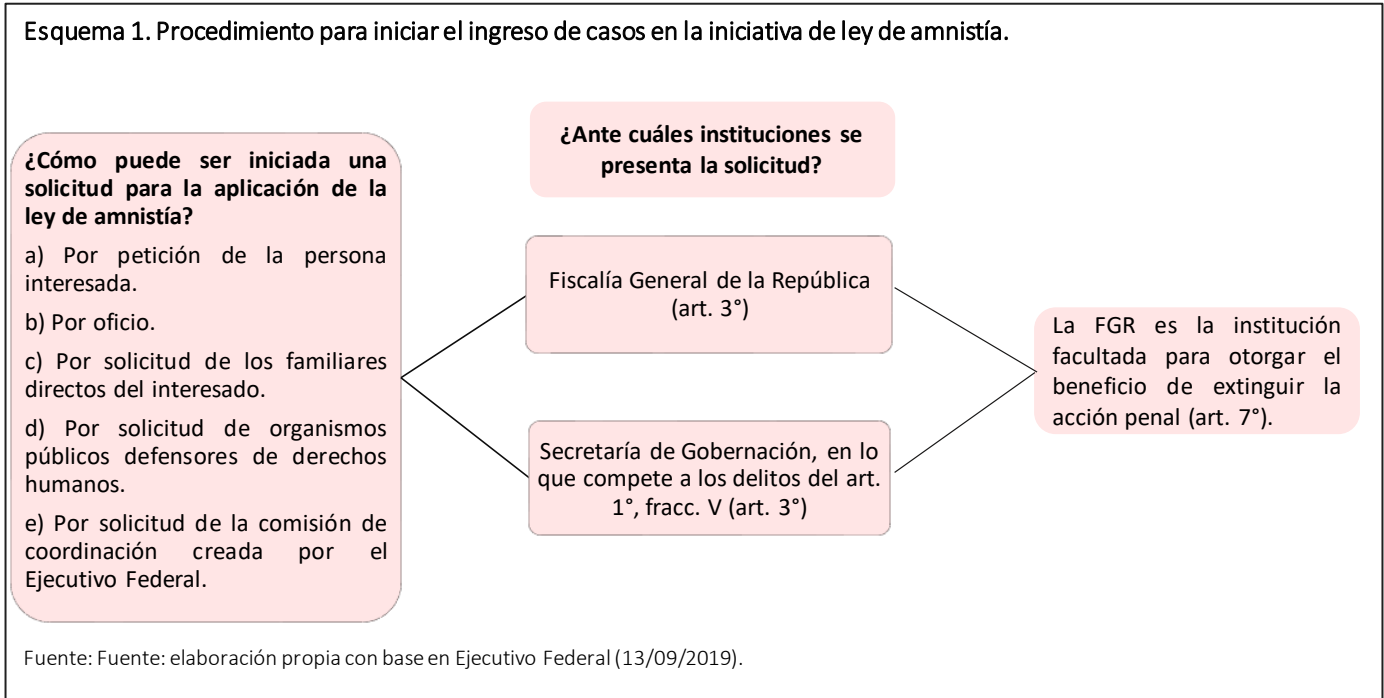
De acuerdo con el artículo 7º de la iniciativa, la Fiscalía General de la República (FGR) será la institución facultada para la aplicación de las amnistías, considerando que la Secretaría de Gobernación tendrá la facultad de conocer, estudiar y resolver los casos de las personas privadas de su libertad por motivos políticos como lo establece el artículo 1º, fracción V. Asimismo, el Ejecutivo Federal integrará una comisión que coordinará los actos para facilitar y vigilar la aplicación de la ley (art. 3º). El procedimiento propuesto para iniciar el ingreso de casos se describe en el esquema 1.

Además, una característica relevante de la iniciativa de ley es que, en su artículo segundo transitorio, establece que la Secretaría de Gobernación promoverá la armonización ante los gobiernos y las legislaturas de las entidades federativas para la expedición de leyes de amnistía por la comisión de delitos previstos en sus

⁵ Los delitos a los que hace referencia el artículo 19 constitucional son: abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia

de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

respectivas legislaciones que se asemejen a los que se amnistían en la propuesta de ley.



