

# Temas estratégicos 79

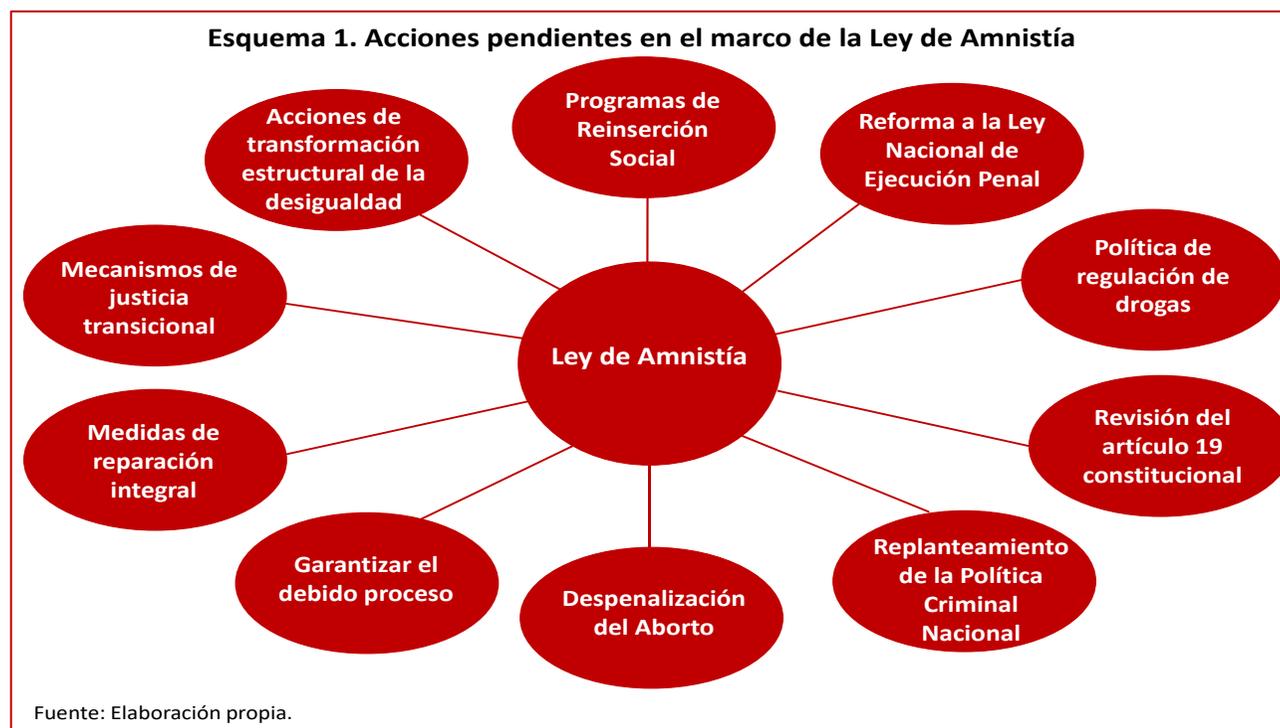
2020  
julio

## ➤ Acciones pendientes en el marco de la Ley de Amnistía\*

### Síntesis

Este reporte presenta una breve revisión sobre la Ley de Amnistía con el objetivo de identificar las principales acciones del Estado mexicano que deben acompañar su implementación. En particular, se revisan las medidas legislativas pendientes (y algunas en materia de política pública), para atender las causas de origen que motivaron la adopción de la amnistía, así como para garantizar la no repetición de hechos similares. A su vez, se proporcionan elementos de análisis al Poder Legislativo, particularmente al Senado de la República, para la revisión que se haga a la Ley de Amnistía, como lo indica su artículo quinto transitorio.

Esquema 1. Acciones pendientes en el marco de la Ley de Amnistía



Fuente: Elaboración propia.

\* Los contenidos de este reporte se desarrollan con apego a los principios rectores del IBD de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia, por lo que se configura, con rigor académico, una perspectiva técnica del objeto de estudio, ajena a cualquier posicionamiento político o partidista. La responsabilidad de los contenidos de la investigación es exclusiva de la autora, quien agradece los comentarios, realizados sobre una versión preliminar del documento por tres lectores del personal de investigación del IBD y un externo. La autora agradece también que en la difusión e interpretación de los contenidos del estudio se tengan estas consideraciones.

**TEMAS ESTRATÉGICOS, No. 79**

**Acciones pendientes en el marco de la Ley de Amnistía.**

Julio de 2020

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Cuauhtémoc, 06020 CDMX.

Distribución gratuita.



## INTRODUCCIÓN

El 22 de abril de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía, cuyos fines principales, con base en la Exposición de Motivos de la iniciativa, son (Ejecutivo Federal, 18/09/19):

1. Aliviar las injusticias o los excesos del sistema de justicia penal de las que han sido objeto grupos vulnerables de la población por su condición de pobreza y discriminación social.
2. Contribuir a la pacificación y reconciliación nacional.

Su principal población objetivo son mujeres, población joven y personas indígenas que se encuentren recluidas en penales federales.

Cabe señalar que, en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (SSPC, 16/05/2019), la amnistía es considerada como parte de las estrategias de gobierno para la construcción de la paz, en el marco de la transformación de la estrategia de seguridad nacional de combate frontal a la delincuencia y crimen organizado, así como de la política punitiva.

Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares, frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos y habida cuenta de lo contraproducente y trágico de tales políticas, resulta imperativo hacer un alto para considerar adoptar modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas, esto es, de leyes especiales para poner fin a las confrontaciones armadas y posibilitar el desarme y la entrega de los infractores, garantizando asimismo sus derechos y ofreciéndoles reducciones de penas e incluso amnistías condicionadas al perdón de personas y colectividades que hayan sido afectadas, y proponiéndoles un cambio de vida (SSPC, 16/05/2019; 12).

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024, retoma este mecanismo de justicia

transicional como parte del cambio de paradigma en materia de seguridad nacional y seguridad pública, encaminada a una política de paz y de seguridad integral (Presidencia de la República, 12/07/2019: 18).

Es posible pensar que la Ley de Amnistía por sí sola no concretará la pacificación del país, ni remediará las injusticias de las que grupos vulnerables han sido objeto por parte del sistema de justicia penal, sobre todo en el contexto de la política de combate frontal a las drogas. En este sentido, el objetivo de este documento es estudiar la Ley de Amnistía para identificar las acciones pendientes del Estado mexicano encaminadas al cumplimiento de sus objetivos. En particular se revisarán las medidas legislativas pendientes (y algunas en materia de política pública), para alcanzar los objetivos de la Ley, así como para la no repetición de hechos similares. Esto con el fin de proporcionar elementos de análisis al Poder Legislativo, particularmente al Senado de la República, en la revisión que se haga a la Ley de Amnistía, como lo indica su artículo quinto transitorio.

Este documento está organizado en cuatro secciones. En la primera se exponen las razones que motivaron la creación de la Ley y parte de su contenido y alcances. En la segunda, se hace una breve revisión del avance para la implementación de la Ley. En la tercera, se identifican de manera concreta las medidas legislativas pendientes y complementarias a la Ley de Amnistía para cumplir sus objetivos. Finalmente, se incluyen algunas reflexiones sobre los aspectos más relevantes del documento.



## 1. ¿POR QUÉ UNA LEY DE AMNISTÍA

La recién aprobada Ley de Amnistía es un mecanismo dirigido a la liberación de personas contra quienes se haya ejercido acción penal, que hayan sido procesadas o se les haya dictado sentencia firme, ante los tribunales del orden federal, bajo los siguientes supuestos (artículo 1):

- I. *Delito de aborto*: madre del producto; a las y los médicos, cirujanos, comadronas o parteras, u otro personal autorizado de servicios de la salud, así como a los familiares de la madre que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo;
- II. *Delito de homicidio por razón de parentesco*, cuando el sujeto pasivo sea el producto de la concepción en cualquier momento de la preñez;
- III. *Delitos contra la salud*:
  - a) Quien los haya cometido se encuentre en situación de pobreza, o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, por tener una discapacidad permanente, o cuando el delito se haya cometido por indicación de su cónyuge, concubinario 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 un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, y se encuentre en alguna de las hipótesis mencionadas en el inciso anterior;
  - c) Las personas consumidoras que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores a las permitidas, siempre que no haya sido con fines de distribución o venta.
- IV. *Por cualquier delito*, a personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas que

durante su proceso no le haya sido garantizado el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura;

- V. *Delito de robo simple y sin violencia*, siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años;
- VI. *Delito de sedición*, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la comisión de este delito formando parte de grupos impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional.

Dentro de este conjunto de supuestos, en la Exposición de Motivos de la iniciativa de ley del Ejecutivo Federal (18/09/2019), se identifican y diferencian, particularmente, tres grupos de la población que, por su situación de vulnerabilidad y marginación social histórica, han tenido menores posibilidades de acceder a una justicia pronta y expedita.

Las estadísticas disponibles y las evidencias muestran que existe una relación inversa entre el acceso a la justicia y la condición económica de las personas. A menor nivel de ingreso, mayor posibilidad de que la justicia se convierta en su antítesis, en una injusticia. A mayor vulnerabilidad social, las personas tienen menores posibilidades de acceder a una justicia pronta y expedita, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra para todas y todos.

El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2019) [...] da cuenta de que, entre la población total recluida en penales federales, por delitos del fuero federal, existe un número significativo de personas privadas de la libertad que están condenadas por delitos menores, muchas veces provocados por el hambre y la pobreza. Hay varios elementos o signos distintivos comunes a esas personas, tales como su baja escolaridad o incluso analfabetismo, y en muchos casos su pertenencia a una comunidad o pueblo indígena.

Asimismo, en el citado Censo se revela con claridad que hay **tres grupos especialmente afectados por su elevada vulnerabilidad social: las mujeres, las y los jóvenes y las personas indígenas** (énfasis añadido, Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 1 y 2).

En el cuadro 1 se observan las motivaciones que se tomaron en cuenta en la iniciativa del

Ejecutivo Federal para cada grupo beneficiario de la amnistía. En su mayoría, destacan los casos relacionados al grado de vulnerabilidad social con los efectos de la política prohibicionista de uso y consumo de sustancias estupefacientes, así como su relación con los excesos de la política punitiva y del sistema de justicia penal.

