



Gaceta Parlamentaria

Año XXIII

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 10 de diciembre de 2019

Número 5420-IX

CONTENIDO

Dictámenes para declaratoria de publicidad

De las Comisiones Unidas de Justicia, y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía

Anexo IX

Martes 10 de diciembre



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, les fue turnada, para su análisis y elaboración del dictamen respectivo, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía, presentada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, por lo que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

DICTAMEN

A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 85 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas comisiones, encargadas del análisis y dictamen de los artículos en comento, desarrollaron sus trabajos conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado "**Fundamento**" se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de éstas comisiones dictaminadoras.
- II. En el apartado denominado "**Antecedentes Legislativos**" se da cuenta del trámite dado a la iniciativa materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en estas comisiones.
- III. El apartado denominado "**Contenido de la iniciativa**" hace una descripción del objeto de la propuesta en estudio, así como su motivación y alcances, haciendo referencia a los temas que la componen.
- IV. En el apartado denominado "**Audiencias de Parlamento Abierto**" se da cuenta de las opiniones y propuestas presentadas por las personas académicas, especialistas, servidoras públicas, integrantes de la sociedad civil organizada y ciudadanas que acudieron a alguna de las tres reuniones que estas comisiones unidas celebraron al efecto.
- V. En el apartado denominado "**Opinión de la Comisión de Igualdad de Género**" transcribe y analiza en su parte relevante la opinión aprobada por las diputadas integrantes de dicha comisión, con independencia a que en términos de lo dispuesto en el artículo 69, numeral 5 del Reglamento de la Cámara de Diputados, al presente dictamen se anexa copia íntegra de la opinión para su publicación.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

- VI. En el apartado denominado "**Valoración jurídica de la iniciativa**" se realiza un análisis limitado a la constitucionalidad, convencionalidad y procedencia legal de la propuesta, independientemente de su viabilidad y necesidad.
- VII. En el apartado denominado "**Consideraciones**", se determina el sentido del presente dictamen y los integrantes de este órgano colegiado expresan razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de cada porción normativa.
- VIII. En el apartado denominado "**Modificaciones de las Comisiones Unidas**", se exponen las adecuaciones que estas dictaminadoras consideran necesarias para la mejor aplicación del proyecto de decreto, en caso de adquirir vigencia.
- IX. En el apartado denominado "**Régimen Transitorio**" se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que estas dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.
- X. En el apartado denominado "**Impacto Regulatorio**" se enuncian los ordenamientos legales que, dado el caso, deben ser armonizados para reflejar y dar cumplimiento a la propuesta contenida en el presente dictamen; o bien, se señala que no existe necesidad de armonización, por lo que la propuesta no genera impacto regulatorio.
- XI. En el apartado denominado "**Proyecto de Decreto**" se presentan de manera textual los términos en los que se propone considerar las porciones normativas que fueron encomendadas a estas Comisiones.

I. **Fundamento**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV, 167, numeral 4, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población se consideran competentes para emitir el presente dictamen, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocaron al análisis, discusión y valoración de la propuesta referida en el apartado siguiente.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

II. Antecedentes Legislativos.

En la sesión ordinaria celebrada el pasado 18 de septiembre de 2019, se recibió iniciativa suscrita por el **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador**, que contiene Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía

En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa, para su análisis y dictamen, a las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, y a la Comisión de Igualdad de Género, para opinión.

Además de la iniciativa antes enunciada, estas Comisiones dictaminadoras consideran oportuno señalar que en la sesión ordinaria celebrada el 15 de octubre de 2019, las diputadas y diputados integrantes del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, presentaron las siguientes iniciativas:

- a) Que expide la Ley de Amnistía en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de cannabis sativa, indica o marihuana, y
- b) Que expide la Ley de Amnistía en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y las comunidades indígenas a las que se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal, y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional de que sean hablantes.

Dichas iniciativas fueron turnadas para su análisis y dictamen, a la Comisión de justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en el caso de la primera, y a la Comisión de justicia, con opinión de las comisiones de Pueblos Indígenas y de Presupuesto y Cuenta Pública; por lo que al no coincidir los turnos, deben ser objeto de un procedimiento dictaminador diverso, sin embargo, por coincidir con la materia que motiva el presente dictamen, las diputadas y los diputados integrantes de estas Comisiones Unidas, consideramos necesario revisarlas durante el proceso de estudio y análisis que enmarca este proceso legislativo, sin perjuicio al posterior dictamen que sobre dichas propuestas recaiga.

III. Contenido de la Iniciativa.

Señala el Presidente de la República, los siguientes argumentos para motivar su propuesta:

"Uno de los reclamos más sentidos del pueblo de México que se ha percibido en muchos años es por la justicia, lo cual implica que nadie esté por encima de la ley y ésta sea respetada por todas las personas.

Tal y como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia la Nación, los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, se definen como aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar en los distintos ámbitos de procuración social, económica y gubernamental, lo que implica el derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja, volviéndose prioritarios y de interés público para la Política Nacional de Desarrollo Social.

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. Pobreza e injusticia son las dos caras de la marginación y el atraso que lastiman a millones de personas en México.

El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2019) da cuenta de la relación entre pobreza e injusticia, entre marginación y denegación de justicia, así como de los excesos a que conduce la aplicación de una justicia que ignora la lacerante miseria que aún padecen, por desgracia, millones de compatriotas.

Dicho Censo 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. Entre las primeras, hay un número

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de
Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que
se expide la Ley de Amnistía.

significativo que están en prisión, sentenciadas o en proceso, por delitos contra la salud, en la modalidad de posesión o transporte de narcóticos o por haber prestado colaboración para 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. En ese sentido, el Ejecutivo Federal a mi cargo considera que cuando esas mujeres no representen una amenaza para la sociedad, deben tener la oportunidad de recobrar su libertad, para reincorporarse a su familia y comunidad.

Otro segmento del universo de personas en prisiones federales que presenta características que permiten considerarlos como víctimas de la pobreza y la falta de oportunidades de educación y empleo, es el de las y los jóvenes inculpados, sentenciados y encarcelados por delitos contra la salud o por otros en los que no se produjeron hechos violentos 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 para consumo propio, o por haber participado en su transporte o comercialización. En la misma situación se ubican los casos de mujeres. En tal virtud, se considera que esas personas jóvenes y mujeres no representan una amenaza para 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.

Por lo que respecta a las 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.

Es de destacar que el artículo 20, apartado B, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como derecho de toda persona imputada el contar con "una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera," por lo cual la presente



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

propuesta tiene por objeto 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.

Adicionalmente, por lo que respecta al delito de aborto, 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. 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.

Ahora que nos encontramos en el mes de la Patria debemos recordar que la madrugada del 16 de septiembre de 1810, Don Miguel Hidalgo y Costilla liberó de la cárcel de la congregación de Dolores, a los presos que ahí se encontraban y posteriormente lanzó el Grito de Independencia a fin de llamarlos a unirse al movimiento contra el virreinato. En conmemoración de ese día histórico se ha vuelto tradición que en las entidades federativas se conceda el indulto a las personas privadas de su libertad por delitos del fuero común. Al evocar esa estampa de nuestra historia soy consciente del hecho de que el indulto y la amnistía son figuras jurídicas distintas que, sin embargo, comparten la idea de conceder la libertad y dar nuevas oportunidades de reinserción social a quienes han cometido conductas delictivas.

En ese sentido, en nuestro sistema jurídico la amnistía es un instrumento del que dispone el Estado, a través del Poder Legislativo de la Unión, para otorgar a ciertas personas indiciadas o privadas de su libertad el perdón por actos delictivos, de tal forma que puedan reintegrarse a la vida en sociedad. En el último tramo del Siglo XX el Honorable Congreso de la Unión aprobó dos leyes de Amnistía. Una en 1978, para excarcelar a las y los presos políticos, detenidos a lo largo de los primeros años de la década de los años setenta, en el contexto de la llamada "guerra sucia". Una segunda Ley de Amnistía fue aprobada en enero de 1994, a favor de las personas integrantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que participaron en los hechos ocurridos en varios municipios del estado de Chiapas en aquel mes.

Es compromiso permanente del Ejecutivo Federal a mi cargo hacer todo lo posible por aliviar las injusticias que padece el pueblo de México, una de las cuales es la carencia de posibilidades de acceder a la justicia pronta y expedita que, como se mencionó anteriormente, consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley de Amnistía que someto a



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

consideración de esa Soberanía es una expresión concreta de ese compromiso, así como manifestación de mi voluntad de arrancar de raíz las causas de la pobreza y la marginación.

En el cumplimiento de ese compromiso con la justicia, es mi convicción que las personas que se benefician de la Ley de Amnistía, que tengo a bien someter a consideración de ese Honorable Congreso de la Unión, reúnan tres condiciones como punto de partida para ser consideradas como potenciales beneficiarias: primera, que su sentencia en firme haya sido la primera que recibieron por el delito del que se les indició, es decir, que no sean personas reincidentes; segunda, 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 tercera, que en la comisión del delito no hayan empleado o utilizado armas de fuego.

Tampoco se podrán beneficiar de la amnistía las personas procesadas o sentenciadas por delitos graves o aquellos a que hace referencia el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La amnistía beneficiaría a quienes están en prisión por delitos menores, no a homicidas o secuestradores, tampoco a quienes hayan causado un grave daño a otra persona.

Tal y como lo he afirmado desde el inicio de mi mandato como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es mi propósito contribuir a la pacificación y a la reconciliación nacional. Por ello propongo que la amnistía incluya a las personas que hayan cometido el delito de sedición 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, cumpliendo las demás condiciones antes señaladas. Reitero que no es intención, ni es propósito de la presente iniciativa de Ley de Amnistía, otorgar sus beneficios a quienes pretextando defender a la población han usurpado las facultades y funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene reservados, en exclusiva, a las instituciones de seguridad pública del Estado mexicano.

Dejo consignado un punto de especial relevancia: de aprobar ese Honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa, corresponderá a la Secretaría de Gobernación promover ante los gobiernos y legislaturas de las entidades federativas la expedición de leyes de amnistía por delitos semejantes a los contemplados en la Ley de Amnistía de ámbito federal.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Al respecto, conforme al Reporte de incidencia delictiva del fuero federal por entidad federativa 2012-2019, y al Reporte de incidencia delictiva del fuero común 2019, emitidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se aprecian las cifras de incidencia criminal en razón a la concurrencia de presuntos delitos asentados en carpetas de investigación iniciadas por el Ministerio Público o reportadas por la Procuraduría General de la República, así como las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas, respectivamente.

En los reportes antes mencionados, se observa que en el caso del delito de narcomenudeo existe en el fuero común un total de 98,694 delitos registrados en las carpetas de investigación de las 32 entidades federativas, a diferencia del fuero federal en el que se registraron un total de 1,045 delitos.

De lo anterior, se infiere que el mayor número de conductas delictivas pertenecen al fuero común, por lo que considerando que corresponde a las legislaturas de las entidades federativas expedir las leyes en materia de amnistía en el ámbito local, se propone que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, promueva a nivel local la expedición de leyes de amnistía por delitos semejantes a los contemplados en la Ley de Amnistía de ámbito federal, a fin de homologar el ejercicio del beneficio de la amnistía en los distintos órdenes de gobierno respecto de las mismas conductas.

De igual manera, para la correcta aplicación de la Ley, en la misma se establece que la Fiscalía General de la República será la institución facultada para la aplicación de la misma, con la intervención que corresponda a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, en particular a la propia Secretaría de Gobernación, a la que se faculta para conocer, estudiar y resolver de manera específica, no limitante a otras hipótesis, los casos de las personas privadas de su libertad por motivos políticos."

En lo que toca a las Iniciativas presentadas por las diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, es conveniente considerar los argumentos con los que motivan sus propuestas, los cuales se resumen a continuación, debiendo aclararse que estas son estudiadas para mejor proveer, sin que en este acto se ejerza respecto de estos proyectos, facultad dictaminadora.

Señalan los promoventes los siguientes argumentos para motivar su propuesta:



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

- a) Respecto de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley de Amnistía en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de cannabis sativa, indica o marihuana.

El sistema penitenciario es uno de los eslabones más olvidados y marginados del poder judicial en México, al grado que se encuentra entre un 250 y un 305 por ciento de su capacidad, de manera que en una celda para 6 personas, en realidad viven entre 14 y 20 personas.² En 2006 la capacidad instalada en los centros federales era de 6,192 internos, para enero de 2012 la capacidad total ascendió a 17,680 internos, lo que representa un incremento del 185 por ciento en su capacidad instalada. En Las Islas Marías el incremento es aún mayor, pues pasaron de tener 915 internos en 2006 a una población de 7,812 en agosto de 2012, lo que significa un incremento del 263 por ciento en su capacidad instalada.

Un sistema penitenciario sobrepoblado crea condiciones para la violación de derechos humanos y es incapaz de generar programas eficientes para la reinserción de los ciudadanos a la sociedad como sujetos productivos, violando los principios establecidos en el artículo 18 constitucional que establece que "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, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto".

La desigualdad en el acceso a la justicia se evidencia con la incapacidad de millones de mexicanos en condiciones socioeconómicas que les impiden acceder a un sistema de justicia equitativo. Los datos sugieren que el derecho a una defensa adecuada no se cumple ni en forma ni en fondo. Según la encuesta antes mencionada, el 43.7 por ciento de los presos no tuvo abogado al rendir declaración en la agencia del Ministerio Público, un 44 por ciento de los encuestados dijo que su abogado no le explicaba lo que estaba pasando durante las audiencias, el 51 por ciento no recibieron consejos de sus abogados antes de las audiencias y al 39 por ciento no le explicaron los resultados de los procesos.

En nuestro país existe un gran número de personas apresadas por el sistema federal por consumo y posesión de marihuana. La presente iniciativa propone la creación de una Ley de Amnistía a favor de quienes han sido sentenciados por consumo o posesión de marihuana, en vista de que la criminalización de este delito ha representado un uso poco eficiente y racional de los recursos públicos destinados tanto a la procuración de justicia como a una política de seguridad, además de que la legislación prohibicionista contra el consumo de marihuana ya ha



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

sido declarada inconstitucional por el Poder Judicial de la Federación, de manera que seguir criminalizando a los mexicanos que han sido encarcelados por consumir la planta, es un contrasentido.

El espíritu de la presente iniciativa de ley es terminar con el menoscabo a los derechos fundamentales que afecta a miles de mexicanos hoy en día. Se trata de una iniciativa congruente con los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la inconstitucionalidad de la prohibición del consumo lúdico de marihuana.

- b) Respecto de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley de Amnistía en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y las comunidades indígenas a las que se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal, y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional de que sean hablantes.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en todo el mundo hay alrededor de 5,000 grupos indígenas compuestos por más de 370 millones de personas en más de 70 países. históricamente, los pueblos indígenas han sido grupos marginados, oprimidos y discriminados, a los que se les ha desposeído de sus tierras y recursos. Esto, ha traído como consecuencia que muchos de ellos optaran por ocultar su identidad, abandonando su idioma y sus costumbres.

Pese a ser un grupo poblacional de gran importancia para el Estado mexicano, existen diversos rezagos en distintas materias que reproducen una situación de vulnerabilidad y exclusión hacia los pueblos indígenas. Una de ellas, y contrario al mandato contenido en el artículo 2o., Base A, párrafo primero de la fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la falta de mecanismos y políticas que permitan y garanticen su acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

En este contexto, el Instituto Federal de Defensoría Pública sólo "tiene 25 abogados y 21 oficiales administrativos para atenderlos, y cubre la defensa penal en 34 lenguas", y sólo en "casos que implican delitos federales, como el tráfico de drogas, el secuestro o el crimen organizado". Adicionalmente, "cada estado cuenta con sus propias defensorías públicas, que resuelven delitos del fuero común. En este caso, también hay un déficit de personal para atender a todas las personas que están en las cárceles, según lo reconocen políticos, autoridades y la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Dicha situación ha traído como consecuencia que en México haya un sólo defensor público federal por cada 600,000 habitantes indígenas, y a pesar de que el referido



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 20 Bis de la Ley Federal de Defensoría Pública, disponen que los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, la mayoría de los 600 intérpretes y traductores con que cuenta el Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (Panitli), "no son ocupados por la justicia mexicana, pues las fiscalías o ministerios públicos locales carecen de recursos para pagar sus honorarios o traslados, dejando de lado un apoyo necesario para la defensa del indígena en reclusión."

