

Amnistía y derechos humanos: comentarios sobre la nueva Ley de Amnistía promulgada en México.

El presente documento consta de tres partes, la primera provee una introducción sobre el contenido de la ley, la segunda desarrolla y explica brevemente el contenido y alcance de la Ley de Amnistía, y la tercera parte brinda comentarios, así como un breve análisis al respecto.

I. Introducción y contenido de la Ley de Amnistía.

El 13 de septiembre de 2019, el jefe del Ejecutivo Federal hizo llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Decreto por el cual se expide la Ley de Amnistía (“**Iniciativa**”). El pasado 20 de abril, el Senado de la República aprobó la nueva Ley de Amnistía (“**Ley**”), cuyo dictamen le había sido enviado por la Cámara de origen para su discusión y ratificación en su caso, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2020¹, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

La esencia para justificar el contenido de la Exposición de Motivos gira en torno al concepto de “vulnerabilidad social”, destacando en ésta que *“a mayor vulnerabilidad social, las personas tienen menores posibilidades de acceder a una justicia pronta y expedita. ... Pobreza e injusticia son las dos caras de la marginación y el atraso que lastiman a millones de personas en México”*.

La Iniciativa también señala que *“entre la población reclusa 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”*. Observa también que *“hay 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, la Iniciativa identifica como beneficiarios principales a tres grupos especialmente afectados por su elevada vulnerabilidad social, tales como las mujeres, los jóvenes y las personas pertenecientes a comunidades indígenas.

Con relación a las mujeres, destaca la iniciativa que existe un número significativo que están en prisión, sentenciadas o en proceso, por delitos contra la salud, quienes en *muchos de los casos, se trata de personas que fueron obligadas a transportar drogas bajo amenaza*. Asimismo, hace especial énfasis en aquellos jóvenes inculcados, sentenciados y encarcelados por delitos contra la salud o por otros en los que no se produjeron hechos violentos o con el uso de armas de fuego, al hacer mención que estos en la mayoría de las ocasiones, son víctimas de la pobreza y la falta de educación y empleo. Finalmente, en lo que respecta a personas pertenecientes a comunidades indígenas, manifiesta la Iniciativa que en algunos casos, al momento de ser indiciados, estos no ejercen su derecho de defensa, al no garantizarse una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, tales como su lengua, valores, usos y costumbres.

¹ Ley de Amnistía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2020, disponible para su consulta en la siguiente liga: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592105&fecha=22/04/2020



Las personas que se beneficien de la amnistía, deben cumplir tres condiciones: (i) que no sean personas reincidentes; (ii) que no hayan sido condenadas por delitos en los que se privó de la vida a otra persona, por delitos contra la integridad corporal o secuestro, o se provocaron lesiones graves con secuelas permanentes; y (iii) que en la comisión del delito no se hubieren empleado ni utilizado armas de fuego.

Tampoco se pueden beneficiar de la amnistía, las personas procesadas o sentenciadas por delitos graves y por los señalados en el artículo 19 de la Constitución, a saber: abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

Cabe señalar que la urgencia por la aprobación de la Ley, de acuerdo con el grupo parlamentario mayoritario, obedeció entre otras causas a la grave situación de crisis sanitaria que se vive por el COVID-19, con el fin de evitar hacinamientos en las cárceles e insalubridad que ponen en peligro vidas humanas, que pueden ser focos de propagación al exterior, al liberar a personas de baja peligrosidad, que en muchos casos pueden haber sido procesadas injustamente por no haber tenido acceso a una buena defensa².

II. Objeto y Efectos de la Ley de Amnistía.

El fin de la Ley es decretar amnistía en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas, por los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la Ley en los siguientes supuestos:

A) ABORTO: cuando se impute a la madre del producto del embarazo interrumpido, se impute a los médicos o parteros, siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con el consentimiento de la madre.

B) DELITOS CONTRA LA SALUD: cuando quienes hubieren producido, transportado, traficado, comercializado, suministrado o prescrito droga, se encuentren en situación de pobreza, extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación; cuando el delito se haya cometido por indicación de cónyuge, concubino, pareja, pariente consanguíneo o por afinidad, o por parte de la delincuencia organizada.

En los casos de consumidores de droga por posesión de hasta dos tantos la dosis permitida de consumo personal e inmediato, siempre que no haya sido con fines de distribución o venta.

² De acuerdo con información del *Open Society Institute*, organización creada en 1993 para apoyar investigaciones y proyectos en más de 60 países, en México alrededor del 42% de las personas en las cárceles son inocentes y son injustamente encarceladas bajo la figura de prisión preventiva.



C) CUALQUIER DELITO COMETIDO POR PERSONAS PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS: cuando no hayan tenido acceso pleno a la jurisdicción del Estado, no hayan contado con intérpretes o defensores con conocimiento de su lengua y cultura.

D) DELITO DE ROBO SIMPLE Y SIN VIOLENCIA: cuando el delito es sancionado hasta con cuatro años de prisión.

E) DELITO DE SEDICIÓN: siempre que no se trate de terrorismo, no se haya privado a nadie de la vida ni producido lesiones graves, y no hayan usado armas de fuego.

Con respecto a los efectos de la amnistía concedida, cabe destacar que esta extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto a los delitos comprendidos en la Ley, sin embargo, deja subsistente la responsabilidad civil correspondiente y el derecho de quienes puedan exigirla, así como los derechos de las víctimas conforme a las leyes aplicables.