**Cuadro 1. Población beneficiaria con base en la Exposición de Motivos, iniciativa del Ejecutivo Federal**

Sector de la población	Motivación	Justificación para su liberación	Objetivo de la amnistía
Mujeres	“... hay un número significativo que están en prisión, sentenciadas y en proceso, por <b>delitos contra la salud</b> , en la modalidad de posesión o transporte de narcóticos o por haber prestado colaboración con los mismos propósitos. En muchos casos se trata de personas que fueron obligadas a transportar drogas bajo amenaza o bien por el influjo de otra persona, que en muchos casos es su cónyuge o pareja sentimental” (Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 2).	“... cuando estas mujeres no representen una amenaza para la sociedad, deben tener la oportunidad de recobrar su libertad, para reincorporarse a su familia y comunidad” (Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 2).	Aliviar las injusticias o los excesos del sistema de justicia penal a las que fueron objeto por su grado de vulnerabilidad económica y social (acto de justicia social).
	“... por lo que respecta al <b>delito de aborto</b> , se observa que a partir de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales éste se clasifica como no grave, permitiendo que las personas acusadas por el mismo puedan permanecer en libertad mediante el pago de una fianza” (Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 3).	“Con ello se observa que aquellas mujeres que tienen la posibilidad económica para realizar el pago de dicha fianza no sean privadas de su libertad, dejando en situación de vulnerabilidad a aquellas que no cuentan con los recursos económicos necesarios” (Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 3)	Dar acceso a la justicia por su estado de vulnerabilidad social (acto de justicia social).
Las y los jóvenes	Jóvenes, víctimas de la pobreza y la falta de oportunidades de educación y empleo, “inculpados, sentenciados y encarcelados por <b>delitos contra la salud o por otros en los que no se produjeron hechos violentos</b> con pérdida de vidas o con el uso de armas de fuego. Se trata, en muchos casos, de personas jóvenes detenidas por posesión de drogas en cantidades mayores a las permitidas por la legislación aplicable como consumo propio, o por haber participado en su transporte o comercialización” (Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 2).	Se considera que esas personas jóvenes y mujeres no representan una amenaza a la sociedad, en cambio, su estancia en prisión puede condenarlas a formar parte de la delincuencia organizada o llevarlas a cometer nuevos delitos, ya sea dentro de los penales o al salir de ellos (Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 2 y 3).	Aliviar las injusticias o los excesos del sistema de justicia penal a las que fueron objeto por su grado de vulnerabilidad económica y social.
Personas pertenecientes a las comunidades y pueblos indígenas	“...dada sus características socioeconómicas y culturales, se ha observado que en algunos casos, al momento de ser indiciados, no ejercen enteramente su derecho de defensa en los procedimientos penales y en los procesos judiciales en la materia puesto que no se les garantiza una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres” (Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 3).	“... otorgar amnistía a los integrantes de pueblos y comunidades indígenas que fueron discriminados y a quienes no les fue respetado su derecho a una debida defensa” (Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 3).	Aliviar las injusticias o los excesos del sistema de justicia penal a las que fueron objeto por su grado de vulnerabilidad económica y social (acto de justicia social).
Personas	“...propongo que la amnistía incluya a las personas que hayan cometido el <b>delito de sedición</b> u otros similares contemplados por el Código Penal Federal, por motivaciones de ideología política, o que hubieren sido indiciados por su participación en movimientos o protestas sociales” (Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 5).	“... contribuir a la pacificación y a la reconciliación nacional” (Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 5).	“... contribuir a la pacificación y a la reconciliación nacional” (Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 5).

Fuente: Elaboración propia con información Ejecutivo Federal (18/09/2019).

En la misma Exposición de Motivos, el Ejecutivo Federal señala que, como parte de su compromiso permanente por aliviar las injusticias que padece el pueblo de México, la Ley de Amnistía es una expresión concreta para dar la posibilidad de acceder a la justicia pronta y expedita (Ejecutivo Federal, 18/09/2019: 4).

Al respecto, Cristina Reyes, abogada del Programa de Políticas de Drogas de México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), señala que se trata de una Ley, mediante la cual, el Estado reconoce las injusticias a las que han sido sometidas las mujeres, las y los jóvenes, y personas indígenas en el sistema penal, y resalta:

Esta Ley de Amnistía lo que hace **es reconocer que estas personas han sido desproporcionalmente afectadas por el sistema penal y que, por lo tanto, no debieron de haber sido nunca sometidas al sistema de justicia**. Lo que hace la Ley de Amnistía, y como debemos entenderla, **es una forma de reparación del Estado hacia estas personas**. No es solo sacar personas de la cárcel, sino es un reconocimiento explícito del Estado y ese tiene que ser el reconocimiento explícito de la Comisión de Amnistía que se forme.

La Amnistía debe ser vista como un reconocimiento del Estado de que esas personas no debieron haber sido castigadas por el sistema penal (Reyes, 09/05/2020).

De este modo, para otorgar el beneficio de la amnistía, la Ley establece que ésta será a favor de las personas cuyos **delitos**, señalados previamente, **sean del orden federal y cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la Ley** (art. 1). Para el conocimiento de los casos, el artículo 3 establece la creación de una Comisión a la que se harán llegar las solicitudes de amnistía y que determinará la procedencia del beneficio. Posteriormente, un juez federal será el encargado de resolver sobre el otorgamiento de la amnistía, así como ordenar a las autoridades ejecutoras de la pena poner en inmediata libertad a las personas inculpadas, procesadas o sentenciadas beneficiarias de la Ley (arts. 3 y 7). El plazo máximo para que la Comisión resuelva las

solicitudes de amnistía será de cuatro meses a partir de la presentación de la misma (arts. 3).

Conviene mencionar que, aunque la amnistía extingue la acción penal y las sanciones del delito, el artículo 5 establece la subsistencia de la responsabilidad civil y deja a salvo los derechos de quien pueda exigirla. Por ejemplo, en el caso del delito de robo simple, la persona afectada podrá iniciar un proceso civil en contra de la persona con beneficio de amnistía para que se repare el daño.

La Ley también establece los parámetros para determinar quiénes no podrán recibir amnistía:

- a) Las que sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas o sentenciadas (art.1).
- b) Quienes hayan cometido delitos contra la vida, la integridad corporal, secuestro, terrorismo o cuando se hayan utilizado en la comisión del delito armas de fuego (art. 1 fracción VI y art. 2).
- c) Las personas indiciadas por los delitos a que se refiere el artículo 19 constitucional o que hayan cometido otros delitos graves del orden federal (art. 2).
- d) Personas por el delito de robo simple y sin violencia con pena privativa de la libertad de más de cuatro años (art. 1 fracción V).

Si bien, se trata de una Ley que busca reparar las injusticias de algunos grupos vulnerables, diversos especialistas como José Luis Caballero, investigador de la División de Estudios Jurídicos en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Adriana Graves de Tojil de Estrategia contra la Impunidad y, Francisco Cué Martínez del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), han coincidido en identificar dos principales restricciones que contradicen su principal objetivo:

1. Tiene una competencia exclusivamente federal, lo que reduce su incidencia en la liberación de un mayor número de personas bajo alguno de los mismos delitos, pero del fuero común.
2. Tiene una restricción sobre los delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 constitucional, dentro de los cuales se encuentran algunos delitos contra la salud.

Al respecto, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante ONU-DH), en sus Observaciones sobre la iniciativa de la Ley de Amnistía señaló:

[...] para la ONU-DH la limitante prevista en el artículo 2 de la Iniciativa podría restringir demasiado la aplicación de la ley y con ello impedir la materialización de los objetivos planteados en la Exposición de Motivos de la Iniciativa.

[...] sobre la referencia al artículo 19 constitucional, habría que considerar que el catálogo de delitos ahí previsto se ha ido ampliando de forma tal que podría limitar en demasía la aplicación de la Ley de

Amnistía. Debe considerarse el contexto de criminalización de personas en situación de vulnerabilidad, las cuales con frecuencia son procesadas y sentenciadas bajo las figuras previstas en el artículo 19 constitucional, particularmente tratándose de aquellos tipos penales en los que el bien jurídico protegido es difuso (ONU-DH, 2019: 5).

De esta forma, si bien la esencia de la Ley de Amnistía es constituir un medio para dar acceso a la justicia a ciertos grupos de la población por su situación de vulnerabilidad social, su aplicación efectiva requerirá considerar dos importantes aspectos:

1. Tomar en cuenta las circunstancias de cada caso y,
2. La interpretación que la Comisión haga de las restricciones de la Ley ya que, en algunos casos, representan un obstáculo para cumplir con su principal objetivo.

Con el fin de conocer el estado del proceso para otorgar las amnistías, en la siguiente sección se revisarán los avances en la implementación de la Ley hasta el momento.

## 2. SEGUIMIENTO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE AMNISTÍA

Los plazos para la implementación de la Ley de Amnistía quedaron establecidos en los artículos transitorios de la Ley, los cuales pueden observarse en el cuadro 2. En lo que corresponde a la creación de la **Comisión de Amnistía**, el 18 de junio de 2020, fue publicado en el DOF el *Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía*, que entró en vigor al día siguiente de su publicación. En dicho *Acuerdo* se establece que la Comisión tiene como objetivo “coordinar los actos para dar cumplimiento y vigilar la aplicación de la Ley de Amnistía, en los casos en que considere que un hecho encuadra dentro de algún supuesto de los previstos en el artículo 1 de la Ley” (art. 1). Para dar cumplimiento a este objetivo la Comisión (art. 6):

- Emitirá el procedimiento para la recepción y trámite de las solicitudes de amnistía. Con base en su artículo segundo transitorio, en la primera sesión de la Comisión deberá aprobarse dicho procedimiento y será publicado en el DOF;
- Resolver las solicitudes de amnistía que se le presenten y someter su decisión a la calificación de la autoridad jurisdiccional que corresponda, en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

La Comisión de Amnistía quedó integrada por las personas titulares de las siguientes

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) (art. 2):

- I. Secretaría de Gobernación (SEGOB), quien la presidirá;
- II. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC);
- III. Secretaría de Bienestar;
- IV. Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres); e
- V. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI);

**Cuadro 2. Plazos para la implementación de la Ley de Amnistía.**

Disposición	Plazos y fechas límites
Expedición del Ejecutivo Federal del acuerdo para la creación de la Comisión de Amnistía, responsable de dar cumplimiento y vigilancia a la aplicación de la Ley (primero transitorio).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 60 días hábiles siguientes a la entrada en vigor del Decreto.</li> <li>• Fecha límite: 13 de julio de 2020.</li> <li>• Fecha de realización: 18 junio de 2020</li> </ul>
El Consejo de la Judicatura Federal determinará los jueces federales competentes que conocerán en materia de amnistía (primero transitorio).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 60 días hábiles siguientes a la entrada en vigor del Decreto.</li> <li>• Fecha límite: 13 de julio de 2020.</li> <li>• Fecha de realización: 27 de abril de 2020.</li> </ul>
El Congreso de la Unión llevará a cabo un ejercicio de revisión de los delitos a que hace referencia esta Ley con la finalidad de valorar la vigencia de sus elementos configurativos (quinto transitorio).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 180 días posteriores a la entrada en vigor de la Ley.</li> <li>• Fecha límite: 19 de octubre de 2020</li> </ul>
Fuente: Elaboración propia con información de Ley de Amnistía (22/04/2020); SEGOB (23/06/2020) y CJF (27/04/2020).	