Todo lo anterior obliga al Estado mexicano a revisar la situación en la que se encuentran los integrantes de pueblos indígenas encarcelados, procurando evitar que sigan siendo víctimas de un sistema penal discriminatorio y tengan derecho a su libertad.

Recordemos que el artículo 1o, párrafo quinto de la Constitución señala que "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas" y el que artículo 20, inciso B, fracción octava, dice que el imputado "Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera".

Estos fundamentos legales y los antecedentes señalados, motivan esta propuesta para que los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas que fueron discriminados y a quienes no les fueron respetados sus derechos humanos en el sistema penal, sean liberados.

IV. "Audiencias de Parlamento Abierto"

A efecto de allegarse de elementos que permitan a estas comisiones unidas un examen más profundo de la iniciativa turnada y para ilustrar el juicio de los integrantes de la comisión, en términos de lo dispuesto en el artículo 177, numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas comisiones unidas determinaron conveniente la realización de tres foros de parlamento abierto, en los que diversos funcionarios públicos, académicos, especialistas, integrantes de la sociedad civil, defensores de víctimas y personas sujetas a proceso, activistas y



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

ciudadanía en general, presentaron su posicionamiento, opinión y, en su caso, propuestas de adición o modificación a la iniciativa, de las que se da cuenta en los términos siguientes:

Se presentaron un total de 68 ponencias, que se dividieron de la siguiente forma:

- El día 14 de octubre 2019 se desahogaron 29 ponencias;
- El día 23 de octubre 2019 se desahogaron 12 ponencias, y
- El día 25 de octubre 2019 se desahogaron 27 ponencias.

En cuanto a las temáticas abordadas, las exposiciones se refirieron a las siguientes:

Aborto: 21; Angélica De La Peña, Miguel Ángel Antemate, Carla Michel Salas, Daniela Malpica, Adrián Franco Cebada, Alejandro Sánchez González, Pablo Cubero, Francisco Cué Martínez, Gustavo Adolfo Roque López, Verónica Garzón Boneti, Roberto García Santos, Verónica Cruz Sánchez, Albertico Guinto Sierra, Jacobo Dayan, Dulce Patricia Torres, Flavio Sosa Villavicencio, David Peña Rodríguez, Nicole Huete, César Ruiz Cruz, Dafne Mc Pherson, Rubén Manuel Godínez Cerón.

Amnistía amplia: 2; Felipe Edgardo Canseco Ruiz, Flavio Sosa Villavicencio

Ley de competencia federal faltando su armonización estatal: 17; María Novoa, Angélica De La Peña, Jorge Carreón Perea, Alejandro Sánchez González, Cristina Reyes Ortiz, Raquel Adriana Ramírez García, José Antonio Caballero, Francisco Cué Martínez, Gustavo Adolfo Roque López, Gustavo Adolfo Roque López, Francisco Riquelme Gallardo, Julio Cesar Godínez Camacho, Iván García Zarate, Roberto García Santos, Raúl Eduardo Bonifaz Moedano, Flavio Sosa Villavicencio, Ángel Rodríguez.

Armonización con el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), la Ley Nacional de Ejecución Penal, y la Ley General de Víctimas: 21; Angélica De La Peña, Estefanía Medina Ruvalcaba, Miguel Ángel Antemate, Ricardo Zinser, Inidentificable, Renata De Michelis Ávila, Kenia Cuevas, Jose Antonio Caballero, Francisco Cué Martínez, Paola Zavala Saeb, Francisco Riquelme Gallardo, Iván García Zarate, Jorge Alberto Lara Rivera, Roberto García Santos, Raúl Sapien Santos, Jorge Carlos Peniche Baqueiro, Verónica Cruz Sánchez, María Del Carmen Cendón Garduño, Raúl Eduardo Bonifaz Moedano, Netzai Sandoval, César Ruiz Cruz, Rubén Manuel Godínez Cerón.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Psicotrópicos: 9; Renata De Michelis Ávila, Adrián Franco Cebada, Cristina Reyes Ortiz, Yuritzia Gómez López, Ángela Guerrero Alcántara, Hugo Serafín Paz García, Jorge Hernández Tinajero, Erick Ponce Flores, Angélica Ospino Escobar

Reincidencia: 9; Angélica De La Peña, Carla Michel Salas, Gustavo Adolfo Roque López, Paola Zavala Saeb, Raúl Sapien Santos, Dulce Patricia Torres, Flavio Sosa Villavicencio, David Peña Rodríguez, José Enrique Pascasio

Reinserción: 26; Carla Michel Salas, Inidentificable (Yucatán, Mujer) Yuritzia Gómez López, Ariadna Osorio García, Raquel Adriana Ramírez García, José Antonio Caballero, Armando Ríos Piter, Gustavo Adolfo Roque Lopez, Paola Zavala Saeb, Julio Cesar Godínez Camacho, Iván García Zarate, Verónica Garzón Boneti, Guadalupe Jiménez, Betty Maldonado, Jan Jarab, David Vargas Araujo, Ángela Guerrero Alcántara, Raúl Sapien Santos, Natacha Lopvet, Albertico Guinto Sierra, Dulce Patricia Torres, Flavio Sosa Villavicencio, David Peña Rodríguez, Nicole Huete, José Enrique Pascasio

Registro de imputados: 1; Isabel Miranda De Wallace

Derecho de audiencia de las víctimas: 8; Isabel Miranda De Wallace, Ana Dulce Aguilar, Daniela Malpica, Jorge Alberto Lara Rivera, Jaime Abraham Tamayo Gómez, Miguel Ángel Hernández De Alba, Ángel Rodríguez

Debido proceso: 34; María Novoa, Estefanía Medina Ruvalcaba, Inidentificable (Yucatán, Mujer), Adrián Franco Cebada, Kenia Cuevas, Cristina Reyes Ortiz, Ariadna Osorio García, Pablo Cubero, José Antonio Caballero, Edwin Alan Piñón, Armando Ríos Piter, Antonio Lara Duque, Verónica Garzón Boneti, Guadalupe Jiménez, Betty Maldonado, Jan Jarab, David Vargas Araujo, Berta Rentería Rodríguez, Raúl Sapien Santos, Jorge Carlos Peniche Baqueiro, Jaime Abraham Tamayo Gómez, Albertico Guinto Sierra, Jacobo Dayan, María Del Carmen Cendón Garduño, Raúl Eduardo Bonifaz Moedano, Dulce Patricia Torres, Flavio Sosa Villavicencio, David Peña Rodríguez, Nicole Huete, Netzai Sandoval, José Enrique Pascasio, César Ruiz Cruz, Miguel Ángel Hernández De Alba, Dafne Mc Pherson.

Sedición: 3, Felipe Edgardo Canseco Ruiz, Edwin Alan Piñón, Albertico Guinto Sierra.

Señalar terceros que influyeron en el cometimiento del delito: 3; Isabel Miranda De Wallace, Daniela Malpica, Albertico Guinto Sierra

Vías alternas de beneficio para no ejercicio o excarcelación: 12; María Novoa, Estefanía Medina Ruvalcaba, Miguel Ángel Antemate, Daniela Malpica, Alejandro



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Sánchez González, Julio Cesar Godínez Camacho, Jan Jarab, Hugo Serafín Paz García, Verónica Cruz Sánchez, Albertico Guinto Sierra, María Del Carmen Cendón Garduño, Dulce Patricia Torres.

Grupos vulnerables: 27; Inidentificable (Yucatán, Mujer), Estefanía Medina Ruvalcaba, Adrián Franco Cebada, Kenia Cuevas, Alejandro Sánchez González, Yuritzia Gomez López, Raquel Adriana Ramírez García, Pablo Cubero, Edwin Alan Piñón, Armando Ríos Piter, Gustavo Adolfo Roque López, Gustavo Adolfo Roque López, Antonio Lara Duque, Verónica Garzón Boneti, Jan Jarab, David Vargas Araujo, Hugo Serafín Paz García, Erick Ponce Flores, Berta Renteria Rodríguez, Natacha Lopvet, Verónica Cruz Sánchez, Raúl Eduardo Bonifaz Moedano, Dulce Patricia Torres, Amalia Cruz Rojo, Nicole Huete, Netzai Sandoval, César Ruiz Cruz Miguel Ángel Hernández De Alba.

Código penal nacional: 2 José Antonio Caballero, Edwin Alan Piñón

Así mismo, se consideraron las propuestas particulares de redacción que propusieron (conforme al orden de su presentación): Vicente Osorio Onofre, Felipe Edgardo Canseco Ruiz, María Novoa, Estefanía Medina Ruvalcaba, Miguel Ángel Antemate, Iván García Zarate, Jan Jarab, Hugo Serafín Paz García, Pablo Cubero, Nicole Huete, Netzai Sandoval y César Ruiz Cruz. En el capítulo de modificaciones de la Comisión, se hace referencia a estas propuestas.

Síntesis de participaciones:

PRIMERA JORNADA
Lunes, 14 de octubre de 2019
Salón Legisladores de la República

1. Diputado Raúl Bonifaz Moedano, Integrante de la Comisión de Gobernación y Población.

La iniciativa responde a las complejidades que se viven actualmente en la sociedad: impartición de justicia sumamente injusta, por mala interpretación. Se debe dedicar más atención al debido proceso, a la protección de grupos vulnerables. La gente indígena que no ha gozado de una adecuada defensa, las mujeres que son vulnerables se encuentran inducidas a delinquir por su situación. La ley tiende a reparar los casos injustos de personas con delitos mínimos no graves. Se debe contemplar una estructura funcional que permita fluidez a la figura de amnistía.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Se refirió al delito de sedición, el cual es relevante en la medida que se garantiza el derecho de las mayorías para manifestarse. La iniciativa incide en los sistemas de procuración de justicia, prevé la liberación de personas que no gozaron de las garantías en los procesos. Es conveniente reflexionar sobre los casos que han de incorporarse a la propuesta del Ejecutivo.

2. Mtra. Carmen Cendón Garduño, Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Estableció campos de semántica jurídica, aludiendo que amnistía significa olvido, a diferencia del indulto que es perdón. Señala que a su juicio se viola el derecho al debido proceso del nuevo Sistema Justicia Penal. Coincide en prever la posibilidad de una eventual legislación penal nacional y única. Refiere que la Ley General de Víctimas tendría un descalabro porque la Amnistía deja en descubierto a las víctimas en relación con sus derechos señalados en la Ley y la Constitución. Los indígenas no cuentan con intérpretes en el procedimiento que desde el inicio de la investigación y hasta la sentencia violan sus derechos. La Ley de Amnistía parte de una confusión de términos y traería consigo una desconfianza mayor en los sistemas de justicia.

Advierte que la ley puede tornarse inoperante y absurda, y que se deben emplear correctamente los términos para entender: la amnistía, es una cuestión de olvido, el indulto implica dar un perdón por consideraciones, que no son de carácter grave, pero que traen una consecuencia legal. En ese sentido el sistema penal acusatorio, sería vulnerado desde el punto de vista de su debido proceso, y con ello cuatro ramificaciones: la victimología, los derechos humanos, el debido proceso, procedimiento penal con los indígenas. La Ley General de Víctimas, sufriría un descalabro ya que las víctimas serían vulnerables. Los grupos de indígenas, no cuentan con intérpretes dentro del proceso. En consecuencia, la Ley de Amnistía está partiendo desde una confusión de términos, que la hace inoperante: 1. Porque se agrade al debido proceso, 2. Porque la víctima no tendrá más confianza en las instituciones judiciales, y 3. Porque el mismo sistema penal acusatorio maneja los medios alternos a juicio.

3. Dr. Jacobo Dayán, Especialista en Defensa de Derechos Humanos.

Considera que esta iniciativa es una buena declaración de principios, pero mal implementada, pues en la forma tiene muchos problemas ya que no aborda el problema de origen, sino que pretende solucionarlo. El problema con liberar a las mujeres que están en prisión por el tema de aborto es que se tiene que despenalizar el aborto, ya que después de esta ley seguirán entrando más por el mismo tema.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Con respecto a los indígenas, afirma que deben ser liberados pues son inocentes en el sentido que no tuvieron a bien gozar de los derechos humanos que tiene toda persona sujeta a un proceso penal, pues en sus procesos, no tuvieron la capacidad de defenderse a sí mismos. La iniciativa tiene problemas en materia de drogas; los presos deben ser liberados, pero existe riesgo que al regresar a sus comunidades sean asesinados. A estas personas deben garantizárseles medidas de protección.

Además, advierte que esta ley no aborda la verdad ni la reparación. Debería haber un marco de justicia transicional que el gobierno se niega a discutir, junto con una comisión de la verdad. No se debe utilizar la amnistía para resolver problemas que el sistema de justicia ha generado, es necesario resolver los problemas de raíz.

En cuanto al robo simple, nuestro aparato de justicia genera personas en prisión, que no tendrían que pasar tanto tiempo purgando sentencias. Hay personas vinculadas a delitos por droga de narcomenudeo. En conclusión no se utilice la amnistía, para resolver problemas que nuestro aparato de justicia ha generado, sin resolver el aparato de justicia.

4. Dr. Albertico Guinto Sierra, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados.

Coincide con que debe eliminarse el delito de aborto de la iniciativa, porque se estaría legislando al absurdo dado su nulo alcance. En el delito de robo la propuesta no protege el tema de las víctimas, es decir, hay beneficios para el delincuente y no para las víctimas, y no se busca la reparación del daño: "reconocer a los delincuentes y dejar a las víctimas en segundo lugar, es algo muy grave". Se señala que son muchos los pobres los que están encarcelados y no tienen la capacidad de reparar el daño, entonces el Estado debe garantizar dicha reparación para evitar la revictimización para los ofendidos.

Aborto se debe despenalizar; y ello implica no solo al delito de aborto sino a todos los delitos a los que se refiere la ley de amnistía. Refiere a que la fracción V del Art. I de la Ley de Amnistía, contempla que personas que tengan condenas por el delito de sedición, también serán beneficiadas. En el caso del delito de robo, esta ley no protege a las víctimas. Porqué tendrá un beneficio el delincuente, y no se ocupa por la reparación del daño a la víctima, se cuestiona en donde quedan los derechos de la víctima. Agrega, que hay que incluir el derecho a la reparación del daño.

Indica que esta ley, debe contemplar una pena alternativa a los delincuentes, por ejemplo trabajos comunitarios y reconocer la reparación del daño. Y expone que se pueda acceder a este beneficio de amnistía, cuando no se hayan violentado los derechos humanos y con la aprobación de la víctima.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

5. Verónica Cruz Sánchez, Las Libres de Guanajuato.

La iniciativa no tiene apego con la realidad. De acuerdo con datos de INEGI y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no existen casos de mujeres en reclusión por el delito de aborto en el ámbito federal. Existen casos de abusos del Estado para hacer confesar a mujeres de haber abortado e injustamente se esta llevando criminalización de mujeres, principalmente en los hospitales, por parte de médicos y enfermeras. Insiste en el tema de los indígenas en la violación de sus derechos en materia procesal penal. Afirma que no tiene que ver con el tema de legislación, sino con el cumplimiento de las normas y que ya existen normas para abordar el tema de aborto.

Agrega que esta Ley debe considerar a las mujeres criminalizadas por abortos espontáneos, partos prematuros y emergencias obstétricas. Respecto de los grupos vulnerables, las mujeres pobres del área rural y las mujeres pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas que no hablan español y no tuvieron traductor; deben ser amnistiadas por falta a su debido proceso.

6. Dr. Jaime Abraham Tamayo Gómez.

Expone que casi todas las leyes en materia de amnistía en Latinoamérica han sido impugnadas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por los derechos de las víctimas. Hay que volver a examinar la Ley General de Víctimas porque no se garantiza de forma adecuada la reparación del daño. Los delitos del fuero común que se pretenden implementar en la Ley de Amnistía deben establecer medidas de reparación.

Afirma que estamos ante una regresión, ya que al ampliar los delitos que ameriten prisión preventiva transitamos a un panorama punitivo bastante preocupante. Coincide en prever la posibilidad de una eventual legislación penal nacional y única. Afirma que la Ley no es innecesaria, sino que deben despresurizarse los asuntos que se están sustentando actualmente. "Una sociedad que produce delincuentes es una sociedad que está fallando".

Lo que se necesita es un indulto personal, específico, mediante un estudio personal de los casos. También es importante introducir la reparación del daño a las víctimas. Analizar el sistema penal en su totalidad y construir correctamente las defensorías jurídicas, pues al no hacerlo se violentan las garantías del procesado.