5. Agenda legislativa

El Congreso de la Unión, por conducto del artículo 73 constitucional fracción XXII, tiene la facultad para “conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación”. De este modo, el tema de la iniciativa de ley de amnistía fue incluido desde agosto de 2019 como parte de la agenda parlamentaria del Senado de la República para el segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura (Senado de la República, 15/08/2019).

Además, cabe señalar que el Senado ha sido un espacio público para escuchar las demandas sociales sobre la necesidad de contar con mecanismos legales que liberen a personas en prisión y que han sido víctimas de la violencia que afecta al país. Por ejemplo, con la presencia de la Senadora Citlalli Hernández de la Mora y la Senadora Patricia Mercado, el 26 de junio de 2019 se realizó el lanzamiento de la campaña **#LiberarlasEsJusticia: El Contexto es la Única Diferencia**, organizada por dos grupos defensores de derechos humanos: la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y la organización EQUIS Justicia para las Mujeres.

Dicha campaña tiene como fin pedir al Estado mexicano establecer un mecanismo legal que permita la liberación de más de tres mil mujeres en cárceles del país, acusadas de delitos menores en la transportación, comercialización y consumo de drogas, es decir, de mujeres que han sido víctimas de la política de combate a las drogas implementada en sexenios anteriores⁶ (Senado de la República, 26/06/2019; EQUIS Justicia para las Mujeres, 26/06/2019).

Hasta el momento, durante la LXIV Legislatura, se han presentado ocho iniciativas de ley de amnistía: cinco en la Cámara de Diputados y tres en la Cámara de Senadores (cuadro 3). El contenido de las iniciativas aborda diversas temáticas como son:

- justicia transicional,
- a favor de mujeres que hayan sido objeto de acción penal por aborto,
- en sentenciados por delitos relacionados al consumo o posesión de marihuana y,
- a favor de personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

⁶ Para conocer más sobre la campaña se puede consultar la siguiente liga: <https://mujeresydrogas.wola.org/liberarlasesjusticia/>

Cuadro 3. Iniciativas en materia de amnistía presentadas en la LXIV Legislatura.

| DENOMINACIÓN DEL ASUNTO | PRESENTADA EN | FECHA DE PRESENTACIÓN | PRESENTADA POR: | ESTATUS | OBJETO |
|---|---------------------|-----------------------|---|--|---|
| 1 Que expide la Ley de Amnistía en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de cannabis sativa, índica o marihuana. | Cámara de Senadores | 20/09/2018 | Sen. José Clemente Castañeda Hoeflich (MC) | Pendiente en comisión(es) de Cámara de origen: Senadores | <i>Ley Secundaria</i> La iniciativa tiene por objeto expedir la Ley de Amnistía a favor de sentenciados por delitos relacionados al consumo o posesión de marihuana. |
| 2 Que expide la Ley de Amnistía en favor de Todas las Personas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas a las que se haya ejercitado acción penal ante los Tribunales del orden federal y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la Lengua Indígena Nacional en que sean hablantes. | Cámara de Senadores | 20/09/2018 | Sen. José Clemente Castañeda Hoeflich (MC) | Pendiente en comisión(es) de Cámara de origen: Senadores | <i>Ley Secundaria</i> La iniciativa tiene por objeto expedir la Ley de Amnistía a favor de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. |
| 3 Que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | Cámara de Diputados | 30/09/2019 | Dip. Emmanuel Reyes Carmona (sin partido) | Pendiente en comisiones de Cámara de origen: Diputados | <i>Reforma Constitucional</i> La iniciativa tiene por objeto establecer la figura de justicia transicional, en donde la amnistía forma parte de sus instrumentos. |
| 4 Que expide la Ley de Amnistía en favor de las Mujeres Privadas de su Libertad por el Delito de Aborto. | Cámara de Senadores | 27/11/2018 | Sen. Juan Manuel Zepeda Hernández (PRD) | Pendiente en comisión(es) de Cámara de origen: Senadores | <i>Ley Secundaria</i> La iniciativa tiene por objeto decretar amnistía en favor de todas las mujeres contra las que se haya ejercitado acción penal por el delito de aborto en cualquiera de sus causales. |
| 5 Que expide la Ley de Amnistía en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas a las que se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal, y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional en que sean hablantes. | Cámara de Diputados | 27/11/2018 | MC | Pendiente en comisiones de Cámara de origen: Diputados | <i>Ley Secundaria</i> La iniciativa tiene por objeto otorgar amnistía a los integrantes de pueblos y comunidades indígenas a las que se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal. |
| 6 Que expide la Ley de Amnistía, en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de cannabis sativa, índica o marihuana. | Cámara de Diputados | 27/11/2018 | MC | Pendiente en comisiones de Cámara de origen: Diputados | <i>Ley Secundaria</i> La iniciativa tiene por objeto decretar amnistía en favor de todas las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal por los delitos cometidos con motivo del consumo o posesión de cannabis. |
| 7 Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal. | Cámara de Diputados | 06/02/2019 | Dip. Xochitl Nashielly Zagal Ramírez (MORENA) | Pendiente en comisiones de Cámara de origen: Diputados | <i>Ley Secundaria</i> La iniciativa tiene por objeto tipificar diversos delitos cometidos contra la humanidad. Entre lo propuesto, se señala que quienes cometan delitos de genocidio, actos de lesa humanidad, agresión internacional o delitos de guerra no podrán beneficiarse de amnistías, indultos o medidas similares; (...). |
| 8 Que expide la Ley de Amnistía. | Cámara de Diputados | 18/09/2019 | Ejecutivo Federal | Pendiente en comisiones de Cámara de origen: Diputados | <i>Ley Secundaria</i> La iniciativa tiene por objeto crear una ley para establecer mecanismos legales que regulen la concesión de la libertad a los grupos vulnerables que hayan cometido conductas delictivas a fin de garantizarles nuevas oportunidades de reinserción social. |