Al mismo tiempo, en el artículo 4 del *Acuerdo* se establece que la Comisión podrá invitar a sus sesiones, cuando lo considere necesario, a representantes de otras dependencias y entidades de la APF, las cuales, sólo tendrán voz, pero no voto en la sesión a la que concurran.

Para la organización de las funciones de la Comisión, mediante el artículo 8, se crea la figura de la Secretaría Técnica, cuya persona titular será designada por la SEGOB. Cabe mencionar que dicho nombramiento quedó a cargo de Paulina Téllez Martínez, titular de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la misma Secretaría.

Como parte de las acciones para dar vigilancia y seguimiento a la aplicación de la Ley, se establece que la SEGOB (quien preside la Comisión) presentará dos informes (art. 6, fracc. IV y V):

1. Al Titular del Ejecutivo Federal, de manera trimestral, para informar sobre las acciones de la Comisión o en su caso cuando aquél lo solicite.
2. Al Congreso de la Unión, de manera anual, sobre las solicitudes de amnistía pendientes y resueltas, así como de los supuestos por los cuales se han concedido.

En lo que corresponde a la instalación de la Comisión, con base en el artículo segundo transitorio del *Acuerdo* se señala que deberá quedar integrada y, celebrará su primera sesión, en un plazo no mayor a setenta y dos horas contadas a partir de la fecha de su entrada en vigor. Considerando este plazo, el pasado 23 de junio de 2020, se instaló la Comisión de Amnistía con la realización de su primera sesión, llevada a cabo de forma virtual. A ella asistieron (SEGOB, 23/06/2020):

- La secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, quien la presidió;
- El secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo Montaña;
- La secretaria de Bienestar, María Luisa Albores González;
- La presidenta del Inmujeres, Nadine Gasman Zylbermann; y,
- El director general del INPI, Adelfo Regino Montes

También estuvo presente Paulina Téllez Martínez, secretaria técnica, y se acordó tener como invitados con voz, pero sin voto, a los titulares del Instituto Federal de Defensoría Pública, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de la Fiscalía General de la República (FGR) (SEGOB, 23/06/2020).

Un dato relevante derivado de esta primera sesión es que el proceso es totalmente gratuito y no es necesario contar con una defensa. La solicitud debe ser enviada al correo electrónico [amnistia@segob.gob.mx](mailto:amnistia@segob.gob.mx) o por correspondencia a **General Prim No. 21, colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, en la Ciudad de México.**

Por otro lado, en lo que corresponde a la **determinación de los jueces federales competentes en materia de amnistía**, el 27 de abril de 2020 el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) aprobó el *Acuerdo General 8/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19*, con fecha de entrada en vigor el 6 de mayo de 2020. En dicho *Acuerdo* se estableció lo siguiente:

**Artículo 25.** Los Juzgados Especializados en Materia de Ejecución con competencia en todo el país y domicilio en la Ciudad de México, los de Procesos Penales Federales, así como las y los jueces de Distrito Especializados en el Sistema Penal Acusatorio en funciones Ejecución, deberán tramitar y resolver:

[...]

II. Las solicitudes de amnistía que presente la Comisión prevista en la Ley de Amnistía.

[...]

También conocerán de solicitudes derivadas de la Ley de Amnistía los Juzgados de Distrito de Procesos Penales Federales o las y los jueces de control o enjuiciamiento de los Centros de Justicia Penal Federal, según sus competencias [...]

**Artículo 26.** Como resultado de las solicitudes descritas en el artículo 25 sobre beneficios preliberacionales y de amnistía, si las cargas de trabajo lo ameritan, podrán distribuirse asuntos para su trámite y resolución oportuna entre las juezas y jueces de Distrito Especializados en el

Sistema Penal Acusatorio adscritos a los 41 Centros de Justicia Penal Federal (CJF, 27/04/2020).

Respecto del ejercicio de **revisión del Congreso de la Unión** en la implementación de la Ley, se establecen dos vías:

1. La presentación de un informe anual de la SEGOB sobre las solicitudes de amnistía pendientes y resueltas, así como de los supuestos por los cuales se ha concedido este beneficio (cuarto transitorio, Ley de Amnistía).
2. La revisión de la propia norma a los 180 días posteriores a su entrada en vigor para la revisión de los delitos a que hace referencia la Ley (quinto transitorio, Ley de Amnistía).

Finalmente, para los ejercicios de seguimiento y revisión de la Comisión de Amnistía y de la implementación de la Ley, cabe destacar algunas observaciones que especialistas penales y en políticas públicas en materia de defensa de derechos humanos de organizaciones de sociedad civil, como José Montiel de Indignación Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Cristina Reyes, del Programa de Políticas de Drogas de MUCD e Isabel Irreguerena de Equis Justicia para la Mujeres, han hecho al respecto:

- Es conveniente que, en las revisiones de los casos, la Comisión logre una conciliación del principio *pro persona* con la restricción de no aplicar la amnistía a los delitos que tengan prisión preventiva oficiosa (art. 19 constitucional). Es decir, que las interpretaciones de la Comisión ayuden a otorgar el beneficio de la amnistía a las personas que, por necesidad extrema, o porque se vieron forzadas a hacerlo o por los supuestos que menciona la Ley, se vieron involucradas en el mercado ilegal de las drogas.
- Es conveniente considerar la intervención de otras dependencias en la Comisión de Amnistía, como el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con

Discapacidad (CONADIS) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

- Como parte de los ejercicios de transparencia y seguimiento a la resolución de las solicitudes de amnistía, permitir la asistencia organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos a las sesiones de la Comisión.
- Desde el enfoque de la justicia social, replantear la participación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en la Comisión, ya que el propósito de la Ley no es un tema de seguridad ciudadana, sino de reconocimiento de las injusticias y excesos del sistema de justicia penal en grupos vulnerables y en situación de pobreza.
- Es importante que en el documento de procedimiento para la recepción y tramite de las solicitudes de amnistía queden especificados varios aspectos como: la competencia de los jueces cuando dos o más,

que estén capacitados para recibir solicitudes de amnistía, subsistan en un mismo estado; cuál será el plazo para que la o el juez federal resuelva sobre el otorgamiento de la amnistía una vez que la Comisión someta su decisión a su calificación; cuáles serán los recursos aplicables para interponer medios de defensa ante la negativa de solicitud de amnistía; ante quién se van a impugnar las negativas de la Comisión, por ejemplo, ante el Ejecutivo Federal o, ante un Juez de Ejecución o, ante el Tribunal de Justicia Administrativa.

- Hacer que el procedimiento de la amnistía sea ágil, rápido y eficiente, sin caer en procesos burocráticos prolongados.

En paralelo a estos avances, en el siguiente apartado se hace una breve revisión de las acciones pendientes que deben acompañar el proceso de implementación de la Ley para el logro de sus objetivos.

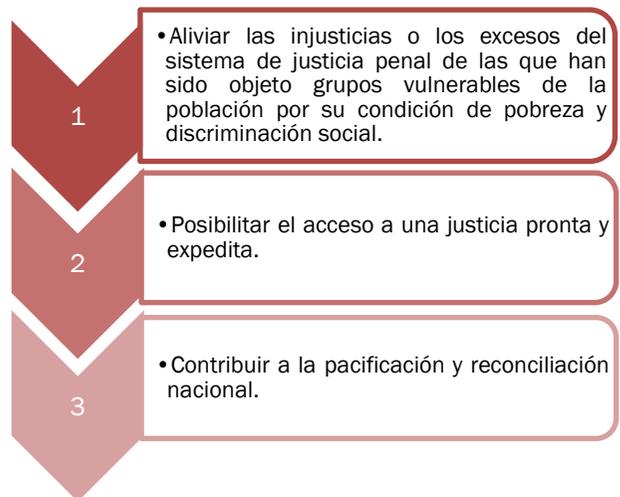


### 3. ACCIONES PENDIENTES DEL ESTADO MEXICANO EN EL MARCO DE LA LEY DE AMNISTÍA

De acuerdo con la Exposición de Motivos de la iniciativa que dio origen a la actual Ley de Amnistía y de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de la actual Administración Pública Federal (APF, 2019 - 2024), los objetivos que se persiguen con el mecanismo de la amnistía son los que observan en el esquema 2.

A su vez, estos objetivos mantienen una relación con los efectos de la política prohibicionista de uso y consumo de drogas, con la política de seguridad pública de combate frontal a la delincuencia y crimen organizado, y de la política punitiva de diversos gobiernos.

Esquema 2. Objetivos de la amnistía



Fuente: Elaboración propia

Si bien, como lo señalan Cristina Reyes del Programa de Políticas de Drogas de MUCD, e Isabel Irreguerena, de Equis Justicia para las Mujeres, la propia Ley de Amnistía ya representa una medida de reparación del Estado para los grupos identificados como vulnerables (mujeres, las y los jóvenes y población indígena) al hacer un reconocimiento de que no debieron de haber sido privados de la libertad ni ser sometidos al sistema de justicia, ambas especialistas coinciden en señalar que, cumplir los objetivos de este mecanismo requiere de otro conjunto de acciones que atiendan las causas estructurales de fondo de las problemáticas en las que se busca incidir mediante la Ley (CFAJ, 09/05/2020).

En este sentido, es conveniente considerar que, por el alcance de los objetivos, las acciones pendientes no sólo deben atender las causas de origen, sino también garantizar la no repetición de hechos similares. Así, bajo el enfoque de derechos humanos, las garantías de no repetición es una categoría de análisis que permite identificar aquellas medidas necesarias para modificar las causas directas de los hechos e impedir su repetición (Serrano y Vázquez, 2013: 97). Entre las medidas que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido en este rubro están: capacitaciones a funcionarios públicos, reformas legislativas y adopción de medidas de derecho interno (legislativas, administrativas o de otra índole), entre otras (Calderón, 2013: 186).

De este modo, bajo la categoría de análisis de las garantías de no repetición, en esta sección, se identifican de manera general las medidas legislativas pendientes (y algunas en materia de política pública) que corresponden al Poder Legislativo para incidir en la transformación de las causas estructurales y garantizar la no repetición de los hechos que motivaron la adopción del mecanismo de la amnistía.