Es necesario un nuevo código penal, así como buscar un estudio específico para los indultos que lo requieran, habrá que realizar una revisión de los procesos. En los casos de injusticia aplicar la amnistía. Buscar resarcir a las víctimas.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

7. Lic. Jorge Carlos Peniche Baqueiro, Experto en Justicia Transicional.

Insiste en el tema de los derechos de las víctimas: búsqueda de la verdad, no repetición y reparación del daño. Comienza con la premisa de que la amnistía, al igual que el indulto, son formas de extinción de la pena. Las amnistías son herramientas de los procesos transicionales y deben utilizarse como un medio para garantizar múltiples derechos. Los impedimentos de las amnistías no pueden aplicarse cuando se vulneran gravemente derechos fundamentales.

En México, ha imperado una amnistía ficta en el caso de la Guerra Sucia. La propuesta del ejecutivo debe abordarse como elemento de justicia transicional o pacificación. Concluye destacando dos temas preocupantes: otorgar facultades a la Fiscalía los artículos 3 y 6 para sobreseer el amparo, con el cual se viola la reserva de ley reglamentaria; esta disposición debería estar en la Ley de Amparo.

Manifiesta su preocupación sobre dos temas, el primero el otorgamiento de facultades al artículo 3 a la Fiscalía General de la República para aplicar la figura, ya que existe la duda si el Congreso de la Unión, puede modificar el Estatuto Constitucional de este Órgano Autónomo (artículo 3). Y el segundo, el artículo 6 de la ley de Amnistía, al establecer el sobreseimiento de la demanda de amparo interpuesta. Observa que se puede violar el principio de reserva de ley reglamentaria en materia de amparo.

8. Natacha Lopvet.

Afirma que es importante garantizar los derechos de todas las personas de las comunidades indígenas y, de esta forma, no se tendría que apelar a una Ley de Amnistía. Insiste en el debido proceso y las demás garantías tanto de los imputados como de las víctimas y destaca el tema de los traductores. Concluye que no es clara la propuesta del Ejecutivo, pues la semántica no está bien definida.

La Ley de Amnistía propuesta debería incluir a los extranjeros, ya que son doblemente castigados por no saber la cultura y no saber el idioma. En su punto de vista en esta ley, no hay víctimas; ya que todos los delitos contemplados no hay reparación de daño. La ley propuesta de amnistía, debe ser clara y descriptiva en cuestión de los delitos en que incurrieron quienes serán beneficiados. Las mujeres con adicciones, son un grupo vulnerable, que incurre en reincidencia, por ello esta ley debe contemplar un programa de reinserción social.

9. Lic. Raúl Sapien Santos, Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Privada, A.C.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Establece que no deben seguirse cometiendo violaciones al debido proceso: la investigación incorrecta de los delitos y la reparación del daño, ya que esto es la causa de una mayor impunidad. Pide hacer énfasis en la falta de readaptación y reinserción sociales, pues liberar a las personas en prisión sin contemplar el acceso a una vivienda digna, así como el trabajo, es tendiente a llevar a las personas a un clima de vulnerabilidad y eventual reincidencia. Nuestro Sistema Penal se encuentra en crisis, ya que no se ha podido generar una política de prevención de delito y a las personas no se les ha garantizado el principio de legalidad. Es necesario fortalecer a los Ministerios Públicos y trabajar en que no haya violaciones al debido proceso.

Advierte sobre el impacto social que se generara con la Ley de Amnistía. Ésta pretende extinguir la acción penal y extinguir también las sanciones impuestas. La ley, se debe enfocar en los delitos y no ser amplia, cuidando de ser concreta, para no generar violaciones al debido proceso. Así mismo se debe enfocar y considerar el impacto que se generará al no contemplar la readaptación social y la falta de reinserción social.

10. Bertha Rentería.

Afirma que la Ley de Amnistía beneficia mucho a las mujeres, ya que la liberación da mucha esperanza encaminándose a la creación de políticas en favor de las mujeres. Se deben enfocar en salvaguardar los derechos políticos y humanos de las personas encarceladas en nuestro país sin haberse garantizado sus derechos fundamentales.

Al posicionarse a favor de la iniciativa, señala que con el solo hecho de la liberación de una mujer privada de su libertad vale la pena. Se deben estudiar cada uno de los temas y personas, que solicitaran este beneficio.

11. Erick Ponce Flores, Presidente del Grupo Promotor de Cannabis.

La política prohibicionista del cannabis ha criminalizado a los sectores más vulnerables como mujeres y campesinos. El caso de las mujeres es preocupante por el fenómeno de las "mulas" cuando una mujer es capturada es muy fácil sustituirlas y reclutar a más mujeres.

Esta Ley de Amnistía contempla el tema de delitos contra la salud. Es importante de legalizar la cannabis para acabar con el tema como un delito. Las mujeres son el grupo más vulnerable ya que son usadas para el transporte de drogas, sobre todo mujeres indígenas.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

12. Lic. Jorge Hernández Tinajero, Especialista en Política de Drogas.

La idea de la amnistía debe considerar los supuestos de procedencia. En el caso de México, cuando se trata de consumo personal es una pena mayor que la compra en el mercado negro. La posesión sigue siendo un delito que sirve para la extorsión de los usuarios aun cuando son detenidos con menos de 5 gramos. La Ley de Amnistía debe considerar que muchos casos de drogas son delitos de mercado en los cuales no existen víctimas. En drogadicción, hay que revisar la ley, a fin de que las personas en estos supuestos tengan derecho a los beneficios de amnistía.

13. Lic. Hugo Serafín Paz García, Despacho Heredia Rubio Abogados.

Señala que para la amnistía, necesitamos una ley como la que hoy comentamos en cambio para el indulto sólo necesitamos un acto administrativo. Sobre la drogadicción y el momento en el que se puede aplicar la amnistía surgen dudas: antes o luego de dictar sentencia, conforme el primer párrafo del artículo 1 de la ley; Hay que hacer esta aclaración, en el párrafo primero del artículo 1, para decir que procederá también en casos en que existan una sentencia. El artículo 5, hay que modificarlo, para que incluya a los defensores públicos y privados, y estos puedan solicitar la aplicación de la ley. El Artículo 6 se refiere al sobreseimiento de las demandas de amparo, facultades que ya están contempladas en la ley de amparo, prever que si no es atendida la solicitud de sobreseimiento, se puede proceder a la amnistía. Sobre el artículo 1 fracción III que se refiere a grupos vulnerables no debe contemplar todos los supuestos que expresa, pero considera que se queda demasiada corta esta hipótesis normativa. Habría que agregar un párrafo que incluya la procedencia de la amnistía, cuando por su condición de pobreza o costumbres o vulneradas o su vulnerabilidad; se haya cometido el delito.

14. Ángela Guerrero Alcántara, Oficial de Proyectos de Equis Justicia para las Mujeres.

Señala que 9 de cada 10 mujeres detenidas por delitos contra salud no contaban con un arma en la detención, esto es, que ninguna de ellas deben de estar en prisión. No hay una política de reinserción y es una obligación de la Secretaría de Gobernación de acuerdo con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Propone incorporar un artículo transitorio que establezca que la Secretaría de Gobernación dé seguimiento a las personas que salieron de prisión por esta amnistía.

Respecto de los delitos contra la salud señaló que las mujeres son un grupo vulnerable, a raíz de la guerra contra el narco. Sobre el cultivo, distribución y



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

transporte, menciona que son delitos que no crean víctimas causando daño. La gran mayoría de mujeres que están procesadas, no fueron detenidas por delitos violentos por lo que les es aplicable la amnistía. Respecto de la reinserción, no se contempla una política, por lo cual proponemos un transitorio facultando a la Secretaría de Gobernación, a partir de las modificaciones a la ley orgánica de la administración pública federal, para dar seguimiento a las personas que salgan por esta amnistía.

15. Lic. Roberto García Santos, Despacho Heredia Rubio Abogados.

Insiste en la importancia del respeto a los derechos de las personas detenidas, principalmente los indígenas cuando se vulnera su debido proceso. La Ley de Amnistía, correctamente contempla el aborto, los delitos contra la salud y robo simple sin violencia. Advierte que en la exposición de motivos, falta técnica en su redacción, sobre todo en el párrafo 11; porque hace referencia al Código Nacional, pero al mencionar "delito grave" se equivoca ya que hoy existen los delitos de prisión oficiosa. El párrafo 15 de la misma exposición establece otras condiciones, una de ellas es haber recibido sentencia firme y que haya sido la primera que recibieron por el delito que se les indicio; revisar la redacción para pulirla y evitar los errores y contradicciones.

16. Lic. David Vargas Araujo.

Propone analizar el caso de los presos políticos, a quienes se les persigue por homicidios y otros delitos, de los cuales no se llevan a cabo investigaciones. Expone la necesidad de contemplar las anomalías al debido proceso. Incluir a los presos políticos. Se busca, conseguir la justicia y reparación del daño de grupos vulnerables. La creación de un organismo especial de sistema integral de reinserción social que atienda a los beneficiarios de dicha ley.

17. Dr. Jan Jarab, Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Afirma que esta Ley es un paso positivo para aclarar las violaciones al debido proceso que han sufrido las personas imputadas. En el Código Penal ya han sido derogadas las propuestas de los delitos contra el honor y, aun así, han sido violentadas personas en el ejercicio de su derecho de libre expresión. Se debe reformular la limitante en la fracción III del artículo 1 de la Ley, para permitir la libertad de los imputados por delitos relacionados con la libertad de expresión.

Sobre el artículo 3, la Oficina considera que son los fundamentos para la aplicación de la ley con la creación de una comisión. La Oficina señala que, quien determina la aplicación de la ley, la Fiscalía, podría tener conflicto de interés al establecer que



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

sea la autoridad que aplique la Ley. Precisa que cuando hay aplicación de sanciones le corresponde a la autoridad judicial y no a la ministerial.

Es importante el establecimiento de los parámetros y reglas básicas de una comisión especial, así como reglas para la aplicación de la Ley sobre plazos de solicitudes. Finalmente, que se deroguen y reformen delitos en los que se aplican la amnistía y se modifiquen disposiciones penales para brindar mayor sentido de justicia a las personas, evitando la criminalización de las personas.

Menciona que es importante aplicar el derecho al debido proceso y los derechos a la libertad. En especial a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, situación de pobreza.

Al respecto sugiere ampliar los supuestos de aplicación de la ley a otros escenarios relativos a la privación de la libertad basada en generaciones a derechos humanos e informaciones al debido proceso a las personas procesadas y sentenciadas por aquellos tipos penales que atentan contra la libertad de expresión.

Segundo a las personas procesadas y sentenciadas por tipos penales que han sido utilizados para reprimir el derecho a la manifestación cumpliendo con el resto de requisitos establecidos en la Ley de Amnistía, considera que deben incluirse personas procesadas y sentenciadas bajo estos delitos.

Así mismo, sería positivo contemplar para la aplicación de amnistías aquellos casos que cuentan con la decisión de algún organismo internacional de derechos humanos o con una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los que se refiera la violación de algunos de los componentes del derecho a un debido proceso que hubiera trascendido al fallo judicial.

Finalmente dijo que lo que se busca es la protección de la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, principios adoptados por la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 2005 para la adopción de amnistía.

18. Lic. Jorge Alberto Lara Rivera, Presidente del Colegio Mexicano de Abogados Humanistas.

Establece que el impacto de esta iniciativa en los Congresos estatales debe generar una reflexión más amplia respecto a las causas por las que se incluyen diversos géneros de delitos y solo algunos tienen un impacto en la justicia del fueron común. En el delito de aborto no hay un solo caso a nivel federal y los delitos del robo simple sin violencia no tendrán un gran impacto.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

El impacto se verá por delitos con razones políticas y por delitos contra la salud, este impacto no debe ser indiferente al Congreso. Si el impacto a nivel estatal será de 200,000 causas penales, tendríamos que reflexionar con la generación de víctimas en las entidades federativas. Es una opción importante escuchar a los gobernadores en relación con este tema.

Todos los delitos tienen víctimas: unas ciertas y otros difusas. Esta Ley ignora los mecanismos robustos para poder resolver la conflictividad social, para poner en el centro a la víctima. No deben ser las fiscalías las encargadas de la promoción, ya que esto llevaría a cometer delitos como el "prevaricato". En la experiencia internacional las amnistías tienen que ver con aspectos políticos, en este caso, nos ubica en zonas de riesgo al señalar otro tipo de delitos.

Debe analizarse el impacto a nivel de las entidades ya que los beneficiarios del fuero común causarían un gran impacto a nivel de la sociedad. La protección del inocente así como combatir y abatir la impunidad. Debería de existir un mandato en esta ley para que sea la defensoría pública federal la encargada de gestionar estos procedimientos.

19. Betty Maldonado.

Se refiere al debido proceso como causa de amnistía. Esta Ley de Amnistía podría ser importante para transformar el sistema penal judicial, pero debe de tener muy buenas estrategias integrales en derechos humanos, impulsar políticas públicas de reinserción integral para apoyo a las mujeres que sean beneficiadas.

20. Guadalupe Jiménez.

Sobre el debido proceso. Estuvo en prisión por delito fabricado de un ministerio público. Fue víctima de fallas en el debido proceso pide que en esta ley se contemplen apoyos para la reinserción social al salir de prisión.

21. Fátima Gamboa Estrella Ortiz, Integrante de Redes Nacionales de Abogadas Indígenas.

Liberar a hombres y mujeres indígenas de la cárcel es un tema de justicia restauradora, pues se han aplicado políticas fallidas a estos grupos de la población. El tráfico de drogas es la quinta causa por la que están en la cárcel. La política punitiva de Estado ha afectado en su mayoría a las mujeres indígenas. Se viola sistemáticamente el debido proceso, en el sentido que se necesitan más número de intérpretes y traductores, al solo haber 1500 traductores en todo el país. Las



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

personas indígenas que están en la cárcel representan fallas detectadas en el sistema, a las cuales hay que prestar atención. Actualmente, hay mujeres indígenas que han pasado más de dos años en prisión preventiva oficiosa, ya que sus casos están en el olvido.

Señala que como grupos vulnerables, a los indígenas no se les reconocen las costumbres, y la situación de los indígenas, sobretodo atendiendo a la política contra el narcotráfico. Promueve una Defensoría Pública bilingüe. La grave existencia de una falta al debido proceso, que incide sobre todo en los grupos vulnerables indígenas. Finalmente, señala la necesidad de construir una reinserción con perspectiva intercultural.

22. Lic. Adrián Franco Zevada, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.

La redacción de la Ley de Amnistía dará un claro mensaje de cómo se deberán llevar los procesos penales ahora y en el futuro. México no debe aplicar una excepción para la emisión de una Ley de Amnistía. El mensaje de amnistía a los grupos criminales es un error, se trata de resarcir los derechos de las personas por las injusticias realizadas por el Estado. Aplaude que la amnistía prevea a las mujeres por el delito de aborto.

Por otra parte, uno de los aciertos es el debate sobre la victimización y recriminación de la pobreza, es una gran oportunidad para revisar diversas leyes, y propone que deben incluirse los casos de los periodistas. La mayoría de los casos de los delitos de la Ley de Amnistía son de naturaleza federal, mientras las personas que están compurgando su condena se ubican en el fuero común.

La amnistía es señalar casos de injusticias cometidos y repararlos, no de dar un cheque en blanco a delincuentes, sobre todo en delitos de sangre. Ampliar la aplicación en el aborto. Sobre los grupos vulnerables, oír a los periodistas como víctimas, en la drogadicción doblar el límite máximo de posesión, mejorar la redacción de la entrada en vigor de la ley.

23. Kenya Cuevas.

Afirma que no se está considerando a las mujeres trans en esta ley. Es necesario que se reflexione e incorpore el tema. Los centros penitenciarios no cuentan con programas adecuados de reinserción social. Dijo además que el involucramiento de amnistía a las mujeres transexuales por discriminación es necesario, pues ello permitirá que no se les criminalice por ser transexuales.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

24. Mtro. Jorge Carreón Perea, Director de Investigaciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Es importante dotar de recursos a las instancias encargadas de hacer efectiva la norma y capacitar a los operadores para su aplicación, porque podría existir un desfase entre la emisión y la aplicación de la norma. Debe determinarse la composición de la comisión a la que hace referencia la iniciativa de amnistía. Es fundamental, incentivar la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, lo cual ayudaría a evitar repetir otras figuras establecidas en ley.