Fuente: Sistema de Información Legislativa

6. Reflexiones finales

Las leyes de amnistía, siguiendo los parámetros del DIDH y del DIH, son mecanismos válidos que los Estados pueden utilizar en sus procesos de pacificación o transición democrática. En el caso particular de México, el proceso de revisión parlamentaria de las iniciativas de ley de amnistía debe tomar como principal punto de partida la aplicación del artículo primero constitucional en lo referente a hacer una interpretación conforme con la Constitución y con los tratados internacionales de los cuales México forme parte. Es decir, el análisis requerirá armar un bloque de constitucionalidad para saber cuáles son las obligaciones del Estado Mexicano en materia de derechos humanos y revisar, en todo momento, que la propuesta de ley no vaya en contra de su cumplimiento.

Asimismo, es necesario tener presente que uno de los principales propósitos de contar con criterios internacionales en materia de amnistía es no permitir que este mecanismo reproduzca la impunidad en nombre de la paz. Es por ello, por lo que se cuenta con instrumentos como el *Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* de 2005 que guían a los Estados en la materia y que, por ejemplo, en su Principio 24 sobre las restricciones y otras medidas relativas a la amnistía, establece:

Incluso cuando tenga por finalidad crear condiciones propicias para alcanzar un acuerdo de paz o favorecer la reconciliación nacional, la amnistía y demás medidas de clemencia se aplicarán dentro de los siguientes límites:

- a) Los autores de delitos graves conforme al derecho internacional no podrán beneficiarse de esas medidas mientras el Estado no cumpla las obligaciones enumeradas en el principio 19 o los autores hayan sido sometidos a juicio ante un tribunal competente, sea internacional o internacionalizado o nacional, fuera del Estado de que se trata.
- b) La amnistía y otras medidas de clemencia no afectan al derecho de las víctimas a reparación [...] y no menoscabarán en el derecho a saber.

- c) Como la amnistía puede interpretarse como un reconocimiento de culpa, no podrá imponerse a las personas enjuiciadas o condenadas por hechos acaecidos durante el ejercicio pacífico del derecho a la libertad de opinión y de expresión.
- d) Toda persona condenada por infracciones que no sean las previstas en el apartado c) del presente principio y que entren en el ámbito de aplicación de la amnistía podrá rechazar la amnistía y solicitar que se revise su proceso si no ha tenido un juicio imparcial y con las debidas garantías (CDH, 2005: 14).