Cabe mencionar que las medidas provienen del análisis que diversos especialistas realizaron en el “Foro Parlamento Abierto: Ley de

Amnistía”, organizado por la Cámara de Diputados en octubre de 2019, para la discusión de la iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el 18 de septiembre de 2019. Asimismo, se revisaron los análisis de otras personas expertas en el tema posterior a la aprobación de la Ley. A partir de estas fuentes las medidas pendientes identificadas son:

- 1) Programas de Reinserción Social.
- 2) Reforma a la Ley Nacional de Ejecución Penal.
- 3) Política de regulación de drogas.
- 4) Revisión del artículo 19 constitucional en materia de prisión preventiva.
- 5) Replanteamiento de la Política Criminal Nacional.
- 6) Despenalización del aborto (revisión de los Códigos Penales Locales).
- 7) Garantizar el debido proceso.

A continuación, se describen de manera breve los principales aspectos de revisión y modificación de las medidas identificadas.

### **1) Programas de Reinserción Social**

Una de las principales preocupaciones ha sido que, una vez liberadas las personas beneficiarias de la amnistía, regresen a las mismas condiciones de vulnerabilidad, marginación social y precariedad social que quizá propiciaron cometer un delito menor, o bien, haber sido sometidas al sistema de justicia penal. También existe el riesgo de que las personas que fueron obligadas a sembrar drogas o haber sido narcomenudistas no puedan reincorporarse a sus comunidades e incluso corran un alto riesgo de ser asesinadas.

Diversos especialistas coinciden en que es indispensable contar con un Programa de Reinserción Social que funcione de manera coordinada con la Ley de Amnistía para que las personas liberadas puedan ser reinsertadas a la sociedad.

De acuerdo con Jacobo Dayán, especialista en Derecho Penal Internacional, Justicia Transicional y Derechos Humanos, Raúl Sapién, Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Privada, y Adriana Aguirre, Cofundadora de La Cana, Proyecto de Reinserción Social, A.C, los elementos indispensables que requiere la estrategia de reinserción social son (Cámara de Diputados, 14/10/2019a; 25/10/2019):

- Que se garantice el acompañamiento y seguimiento adecuado del Estado;
- Brindar herramientas como la capacitación laboral, terapia psicológica y educación para que puedan cambiar su rumbo de vida;
- Contar con estrategias para encontrar una vivienda;
- Contar con medidas de protección, reubicación u otras medidas alternativas que les brinde seguridad;
- Propiciar el apoyo comunitario para no reincidir;
- Contar con programas postpenales en las 32 entidades federativas;
- Que los programas incorporen de manera transversal una perspectiva de derechos humanos, intercultural y de género.

Por su parte, Adriana Aguirre de La Cana resalta:

Por más positiva que sea la Ley no va a ser suficiente si no se contempla qué va a suceder con estas personas una vez que salen, porque si no se contemplan acciones de reinserción social postpenal de nada va a servir regresarlos a las mismas condiciones de pobreza y vulnerabilidad, se van a ver orillados tarde o temprano a cometer los mismos delitos. La clave está en no olvidar que **la reinserción social solo es efectiva cuando las personas logran nuevamente formar parte de la comunidad y tienen oportunidad de consolidar un proyecto de vida** alejado de la delincuencia (énfasis añadido; Cámara de Diputados, 25/10/2019).

Una visión relevante en este mismo tema es la que aporta David Peña Rodríguez, coordinador jurídico del Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social. De acuerdo con Peña, la Ley de Amnistía no sólo debe acompañarse de mecanismos de reinserción, sino también debe incluir mecanismos específicos para garantizar la reparación a todas las personas que han sido injustamente presas. Explica: “el sistema de reinserción está construido para las personas que han cometido un delito, la Ley está prevista para personas que están injustamente presas, muchas de ellas no cometieron un delito, por lo tanto, no se necesita la adopción genérica del sistema de readaptación o reintegración social, sino mecanismos de reparación del daño para las personas que estuvieron injustamente presas o por motivos políticos o por una acusación cargada de estereotipos, es otro componente de diferenciación de la propia ley” (Cámara de Diputados, 25/10/2019).

Cabe mencionar que en la Ley de Amnistía quedó reconocida la coordinación de acciones para facilitar la reinserción social de las personas beneficiarias, a cargo de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) (artículo 8). Esto implicará dar un seguimiento puntual a su proceso de desarrollo e implementación.

## 2) Reforma a la Ley Nacional de Ejecución Penal

Diversos especialistas coinciden en señalar que desde la reinserción social es importante analizar y revisar la vinculación que se haga de la Ley de Amnistía con la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) para garantizar el derecho humano a la reinserción social y evitar que las personas liberadas regresen a los contextos de vulnerabilidad social y corran el riesgo de reincidir en algún delito. Este derecho humano, es reconocido en el artículo 18 constitucional y regulado por la LNEP.

### Artículo 18.

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y

el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir (CPEUM, 06/03/2020).

Para hacer efectivo este derecho, no sólo para las personas beneficiarias de la Ley de Amnistía, sino para el resto de la población que en algún momento sea puesta en libertad, Paola Zavala Saeb, ex titular del Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México, identifica algunas inconsistencias de la LNEP que dificultan su cumplimiento, entre las que se encuentran (Cámara de Diputados, 25/10/2019):

- a) No es claro cuál es la autoridad responsable de brindar los servicios postpenales, si la Secretaría de Gobernación, por el artículo 7, o la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), artículo 207, por medio de las Subsecretarías de los Sistemas Penitenciarios.
- b) El *Decreto de creación de la Comisión Intersecretarial para la Reinserción Social y Servicios Postpenales*<sup>1</sup>, publicado el 16 de octubre de 2019 en el DOF, contradice lo establecido en la LNEP, ya que en el artículo 2 del Decreto se establece que la Secretaría de Seguridad presidirá dicha Comisión, mientras que el artículo 7 de la LNEP establece que será la Secretaría de Gobernación la que encabece las comisiones intersecretariales encargadas de diseñar e implementar los distintos programas de servicios para la reinserción y postpenales. Es un modelo que puede ser replicado en todos los estados.

Esto conceptualmente es muy importante. **Las personas que han terminado su tiempo en prisión no tienen por qué estar reguladas por el sistema de seguridad pública.** Esas personas ya pagaron, tienen que entrar en un tema de prevención

<sup>1</sup> A pesar de que la LNEP fue promulgada el 16 de junio de 2016, la comisión intersecretarial a nivel federal fue creada hasta el 16 de junio de 2019. La Comisión Intersecretarial se integra por las Secretarías de Gobernación (quien la encabeza), de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Cultura, de Salud,

terciaria; esas personas no tienen por qué recibir servicios postpenales. Tenemos que hablar de otro concepto que es reinserción social, prevención terciaria, pero no los podemos seguir tratando como personas que están ligadas todavía al sistema de justicia y al sistema penitenciario. Eso es muy importante porque la Ley Nacional de Ejecución Penal ni siquiera debería de contemplar el tema de los servicios postpenales porque está hablando de la ejecución penal [...] **La idea de la reinserción social tiene que ir más allá de la ejecución de la pena, tiene que ser un tema social** (énfasis añadido; Cámara de Diputados, 25/10/2019).

En este sentido, Paola Zavala propone realizar una reforma a la LNEP para que todo el tema de los servicios postpenales sea eliminado de la Ley, ya que como lo explica, no es un tema de ejecución penal. Esto requiere hacer una diferenciación entre lo que implican las libertades anticipadas y las libertades condicionadas. Reitera que el tema de la prevención del delito y la reincidencia debe ser abordado por otras autoridades y no por el Sistema Penitenciario, es decir, cambiar el enfoque punitivo por el enfoque social.

Otros especialistas también consideran importante hacer una revisión de los distintos mecanismos de liberación que contempla la LNEP tales como la libertad condicionada, la sustitución y suspensión temporal de penas, los permisos humanitarios o la preliberación, con el fin de hacerlos ágiles, eficientes y accesibles para las personas que pueden aplicar a ellos.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el 14 de octubre de 2019, emitió la Recomendación General 38/2019 encaminada a garantizar el derecho de reinserción social mediante la aplicación de la LNEP, entre sus recomendaciones se encuentran:

**PRIMERA.** Se realicen las acciones legales y presupuestales necesarias para que en seis meses

del Trabajo y Previsión Social y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral y será la encargada de diseñar e implementar los distintos programas de servicios para la reinserción al interior de los Centros Penitenciarios y de servicios post-penales a nivel federal y Estatal (art. 7).

se concluya la instalación de las Comisiones Intersecretariales en el Sistema Penitenciario Nacional, a efecto de que cumpla con su obligación señalada en la Ley Nacional de Ejecución Penal, con base en el artículo 18 constitucional.

[...]

**TERCERA.** Que las Comisiones Intersecretariales contribuyan en el diseño y desarrollo de programas de atención dirigida a personas privadas de la libertad en condición de vulnerabilidad considerando la aplicación de acciones afirmativas y ajustes razonables a la infraestructura y refuercen los programas existentes que permitan el acceso de estas personas al ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

**CUARTA.** Se cumpla con lo dispuesto por la Ley en el sentido de instalar un Comité para la Implementación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Ejecución Penal que verifique el avance en las acciones tendentes a armonizar una política pública para el ejercicio de los derechos inherentes a la reinserción social, presentando de manera semestral evidencia de sus acciones y resultados obtenidos.

[...]

**SÉPTIMA.** Que el titular del Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas asignen y/o programen partidas presupuestales, destinadas a dotar de recursos a las Comisiones Intersecretariales para su funcionamiento y operatividad.

**ÓCTAVA.** Que a través de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario se expidan y/o armonicen, en su caso, los ordenamientos reglamentarios y de su funcionamiento de las autoridades corresponsables que integran la Comisión Intersecretarial para su mejor funcionamiento (CNDH, 14/10/2019).

Cabe resaltar que el artículo octavo transitorio de la LNEP establece que el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal presentará anualmente ante las Cámaras del Congreso de la Unión un informe anual de seguimiento a la implementación del Sistema de Ejecución Penal, lo cual, hasta el momento comprende la reinserción social.

### 3) Política de regulación de drogas

Dentro de la población beneficiaria de la amnistía se encuentran las personas vinculadas con delitos contra la salud por posesión, transporte y consumo de narcóticos, referidos a los artículos 194, fracciones I y II, 195, 195 Bis y 198 del Código Penal Federal. Este beneficio ha puesto nuevamente la atención en la necesidad de

reformular la política de combate a las drogas o también llamada “guerra contra las drogas”, implementada en el país desde hace más de una década y la cual se ha caracterizado por:

1. Una política prohibicionista para el uso y consumo de sustancias estupefacientes.
2. Una política punitiva que ha consistido en el endurecimiento de los castigos a las acciones delictivas, mediante un uso desproporcionado del derecho penal.
3. El combate frontal a la delincuencia y crimen organizado mediante el despliegue de las fuerzas armadas federales para luchar en su contra.