La ley debe tener un sentido integral, aplicar sobre la impartición de justicia y sobre la administración de justicia; necesita ser dotada de recursos. Debe ser Ley Federal, para que se amplíe a lo local.

25. Lic. Alejandro Sánchez González, Asociación Nacional de Abogados de Empresa.

Los fines que persigue esta iniciativa son de la mayor nobleza, pues el poder punitivo del Estado se ha enfocado en los grupos más vulnerables. Es necesario desarrollar estrategias que reduzcan la brecha de desigualdad. No se coincide con el medio, la amnistía no es la herramienta más adecuada para los fines que se persiguen, es decir, la justicia social. Insistió en el poco o nulo impacto que tendrá esta legislación, en relación con el delito de aborto. Esta ley es vista como herramienta jurídica, por tener características de generalidad, pero no contiene elementos de precisión y la califica como una "barredora" que extinguiría la acción penal de múltiples delitos.

Desarrollar estrategias que reduzcan injusticias y la reinserción, pero la Ley de Amnistía no es la herramienta más adecuada, porque esos propósitos se pueden alcanzar con otras herramientas que ya existen. El aborto, no es aplicado en materia federal. Hay otros instrumentos de excarcelación que se debe usar. Se debe reforzar su aplicación a los grupos vulnerables en el debido proceso judicial, no mediante esta ley.

26. Cristina Reyes Ortiz, Abogada del Programa de Política de Drogas de México Unido contra la Delincuencia.

Abordó temas establecidos en la iniciativa e hizo comentarios generales sobre la misma. La remisión a las demás legislaciones y lo que establece cada una en cada supuesto. Hizo énfasis en la amnistía en favor de todas las personas que han sido criminalizadas por aborto y no tuvieron acceso a una debida defensa.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Enfatizo que la guerra contra el narcotráfico ha demostrado ser inefectiva y que en consecuencia es necesaria la justicia y la verdad en la lucha contra el narcotráfico, se debe ampliar la competencia de la amnistía a los supuestos de los artículos 194, 195 bis, 198 del Código Penal Federal (terceros que influyen en el delito, y límite de posesión de drogas). La prisión preventiva oficiosa por cuestiones de posesión de drogas, deben quedar incluidas, a pesar de lo que dice el artículo 19 constitucional ya que el listado de delitos que prevé es muy grande. La posesión simple se persigue por la autoridad local (salvo excepción por atracción).

27. Yuritzia Gómez López, Representante de la Red de Cultivadoras de Guerrero.

Señala que Guerrero ocupa el primer lugar nacional en la cosecha de la goma de opio, y casualmente el segundo estado que representa mayor pobreza del país. Se refirió a los retos que enfrenta la siembra de opio para su exportación y la regulación que esto requiere para la no criminalización de los campesinos.

Sobre drogadicción, propone legalizar el cultivo de la amapola. Los campesinos sustentan su familia por necesidad. Con una óptica diferente, la Ley de Amnistía dará oportunidad de que las mujeres transportadoras sean beneficiadas.

28. Ariadna Osorio García, Asesora Técnica del Instituto Internacional de Justicia Restaurativa y Derecho.

Aprueba que el proyecto otorgue beneficios a las personas en estado de vulnerabilidad, pero también se deben establecer mecanismos de justicia restaurativa, llevar un seguimiento de estas personas y evitar victimizar o criminalizar. La justicia restaurativa busca escuchar las voces de todos los afectados por un delito, incluso la comunidad, como afectada directa por la comisión de delitos. Propone adicionar un cuarto artículo transitorio al aplicar la amnistía para que se considere la aplicación de justicia restaurativa -círculos restaurativos-.

La ley otorga la libertad a las personas, pero se debe atender la causa del delito (para dar paso a una correcta reinserción). La justicia restaurativa, se debe tomar en consideración por la Ley de Amnistía, no contribuir con percepción de impunidad para las víctimas. En los demás delitos que no sean de narcotráfico, la autoridad debe buscar con el apoyo de la sociedad la reincorporación mediante círculos restaurativos.

29. Diputado Vicente Osorio Onofre.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Es una ley benéfica, ya que el estado ha venido violentando los derechos de las personas, incluso quienes impartían justicia o su procuración; por lo que hoy:

- 1) La Amnistía queda corta. Debe ser amnistía e indulgencia para ampliar el catálogo de delitos que quedan fuera injustamente.
- 2) Se debe cuidar y preservar la tutela del estado que es su obligación de impartir justicia pronta y expedita (no puede ser la misma fiscalía la que acuse y la que otorgue la amnistía)

SEGUNDA JORNADA
Miércoles, 23 de octubre de 2019
Salón Legisladores de la República

1. Felipe Edgardo Canseco Ruiz, Especialista en Derecho Constitucional.

Califica la medida de Amnistía como "mano tendida" del Presidente. Refiere que, de quedar en sus términos, la Iniciativa actual no beneficiaría prácticamente a nadie y exhorta a los legisladores a ir más allá en su propuesta. Señala que inclusive el presidente López Portillo llegó más allá. Considera que el país tiene una deuda con los ciudadanos que con su rebeldía empujaron las transformaciones que estamos viviendo.

Propone la siguiente adición:

"Artículo 1.

Fracción V. Se aumente rebelión a quienes hayan incitado, conspirado y rebelado contra el Estado Mexicano.

Artículo 2. No se concederá el beneficio a quienes hayan utilizado armas de fuego... con excepción de quienes estén contemplados en la fracción V.

2. Isabel Miranda de Wallace, Presidenta de Alto al Secuestro.

Se opone a que se otorgue amnistía generalizada por el señalamiento de violación a los Derechos Humanos, porque vulnera los derechos de las víctimas. Propone que las víctimas del delito sean parte del proceso de análisis y que no se les excluya del proceso de investigación. Es correcta la propuesta en dejar en libertad a las personas indígenas, pero debe ser muy clara para que tenga efectos reales.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Considera que el Sistema Penal protege a los delincuentes, se vulneran derechos fundamentales a las personas que pertenecen a grupos vulnerables. Afirma que no está dando resultados el nuevo sistema de justicia. Una de las razones del 99% de impunidad es el estándar de la prueba tan alta que se le pone a la víctimas, un sistema proteccionista a los delincuentes, y menor a las víctimas.

Un ejemplo de lo anterior es la propia Ley de Amnistía, esto es, la Fiscalía solicitará la amnistía, para los delincuentes sin ver lo que pasa con las víctimas. Si la ley está estableciendo que no se dejará constancia de que fue beneficiario de la amnistía, no habrá constancia en el eventual caso de reincidencia. Se opone a que la amnistía se conceda a personas a quienes les fueron vulnerados sus derechos humanos, pues para ello ya existen procedimientos en la Ley para la revisión de tales aspectos.

3. María Novoa, Directora del Programa de Justicia de México Evalúa.

El sistema penitenciario no encarcela a las personas que se debería, lo cual se debe a fallas en el proceso penal y al diseño en la política criminal. La iniciativa ofrece una puerta de salida a quien se encuentra recluido por estas fallas, de esto se encuentran tres fallas:

- 1) La iniciativa presenta problemas que no permitirá alcanzar su objetivo, por los hechos que ella se plasma son del fuero común,
- 2) En las prisiones estatales donde se encuentran la gran mayoría de las personas que abarca la iniciativa, el 99% fueron por el tema de robo, otros de narcomenudeo en el caso de las mujeres, y
- 3) Los índices de reincidencia por robo son considerables, a nivel estatal las personas que ingresaron a centros penitenciarios la gran mayoría fueron por reincidencia.

La solución no es una ley de carácter federal. La iniciativa crea un mecanismo incierto que no ofrece soluciones a largo plazo y las leyes vigentes tienen medidas para la liberación de individuos. El Código Nacional de Procedimientos Penales contempla mecanismos alternos de solución de controversias, inclusive la Ley de Ejecución Penal tiene mecanismos para las personas que se encuentran dentro de un centro de reclusión. Concluye que, para ser exitosas, las amnistías deben ser más amplias y se debe construir sobre lo ya avanzando, ponderando siempre la confianza en las instituciones.

Abordó también el tema de la población carcelaria y la falta presupuestal. Como es una ley federal no aplicará en materia común local. Falta definición de quien pertenece a un grupo vulnerable y respeto al debido proceso. Hay una discrepancia



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

en la exposición de motivos en el momento de aplicación, si en ante la sentencia o como dicta la norma se aplicará incluso antes del ejercicio de la acción penal. No ofrece vías alternas de las que ya están en el CNPP

4. Angélica de la Peña, Ex Senadora de la República

Señala que la redacción actual de la amnistía para el delito de aborto es incorrecta, pues se refiere a la madre cuando no adquirió tal carácter. Refiere que un asunto real de preocupación, no de prejuicio, consiste en que se haga una revisión puntual y un alcance de otras políticas públicas de prevención social del delito.

Afirma que en México existe gran desigualdad en el acceso a la justicia, así como desigualdad social. Se debe implementar una política que garantice lo que la propia exposición de motivos está reconociendo. Debe lograrse que los indígenas no sean discriminados en la atención a la Justicia. "No puede abordarse un tema tan importante con tanto prejuicio".

Estamos ante una iniciativa sui generis, si tomamos como referencia de las anteriores, encontramos circunstancias que la hacen distintas. Mas allá de la aprobación de la ley será un tema enunciativo. La prevención social del delito y la reparación del daño de las víctimas son temas que tienen que seguirse mayor cuidado.

Por otra parte, no se puede decir que una madre está presa porque abortó: desde el diccionario jurídico se es madre al momento de dar a luz. Tenemos que ver dos cuestiones:

- 1) Hay una situación de mucha pobreza de mujeres que están privadas de la libertad porque fueron criminalizadas por abortar,
- 2) México esta siendo catalogado a nivel internacional por mujeres que abortan ante un problema de salud pública, de tal manera estamos ante una circunstancia complicada, no es posible ver a las entidades federativas, que tienen una ley antiaborto no es posible que vayan a aprobar una iniciativa de este aspecto.

La Ciudad de México, y próximamente Oaxaca tienen reconocimiento por sus buenas prácticas en el tema del aborto; no obstante, aun está penalizado el aborto después de las 12 semanas. No hay manera de actuar de buena fe en un asunto tan delicado que tiene que ver con comisiones de un delito, aún con las especificaciones con las que cuenta la Ley. Se tiene que diseñar una política de reinserción social, porque al otorgarse la amnistía no sabemos que va a pasar



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

después con estas personas. Es necesario atender el problema estructural para la prevención social del delito.

Cuestiona qué pasará con los reincidentes. Expone que la ley es aplicable solo en materia federal. Que hay una mala redacción sobre el aborto (una madre no ha abortado, sino una mujer embarazada). No se atiende a la Ley Nacional de Ejecución Penal, falta coordinarse con esa ley.

5. Estefanía Medina Ruvalcaba, Presidenta de TOJIL.

Afirma que la medida que se propone, ya está disponible en el artículo 256 del CNPP. De acuerdo con el Código Nacional, en los casos como el ejemplo que ha comentado, es requisito que se pague la reparación del daño para las víctimas. No se están tomando en cuenta los mecanismos que existen en otros ordenamientos.

Por ejemplo, con el delito de robo simple que persigue el contenido patrimonial y se aplica la reparación del daño, esta Ley acompañaría el problema que no se cumpla lo último. En el tema de aborto no existe un solo caso a nivel federal y no se puede atender este problema a través de esta Ley. Hay una ruta que se ha defendido por muchos grupos sociales, y atacarlo es despenalizarlo.

En el caso de indígenas, le estamos dando competencias el Ejecutivo cuando le pertenecen a los jueces locales y federales verificar que se cumplan las formalidades del procedimiento. La respuesta es que no se necesita una Ley de Amnistía, sino se deben modificar las legislaciones en la materia del Sistema de Justicia Penal.

Al insistir en que no se toman en cuenta los mecanismos del artículo 256 CNPP, señaló que la ausencia de criterios de oportunidad, vuelven la aplicación más tortuosa. Hay una violación a la esfera de competencias si para la corrección de faltas durante el proceso. Esto se traslada a la Secretaría de Gobernación, la que es incompetente, carece de estructura y no es su materia. El aborto se desahoga a nivel local, no federal. Respecto al debido proceso el Ejecutivo no puede determinar, lo que es tarea del poder judicial. Y esto puede generar un clientelismo penal. En resumen, no se necesita Ley de Amnistía sino depurar y trabajar con la legislación vigente.

6. Miguel Ángel Antemate, Especialista en Derechos Humanos.

Expuso que cuando el artículo 38 de la Constitución Federal se reforme, podrán cambiar muchas cosas para el tema que se está llevando a cabo. Un área de



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

oportunidad que tenemos es que reformemos "fracción I" para remitir a los "beneficios preliberacionales" establecidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Con base en el artículo 4.6 de la Convención, acerca de la solicitud de amnistía sobre pena de muerte, la legislación puede hacer una interpretación más extensiva. La iniciativa no retoma temas abordados en la "campaña electoral" por delitos como desaparición forzada, secuestro. En delitos contra la salud, se habla de personas que doblaban el gramaje establecido en el artículo 479 de la Ley General de Salud.

Finalmente, señala que se deben ampliar a delitos electorales en la Ley de Amnistía, ya que existe un caso de una persona que contaba con cierta vulnerabilidad y se le aplicó la sanción a un delito que no fue cometido. Debemos avanzar en un enfoque preventivo.

Sobre el aborto, la cantidad que es condenada federalmente oscila entre 15 y cero personas. Trabajar más con la libertad anticipada, libertad condicionada. Un 75% ya cuentan con antecedentes por lo que no pueden gozar de los beneficios por tener delitos previos. Hay que buscar una reubicación presos a los centros correctos, federales o locales y saber así, la cantidad de personas beneficiarias. El derecho de solicitud de amnistía contenido en la Convención Americana sobre Penas Capitales, puede armonizarse con la legislación. Algunos requisitos de prohibición impiden igualmente en la amnistía. En una proyección la ley solo aplicaría a favor del 2%. Ampliar catálogo de delitos amnistiales a delitos no dolosos. Trabajar más con la Ley Nacional de Ejecución Penal. Una Inadecuada o deficiente labor legislativa puede hacer llegar acciones de controversia o amparos.

7. Ricardo Zínser Cruz, Zínser Abogados, A.C.

Refiere que la Amnistía, de acuerdo con la ONU, solo tiene justificación por las conductas cometidas durante un tiempo limitado y que se pueden seguir llevando a cabo en el transcurso del tiempo. Solamente cuando ocurren estas circunstancias, tiene justificación. La amnistía debe ser el resultado de una reconciliación nacional, si bien es cierto, la intención del presidente es atacar la pobreza y la marginación, esta Ley no lo hace.

Esta Ley aún señala el término "delitos graves", lo cual es un error. Señala tres condiciones, una de ellas es que no sea reincidente, pero lo que se tendría que hacer es despenalizar conductas en todos los códigos estatales, ya que de otra forma no tendría sentido alguno.

En cuanto al delito de aborto contempla que es un delito contra la vida y entra en contradicción con los delitos que hacen el señalamiento de haber atentado contra



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

la vida. Lo que se tendría que hacer es despenalizarla, no paliar temporalmente el problema.

Se confunde amnistía con indulto. La amnistía tiene un objeto, el olvido, la reconciliación nacional; esta ley usa el término de delitos graves, ya inexistente, ahora sólo hay los delitos de prisión oficiosa. Señala 3 condiciones de beneficio que serán obstáculo, la principal la reincidencia. Hay falta de exactitud en su redacción que trasciende al orden real. No debe ser promulgada la ley que no cumple su objeto social, mejor laborar en mejorar las leyes que tenemos.

8. Pablo Hernández Romo, Socio de Pablo Hernández Romo & Flores.

Se refiere al artículo 194 del Código Penal Federal, que se refieren al artículo 474 de la Ley General de Salud, delitos de uso de psicotrópicos. Pregunta por qué no se incluyen los delitos relativos. Refiere a la participación del Lic. Zinser, cuando especifica la pena mayor de cuatro años. Al respecto, señala que no tendrá una aplicación sencilla por el tema de los "delitos menores" en ese caso. Se tiene que respetar el principio de igualdad en cuanto a los delitos, a los activos. El concepto "pobre" es muy ambiguo y debe especificarse con objetividad cuál es su contenido. En cuanto refiere al aborto, señala que es adecuado el segundo vocablo de la RAE, acerca de la definición de madre, pero que la amnistía del delito no tendrá mayor trascendencia.