Por otro lado, como se señaló en el inicio de esta nota, el diseño de los mecanismos de justicia transicional debe adaptarse al contexto y necesidades de cada país, por lo que el diseño del tipo de amnistía que requiere México debe considerar las particularidades de las personas a las que se quiere beneficiar a corto, mediano y largo plazo, así como tener claridad en el propósito que se espera que cumpla este mecanismo. Por ejemplo, en el caso de aplicar la amnistía a las mujeres sujetas a alguna acción penal por aborto, se podría ir más allá y discutir la despenalización de esta práctica en todo el país para que, aún después de la amnistía, este no constituya un delito que derive en más mujeres en la cárcel. Otros especialistas, por ejemplo, consideran que la amnistía por delitos contra la salud debe ir acompañada por otros mecanismos legales que permitan el intercambio de información del funcionamiento de las cadenas de producción y comercialización ilegal de drogas.

En conclusión, la iniciativa en esta materia que se discute en el Congreso mexicano deberá analizarse con base en la congruencia de esta con los criterios establecidos por el DIDH y el DIH, así como reflexionando sobre el propósito de la adopción de un mecanismo de esta naturaleza, las implicaciones jurídicas, económicas, políticas y sociales de su implementación y, en particular, su potencial contribución al proceso de pacificación del país.

Bibliografía

- ACNUDH (2009). *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Cantón, S. (2011). “Leyes de Amnistía”, en *Justicia Transicional: manual para América Latina*, Nueva York, Centro Internacional para la Justicia Transicional, pp. 265 – 291.
- CDH (Comisión de Derechos Humanos) (2005). “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, E/CN.4/2005/102/Add.1, Naciones Unidas.
- Ciurlizza Contreras, J. (2017). Política y Justicia Transicional, de la serie *Guía de Estudio Posgrado en Derechos Humanos y Democracia*.
- Corcuera Cabezut, S. (1999). “Las leyes de amnistía en el derecho internacional de los derechos humanos”, en *Jurídica*, No. 29, 23 -98.
- Corte IDH (2001). *Caso Barrios Alto vs Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001.
- Ejecutivo Federal (13/09/2019). “Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía”, *Gaceta Parlamentaria*, Número 5368-II, Año XXII, 18 de septiembre. Cámara de Diputados. Disponible en: <https://bit.ly/2lXKtFB>
- El Universal (05/07/2018). “Secuestro, extorción, homicidio, trata, desaparición no entran en amnistía: Olga Sánchez”, en *El Universal*. Disponible en: <https://bit.ly/2ldlj6i>
- EQUIS Justicia para las Mujeres (26/06/2019). Comunicado: #LiberarlasEsJusticia: el contexto es la única diferencia. Disponible en: <https://bit.ly/2X1Q4aQ>
- Esteve Moltó, J.E. (2015). “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante las leyes de amnistía: un referente para la necesaria “fertilización” trasatlántica”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, No. 9, octubre 2015 – marzo 2016, pp. 105 – 123.
- IMDHD (Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia) (s/f). *Justicia Transicional. Verdad, justicia, reparación y medidas de no repetición* [Folleto]. Heinrich Böll Stiftung, The Fund for Global Human Rights, Plataforma contra la Impunidad y la Corrupción, México.
- IJ (Instituto de Investigaciones Jurídicas) (1982a). *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, A-B. Universidad Nacional Autónoma de México, México. Disponible en: <https://bit.ly/2mpZCjg>
- _____ (1982b). *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo V, I-J. Universidad Nacional Autónoma de México, México. Disponible en: <https://bit.ly/2UqwcRA>
- ICTJ (2009). *¿Qué es la justicia transicional?* Disponible en: <https://bit.ly/2UoUMYL>
- Presidencia de la República (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio.
- Presidencia de la República (31/08/2019). *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina*. Disponible en: <https://bit.ly/2lfYdf4>
- Senado de la República (26/06/2019). *Inician campaña*

- #LiberarlasEsJusticia para que más de 3 mil mujeres salgan de las cárceles. Boletín, Número 2007. Disponible en: <https://bit.ly/2xioECZ>
- _____ (15/08/2019). *Versión de la conferencia de prensa del senador Ricardo Monreal Ávila, presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República*. Disponible en: <https://bit.ly/2mvm06A>
- Sistema de Información Legislativa (sin fecha). Disponible en: <https://bit.ly/2kNRZ5E>