De acuerdo con Cristina Reyes, abogada del Programa de Políticas de Drogas de MUCD y de Erick Ponce Flores, del Grupo Promotor de la Industria del Cannabis, los efectos de esta política han sido (Cámara de Diputados, 14/10/2019b; 14/10/2019c):

- a) Daños a la salud pública.
- b) Graves violaciones a los derechos humanos, como homicidio, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura y otras violencias.
- c) Surgimiento de mercados ilícitos a los que se vinculan altos niveles de violencias.
- d) Criminalización de los sectores más vulnerables, sobre todo por pobreza, de la cadena de producción, como mujeres, población campesina, distribuidores, pero también a los consumidores y usuarios de cannabis, ya sea con fines médicos o de uso adulto.
- e) Encarcelamiento de las personas que se encuentran en los eslabones más bajos de la cadena del mercado de las drogas, que no tienen los recursos suficientes para defenderse y contar con una defensa adecuada. Entre ellas se encuentran personas que no hablan español y hablan lenguas indígenas; mujeres que sufren un

castigo por género; consumidoras de droga o que presentan alguna discapacidad.

Por lo tanto, ambos especialistas coinciden en señalar que la transformación de la política de drogas debe incorporar medidas que garanticen que la población vulnerable no vuelva a ser víctima de los abusos e injusticias de la política punitiva y de la política prohibicionista de drogas. Sus propuestas incluyen (Cámara de Diputados, 14/10/2019b; 14/10/2019c):

- Despenalización del uso y consumo del cannabis.
- Reformulación de los delitos contra la salud o de drogas.
- Finalizar el despliegue de las fuerzas armadas en la seguridad pública.

En este sentido Cristina Reyes reitera:

Esta Ley de Amnistía no va a ser suficiente para reparar el daño y las violaciones a los derechos humanos ocasionadas por la guerra contra las drogas, específicamente por el uso desproporcionado del derecho penal en contra de las poblaciones más vulnerables, sino se acompaña de una transformación del paradigma de la política de drogas. No podemos esperar que la amnistía sea la cura de todos los males, ésta debe ser vista como la primera piedra de una serie de medidas integrales que beneficien a más personas que han sido encarceladas por este tipo de delitos y evite la criminalización de más personas en las mismas condiciones en un futuro.

Para ello esta Ley de Amnistía debe ir acompañada de la presentación de propuestas de reforma para la eliminación y reformulación de los delitos de drogas, con el fin de que se asegure de que los esfuerzos del Estado se enfoquen en la persecución del crimen organizado y no de las personas que se encuentran en el mercado de drogas como una vía medianamente segura para la subsistencia propia y de sus familias, ni de las personas consumidoras (Cámara de Diputados, 14/10/2019b).

Recientemente, la discusión para la reforma en materia de regulación de cannabis se está llevando a cabo en el Senado de la República. El pasado 4 de marzo de 2020 fue aprobado el

dictamen en lo general por las Comisiones Unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos Segunda. Hasta el momento de la publicación de este documento, aún está pendiente la discusión y votación en lo particular. Para saber más sobre los aspectos considerados para su regulación se puede consultar *la Nota Estratégica 76. Algunos aspectos sobre la regulación del cannabis en México a partir de la experiencia internacional* (Rodríguez y Ramírez, 2020).

#### 4) Revisión del artículo 19 constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa

Con las restricciones del artículo 2 de la Ley para conceder la amnistía, vuelve hacer objeto de discusión el tema de la prisión preventiva oficiosa, caracterizada por la amplitud de supuestos o delitos en la que es aplicada, así como su contradicción con el derecho humano de presunción de inocencia (Guillén, 2015).

El artículo 1, fracción III de la Ley de Amnistía establece que las personas en acción penal, procesadas o que se les haya dictado sentencia firme por los **delitos contra la salud** a que se refieren los artículos 194, fracciones I y II, 195, 195 Bis y 198 del Código Penal Federal podrán recibir el beneficio de amnistía. Estos delitos comprenden: producir, transportar, traficar, comerciar, suministrar, prescribir, introducir, extraer y poseer narcóticos, así como la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal con efectos similares.

Al respecto, especialistas como Ángela Guerrero, de Equis Justicia para las Mujeres, y Cristina Reyes, del Programa de Políticas de Drogas de MUCD, coinciden en señalar que, si bien estas disposiciones beneficiarán a muchas personas que forman parte de los eslabones más débiles de la cadena de mercado de drogas, las restricciones de la Ley para su aplicación constituyen una contradicción de la misma norma. Esto se puede observar en su artículo 2, el cual establece que si las personas se encuentran

indiciadas por alguno de los delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa dictada por el artículo 19 constitucional no podrán ser beneficiarias de la amnistía lo cual, de acuerdo con el artículo 167, fracción XI del Código Nacional de Procedimientos Penales, incluye los delitos contra la salud, que se pretenden beneficiar con la amnistía:

**Artículo 167**

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal, de la manera siguiente:

[...]

XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero (CNPP, 2020).

Por su parte, Adriana Greaves, abogada de Tojil Estrategia contra la Impunidad, ha señalado que existe una contradicción entre la Ley de Amnistía para liberar personas de la cárcel y la política punitiva del gobierno de aumentar los delitos del catálogo de prisión preventiva oficiosa y la política criminal actual (Greaves, 09/05/2020).

En este sentido, para garantizar la aplicación de la Ley de Amnistía en los delitos contra la salud, y, al mismo tiempo, prevenir que nuevamente grupos vulnerables sean injustamente procesados o sentenciados por estos, es indispensable, como lo señalan los especialistas, hacer una revisión de los delitos sujetos a prisión preventiva del artículo 19 constitucional, a su vez que, modificar las restricciones del artículo 2 de la Ley de Amnistía.

Cristina Reyes:

“Es conveniente poner en discusión la reforma de este artículo [19 constitucional] puesto que el catálogo de prisión preventiva oficiosa es tan largo y tan ambiguo que será inoperante [la Ley de Amnistía]” (Cámara de Diputados, 14/10/2019b).

Ángela Guerrero:

“De tal manera, legisladoras, legisladores que sino modificamos este artículo [2 de la Ley de Amnistía] muchas de las mujeres que pudieran verse beneficiadas por este tipo de delitos de cultivo, las mal llamadas “mulas” por las personas que están distribuyendo, por aquellas mujeres que aceptaron

bajo presión estar en una casa en la que hubiera cierta cantidad de sustancias ilícitas dentro, no podrán salir sino se hace la modificación [...] de la excepción, de la excepción de la prisión preventiva que está establecida ahí.

Es necesario que la amnistía crezca aún más y observe a muchos grupos que no están siendo tomados en cuenta y que debieran estarlo” (Cámara de Diputados, 14/10/2019c).

## 5) Replanteamiento de la Política Criminal Nacional

De la mano con el tema de la prisión preventiva y las restricciones para conceder la amnistía, José Antonio Caballero, investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ha planteado que las características de la Ley de Amnistía conducen a reflexionar sobre ¿qué tipo de política criminal queremos tener?

Por política criminal estoy entendiendo definir cuáles son los delitos, cuáles deben ser las penas, determinar las prioridades en la persecución, determinar las acciones para la reinserción, cuáles son las acciones en prevención. Todo esto tendría que estar en conjunto en buena medida.

No podemos cerrar los ojos y pensar que aprobada una ley la realidad va a cambiar necesariamente, porque nos seguiremos golpeando contra la pared y eso es donde tendríamos que poner el cambio (Cámara de Diputados, 25/10/2019).

Resalta que, desde esta perspectiva, una de las principales reformas pendientes es contar con un Código Penal Nacional.

La amnistía [...] viéndolo con mucha generosidad sería el principio de un cambio en la política criminal en estos temas. Pero tendríamos que pasar, necesariamente, por un Código Penal Nacional y por una política criminal nacional que pueda empezar a replantear algunos elementos dentro del rumbo que tenemos en el país. Me parece que sí hay espacios de oportunidad importantes y hay que marcarlos (Cámara de Diputados, 25/10/2019).

## 6) Despenalización del aborto (revisión de los Códigos Penales Locales)

De acuerdo con la Ley de Amnistía, las personas objeto de este beneficio son aquéllas **cuyos casos**,

**han sido procesados o pudieran ser procesados en tribunales del orden federal y por los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la presente ley**, es decir, del 22 de abril de 2020.

Francisco Cué Martínez del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), ha señalado que estas limitaciones, para el caso del aborto, son particularmente importantes, ya que el aborto está regulado fundamentalmente a nivel local y se considera un delito del fuero común, y señala:

Los 32 Códigos Penales de las 32 entidades federativas contemplan la interrupción del embarazo como un delito bajo determinadas circunstancias y diferentes características. Contemplan diferentes causales entre las cuales se puede considerar qué es legal y qué es ilegal.

[Por lo tanto], esta Ley de Amnistía únicamente beneficiaría los casos de aborto que se encuentren en Tribunales Federales. [Sin embargo], la consulta de datos al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al Poder Judicial, a las Fiscalías y a la Secretaría de Seguridad Pública reportan que en este momento no se encuentra ninguna mujer recluida en el Sistema Penitenciario Federal por haber cometido el delito de aborto, [por lo que], ninguna mujer o casi ninguna mujer se vería beneficiada penalmente por la Ley de Amnistía (Cámara de Diputados, 25/10/2019).

Por su parte Jacobo Dayán, especialista en Derecho Penal Internacional, Justicia Transicional y Derechos Humanos, previo a la aprobación de la Ley de Amnistía, señaló que el día que se aprobara esta ley podrían salir de prisión las mujeres que hayan abortado en aquellos estados en donde se llegue a replicar la ley, pero estarían entrando otras mujeres, ya que el delito de aborto no se elimina con esta ley (Cámara de Diputados, 14/10/2019a). Francisco Cué, observa una oportunidad de incidir en los estados mediante el artículo segundo transitorio de la Ley, en el cual la SEGOB promoverá ante los gobiernos y legislaturas de las entidades federativas la expedición de leyes de amnistía por la comisión de delitos previstos en la Ley federal. Resalta “ahí es donde se podría tener un impacto a nivel local y liberar aproximadamente

a 2,623 mujeres que cuentan con carpetas de averiguación por el delito de aborto” (Cámara de Diputados, 25/10/2019).