Cuestiona sobre cuáles son los delitos menores, y expresa que la amnistía debe aplicar a todos los delitos similares.

9. Lic. Karla Michel Salas, Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social.

Considera que esta Iniciativa es un hito porque va a marcar un antes y un después. Amnistía viene de olvido, es un acto de justicia social, pretende reconocer los errores de un Estado y es una primera señal, positiva para la despenalización del delito de aborto. Las mujeres en México no son procesadas por el delito de aborto, sino por el delito de homicidio en razón del parentesco.

La propuesta debe considerar en uno de sus transitorios que el Instituto de las Mujeres realice un estudio para conocer las condiciones de todas esas mujeres. Se debe incluir a las mujeres que están presas sin condicionar la etapa procesal en la que se encuentren y que hayan sufrido una emergencia obstétrica. En cuanto a los delitos contra la salud deben considerarse a las mujeres que cuenten con vulnerabilidad, y hacer extensivo a otras personas, como quienes sean adultas mayores, transexuales o transgénero. Otro elemento es especificar un elemento



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

claro para personas que se encuentren sentenciadas, dejar al arbitrio a la Fiscalía de la solicitud de la amnistía deja en un limbo a estas personas. Finalmente debe considerarse un proceso de acompañamiento a las personas que se les fue aplicada la amnistía para lograr una reinserción.

Hay varias modificaciones que se deben realizar, la técnica legislativa, términos, etc. Habla sobre el aborto y mujeres procesadas por otros delitos. Tendría que incorporarse en un transitorio cuantas mujeres están en cárcel indebidamente (debido proceso) criminalizadas por urgencia obstétrica. La reincidencia, se evita si se sigue un tratamiento de seguimiento de duración de un año.

10. Ana Dulce Aguilar, Líder de Procuración e Investigación Criminal de PROVOCES.

Señala que en la propuesta de amnistía deben incluirse a defensores de derechos humanos y a periodistas, pues estas personas promueven o procuran el ejercicio de los derechos humanos. Especifica que las personas defensoras de derechos humanos muchas veces son imputadas por delitos diversos como sedición, sabotaje, rebelión, etc. por lo que debe contemplarse la ampliación de los supuestos para estos casos.

A pesar de las limitaciones, esta ley debe ser aprobada, debe admitirse a las personas defensoras de derechos humanos y de periodistas como víctimas. Se tiene una buena intención por el estado pero es ley insuficiente y limitada pero necesaria.

11. Renata Demichelis Ávila, Coordinadora de la oficina en México de Elementa DDHH.

Señala que la amnistía contra delitos contra la salud se ve como una vía adecuada para aquellas personas en situación de vulnerabilidad. Preocupa el ámbito de competencia, pues el ámbito local es el adecuado para perseguir todas estas conductas establecidas en la Ley. No está claro en la iniciativa respecto de como se debe solicitar a petición de parte la amnistía. No se prevé el mecanismo a seguir por parte de las defensorías públicas y de derechos humanos y existe dificultad para establecer cuándo existe vulnerabilidad por pobreza. Finaliza afirmando que se debe despenalizar el cannabis y capacitar a operadores en materia de drogas y víctimas.

Expone sobre los incisos de la ley, que tratan sobre los delitos contra la salud. Expresa que deben ser replanteados, y reforzar a las defensorías públicas, ministerios públicos y jueces, para evitar su encarcelamiento. Regular todas las



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

actividades económicas para la cadena de producción de sustancias psicoactivas para inhibir la desviación de labores en el campo.

12. Daniela Malpica, Fundadora de JTMX – Justicia Transicional en México.

Propone que la Iniciativa se aborde desde una perspectiva de justicia transicional, para lo cual deben enriquecerse primero los fundamentos y las premisas desde las cuales se plantea el momento histórico y político para el cual se implementará la amnistía. Afirma que la extinción de la acción penal debe plantearse atendiendo a las víctimas, quienes han sido las grandes ausentes en este proceso.

Sobre el aborto debe ser tomado en consideración bajo una perspectiva en todo el país. Queda olvidada la justicia transicional. Las víctimas son las grandes ausentes del proceso de amnistía. Es necesario crear una Comisión de la verdad, promover una reinserción social, buscar la rehabilitación comunitaria y establecer la rendición de testimonio de aquellos terceros que han influido. No se tiene un mecanismo de medición de beneficiados.

TERCERA JORNADA Viernes, 23 de octubre de 2019 Salón de Protocolo

1. Raquel Aguirre García, Fundadora de CANA, Proyecto para la reinserción.

Se manifiesta a favor de la Ley, coincide con los grupos que son sus destinatarios, personas jóvenes, indígenas y mujeres. La problemática radica en el sentido que todas las personas a las que les sea aplicada la amnistía van a regresar al núcleo en el que se encontraban sin ninguna protección, para ello, deben implementarse programas de reinserción. Se ha criminalizado la pobreza debido a la falta de oportunidades y señala que la realidad los llevó a delinquir.

Refiere que la reinserción solo es efectiva cuando las personas pueden volver a formar parte de la comunidad, pero solo 15 entidades federativas reportaron que contaban con programas de reinserción social. Se debe impulsar la regulación local porque, al ser del fuero común, los delitos por los cuales se decretará amnistía no tendrán el impacto deseado.

Falta de programas de reinserción social para evitar la estigmatización, es una ley de carácter federal que necesita ser seguida por los estados. Los delinquentes menores delinquen por pobreza.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

2. Lic. Pablo Cubero Ferradal, Asociaciones Mexicanas para la Interrupción Legal del Embarazo.

Expone que si las mujeres que se encuentran en prisión por el delito de aborto hubieran sido juzgadas conforme a los preceptos constitucionales y con los tratados internacionales (con perspectiva de género), no estarían presas. Se enfocó en el tema de aborto y violencia obstétrica, denunciando una falta de trato en el tema de salud, a lo que propone:

1. Liberación de las mujeres sentenciadas por el delito de aborto;
2. Revisar la legislación penal en relación con la configuración del delito homicidio por razón de parentesco, y revisar los casos de violencia obstétrica;
3. Establecer plazos razonados de liberación;
4. Borrar antecedentes policiales y penales para acceder a un derecho al olvido sin estigma;
5. Brindar ayuda psicológica a mujeres que así lo soliciten;
6. Buzón institucional para que en anonimato las mujeres y familiares puedan acogerse a la amnistía;
7. Diagnóstico de cada expediente judicial sobre las liberaciones de las mujeres, para su debido proceso;
8. Necesidad de dotar de presupuesto especial a las autoridades involucradas, para la adecuada implementación de la ley;
9. Derecho al olvido en las redes sociales, para evitar su re-victimización, y
10. Pedir perdón institucional.

3. Dr. José Antonio Caballero, Profesor Investigador del CIDE.

Comienza cuestionando ¿qué está pasando con la población en reclusión en México? Hasta 2018 venía a la baja, en 2019 va en aumento y tiene que ver con la reforma constitucional en materia de prisión preventiva. Afirmó que la amnistía en principio es una herramienta para "*des escalar*" conflictos, pero no existen condiciones fácticas ni hechos suficientes para identificar a cuál se refiere. Estima que el problema principal es la errática política criminal y señala que la amnistía habría quedado satisfecha con las excepciones a la prisión preventiva oficiosa.

Afirmó que falta consistencia en el discurso de política criminal, y que la intención de generar convicción de la amnistía en las entidades federativas es, por decir lo menos, desigual. Se refirió a los casos de aborto que fueron juzgados en las entidades federativas como homicidio en razón de parentesco, delito que propone derogar por revictimizar a las mujeres. Señala que se debe redefinir el robo sin violencia, dado que la violencia es un concepto estigmatizado incluso en la Constitución. Por último se refiere a la gran cantidad de casos de siembra de armas y droga, los cuales define



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

como un “deporte nacional” que cuestionan la idea del monopolio de la violencia. Coincide en prever la posibilidad de una eventual legislación penal nacional y única.

En síntesis, se pronuncia por visibilizar los casos en que el derecho penal se ensaña con la persona presuntamente responsable, y que en ese contexto la amnistía es útil para desescalar conflictos, pero advierte que la iniciativa no tiene una visión conflictual. Finalmente refiere que ante el aumento de la población en reclusión por la aplicación de lo dispuesto en el artículo 19 constitucional, se evidencia una falta de consistencia en la política criminal, al no tener claro cuales delitos son severos, que sanciones son aplicables y de que manera se procurará la reinserción.

4. Lic. Alan Piñón, Abogado defensor de Derechos Humanos.

Señala que, en primer lugar, se debe armonizar el contenido del artículo 1, en su primer párrafo ya que éste no hace referencia a las personas con sentencia, como sí hacen los artículos 5to y 6to de la misma Ley. Prevé la incorporación de un artículo para que cada amnistía sea determinada por medio de caso concreto. Existe preocupación en relación con los defensores de derechos humanos los cuales han sido injustamente sentenciados por delitos contemplados en el artículo 19 constitucional que el Estado les ha construido. Propone incluir el elemento de auto adscripción de la persona indígena, y determinar la amnistía con base en ello.

Refiere a que el artículo 1, primer párrafo solo procede en el supuesto en que proceda la acción penal, pero no hacen referencia en los artículos 5 y 6 a las personas sentenciadas, por lo que se necesita armonizar la redacción. En el artículo 1 fracción 5 sobre sedición, incitación siempre que no sea el delito de terrorismo, se propone la adición de los defensores de derechos humanos. En el artículo 1 fracción III hay que armonizar el sentido de grupos vulnerables hacia un aspecto amplio en el debido proceso.

5. Armando Ríos Piter, Ex senador de la República.

Introduce su participación realizando una defensa de la regulación del cannabis, y sostiene que ante la eventual legalización, la amnistía a los encarcelados por este delito es una medida complementaria. Refiere que los delitos deben ser precisados adecuadamente para no incurrir en arbitrariedades.

Respecto a la drogadicción es necesario lograr una visión con aspecto de salud, diagnosticar los orígenes sociales y de infraestructura para evitar la delincuencia, desarrollando una infraestructura laboral social productivos. Por lo que hace al debido proceso a quienes producen que son los que no ganan, y evitar la amnistía a quienes son narcotraficantes mayores.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

6. Lic. Francisco Cué Martínez, Vinculación Legislativa del Grupo de Información en Reproducción Elegida.

Estableció que se deben corregir las condiciones de impartición de justicia. Centró su participación en el delito de aborto, sobre el cual refirió las circunstancias en las cuales se revictimiza a la mujer. Coincide en que el delito planteado a nivel federal no tendría mayor impacto, pero que en la comprensión que esta Ley podría replicarse en el plano local, debe hacerse un estudio mayor de la medida. Sobre las mujeres que hayan cometido aborto, dijo que se deben revisar sus procesos y la aplicación de los beneficios debe darse de manera automática.

7. Dr. Gustavo Adolfo Roque López, Coordinador Académico del Diplomado "Paz en México, un ejercicio de inteligencia".

Propuso hablar del eventual impacto de la Amnistía, el cual se estima en 7,000 personas beneficiadas en el fuero federal y aproximadamente 190,000 en el fuero común. Refirió que es correcto que se aplique al aborto; que se busque una justicia transicional, pues la amnistía es un medio de remediación de los conflictos, sin embargo apuntó que es necesario que la iniciativa se armonice con los principios de reparación que señalan los tratados internacionales y que se busquen mecanismos eficientes para la restitución, por ejemplo, que haya una indemnización, una correcta rehabilitación, una comisión de la verdad, y una garantía de no repetición.

8. Lic. José Francisco de Villa Soto, Investigador de Causa en Común.

Afirma que, si no hay mecanismos de control legislativo, se banaliza el tema de la iniciativa, la cual emplea términos vagos e indeterminados. Por ejemplo, "grupos de la delincuencia organizada", sobre el cual propone realizar una revisión integral. Propone también revisar el Artículo 5 del Código Penal Federal para tomarlo en cuenta y hacer una homologación al menos solo en los términos.

Esta iniciativa no se puede considerar como una política criminal, pues hay que corregir los vicios del sistema de penal: por ejemplo, las UMECAS. Refiere que, en cuanto a la progresividad de derechos humanos, esta tiene un candado que es el artículo 19 de la Constitución. Propone mecanismos de coordinación con las entidades y la Secretaría de Gobernación, y establece que un reglamento puede generar inconstitucionalidad. El tema de los indígenas que por cualquier delito aplicarían la amnistía, estarían excluidos, la problemática es que hasta cuando se hayan vulnerado derechos humanos se deberían especificar acciones. Destaca que no se menciona la reparación del daño ni queda claro el tema de la comisión establecida por el Ejecutivo Federal.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Concretamente dijo que es necesario que:

- 1) Se corrijan los términos vagos en la iniciativa;
- 2) Se establezcan mecanismos de excluyentes de responsabilidad y se homologuen las medidas cautelares;
- 3) Se asuma que la prisión oficiosa frena la iniciativa;
- 4) Se considere que el ámbito local contempla la mayor parte de los delitos que la iniciativa beneficia;
- 5) Se detalle y especifiquen los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Gobernación;
- 6) Se limite la participación de la FGR pues su naturaleza autónoma hace probable que se vuelva juez y parte, al revisar las solicitudes;
- 7) Se mejore la redacción en cuanto a las comunidades indígenas, para que pudieran aplicar a todos los delitos y que se consideren los términos y conceptos establecidos en el artículo 2 constitucional;
- 8) Se incluya la necesidad de reparación del daño;
- 9) Se señale cómo participan las autoridades en la comisión integrada conforme al artículo 3 de la iniciativa, y
- 10) Al tema de aborto, se añadan los casos de homicidios culposos del producto.

9. Lic. Antonio Lara Duque, Director del Centro de Derechos Humanos "Seferino Ladrillero".

Establece que la Ley de Amnistía es la oportunidad para que el Estado mexicano proteja a inocentes, aquellos que por motivos de origen étnico, discapacidad, opinión, o cualquiera que atente contra la dignidad humana, etc., fueron privados de su libertad. Señala que existe una criminalización de la pobreza, de los derechos y de la protesta. Los injustamente presos, son aquellos que se encuentran como tales como resultado de una discriminación.

En el Estado de México no existe un solo defensor con conocimientos de cultura indígena. La siembra de elementos que complican una situación penal es generalizada, tanto de drogas como de armas. Señala elementos para considerar:

- 1) La explicación de lo legítimo del proceso de amnistía se fortalezca la argumentación,
- 2) Insertar el principio de la auto adscripción,
- 3) Garantizar a las víctimas que no habrá repercusiones por las fiscalías en su contra, pues muchas veces se coacciona a las víctimas para declarar en contra de los injustamente presos, y



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

- 4) Coincide en prever la posibilidad de una eventual legislación penal nacional y única.

10. Lic. Paola Zavala Saeb, Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Comienza con la afirmación que la reincidencia implica el fracaso del Sistema de Justicia cuando funciona. Existen inconsistencias en el marco jurídico, pues tenemos una Ley de Ejecución Penal, en cuyo artículo 207 se habla de los servicios postpenales. El artículo 7 de la Iniciativa de Ley de Amnistía señala las autoridades que harán cumplir esta Ley y al mismo tiempo se da la atribución a la Secretaría de Gobernación para los servicios postpenales, lo cual implica una reiteración del servicio. El tema de la Comisión Intersecretarial tendría que analizarse con detenimiento para determinar las facultades de Secretaría de Gobernación con precisión.

11. Lic. Francisco Riquelme Gallardo, Barra Mexicana de Abogados.

Afirma que es importante identificar que, si es posible conciliar un cambio, este solo se puede dar a través de la correcta implementación de las Reformas de 2008 y 2011. Propone enfatizar en la reforma al artículo 17 dar sentido a la justicia alternativa, el cual incluye nuevas figuras que dotaron de congruencia la resolución de controversias más efectivas.

El debido cumplimiento de la ley en lo general es el camino a seguir, por ello la Ley de Amnistía tiene un enfoque diferente que no permeará en lo local. Una debida política criminal aplicada correctamente evita la necesidad de una ley de amnistía, con el sistema acusatorio adversarial, se llega a la finalidad de la ley.