La liberación de los beneficiados por la amnistía no es inmediata de conformidad con el artículo 3º de la Ley y del primer transitorio de la misma que a la letra dice:

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en el siguiente párrafo. Dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Ejecutivo Federal deberá expedir el acuerdo que crea la Comisión a que se refiere el artículo 3, párrafo tercero de esta Ley. Dentro del mismo plazo, el Consejo de la Judicatura Federal determinará los jueces federales competentes que conocerán en materia de amnistía".

Por otro lado, se menciona que se promoverá por parte del Ejecutivo Federal, una amnistía por delitos del fuero común, de acuerdo al segundo transitorio que dice:

"Segundo. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, promoverá ante los gobiernos y las legislaturas de las entidades federativas la expedición de leyes de amnistía por la comisión de delitos previstos en sus respectivas legislaciones que se asemejen a los que se amnistían en esta Ley".

Procedimiento. Las personas interesadas en beneficiarse de la amnistía deberán presentar por sí o a través de representante legal, una solicitud ante la Comisión prevista en el artículo 3 de la Ley, una vez integrada, la cual definirá su procedencia, misma en su caso, que será sometida a la confirmación de un juez federal competente. La solicitud será resuelta en un plazo máximo de 4 meses contados a partir de la presentación de la misma.

III. Comentarios sobre la Ley de Amnistía.

La Ley pretende subsanar los actos de injusticia provocada por la extrema vulnerabilidad social de mujeres, personas pertenecientes a comunidades indígenas, de jóvenes en situación de pobreza, marginación, discriminación, exclusión social que se encuentran privados de su libertad por delitos menores.



La Ley limita el alcance de la amnistía estableciendo condiciones que deben cumplirse para que proceda la misma, precisando qué delitos son objeto de la amnistía y enumerando expresamente los que quedan excluidos de la Ley.

La promulgación de una Ley de Amnistía es un paso necesario en México, pero no significa una solución integral para hacer frente a problemas como la sobrepoblación carcelaria y las violaciones a derechos humanos derivadas de juicios injustos.

En el artículo primero, fracción primera de la Ley, que otorga amnistía por el delito de aborto en tres supuestos, debió utilizarse el lenguaje del artículo 329 del Código Penal Federal que habla del “producto de la concepción” y no el empleado por la Ley del “producto del embarazo interrumpido”, con el fin de evitar confusiones.

Es relevante señalar que en el ámbito federal, según información oficial, no hay mujeres indiciadas o sentenciadas por el delito de aborto. Consideramos que el contenido del artículo Segundo transitorio de la Ley, vulnera el principio de autonomía de los Estados, a pesar de que solamente habla de que la Secretaría de Gobernación promoverá la idea de amnistía ante dichas entidades, implícitamente refiriéndose al delito de aborto en el ámbito local.

Con relación a la amnistía por robo simple y sin violencia, si bien la medida es progresista, debe complementarse con lo establecido en la Ley Nacional de Ejecución Penal, en su Título Quinto, Capítulo II.

Otro punto que merece ser mencionado es la parcial transversalización en materia de derechos de grupos en situación de vulnerabilidad. Si bien enfatiza la necesidad de proteger grupos como mujeres, jóvenes y comunidades indígenas, sobre este último se advierte que el objeto de la ley es brindar justicia a quienes fueron encarcelados injustamente por no contar con intérpretes que los asistieran durante el juicio. Sin embargo, éste no es el único grupo que ha sido vulnerado por esta misma situación, ya que la ausencia de intérpretes de lengua de señas y la negativa reiterada de ajustes al procedimiento, ha generado que hoy en México, las personas con discapacidad sean uno de los grupos que sufre gravemente el injusto encarcelamiento³, por lo que se deberá subsanar esta situación a la brevedad, a través de los medios legales idóneos.

La Ley en su artículo 3º, prevé que el titular del Ejecutivo Federal integrará una Comisión que coordinará los actos para dar cumplimiento y vigilar la aplicación de la Ley, en los casos en que se considere que existen elementos para otorgarse la amnistía, sin embargo, la Ley nunca norma la integración ni las facultades de ésta, sino que, establece en su transitorio primero, que el Ejecutivo expedirá un acuerdo para emitir los lineamientos respectivos. Lo óptimo hubiera sido normar en la misma Ley las facultades, composición, mecanismo de elección y lineamientos de operación de la Comisión, ya que, al depositar la facultad en el Ejecutivo, la operación y composición de ésta podría politizarse, al no dar certeza de su operación en una ley preexistente, ya que podrían emitirse acuerdos subsecuentes que atiendan a intereses políticos del titular en turno del Ejecutivo, pudiendo hacer inviable el funcionamiento de esta.

³ En 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos advirtió que en México existen poco más de 4 mil reclusos con discapacidad mental, sin acceso a ningún tipo de servicio especializado. Asimismo, de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), en México existen menos de 70 intérpretes de lengua de señas certificados. Asimismo, de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), en México existen menos de 70 intérpretes de lengua de señas certificados.



ECIJA México, S.C.

Ricardo Chacón López-Velarde
(rchacon@ecija.com)

Mauro González-Luna Mendoza
(jgonzalez@ecija.com)

Adalberto Méndez López
(amendez@ecija.com)