No obstante, ambos especialistas coinciden en que para resolver el problema del encarcelamiento de mujeres y las condiciones de injusticia que pretende resolver la Ley, según la Exposición de Motivos de la iniciativa, se debe despenalizar el aborto mediante la revisión y eliminación del delito en los Códigos Penales Locales (Cámara de Diputados, 14/10/2019a; 25/10/2019). Cabe resaltar que esta propuesta vuelve a tocar el tema de la necesidad de replantear la política criminal actual y contar con un Código Nacional Penal.

En este mismo sentido, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) señala:

[...] la Ley de Amnistía sería una oportunidad valiosa para aliviar el sufrimiento de personas que son víctimas de injusticias. Por este motivo es que la ONU-DH considera viable, por el momento, la aplicación de amnistías en aquellos casos en que no es viable hacer modificaciones legislativas y que por lo tanto dependen enteramente de la esfera de decisión de las autoridades de procuración y administración de justicia.

Sin embargo, en aquellos casos en los que las modificaciones legislativas sí son viables, para la ONU-DH la amnistía no resulta la medida óptima para aliviar injusticias, siendo la reforma legislativa la vía idónea a través de la cual el Estado mexicano puede lograr los objetivos planteados en la Exposición de Motivos de la Iniciativa. Este es el caso notorio del artículo 1, fracción I, relativo a la amnistía a personas procesadas o condenadas por el delito de aborto, sobre el cual organismos internacionales han recomendado al Estado mexicano su adecuación a fin de respetar los derechos de las mujeres (ONU-DH, 2019: 7 y 8).

Además de esta medida legislativa, Pablo Luis Cubero del Colectivo de Asociaciones Mexicanas para la Interrupción Legal del Embarazo, plantea otras medidas integrales que deben acompañar la reparación del daño a las mujeres cuyos derechos a la salud, a la vida, a la autonomía y a la libertad

han sido violentados por el delito de aborto (Cámara de Diputados, 25/10/2019):

1. Liberar a todas las mujeres sentenciadas por aborto y reconocerles su legítimo derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y esparcimiento de los hijos, incluyendo el número cero. Respetando su autonomía reproductiva como realmente lo recoge la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
2. Reconocer la violencia obstétrica e institucional que han sufrido las mujeres.
3. Concretar plazos de liberación máximos.
4. Borrar todos sus antecedentes penales y policiales de todos los registros. Implantar el derecho al olvido para estas mujeres de tal manera que puedan rehacer su vida y reintegrarse a la sociedad sin el estigma del aborto.
5. Brindar ayuda psicológica a las mujeres que así lo soliciten y así lo necesiten.
6. Crear un buzón institucional en el Congreso de la Unión, en el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y en sus institutos estatales, donde las mujeres y sus familiares puedan solicitar acogerse a esta Ley de Amnistía, recabar el apoyo y la asistencia oportuna para que puedan ser liberadas. Debe darse difusión pública a la puesta en marcha de este buzón institucional.
7. Realizar un diagnóstico de cada uno de los expedientes para que las mujeres puedan acogerse a esta Ley de Amnistía y retirarse el delito. Por la carencia de recursos, el Estado debe proporcionarles algún tipo de ayuda, a través de asociaciones de abogados o a través de los ministerios públicos para que se les apoye en su liberación.
8. Debe haber también un presupuesto específico etiquetado con debidos medios y recursos que quede concretado y definido,

reservados en esta ley para apoyar a estas mujeres, para que no sea letra muerta.

9. El derecho al olvido en las redes sociales para dejar de ser juzgadas y revictimizadas.
10. Pedir perdón institucionalmente a estas mujeres por el agravio que han sufrido en su salud, en su libertad, por lo que han sufrido sus familias y sus hijos, al mismo tiempo que se le devuelve su integridad y su derecho a la vida.

### 7) Garantizar el debido proceso

El debido proceso “es el conjunto de formalidades esenciales que deben observarse en cualquier procedimiento legal, para asegurar o defender los derechos y libertades de toda persona acusada de cometer un delito” (SEGOB, 01/12/2016). De acuerdo con el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual México forma parte desde 1981, los componentes del derecho al debido proceso son:

**Artículo 14. 3.** Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) **A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada**, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;
- b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;
- c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;
- d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o **ser asistida por un defensor de su elección**; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;
- e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) **A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;**

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable (énfasis añadido; ONU, 1966).

En la CPEUM este derecho se encuentra establecido en el artículo 20, apartado B y forma parte de los derechos humanos incorporados y garantizados por la Reforma al Sistema de Justicia Penal de 2008<sup>2</sup>.

En el marco de la discusión de la Ley de Amnistía, diversos especialistas han resaltado la importancia de garantizar el cumplimiento del derecho al debido proceso, como parte de las medidas necesarias para asegurar la defensa de los derechos y libertades de toda persona acusada de cometer un delito y no permitir los abusos del sistema de justicia. Como se señala en la Exposición de Motivos de la iniciativa, los grupos vulnerables beneficiarios de la amnistía, como la población indígena, no han ejercido enteramente su derecho de defensa en los procedimientos penales y en los procesos judiciales porque, al ser acusados de cometer un delito, no se les ha garantizado una protección efectiva como contar con un intérprete.

Jacobo Dayán, especialista en Derecho Penal Internacional, Justicia Transicional y Derechos Humanos, resalta:

Los indígenas fueron sujetos a procesos que no tuvieron capacidad ni posibilidad de defenderse a sí mismos porque ni siquiera entendían lo que estaba ocurriendo. Esas personas no tienen que ser sujetas a una amnistía tienen que ser liberadas, porque tampoco estamos resolviendo el problema que sigue ¿qué está pasando en nuestro aparato de justicia que se están encarcelando a indígenas que no están teniendo acceso a un intérprete? (Cámara de Diputados, 14/10/2019a).

Por su parte, Fátima Gamboa de Equis Justicia para las Mujeres comenta:

El Sistema de Justicia del Estado **viola sistemáticamente el debido proceso**. Aún sigue siendo un desafío tener un defensor de oficio bilingüe certificado. Hasta hace un año, únicamente había 25 defensores en todo el país. La cantidad de intérpretes y traductores sigue siendo insuficiente pues solamente para todo el país se cuenta con 1,649 (énfasis añadido; Cámara de Diputados (14/10/2019b).

Gamboa advierte que, si existen este tipo de fallas estructurales en los sistemas de justicia que han provocado que población indígena esté en la cárcel, la aplicación de la Ley de Amnistía tiene que prestar especial atención a ellas ya que, de lo contrario, las mujeres y los hombres indígenas, sobre todo monolingües, serán los últimos en ser beneficiados por la Ley. Las mismas deficiencias como la falta de defensores, intérpretes e incluso de criterios sobre quién es indígena seguirán afectando la aplicación de la justicia. Cuestiona ¿qué mecanismos va a implementar la Ley de Amnistía para que mujeres y hombres indígenas tengan acceso a este beneficio?

Garantizar el derecho al debido proceso, como medida de no repetición, obliga también a poner atención en el estado en que se encuentra funcionando el Sistema de Justicia Penal en el país y la necesidad de contar con mecanismos de evaluación y seguimiento institucionales. La organización civil México Evalúa en la publicación de su informe *Hallazgos 2018. Seguimiento y Evaluación del sistema de justicia penal en México* señala:

Actualmente, el entramado de instituciones y políticas públicas se caracteriza por la ausencia de mecanismos específicos para impulsar la consolidación. Esto afecta una multiplicidad de procesos, desde la planeación y programación presupuestal, hasta la evaluación y la definición de mejoras.

<sup>2</sup> Los derechos humanos incorporados y garantizados por la Reforma al Sistema de Justicia Penal de 2008 son: derecho a la presunción de inocencia; derecho a no ser sometido a detención ilegal o arbitraria; derecho a un

recurso efectivo; derecho al debido proceso; derecho de igualdad ante la ley y ante los tribunales; derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial (Galindo y Ramírez, 2016).

La ausencia de liderazgo también se percibe en el ámbito federal, donde cada instancia se ha visto obligada a avanzar en su propia definición de prioridad, sujetándose a la voluntad de sus titulares y a la falta de comprensión integral del SJPA.

[...]

En este contexto, **la evaluación integral del sistema de justicia es una condición necesaria** para generar evidencia que posibilite la toma de decisiones adecuadas (énfasis añadido; México Evalúa, 2019; 119 y 120).

### Otras medidas complementarias

Además de las medidas legislativas anteriores encaminadas a modificar las causas directas de los hechos e impedir su repetición, también existe otro conjunto de medidas dirigidas, por ejemplo, a la reparación de daños por la violación a los derechos humanos de las personas beneficiarias de la amnistía, como las personas indígenas y las mujeres en situación de pobreza y vulnerabilidad, a las que les fue violado su derecho al debido proceso. Otras son las relacionadas con la adopción de mecanismos de justicia transicional en el contexto de la nueva estrategia de seguridad nacional que contribuyan a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la garantía de no repetición. Su importancia radica, principalmente, en que fortalecen el carácter integral del resto de las acciones que deben acompañar a la Ley de Amnistía para lograr sus objetivos. A continuación, se describen los aspectos más relevantes de algunas de estas medidas complementarias.

#### 1) Medidas para la reparación integral

Una discusión constante en torno a la Ley de Amnistía ha sido qué mecanismos de reparación integral van a acompañar su aplicación. David Peña Rodríguez, coordinador jurídico del Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social, explica que al ser la Ley prevista para personas que están injustamente presas, muchas de ellas por delitos que no cometieron, o por motivos políticos o por una acusación cargada de estereotipos, se deben incluir mecanismos

específicos para garantizar la reparación del daño (Cámara de Diputados, 25/10/2019).

En este sentido, con base en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se ha establecido que "... toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el **deber de repararlo** adecuadamente. Esa obligación de reparar se regula en todos los aspectos por el Derecho Internacional" (Corte IDH, 2007: párr. 117).

Uno de los primeros instrumentos internacionales en reconocer este deber y establecer algunos de sus primeros parámetros fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (CADH o Pacto de San José), a través de su artículo 63.1, el cual establece que cuando la Corte IDH (mecanismo jurisdiccional) resuelva que hubo una violación a los derechos humanos de la CADH, el Estado deberá:

- a) Garantizar al lesionado el goce de su derecho o libertad;
- b) reparar las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y,
- c) el pago de una indemnización justa.

Otro instrumento importante que guía el contenido de este deber son los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, que forman parte de la resolución 60/147 de la Asamblea General de la Naciones Unidas de 2005. En dicho documento se establece que:

15. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario (énfasis añadido; AG, 2005: párr. 15).