12. Lic. Julio César Godínez Camacho, Asociación Nacional de Abogados de Empresa.

Propone incorporar entre los beneficiados a los defensores del medio ambiente, personas sentenciadas por libertad de expresión y a adolescentes que cumplieron la mayoría de edad recluidas. Señala que faltan cuestiones de técnica legislativa a la iniciativa y de metodología, y que la falta de técnica jurídica se refleja en una referencia errónea como la de los delitos graves.

Afirma que los criterios de oportunidad son muy poco utilizados por el Ministerio Público e insiste que el procedimiento abreviado debe ser aplicado con las características con el que fue creado, pues se está utilizando de manera arbitraria por el Ministerio Público.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

La implementación de la ley es preocupante. A la exposición de motivos le faltan elementos que puedan apoyar la labor del juzgador o de quien aplique la ley. Ya no hay delitos graves, sino de prisión oficiosa, y los criterios de oportunidad y audiencias de omisión que deben ser aplicados.

13. Lic. Iván García Garate, Segundo Visitador General de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Señala que la facultad establecida en el proyecto de ley para solicitarla para los defensores de derechos humanos no es correcta, ya que éstas no tienen facultades de procuración de justicia, sino deben de actuar como coadyuvantes. Es importante vincular con lo establecido en la Ley de Ejecución Penal respecto de la reinserción social.

En el tema de las comisiones intersecretariales, estas deben contar con un presupuesto suficiente para la implementación de medidas o políticas de reinserción social. Concluye afirmando que debe repensarse cuál es el objeto y pertinencia de la existencia de las prisiones.

Hizo énfasis en tres ideas: la facultad establecida en el artículo 3 de la iniciativa, que se señalan a los organismos defensores de derechos humanos para solicitar la aplicación de la Ley de Amnistía funciones de coadyuvancia; obtener una correcta reinserción social; que se consideren los mecanismos ya existentes y otorgarles presupuesto y los convenios interinstitucionales; se replantee el sentido de la pena corporal, tanto a quienes lo merecen como a quienes injustamente están en cárcel.

14. Verónica Garzón Bonetti, Coordinadora de Incidencia Internacional de Asistencia Legal por los Derechos Humanos, "ASI LEGAL", A.C.

Expone que no se puede hablar de culpables cuando las personas no acceden a la justicia en condiciones de igualdad, ni se respetan las formalidades del debido proceso. Debe ser apoyada esta ley como parte de políticas públicas encaminadas a erradicar estas actuaciones de derecho penal punitivo, y encaminada a una política adecuada de reinserción social. "Los derechos no se otorgan como un privilegio, sino que se reconocen y se garantizan". Concluye que no se puede hablar de justicia cuando no se garantiza que una persona de una comunidad indígena va a ser procesada cumpliendo con todas las formalidades y garantizando sus derechos.

Expresa la necesidad de obtener una correcta reinserción social, un debido proceso, y se proteja a los grupos vulnerables. Las mujeres han sufrido de manera desproporcionada por el sistema penal, las tasas de encarcelamiento en las mujeres



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

es mucho más alta que la que se aplica en los hombres. Los pueblos originarios deben ser cuidados en sus procesos con intérpretes. Y no criminalizar el aborto.

15. Lic. Dulce Patricia Torres Sandoval, Red de Abogadas Indígenas.

Afirma que con esta Ley se recuperaría la certeza en materia de Estado de Derecho. Es necesario incluir seguridad a las mujeres, mujeres y pueblos indígenas, empleo, migración, reparación y resarcimiento integral del daño. En tanto a las facultades jurisdiccionales, establece que se debe garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la perspectiva de derechos humanos, cultural-lingüísticas, género y edad.

La Ley de Amnistía debe beneficiar a los grupos vulnerables por violencias colectivas en contra de los pueblos, proveer sobre la seguridad de las mujeres y los pueblos indígenas, la reparación y el resarcimiento del daño. La posibilidad de que la persona privada de su libertad tenga derecho a un intérprete o traductor de la misma comunidad, con conocimiento jurídico adecuado; al debido proceso, a la reparación de daños una certeza jurídica del estado de derecho. Una reinserción social mediante políticas públicas para los beneficiarios de esta ley, enfocada a la generación de empleos.

16. Flavio Sosa Villavicencio, Integrante de la Dirección Estatal de la Organización Social Comuna Oaxaca.

Considera necesario ampliar la Ley de Amnistía, la cual no debe terminar ahí, sino en uno de los primeros pasos que den las personas en libertad. Refiere que no habrá justicia si no hay un cambio verdadero o si no se condena o siguen en la calle los autores materiales e intelectuales de las detenciones.

Es un beneficio grande a las mujeres juzgadas por aborto y por las personas que han sido orilladas por pobreza a cometer delitos contra la salud. Sobre el delito de sedición es correcta su presencia pero, la ley falta abundar en la fracción V del artículo 1o, ya que es insuficiente. Esta Ley de Amnistía debe estar fundada en la justicia. Debe garantizarse, la reparación del daño y la garantía de no repetición. Se debe establecer, como ley general para que todas las entidades apliquen si o si esta ley.

17. Lic. David Peña Rodríguez, Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social, A.C.

Comparte la idea que no es suficiente la Ley ya que no incluye a otros grupos vulnerables, es decir, lo señalado sobre el parto, violencia obstétrica, condiciones médicas. Tiene contradicciones la norma, por ejemplo, se excluyen los delitos



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

establecidos en el artículo 19 constitucional, aunque muchas personas están siendo sentenciadas por estos delitos. La norma no establece un procedimiento claro para la liberación ni se están incorporando atribuciones del Poder Judicial, lo cual es indispensable dado que sería un operador más de la norma.

Es una ley necesaria, un acto de reivindicación social. Se necesita reconocer las deficiencias de la impartición de justicia por parcial. No es suficiente en el tema de aborto, no se incluyen otras condiciones médicas, parto fortuito, las cuales se deben incluir. Se deben establecer las condiciones, procedimientos, los supuestos para la aplicación de este beneficio. Se debe crear, un mecanismo específico para la reinserción social de los beneficiados.

18. Lic. Amalia Cruz Rojo, Instituto Nacional de las Mujeres.

Establece que, para el INMUJERES, la Ley de Amnistía configura una política de justicia social. Representa también una estrategia de cuidados, que impactará a 47 millones de personas y que permitirá a las mujeres acceder a posiciones laborales. El Estado ha aplicado el derecho penal punitivo basado en estereotipos o prejuicios de género y en el delito de secuestro se ha identificado un estereotipo de cuidadora de la víctima del delito.

Se tiene que hacer un estudio profundo de quienes son las mujeres privadas de su libertad, para poder hacer justicia social que es la finalidad de esta ley de amnistía. Se tiene que seguir trabajando en la igualdad de género y no crear estereotipos con las mujeres.

19. Nicole Huete, Analista de Intersecta.

Señala que es urgente cambiar el artículo 2o de la Ley, pues no ayudaría a las personas indígenas tal como está redactado. Resalta que este artículo excluye todos los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, la cual es una medida cautelar que ha incrementado el número de personas privadas de la libertad.

Reconocemos que la iniciativa es un paso en la dirección correcta ya que busca corregir injusticias de nuestro sistema penal, la constante criminalización de la pobreza o el derecho a decidir de las mujeres. Ampliar hacia las personas indígenas sus derechos procesales, no son asistidos por un intérprete. La ley no contempla un mecanismo de rendición de cuentas. Sin transparencia no hay justicia. Necesario contemplar políticas públicas de reinserción social. De aprobarse la ley servirá principalmente para beneficiar a personas que fueron procesadas, condenadas y privadas de la libertad por delitos contra la salud. Se debe cambiar la redacción del



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

artículo 2o de esta ley, ya que excluye los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa incluidos delitos contra la salud. Despenalización del aborto.

20. Mtro. Netzai Sandoval Ballesteros, Titular del Instituto de la Defensoría Pública Federal.

Señala que no sirve de nada el discurso del populismo penal, ya que en los últimos treinta años se han duplicado las penas para muchos delitos y esto no ha ayudado en nada, por lo cual, esta Ley hace pensar en una nueva etapa de justicia restaurativa. La mitad de los asuntos del derecho actual en el sistema federal egresan por el procedimiento abreviado, es decir, que la defensa reconoce la responsabilidad para obtener un beneficio.

La Fiscalía tiene los criterios de oportunidad, los cuales se han utilizado en menos del 0.1 por ciento de los casos, lo que nos indica que la Fiscalía no ha abandonado la visión punitiva del derecho penal. Es delicado que el Congreso apruebe esta Ley dejando su implementación en manos de la Fiscalía, la cual actuaría para determinar la procedencia de cada uno de los casos. Señala las siguientes precisiones técnicas:

- 1) Revisar auto adscripción de los pueblos indígenas,
- 2) Problemas técnicos del artículo 1, en el cual se debe incluir el delito de homicidio en razón de parentesco, y
- 3) Revisar la fracción II del artículo 2, por los requisitos que se impondrían a las personas indígenas.

La población indígena es un grupo vulnerable los cuales serían beneficiados por la ley de amnistía. Sería un error tremendo dejar a la Fiscalía General de la República la procedencia de cada uno de los casos. Implicaría que esta ley sería inoperante. Señala problemas técnicos en los artículos 1º y 2º.

21. Dr. José Enrique Pascasio de León, Comisión Internacional de Derechos Humanos, A.C.

Señala que el delito de aborto no es competencia de la federación, pero en este acto pudiera ser homologada en sus respectivas competencias en las entidades federativas. Esta Ley de Amnistía no puede corregir el sistema de justicia, es decir, no modifica el Código Penal, el Código Procedimental ni la Constitución, por lo cual debe considerarse esa posibilidad legislativa. Concluye afirmando que los que procuran y administran justicia deben asumir sus responsabilidades.

La amnistía refiere solamente a los delitos que no son agravados. Exige como requisito la no reincidencia. Esta Ley de Amnistía significara en buena medida que



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

se cierre el paso a todas las extorsiones, actos de corruptela, tortura y tratos crueles e inhumanos que sufren las personas que injustamente se encuentran al interior de un reclusorio. Reparación de daños a los indígenas, a las mujeres, a los niños y a los jóvenes que se encuentran marginados. La procuración de justicia y la administración de justicia durante muchos años han sido ineficaces. Buscamos combatir la arrogancia de las autoridades que les corresponde procurar y administrar justicia.

22. César Ruíz Cruz.

Ampliar en el aborto a personas que las asistieron para llevar a cabo dicho procedimiento: médicos, enfermeras, parteras. Esta ley busca favorecer a personas que han sido criminalizadas por algún delito considerando las circunstancias que los orillaron a realizarlo; por ejemplo circunstancias de vulnerabilidad de pobreza, rezago educativo, violencia o cuestiones de género hoy se encuentran privadas de su libertad. Se incluya y revise aquellos casos de mujeres que por el simple hecho de pertenecer a este género se encuentran en desventaja en la impartición de justicia, aquellos casos por emergencia y partos fortuitos.

23. Lic. Miguel Ángel Hernández de Alba, Asociación Nacional de Abogados de Empresa.

Establece que la Ley de Amnistía omite a las víctimas y que no hay que quedarse con conceptos generales y abstractos, sino hay que ver todos los casos de manera particular. Hay que abarcar otros temas como el *compliance* que tiene que ver que dentro de las empresas se cumpla con la normatividad. Concluye señalando que se debe mejorar la forma de actuar por parte de los operadores del sistema.

Esta ley no contempla textualmente el tema de las víctimas del delito. No hay que olvidar que las víctimas de un delito se convierten en un grupo vulnerable. Buscar mejorar las instancias que procuraran justicia.

24. Dafne McPherson (Testimonio En Video).

Narra que fue acusada por aborto y después culpada por homicidio doloso en razón de parentesco. No tuvo acceso a una defensa correcta, los primeros abogados nunca presentaron pruebas para defenderla y aceptaron las pruebas de la fiscalía como las únicas pruebas del caso. Advirtió severas fallas en el debido proceso, que condujeron a su sentencia condenatoria.

25. Rubén Manuel Godínez Cerón.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

La propuesta de iniciativa busca beneficiar a un grupo de personas que han cometido diversas conductas delictivas, entre los cuales se encuentran grupos vulnerables como tales personas indígenas, mujeres privadas de su libertad por aborto, jóvenes que cometieron delitos menores por daños a la salud, presos políticos. Considera que se deben establecer condiciones para las personas beneficiadas por esta ley. Menciona no estar de acuerdo en el artículo 1 fracción II, con el término de pobreza, ya que es muy ambiguo.

26. Angélica Ospino, Red Mexicana de Reducción de Daños (Vídeo).

Afirma que la amnistía que se propone se ve con buenos ojos, especialmente a los destinatarios de la misma por delitos cometidos contra la salud, pues estos son cometidos en su mayoría por jóvenes, y normalmente, son cometidos sin violencia. En ese sentido, la ley traería buenos beneficios para ellos, ya que estos jóvenes se encuentran en un estado de vulnerabilidad y en la mejor época de su etapa productiva. Apunta que existen 500 mil personas aproximadamente que padecen el uso problemático de drogas.

La propuesta contribuye a cuestionar de manera imperante el tema de drogas en México, ya que hay jóvenes y mujeres que están siendo privadas de su libertad por delitos menores por posesión simple. El uso y consumo de drogas, es un problema de salud pública y se requiere una respuesta del estado.

27. Lic. Ángel Rodríguez, Director del Laboratorio de Políticas para la Seguridad y el Desarrollo.

Estima que es necesario incorporar mecanismo del reconocimiento de la víctima. Es preocupante en la parte social, pues la revictimización podría tener lugar con la salida de prisión de los imputados con una eventual amnistía. En otro aspecto, señala que hay inconsistencias con lo establecido en el artículo 19 constitucional.

En materia federal o estatal la aplicación de la amnistía tiende a politizarse, es decir, con términos de extrema vulnerabilidad, pues esta no está definida. En relación con los delitos de sedición, debe definirse qué criterio va a tomar la Secretaría de Gobernación para determinar quién es un preso político. Finalmente, señala que se deben evaluar los avances del Sistema de Justicia Penal y verificar cuales podrían servir para el proceso de amnistía.

Esta ley deja a un lado el reconocimiento del daño causado a las víctimas. No garantiza la reparación del daño. Entonces se deben de tomar en cuenta mecanismos que velen por la reparación del daño. Se debe replantear el universo de



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

beneficiarios ya que la iniciativa solo contempla un 10% de la población penitenciaria considerando que serían beneficiados personas del fuero federal.

V. “Opinión de la Comisión de Igualdad de Género”

Con fecha 23 de octubre de 2019, las diputadas integrantes de la Comisión de Igualdad de Género, celebraron su décimo tercera reunión ordinaria de trabajo, en la que discutieron y aprobaron la opinión a la iniciativa que nos ocupa, haciendo observaciones específicas en tres temas: aborto, delitos contra la salud y reparación del daño. Así mismo, presentaron observaciones en otros temas, contabilizándose un total de 14 observaciones a la iniciativa, que a continuación se exponen (énfasis añadido):

“A) Aborto

*En cuanto a la amnistía propuesta por el delito de aborto, esta Comisión asume la preocupación de la Asociación Las Libres de Guanajuato, expresada en Parlamento Abierto para el Análisis y Discusión de la Ley de Amnistía, el 14 de octubre el 2019, en relación a que **muchas de las mujeres que están en la cárcel no se encuentran presas por el delito de aborto, sino que han sido acusadas y procesadas por otros delitos como el infanticidio, homicidio, filicidio u omisión de cuidados, que ya se encuentran tipificados en el Código Penal Federal, pero que no han sido considerados en la iniciativa que se analiza, dejándolas fuera de los supuestos que contempla la Ley de Amnistía y que en su momento las podría beneficiar, no obstante que han sido privadas de su libertad.***

*En ese sentido, se propone que la Ley prevea en su Artículo Primero, Fracción I, un tercer inciso en que se señale que **“También se beneficiarán de esta amnistía las mujeres que tuvieron un parto de manera fortuita o por una emergencia obstétrica o que el mismo haya sido consecuencia de actos u omisiones que constituyan violencia institucional”.***

*Adicionalmente, esta Comisión considera que **la referencia a “madre del producto del embarazo interrumpido” que se realiza en el artículo primero, fracción I, incisos a) y b) puede resultar sexista y estigmatizaste, por lo que se sugiere cambiar la redacción por “mujer que interrumpió el embarazo”.** Respecto al referido artículo primero, fracción I, **se sugiere eliminar “en cualquiera de sus modalidades”** toda vez que las incluidas en el Código Penal Federal resultan ser sexistas y fomentar estereotipos de género.*

Asimismo, esta Comisión retoma lo expuesto por la ONU-DH, en sus observaciones preliminares a la iniciativa que se analiza en relación a que “el artículo 1 de la Iniciativa establece supuestos de aplicación de la Ley de Amnistía. Al texto plasmado en dicho artículo se le podrían hacer ajustes a fin de precisar el alcance de la norma, como incluir a otro personal de servicios de salud en la fracción I, inciso b), de dicho artículo, así como a personas (familiares, por ejemplo) que hayan auxiliado a la mujer que interrumpe el embarazo¹”. Esto es, en el artículo Primero, Fracción I, inciso b) se podría **sustituir “a las y los médicos o las y los parteros” por “profesionales de la salud y personal de partería”** a fin de abarcar al personal de enfermería o incluso personas del área de trabajo social, así como incluir a familiares u otras personas que hayan auxiliado a la mujer que interrumpe el embarazo.

En ese orden de ideas, cabe señalar que conforme a datos contenidos en el informe “Maternidad o castigo: la criminalización del aborto en México” del GIRE², entre enero de 2007 y diciembre de 2016 ninguna persona se encontraba recluida (en prisión preventiva o definitiva) por el delito de aborto en alguna institución del Sistema Penitenciario Federal. Lamentablemente, las cifras reportadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no permiten identificar cuántas de las averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación abiertas por delitos del orden federal corresponden al delito de aborto.

Así, de conformidad con la información oficial, el número de personas que podría beneficiarse por la amnistía que se propone para el delito de aborto es muy reducido, toda vez que la mayoría de los procesos penales de los que se tiene registro se están ejerciendo o se ejercieron ante tribunales locales. No obstante, esta Comisión dictaminadora considera que esta iniciativa es una oportunidad importante para que, conforme a lo señalado en el artículo transitorio segundo, mediante la intervención de la Secretaría de Gobernación se expidan leyes de amnistía similares en las entidades federativas, las cuales beneficiarían a miles de personas perseguidas o castigadas actualmente por el delito de aborto.

B) Delitos contra la salud

Respecto a este punto, en particular en el inciso a), de la fracción II del artículo primero, se considera importante incluir en otras condiciones de vulnerabilidad desde la perspectiva de género, como ser cuidadoras únicas, considerar a las

¹ http://hchr.org.mx/images/doc_pub/ObservacionesONUDH_LeyAmnistia.pdf

² https://criminalizacionporaborto.gire.org.mx/assets/pdf/Maternidad_o_castigo.pdf



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

personas trans o intersexuales, personas adultas mayores o bien personas jóvenes. En ese sentido se sugiere la siguiente redacción:

*“a) Quien los haya cometido se encuentre en situación de pobreza, o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, cuando el delito se haya cometido por indicación de su cónyuge, concubino o concubina, pareja sentimental, pariente consanguíneo o por afinidad sin limitación de grado, o por temor fundado, así como quien haya sido obligado por grupos de la delincuencia organizada a cometer el delito, **la persona tenga una enfermedad grave, haya sido o sea la única o principal persona proveedora o cuidadora de niñas, niños, adolescentes, persona adulta mayores, persona con enfermedad grave o con discapacidad; sea mayor de 60 años o joven mayor de 18 y menor de 30 años; sea persona transexual, intersexual o transgénero; no haya contado con un traductor o interprete; se encuentren embarazada o tenga una discapacidad en términos de lo establecido en la Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad”.***

Adicionalmente, se observa que el texto de la iniciativa contempla artículos de la Ley General de Salud que incluyen delitos donde aplica la prisión preventiva oficiosa. No obstante, el mismo texto también descarta la amnistía para los delitos incluidos en dicha figura. Esto no solo es contradictorio, sino que podría resultar en la inoperancia de la Ley, por lo que se estima necesario llevar a cabo una homologación al respecto.

Por otra parte, se observa que la Ley en comento no incluye a las personas que son perseguidas por el delito de posesión simple de narcóticos, que se contempla en el artículo 477 de la Ley General de Salud. Al respecto, cabe señalar que según el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad y Pública y Sistema Penitenciario mostró que, en 2015 el 31% de los delitos relacionados con drogas del fuero común eran por posesión simple de sustancias psicoactivas ya que este delito es altamente perseguido por las procuradurías locales.

En ese sentido, de acuerdo al artículo 474 de la Ley General de Salud, el delito de posesión simple se persigue por las autoridades locales, siempre y cuando no le corresponda al Ministerio Público Federal atraer el caso por:

- tratarse de delincuencia organizada,*
- se trate de cantidades de narcótico superior a multiplicar por mil los límites superiores de la tabla de dosis personal e inmediata*
- o, simplemente, a la Federación le interese conocer del asunto.*



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Es así que cuando la autoridad federal atrae un caso o conoce de delitos contra la salud, aplica el Código Penal Federal y las autoridades estatales, la Ley General de Salud. Así pues, el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad al Congreso de la Unión de emitir las leyes relativas a la salubridad general. Es así que es el Congreso Federal el encargado de modificar la Ley General de Salud, por lo que consecuentemente es el Congreso de la Unión quien podría emitir una ley de amnistía relativa a las conductas delictivas previstas en la Ley General de Salud.

Además, se considera pertinente que en el cuerpo de la Ley o bien por medio de un artículo transitorio, se prevea la creación e implementación de programas de capacitación para defensores públicos, ministerios públicos y jueces en materia de política de drogas, derechos humanos y perspectiva de género, que tengan como objetivo erradicar prácticas como el perfilamiento o la discriminación en contra de personas en situación de vulnerabilidad que por situación de pobreza o violencia se involucran en el cultivo y tráfico de sustancias psicoactivas.

C) Reparación del daño

Esta Comisión considera importante que la restitución de derechos en la que se centra la iniciativa como parte del concepto de reparación integral sea complementada con medidas de satisfacción para quienes han visto vulnerados sus derechos y con medidas de no repetición con el fin de erradicar aquellas prácticas que permitieron la violación de derechos humanos.

Al respecto, esta Comisión considera pertinente que se tengan en consideración los elementos de reparación integral derivados del artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de forma tal que contemplan tanto el daño material como inmaterial y el otorgamiento de medidas como a) investigación de los hechos b) restitución de los derechos, bienes y libertades c) rehabilitación física, psicológica y social d) medidas de satisfacción e) garantías de no repetición y f) indemnización por daño material e inmaterial. Adicionalmente, es importante que se retomen los mecanismos, elementos y procesos de justicia transicional, mismos que deben ser un eje central de la Ley de Amnistía.

D) Otras observaciones

A fin de promover entre los grupos de población a quienes está dirigida la amnistía, se propone el involucramiento de otras dependencias para



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

generar acciones específicas y que la información llegue efectivamente a las personas que se busca beneficiar. Dichas instancias públicas podrían ser el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, el Instituto Nacional de las Mujeres, en coordinación con las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas y el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Adicionalmente, **para la aplicación de una ley de esta naturaleza se considera importante acompañarla de políticas de reinserción social con un enfoque diverso al que prevalece actualmente,** ello con el objetivo de garantizar a las personas beneficiadas el ejercicio y goce de todos sus derechos y evitar que la misma condición de pobreza y vulnerabilidad que las llevo a ser privadas de su libertad en un inicio, lo vuelva a hacer.

En ese sentido, **se han detectado como una dificultad importante para las personas que salen de los centros de reclusión, la falta de una identificación oficial** y consecuentemente poder acceder a un empleo, inscribirse a la escuela, etcétera. **Por ello se considera que el Instituto Nacional Electoral pudiera generar un mecanismo efectivo a fin de asegurar que las personas que son beneficiadas de la presente Ley puedan acceder en corto tiempo a esta identificación.**

Por otra parte, si bien un punto positivo es que la Ley contemple a las personas con discapacidad como un grupo en situación de vulnerabilidad; consideramos que el lenguaje que se usa no es adecuado, ya que lo pertinente sería **cambiar en el texto la palabra “discapacitados” y sustituirla por el término correcto, vigente y acorde a estándares internacionales que es “personas con discapacidad”.**

En consideración a lo anterior, las diputadas integrantes de la Comisión de Igualdad de Género resolvieron lo siguiente:

*“La Comisión de Igualdad de Género, en el ámbito de su competencia en términos del artículo 149, numeral 2, fracción II del Reglamento de la Cámara de Diputados, emite **OPINIÓN EN SENTIDO POSITIVO CON MODIFICACIONES** sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía, presentada por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por considerar que la ley propuesta contribuye a eliminar los abusos y avanzar hacia un sistema en el que de manera efectiva todas y todos sean iguales ante la ley, lo anterior sin perjuicio de lo que las Comisiones Dictaminadoras determinen.”*



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

VI. Valoración jurídica de la iniciativa.

Para determinar la viabilidad jurídica de la iniciativa, previamente se estudia el marco convencional, el constitucional y el legal de la materia. La propuesta se sujetó a un análisis objetivo, considerando lo siguiente:

1. Debe analizarse su constitucionalidad. Toda norma que pretenda adquirir fuerza de ley, debe ser sujeta a una cuestión de constitucionalidad. Se requiere una justificación que venza una sistemática presunción de inconstitucionalidad que debe imponer el legislador.

Constitucionalidad: La iniciativa en comento persigue un fin jurídicamente trascendente y constitucionalmente válido. Así mismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone de manera expresa en la fracción XXII de su artículo 73, la facultad del Congreso para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, por lo que de suyo, la propuesta es constitucional.

A su vez, la fracción XXI inciso "A" de la misma norma constitucional, dispone a favor del Congreso la facultad para expedir leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones entre otras materias las de otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. El inciso "C" del mismo artículo 73 constitucional faculta igualmente para proveer de mecanismos alternos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Convencionalidad: Las diputadas y los diputados integrantes de estas comisiones dictaminadoras, tenemos presente que las amnistías se rigen actualmente por un conjunto sustancial de normas de derecho internacional que delimitan el ámbito de lo permisible. En este sentido, arribamos a la conclusión de que la iniciativa permitiría al Estado mexicano concretar la obligación de garantía de los derechos humanos conforme a los instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha incorporado a su codex jurídico, así como su interpretación.

Al respecto, reconocemos el tamaño de nuestra responsabilidad, al observar que para las Naciones Unidas, las amnistías constituyen un ámbito de especial interés y preocupación, dado que si bien, estos proyectos, pueden



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

contribuir a la pacificación de los Estados, también pueden ser incompatibles con el derecho internacional y la política de las Naciones Unidas.

Al efecto, las Naciones Unidas han reconocido que, cuando se actúa en forma apropiada, mecanismos como el que estudiamos, pueden ayudar a lograr una paz justa y sostenible.

En este contexto, no se identifica violación expresa o tácita a ningún Derecho Humano por el contrario, de adquirir fuerza de ley, la iniciativa establece mejores garantías para hacer justiciable el derecho de exigir protección judicial contra violaciones a los derechos humanos de las personas procesadas o sentenciadas.

Para arribar a esta conclusión, se estudiaron, en contraste directo con los postulados de los artículos 1 y 2 de la iniciativa, principalmente, el texto de los siguientes instrumentos internacionales:

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

El párrafo segundo del artículo 2 de este instrumento internacional dispone que *"Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter."*

En este sentido, consideramos que la amnistía propuesta abona a ese objetivo al permitir a personas que no tendrían que enfrentar juicios criminales o que por el bajo impacto de los delitos que cometieron no se justifica que permanezcan privadas de su libertad.

Así mismo, constituye un medio para procurar un nuevo enfoque en la política criminal que no solo descansa en las reglas de derecho penal, sino que además y de manera principal, atiende las causas estructurales de los problemas de nuestro sistema de justicia.

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

El artículo 1 de esta Convención, dispone a la letra que *"Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a"*



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

En este sentido, establece derechos inalienables e inherentes a toda persona, de entre los que nos enfocamos en el derecho a la libertad, consagrado en el artículo 7 y el derecho a la integridad personal, previsto en el artículo 5. Estos derechos disponen dos elementos que consideramos directrices en el estudio e interpretación de la iniciativa que nos ocupa: Señala el artículo 5 en su párrafo 6, que *"Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados."* Así mismo, dispone el artículo 7, en su párrafo 3 que *"Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios."*

Por lo anterior, en un ánimo de garantizar también los derechos humanos de las personas sujetas a proceso jurisdiccionales de naturaleza penal, particularmente el de aquellas personas que pudieran ser víctimas de violaciones a su derecho a un debido proceso, que por consiguiente vulnera sus derechos a la libertad y a la integridad personal, la amnistía propuesta debe procurar un nuevo arreglo con la ciudadanía que parta del reconocimiento de que en algunos casos, la aplicación del derecho no se ha correspondido con la obtención de justicia, sin menoscabo a que la amnistía no debe representar un obstáculo para la investigación de los hechos probablemente constitutivos de delitos ni para la reparación integral del daño que corresponde a la víctima de cualquier delito.

Debe señalarse que las diputadas y los diputados que integramos estas comisiones dictaminadoras, tenemos presente que la imposición de una pena, no es un derecho de las víctimas y que atendiendo a la gravedad del caso, debe ser preferible aquella sanción que procure de manera más efectiva la readaptación social de quien delinque, pues ello acerca más a la sociedad a una reparación integral del daño.

Reconocemos también, que los casos de encarnizamiento procesal que han sufrido muchas personas que actualmente se encuentran privadas de su libertad en razón de un proceso penal, son incuantificables o cuando menos, no contamos como Estado, con las herramientas que nos permitan contar con indicadores fiables al respecto.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

En este tenor, consideramos que la iniciativa se alinea a este instrumento básico del derecho internacional humanitario.

- **Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.**

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional como "los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto" que "no deben quedar sin castigo" y que "hay que adoptar medidas [para] asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia".

Es motivo de especial preocupación para quienes integramos estas comisiones dictaminadoras, que las conductas que, en caso de aprobarse esta iniciativa en estudio, se consideren susceptibles de amnistía, no se correspondan con crímenes que generan un grave daño a la sociedad e incluso a la comunidad internacional. En este sentido, a la luz de lo dispuesto en el artículo 1, se considera que la amnistía tiene que ver con el pacto social mismo y la manera en que se está procurando reconstruir el tejido social, que esta ley permitirá adoptar un enfoque de efectiva reinserción y no uno meramente punitivo.

A la vez, la aprobación de la iniciativa, no alejaría al Estado mexicano de su obligación de cumplir todos y cualquiera de los postulados del Estatuto, sino que constituye un mecanismo de justicia transicional que permitiría a la vez, la máxima satisfacción posible de los derechos de las víctimas y la transición hacia una paz estable, justa y duradera.

Bajo esta tesitura, consideramos imprescindible considerar el principio de proporcionalidad, a efecto de determinar si el contenido de la iniciativa guarda equilibrio con las obligaciones de protección de los derechos de las víctimas y de las personas procesadas y provadas de su libertad, así como con la fundamental obligación de procurar la paz y el mantenimiento del orden social. A la luz de este instrumento, consideramos que, efectivamente, la amnistía propuesta permite al Estado adoptar una mejor política criminal, cuyo eje de rotación es la atención de las causas estructurales del delito. De alcanzarse este objetivo, se estaría garantizando a la vez, la reparación del daño a la víctima y a la sociedad.

- **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.**



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Teniendo pleno convencimiento de que en nuestro país, muchas mujeres están encarceladas por su pobreza y no por la gravedad o culpabilidad respecto del delito que se les imputa, nuestro análisis consideró también que la serie de factores culturales y económicos que hacen de las mujeres un grupo vulnerado, lo cual se analizó también en este instrumento, que tiene un fuerte enfoque hacia las mujeres.

La convención, dispone en su artículo 2 que se condena la discriminación contra la mujer en todas sus formas, por lo que los Estados partes, se comprometen, a eliminar la discriminación contra la mujer. Al efecto se hace hincapie en la obligación de *"Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación"* (a. 2, c).

Así mismo, es exigible a a los Estados partes investigar y velar por el enjuiciamiento de violaciones graves, que afecten concretamente a la mujer, en tanto que la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, de 1993, dispone que los Estados procedan *"con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares"* (resolución 48/104 de la Asamblea General, art. 4 c)).