Se establece, además, que **la reparación debe ser adecuada, plena, efectiva, rápida, integral, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de las violaciones, al daño sufrido y a las circunstancias de cada caso** con el fin de promover la justicia y remediar las violaciones manifiestas en las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario (AG, 2005: párrs. 15 y 18). Cabe destacar que mediante este instrumento la reparación también es reconocida como derecho humano de las víctimas (párr. 11), con lo que adquiere una doble dimensión: de deber (del Estado) y de derecho (de las víctimas).

Otra de las principales aportaciones de los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas* es la visión integral que da a la reparación. Tradicionalmente, la indemnización económica era considerada la medida por excelencia de la reparación; sin embargo, diversos análisis sobre los diferentes daños<sup>3</sup> que sufren las víctimas por violaciones a sus derechos humanos han llevado a la reinterpretación de este deber y ampliar sus medidas con el fin de asegurar una reparación que integre todos los daños causados. De este modo, las medidas de reparación establecidas son: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (ver esquema 3).

Como se observa en el esquema 3, las medidas de reparación buscan resarcir diversos daños y derechos de las personas víctimas. Es por eso que ninguna medida es excluyente entre sí y, por lo contrario, se complementan para garantizar una reparación integral.

Así por ejemplo, en el caso de las violaciones cometidas a las personas pertenecientes a

comunidades y pueblos indígenas, por el sistema de justicia penal, bajo los parámetros de la reparación integral, será necesario hacer un análisis apropiado y proporcional de la gravedad de las violaciones, del daño sufrido y de las circunstancias de cada caso para determinar las medidas de reparación necesarias como el apoyo para el regreso a su lugar de residencia y devolución de sus bienes (restitución); indemnización por el daño físico y mental, pérdida de ingresos o perjuicios morales; atención médica y psicológica (rehabilitación); reintegración de la dignidad de las personas y verificación de hechos (satisfacción) y garantizar la no repetición de hechos. Este mismo proceder deberá aplicarse con cada grupo de personas que requieran medidas de reparación.

Cabe mencionar que un elemento indispensable para el cumplimiento del deber de reparación integral es que los Estados diseñen y establezcan programas de reparación que contengan categorías amplias de víctimas afectadas por las violaciones, así como medidas sistemáticamente vinculadas entre sí que comprendan un gran número de violaciones pertinentes (AG, 2005: párr. 16; ACNUDH, 2008: 7 y 13).

El deber de reparación para el Estado Mexicano está establecido por el artículo 1° de la CPEUM, el cual señala que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que sea parte. “En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y **reparar las violaciones a los derechos humanos**, en los términos que

<sup>3</sup> “[...] desde la perspectiva de los derechos humanos y en especial, a través de la práctica de la Corte IDH se han reconocido daños más amplios que los que la perspectiva del derecho tradicional civil y de derecho común había desarrollado. En este sentido, la Corte Interamericana desde una perspectiva integral de la persona humana, ha reconocido que con motivo de una violación a derechos humanos se pueden generar afectaciones en dos

categorías principales. “Inmaterial” y “Material”. Dentro del carácter inmaterial, la Corte IDH ha reparado daños en la esfera moral, psicológica, físicos, al proyecto de vida, y colectiva o social. Mientras que el daño material incluye el daño emergente, lucro cesante, daño al patrimonio familiar y reintegro de costas y gastos” (Calderón, 2013: 160).

establezca la ley” (énfasis añadido; CPEUM, art. 1°). A su vez, se cuenta con la Ley General de

Víctimas, reglamentaria de este artículo constitucional en materia de reparación.

### Esquema 3. Reparación integral.



Fuente: Elaboración propia con información de Asamblea General (2005: párrs. 19 - 23) y Calderón (2013).

## 2) Mecanismos de justicia transicional

De acuerdo con el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ, por sus siglas en inglés) la justicia transicional es una serie de mecanismos dirigidos a dar respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos derivadas de períodos de conflicto y represión. Su objetivo es reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia. El ICTJ resalta que 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. Los mecanismos 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, reformas institucionales e iniciativas de conmemoración (ICTJ, 2009). Esta justicia se sustenta en cuatro pilares principales: 1) la búsqueda de la verdad, 2) obtención de justicia, 3) reparación del daño y 4) garantías de no repetición (Gómez y Galindo, 2018).

En este marco se observa que dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de la actual Administración Pública Federal (APF, 2019 - 2024) se contemplan los mecanismos e instrumentos de justicia transicional como parte de los elementos necesarios para restablecer el estado de derecho y reorientar el combate a la delincuencia, el combate a la corrupción y las políticas sociales de bienestar del nuevo gobierno federal, así como los procesos de pacificación (SSPC, 16/05/2019: 6).

Así, la justicia transicional es incorporada como parte del objetivo seis de la Estrategia Nacional:

#### 6. Empezar la construcción de la paz

**Se promoverá la adopción de modelos de justicia transicional**, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad, se pretende que sean vistos como elementos consustanciales a la estrategia de seguridad.

[...]

Como ha quedado claro en la Consulta Nacional y los Foros de Escucha para la Construcción de la Paz y la Reconciliación Nacional, a la enorme mayoría de los muertos, los lesionados, los torturados, los ausentes y los desplazados no se les ha hecho justicia y los delitos correspondientes han quedado impunes. Las políticas de violencia dejan, así, una enorme deuda social en materia de procuración que **debe ser saldada con mecanismos de justicia transicional** y por medio de los cauces institucionales ya existentes (énfasis añadido; SSPC, 16/05/2019: 11 y 12).

De esta forma, la Estrategia Nacional contempla a la amnistía como parte de estos mecanismos de justicia transicional, para la pacificación del país.

[...] resulta imperativo hacer un alto para considerar **adoptar modelos de justicia transicional** que garanticen los derechos de las víctimas, esto es, de leyes especiales para poner fin a las confrontaciones armadas y posibilitar el desarme y la entrega de los infractores, garantizando asimismo sus derechos y ofreciéndoles reducciones de penas e incluso **amnistías condicionadas** al perdón de personas y colectividades que hayan sido afectadas, y proponiéndoles un cambio de vida (énfasis añadido, SSPC, 16/05/2019: 12).

A pesar de este planteamiento de la política pública en materia de seguridad, Jacobo Dayán, especialista en Derecho Penal Internacional, Justicia Transicional y Derechos Humanos, y Daniela Malpica, fundadora de Justicia Transicional en México, han señalado que esta Ley de Amnistía poco tiene que ver con procesos de justicia transicional, puesto que no cuenta con mecanismos que abonen a la verdad ni a la reparación. Dayán enfatiza que, si se quiere observar esta amnistía como parte de los

mecanismos de justicia transicional, se requiere contar con otro conjunto de medidas, como una comisión de la verdad, que garantice la verdad, la justicia, la reparación del daño y las garantías de no repetición (Cámara de Diputados, 14/10/2019a). Al respecto detalla:

Si las personas vinculadas a delitos de droga pretenden ser liberadas tendría que ser a cambio de información. Esas personas probablemente sepan dónde hay fosas, por ejemplo, en el país y tendríamos que solicitarles la información. Tendríamos que solicitarles la información de grupos criminales, al nivel que conozcan, pero para ello tendría que haber un marco de justicia transicional, que hoy el gobierno y la legislatura se niega a discutir.

Tendríamos que tener un marco de justicia transicional que hable de una gran comisión de la verdad en este país, que los testimonios de estas personas vayan a dar a esa comisión de la verdad y a la Comisión Nacional de Búsqueda.

[...]

En las mesas de diálogo con las víctimas, durante el período de transición del actual presidente, se pusieron sobre la mesa propuestas desde la academia, desde las organizaciones, desde los colectivos de víctima, para crear una gran comisión de la verdad, resolver el problema de raíz de la impunidad sistémica en nuestro país mediante mecanismos extraordinarios de justicia, entre los que se incluye, por ejemplo, mecanismos de protección a víctimas y testigos (Cámara de Diputados, 14/10/2019a).

Concluye que es indispensable tomar en serio el tema de la amnistía en un marco de justicia transicional sólido, puesto que este mecanismo por sí solo no podrá resolver los problemas de nuestro aparato de justicia, como la impunidad.

### 3) Acciones para la transformación estructural de la desigualdad y vulnerabilidad social

La Ley de Amnistía ha sido reconocida por varios especialistas como Cristina Reyes del Programa de Políticas de Drogas de México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), Isabel Irreguerena de Equis Justicia para las Mujeres y David Peña Rodríguez, coordinador jurídico del Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia

Social, como un **acto de justicia social** en el que el Estado mexicano, a partir de las condiciones de desigualdad, discriminación y vulnerabilidad de ciertos grupos de la población hace un reconocimiento de las injusticias a las que fueron sometidos por el sistema de justicia penal y deficiencias estructurales.

Sin embargo, este reconocimiento político y el resto de las medidas legislativas y de política pública, descritas en los apartados anteriores, no serán suficientes para la justicia social, si no se acompañan de acciones que generen una transformación de las causas estructurales que históricamente han generado discriminación, desigualdad y marginación en el acceso de todos los derechos humanos de la población beneficiaria de la amnistía como: mujeres, personas jóvenes y población indígena.

Ariadna Osorio García, del Instituto Internacional de Justicia Restaurativa y Derecho, identifica, por su parte, tres aspectos de transformación (Cámara de Diputados, 14/10/2019b):

- 1) Es importante atender las causas y consecuencias del delito,
- 2) Es importante atender las causas y consecuencias de la vulnerabilidad social que, en algunos casos, ha conducido a cometer un delito,
- 3) Fomentar acciones que ataquen las causas institucionales y estructurales de las condiciones de vulnerabilidad que llevaron a dicho delito. Esto puede lograrse a través de procesos de justicia restaurativa<sup>4</sup>.

Asimismo, Osorio García, puntualiza:

El Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión deben considerar que esta amnistía será una medida de justicia social efímera sino se acompaña de **transformaciones estructurales que incluyan cambios en el paradigma retributivo y en la política criminal**, que no castigue la pobreza y no violente derechos humanos de las mujeres, de los pueblos originarios y en general de las personas a quienes la iniciativa se dirige. Bajo las condiciones actuales las y los beneficiarios de la amnistía podrán regresar a prisión por cometer los mismos delitos y dicha ley sería inaplicable (énfasis añadido; Cámara de Diputados, 14/10/2019b).



## REFLEXIONES FINALES

La aplicación de la Ley de Amnistía requiere tomar en cuenta diversos aspectos para alcanzar, en la medida de sus posibilidades, los objetivos de su creación. En primer lugar, es importante señalar que, entre la población beneficiaria de la Ley, se encuentran personas que cometieron algunos de los delitos sujetos a la amnistía, pero también existe otro grupo de personas que, por haberseles negado una debida defensa y proceso, no han podido demostrar su inocencia. Sin embargo, una característica común en estas

personas es su condición de vulnerabilidad social y pobreza económica, que las ha expuesto a injusticias y excesos del sistema de justicia penal.

En segundo lugar, la Ley requiere, a su vez, acompañarse de un conjunto de medidas que ayuden a solucionar las causas directas de las injusticias y garantizar la no repetición de hechos similares una vez liberadas las personas con el beneficio de la amnistía. Al mismo tiempo, su aplicación deberá tomar en cuenta las diferencias

<sup>4</sup> "La justicia restaurativa es un sistema a través del cual las personas que se han visto involucradas (o poseen un interés en particular) en un delito, deciden de forma colectiva cómo lidiar con las consecuencias inmediatas de éste y sus repercusiones para el futuro. En este concepto tiene cabida la víctima, el responsable, las familias y la

sociedad. Consiste en un medio de gestión de conflictos que coloca al diálogo como la base del proceso, favorece el restablecimiento de la paz social fracturada por el conflicto, reduce la respuesta estatal violenta y permite la participación protagónica de la sociedad civil" (IIJ e IFPPGJDF, 2013: 25).

que existen entre la población beneficiaria de la Ley para lograr una adecuada transformación.

En este sentido, las medidas identificadas como competencia del Poder Legislativo tienen como fin coadyuvar en la no repetición de estos hechos y prevenir la recurrencia de nuevas violaciones a derechos humanos. Esto también contribuirá a las funciones de seguimiento que la misma Ley de Amnistía otorgó a las y los legisladores sobre la aplicación de la Ley y la revisión de la vigencia de los delitos sujetos a amnistía.

En general, el conjunto de acciones pendientes identificadas apunta a grandes transformaciones estructurales en materia de seguridad pública (como la pacificación del país) y en el funcionamiento sistema de justicia penal, así como en el respeto pleno a las libertades y derechos humanos de las mujeres. Se requiere, además, del acompañamiento de un programa de reparación integral que, de acuerdo a las particularidades de las personas beneficiarias de la amnistía y sus casos, se les brinden medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Asimismo, es indispensable incluir medidas que resuelvan de fondo las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad social que, en algunos casos, han sido la causa para la comisión de algún tipo de delito.

Otros aspectos importantes que no deben perderse de vista en la revisión y reflexión sobre la Ley de Amnistía son, por ejemplo:

- Contar con mecanismos para el seguimiento de su implementación que permitan no solo la intervención de autoridades públicas, sino también de la sociedad civil organizada.
- Revisar y analizar la incorporación de un enfoque punitivo o un enfoque social en los procesos de reinserción social de las personas con amnistías otorgadas.

- Ampliar los supuestos de casos para otorgar amnistía. Por ejemplo, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomienda ampliar sus supuestos de aplicación a las personas procesadas o sentenciadas por delitos que atentan contra la libertad de expresión y la libertad de manifestación; así
- como a personas que cuenten con resoluciones de algún organismo internacional o de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las que se recomiende o se requiera la libertad de la persona o en las que se hayan determinado violaciones al debido proceso que hubieran trascendido al fallo judicial.
- Armonizar y articular el mecanismo de la amnistía con mecanismos de justicia transicional, como una comisión de la verdad, o la Comisión Nacional de Búsqueda, que ayuden a la búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición para la pacificación del país y el cambio de paradigma en materia de seguridad pública.
- Profundizar la revisión del artículo 5 sobre la subsistencia de la responsabilidad civil y los mecanismos para cumplirla en los casos de las personas puestas en libertad, pero que no cuenten con los recursos para cubrir la reparación del delito, como en el delito de robo simple. Analizar su posible vinculación con la Ley General de Víctimas y su fondo de ayuda.
- Fortalecer las acciones gubernamentales e incluso desde el Poder Legislativo Federal, para impulsar ante los gobiernos y legislaturas estatales la expedición de leyes de amnistía por los delitos previstos en la Ley federal.

## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

A partir de las medidas pendientes identificadas en este documento en torno a la amnistía, como el debido proceso y la prisión preventiva, se puede tender un puente de análisis entre el tema del Sistema de Justicia Penal, su seguimiento y evaluación, con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030**.

Este análisis puede ser ubicado en el **ODS 16** en materia de paz, justicia e instituciones sólidas, particularmente en su **meta 16.3**: “promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

La medición para el avance de esta meta está integrada por dos **indicadores**:

**16.3.1** Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente.

**16.3.2** Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total.

Para el caso de los temas revisados en este documento, el indicador **16.3.2** ayuda a conocer el funcionamiento de los sistemas de justicia penal, es decir, saber si son ágiles, expeditos, eficaces, eficientes y en apego al respeto de los derechos humanos en la impartición de justicia. Por lo que, documentar información sobre el Sistema de Justicia Penal de México y su funcionamiento, permite generar insumos para el cálculo de los indicadores asociados a este ODS 16. Asimismo, retomar el debate parlamentario sobre los temas pendientes en materia de justicia penal permitirá avanzar, desde las facultades del Poder Legislativo, en este mismo sentido.

Por último, cabe destacar que, de acuerdo al Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS), desarrollado por la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), hasta el momento, no se ha reportado cuáles son los avances en la meta 16.3 correspondiente al ODS 16.

## REFERENCIAS

### Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2008). *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de un conflicto. Programa de reparación*. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.
- Calderón, J. (2013). *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Cámara de Diputados (25/10/2019). Tercer Foro de Parlamento Abierto: Ley de Amnistía. México. Disponible en: <https://bit.ly/3fF7SIH>
- \_\_\_\_\_ (14/10/2019a). Foro Parlamento Abierto: Ley de Amnistía. Parte 2. México. Disponible en: <https://bit.ly/2YI7D9T>
- \_\_\_\_\_ (14/10/2019b). Foro Parlamento Abierto: Ley de Amnistía. Parte 4. México. Disponible en: <https://bit.ly/3etooF6>
- \_\_\_\_\_ (14/10/2019c). Foro Parlamento Abierto: Ley de Amnistía. Parte 3. México. Disponible en: <https://bit.ly/2NeYGBu>
- Centro Internacional de Justicia Internacional (ICTJ), *¿Qué es la justicia transicional?*, Disponible en: <https://bit.ly/3hK3eEZ>
- Círculo Feminista de Análisis Jurídico (CFAJ) (09/05/2020). Foro Virtual Ley de Amnistía, México. Disponible en: <https://bit.ly/2BlpT9R>
- CNDH (14/10/2019). “Sobre el Incumplimiento de las Obligaciones de las Comisiones Intersecretariales Previstas en la Ley Nacional de Ejecución Penal que Garantizan los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad”, Recomendación General 38/2019, México. Disponible en: <https://bit.ly/2YUXUpP>
- Ejecutivo Federal (18/09/2019). Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados.
- Galindo, C. y S. Ramírez (2016). “Pendientes de la justicia penal a 100 días de vencer el plazo constitucional”, *Temas Estratégicos*, No. 30, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Gobierno de México e INEGI (s/f). *Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, México*. Disponible en: <https://bit.ly/3fzVzrt>
- Gómez, M. y C. Galindo (2018). “¿Qué es la Justicia Transicional?”, *Nota Estratégica*, No. 31, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Guillén, R. (2015) *Prisión preventiva oficiosa (consideraciones sobre su evolución y regulación normativa)*. Disponible en: <https://bit.ly/2AJyljv>
- Greaves, A. (09/05/2020). Foro Virtual Ley de Amnistía. *Círculo Feminista de Análisis Jurídico*, México. Disponible en: <https://bit.ly/37I9vMK>
- IJJ e IFPPGJDF (2013). “Mediación y Justicia Restaurativa”, Disponible en: <https://bit.ly/2C7Q1Wj>
- México Evalúa (2019). Hallazgos 2018. *Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, México, México Evalúa, Friedrich Naumann Stiftung. Disponible en: <https://bit.ly/2Yf8ZCH>
- Naciones Unidas (s/f). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://bit.ly/32qiwcw>
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) (2019). *Observaciones ONU – DH. Iniciativa Ley de Amnistía*. México, Naciones Unidas. Disponible en: <https://bit.ly/3dc0fSc>
- Presidencia de la República (12/07/2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024, *Diario Oficial de la Federación*.
- Reinserta (10/06/2020). Panel Virtual: Los próximos retos del Sistema Penitenciario y la Ley de Amnistía en México. [Actualización Facebook]. Disponible en: <https://bit.ly/2BqeWU1>
- Reyes, C. (09/05/2020). Foro Virtual Ley de Amnistía. *Círculo Feminista de Análisis Jurídico*, México. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=3fKegkhT\\_TY](https://www.youtube.com/watch?v=3fKegkhT_TY)
- Rodríguez, J. y S. Ramírez (2020). “Algunos aspectos sobre la regulación del cannabis en México a partir de la experiencia internacional”, *Nota Estratégica*, No. 76, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- SEGOB (23/06/2020). “Cumple secretaria de Gobernación mandato establecido en Ley de Amnistía; instala y sesiona comisión que recibirá solicitudes”, *Boletín No. 203/2020*. Disponible en: <https://bit.ly/3eVBiMI>
- \_\_\_\_\_ (01/12/2016). *¿Qué es el debido proceso?* Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/articulos/ques-el-debido-proceso>
- Serrano, S. y D. Vázquez. (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México, FLACSO México.
- Zavala, P. (25/10/2020). Foro Parlamento Abierto sobre Ley de Amnistía, México. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=MO8hYtgZ-k&t=1921s>

### Documentos legales

- Asamblea General (AG) (2005). “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, A/RES/60/147, Naciones Unidas.
- Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de enero de 2020.
- Consejo de la Judicatura Federal (27/04/2020). Acuerdo General 8/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 06 de marzo de 2020.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2007). *Caso Boyce y otros vs. Barbados*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre.

Ley de Amnistía, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de abril de 2020.

Ley General de Víctimas, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 03 de enero de 2017.

Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016.

Organización de Estados Americanos (OEA) (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José Costa Rica.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, San José Costa Rica.

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSP) (16/10/2019). “Decreto por el que se crea con carácter permanente, la Comisión Intersecretarial para la Reinserción Social y Servicios Postpenales”, *Diario Oficial de la Federación*.

\_\_\_\_\_. (16/05/2019). “Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República”. *Diario Oficial de la Federación*.

**TEMAS ESTRATÉGICOS** es un reporte de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, Elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

**Elaboración de este reporte:** Susana Ramírez Hernández.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

**Cómo citar este reporte:**

Ramírez, S. (2020). "Acciones pendientes en el marco de la Ley de Amnistía". *Temas estratégicos*, No. 79. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

**Números anteriores de TEMAS ESTRATÉGICOS:**

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>



**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

Dirección General de  
Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.