En este contexto, ninguna de las conductas previstas como amnistiables causa, fomenta o tolera alguna forma de violencia contra la mujer, por el contrario, se alinea a lo dispuesto por las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes* (Reglas de Bangkok), particularmente en lo que hace a la regla 26, que dispone que *"se alentará y facilitará por todos los medios razonables el contacto de las reclusas con sus familiares, incluidos sus hijos, y los tutores y representantes legales de sus hijos."*; a la regla 41, relativa a la obligación de efectuar una evaluación de riesgos y una clasificación de las reclusas en que se tengan presentes las cuestiones de género y a la regla 57, referida a elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

En este sentido, la iniciativa considera la situación especial de las mujeres, particularmente la doble victimización que sufren, por ejemplo, quienes son obligadas por sus cónyuges o parejas a cometer un ilícito. Al efecto hacemos nuestros los argumentos contenidos en la opinión que la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados remitió a estas comisiones dictaminadoras y consideramos que la iniciativa en comento puede constituirse en un mecanismo efectivo de reinserción social y prevención de la reincidencia delictiva.

- **Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.**

Este instrumento exige que los Estados partes velen *"por que todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal"* (art. 4.1). La misma obligación es aplicable a *"toda tentativa de cometer tortura y a todo acto de cualquier persona que constituya complicidad o participación en la tortura"* (art. 4.1). Dispone que tales delitos deben ser castigados *"con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad"* (art. 4.2). Además, requiere que los Estados partes velen por que en sus sistemas jurídicos se *"garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización"* (art. 14).

Aunado a lo anterior, se tiene presente que la Sala del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia ha expresado la opinión de que una amnistía relativa a la tortura sería "internacionalmente ilícita". En este entendido, ninguna de las conductas punibles que contempla la iniciativa en estudio, se refiere de manera directa a delitos de tortura ni tolera, de manera indirecta, su comisión otorgando algún beneficio a quien pudiera ser responsable de tan deleznable crimen.

- **Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.**

De conformidad con lo dispuesto en sus artículos I y II, ninguno de los delitos considerados amnistiables en la iniciativa se corresponden con el delito de genocidio, ni tendría por objeto impedir su enjuiciamiento, pues se trata de delitos de derecho internacional. A su vez, el artículo II, al establecer qué conductas se tipifican como genocidio, no describe ninguna que se pueda corresponder con las previstas como amnistiables en la iniciativa en estudio.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Considerando lo dispuesto en el artículo V, que dispone la obligación de los Estados partes, de incorporar en su legislación disposiciones que a la luz de la convención en estudio, establecieran sanciones penales eficaces para quienes sean encontrados culpables de genocidio, se realizó una interpretación a *contra sensu*, resultando que es también obligación del Estado mexicano, no adoptar medidas legislativas que se signifiquen en la despenalización de esta conducta.

En este sentido, el artículo 2 de la iniciativa dispone de manera precisa y contundente que **no se concederá amnistía** a quienes hayan cometido delitos contra la vida, la integridad corporal, secuestro, o hayan utilizado en la comisión del delito armas de fuego; tampoco se podrán beneficiar las personas indiciadas o sentenciadas por delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

A la luz de este contraste, se concluye que ninguna de las conductas consideradas susceptibles de ser amnistiadas, se corresponde con delitos de tortura.

De manera particular, consideramos importante destacar que a la luz de estas disposiciones, la iniciativa en estudio:

- No impide el enjuiciamiento de personas que podrían resultar jurídicamente responsables de crímenes de guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad y otras violaciones graves de los derechos humanos, ni generaría impunidad respecto de los crímenes calificados por la comunidad global como atroces.
- No limita el derecho de las víctimas a un recurso efectivo y a la reparación integral del daño, ello en virtud de que la pena prisión no se concibe como un castigo, sino como un medio para procurar la readaptación y reinserción social de quien ha sido señalado como responsable de la comisión de un delito.
- No obstaculiza el derecho de las víctimas o de las sociedades a conocer la verdad acerca de violaciones graves a derechos humanos, en virtud de que la iniciativa contiene una exclusión expresa a los delitos que pudieran tener esa trascendencia.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

- No impide que se haga efectiva la responsabilidad jurídica respecto de una conducta que todavía no ha tenido lugar, lo que constituiría una invitación a violar la ley.

Competencia: De conformidad con el fundamento constitucional expuesto en el párrafo anterior, el Congreso de la Unión tiene facultad para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

Objeto: La iniciativa de mérito, tiene por objeto otorgar 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 de los siguientes delitos:

- I. Aborto, en cualquiera de sus modalidades, ya sea que se impute a la madre del producto del embarazo interrumpido, o a las y los médicos o las y los parteros, con las condicionantes y exclusiones que establece la propia iniciativa;
- II. 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, con las condicionantes y exclusiones que establece la propia iniciativa;
- III. Cualquier delito cometido por personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas que durante su proceso no hayan accedido plenamente a la jurisdicción del Estado, por no haber sido garantizado el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura;
- IV. Robo simple y sin violencia, con las condicionantes y exclusiones que establece la propia iniciativa, y
- V. Sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la comisión de otros delitos formando parte de grupos impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional, con las condicionantes y exclusiones que establece la propia iniciativa.

Para tal efecto, establece una serie de condicionantes y exclusiones, así como normas sustantivas y adjetivas a las que se hace referencia en el apartado de consideraciones de este dictamen.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

2. No cualquier diferencia al diseño constitucional implica inconstitucionalidad, pero las modificaciones legales deben pretender un objetivo constitucionalmente trascendente y no una finalidad simplemente admisible.

La amnistía, el indulto y la gracia son instituciones jurídicas que develan la potestad suprema de perdonar por parte del Estado en beneficio de un bien general superior. Es natural que, las instituciones antes citadas contengan diferentes características, y que definitivamente sea la amnistía, la elegida por sus elementos integradores, su pureza, amplitud y efectividad la que se determina en uso.

Por la Amnistía, el Estado renuncia circunstancialmente a su potestad penal a fin de dar paso a un fin mucho mayor que implica satisfacer una necesidad de carácter público general y que por causas socio-políticas hacen un llamado a la concordia entre los diferentes actores sociales y el sistema jurisdiccional aplicable respecto a determinados actos que son punibles, pero que a través de la amnistía dejan de tener ése carácter criminal, creando de esta forma, un salto hacia adelante en busca del entendimiento, el respeto, la paz y libertad social. Y sobre todo reencausar dentro del marco constitucional, un número de tipos penales limitados.

La amnistía anula no solo la acción, sino la pena y todas las bases que dieron origen al proceso o que pueden dar inicio a un proceso, sobre todo de carácter punitivo. No obstante lo anterior, distingue y claramente deja subsistente a las víctimas u ofendidos el derecho de perseguir y obtener por parte del amnistiado, ya no una pena corporal sino el cumplimiento de una sentencia que en el ámbito civil le obligue a un hacer o un dar, tasado por el poder judicial luego de vencerle sin poder excusar sus actos en lo civil usando como excepción o defensa la amnistía que le fue otorgada.

Es una institución jurídica que logra eliminar del mundo del deber ser hechos ocurridos antes, durante o después en el mundo factico; y al mismo tiempo que se ocupa de lograr la anulación de los hechos y consecuencias en el universo jurídico punitivo, busca avivar la comprensión, solidaridad e igualdad que la carta magna impele a la actividad legislativa.

La amnistía si bien completa sus orígenes y consecuencias en el ámbito del derecho punitivo, puede extender sus efectos a otras ramas del derecho pero con sus limitaciones, tanto en lo jurídico como en el entendimiento de la población en general.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Una parte de la doctrina postula que de hecho si el delito es designado con el artículo en el que está previsto dentro del Código Penal, se establece un vínculo ineludible en el que la amnistía comprende todas las hipótesis previstas en esa disposición. Sin embargo, siempre será mucho más acertado el determinar con claridad los extremos o límites en los que actúa la amnistía, sus barreras y reconducción social.

3. El diseño normativo debe privilegiar, en lo posible, la libertad de los gobernados. En consecuencia, no deben incluirse más restricciones a la esfera jurídica del gobernado, que las que resulten indispensables para la consecución de un fin social superior.

La norma en dictamen, acorde a su naturaleza, propositiva, es congruente con lo dispuesto en doctrina y en la norma suprema; busca la aplicación del artículo 1°, 14, 16, 18, 19 constitucionales, al velar por la aplicación de los derechos humanos en territorio nacional y brindar a los primo delincuentes la oportunidad de reencauzar su conducta, reincorporarlo plenamente a la sociedad, lo que nos reafirma como un Estado de Derecho que privilegia la readaptación en detrimento de la vieja concepción de pena castigo, superada hace ya siglos por la doctrina, pero grabada aun en la concepción de muchas personas que consideran que la pena se impone con la finalidad de pagar una deuda con la sociedad.

En nuestra estructura jurídica constitucional como se ha establecido con claridad se faculta al Poder Legislativo para obrar en consecuencia de su función, la creación de una norma que reinserte socialmente a quienes hubieren cometido determinados delitos, otorgándoseles el beneficio de no ver el ejercicio de la acción penal en su contra por los hechos amnistiados, pero no así por posibles hechos criminales que sean cometidos en el futuro, Así se busca otorgar una salida congruente con los instrumentos internacionales a los que el país ha determinado sean su norma suprema (por no contrariar nuestra Constitución Política).

Reconoce el espíritu del dictamen emitido y aprobado por la L Legislatura Federal para la emisión de la Ley de Amnistía en diciembre de 1978:

"Entendemos la Ley de Amnistía que se propone, como un complemento de dicha reforma política, y conviene señalar que dicha amnistía no está condicionada a la represión de las ideas por las que se lucha. Por el contrario se respetan éstas y se pretende que quienes con tanto rigor las sustentaron, lo que los llevó a la ilegalidad, ahora no abandonen su lucha y sólo la encaucen por el camino jurídico que



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

el pueblo ha creado. La amnistía es un acto excepcional que obedece también a una razón de excepción; se quiere la convivencia nacional de una pluralidad ideológica que debe respetar para ser respetable.

Con relación a las ideas la Iniciativa adopta, con nitidez, la actitud eminentemente republicana de la tolerancia; con relación a las conductas delictivas, asume la postura inequívocamente humanista de la indulgencia. Tolerancias respecto a los actos que han llegado al desmán y han traspuesto el límite de la licitud, pero no revelan, sin embargo, una grave peligrosidad del sujeto.”

En lo que se sigue la misma tesitura, los actos por los que se propone otorgar el beneficio de la amnistía no revelan una grave peligrosidad del sujeto, no imponen una carga jurídica extra o un gravamen jurídico sobre el solicitante de la amnistía no prevén la desaparición de sus obligaciones de carácter civil, sino solo la extinción de la acción penal y siempre bajo la consideración de que sus actos sean de un primo delincuente, sin uso de armas de fuego, ni un delito grave que se encuentre fuera de la norma y de los previstos por el artículo 19 constitucional.

4. Por último, con la finalidad de no generar efectos no deseados, el Legislador debe vigilar la congruencia normativa. Es preciso analizarse si la construcción gramatical de la porción normativa está efectivamente encaminada al cumplimiento del fin trascendente enunciado por el legislador en su exposición de motivos.

Estas comisiones unidas, consideran que las construcciones normativas utilizadas en el proyecto que se dictamina, se insertarían de manera armónica a nuestro marco jurídico y que su interpretación literal, primer exposición, recto y llano lenguaje es, en términos generales, el ideal para causar en el ánimo y entendimiento no solo de los juzgadores, del titular de la acción penal, sino de la población y doctrina en general un directo y abierto acercamiento a cuales delitos se encuentran en su amparo, bajo cuales condiciones y quienes son los beneficiarios, bajo que circunstancias pueden aplicar para su obtención, así como los mecanismos de revisión en caso de que el titular de la acción penal mantuviere un criterio contrario; sin embargo, en el ejercicio de sus funciones, estas dictaminadoras realizan una serie de adecuaciones con la intención de precisar los alcances y términos particulares de algunas de las construcciones normativas, mismas que son detalladas en el capítulo de modificaciones de las comisiones dictaminadoras.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Finalmente, cabe mencionar que la iniciativa en comento deja en claro que al tiempo de que se da cumplimiento con la norma suprema y los tratados internacionales acordes a la misma, no se deja en estado de vulnerabilidad a las víctimas u ofendidos, como tampoco se re-criminaliza a la persona amnistiada.

Por todo lo expuesto, se considera que la iniciativa es constitucional y convencional, persigue un fin trascendente y no impone restricciones o afectaciones injustificadas a los gobernados, sino que, por el contrario, permite al Estado mexicano corregir algunas injusticias que han sido cometidas en contra de personas en estado de vulnerabilidad.

Considerando lo anterior, se procedió al análisis pormenorizado de la iniciativa de mérito, en los términos siguientes:

VII. Consideraciones

Estas comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, consideran viable y oportuna la reforma propuesta en la iniciativa bajo análisis, de conformidad con los siguientes razonamientos:

PRIMERA. Antecedentes de Ley de Amnistía en México. A lo largo de la historia de México se han presentado diferentes casos de amnistía con el propósito de garantizar la paz entre la sociedad y regresar al estado de derecho. Según la época son los delitos cometidos y por lo tanto el universo de beneficiarios también cambia.

Por iniciativa de algunos presidentes de la República se ha concedido amnistía a grupos que participaron en rebeliones o sublevaciones. Actualmente la amnistía en México ya está regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación se mencionan casos emblemáticos donde se eliminaron las responsabilidades penales de delitos muy específicos:

Fecha: 13 de octubre de 1879

Presidente: Benito Juárez García y Sebastián Lerdo de Tejada

Beneficiarios: quienes apoyaron al imperio de Maximiliano.

"Artículo 1º.- Se concede amnistía a todos los individuos que hasta el 19 del mes de septiembre próximo pasado, hayan sido culpables de infidencia a la



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Patria, sedición, conspiración y demás delitos del orden público, así como a los militares que hasta la misma fecha hayan cometido el de deserción”³.

Fecha: 1937

Presidente: Lázaro Cárdenas del Río

Beneficiarios: civiles y militares que participaron en motines, sublevaciones y rebeliones al término de la Revolución Mexicana.

“Artículo 1º.- Se concede esta gracia a los militares que hayan cometido, en cualquiera de sus grados, el delito de rebelión, ya sea como autores, cómplices o encubridores.

Artículo 2º.- También se concede amnistía a los civiles que con anterioridad a la fecha en que entre en vigor esta Ley, sean penalmente responsables en los términos del artículo 13 del Código Penal al para el Distrito y Territorios Federales de los delitos de rebelión sedición, asonada o motín de la competencia de los Tribunales Federales⁴.”

Fecha: 20 de mayo de 1976

Presidente: Luis Echeverría Álvarez

Beneficiarios: personas acusadas de sedición que hubiesen cometidos delitos del fuero común durante el conflicto estudiantil de 1968.

“Artículo 1º.- Se decreta amnistía para las personas contra las que se ejercitó acción penal por los delitos de sedición e invitación a la rebelión en el fuero federal y por resistencia de particulares, en el fuero común del Distrito Federal así como por delitos conexos con los anteriores, cometidos durante el conflicto estudiantil de 1968”⁵.

Fecha: 1978

Presidente: José López Portillo

³ Ley de Amnistía, (DE, 27 de septiembre, 2019:

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1870_175/Ley_de_Amnistia.shtml)

⁴ La Redacción, Ley de Amnistía, (DE, 27 de septiembre, 2019: <https://www.proceso.com.mx/124182/ley-de-amnistia>)

⁵ Diario Oficial de la Federación, Ley de Amnistía, (DE, 27 de septiembre, 2019:

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4845287&fecha=20/05/1976&cod_diario=208433).



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Beneficiarios: los militantes de grupos políticos armados, como la Liga 23 de Septiembre y el Partido de los Pobres, que participaron en la guerrilla contra el Ejército mexicano.

“Artículo 1º.- Se decreta amnistía en favor de todas aquellas personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, ante los Tribunales de la Federación o ante los Tribunales del Distrito Federal en materia de fuero común, hasta la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, por los delitos de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la rebelión, o por conspiración u otros delitos cometidos formando parte de grupos e impulsados por móviles políticos con el propósito de alterar la vida institucional del país, que no sean contra la vida, la integridad corporal, terrorismo o secuestro”⁶.

Fecha: 22 de enero de 1994

Presidente: Carlos Salinas de Gortari

Beneficiarios: los integrantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en su levantamiento armado contra el gobierno de Carlos Salinas de Gortari⁷.

“Artículo 1º.- Se decreta amnistía en favor de todas las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, por los delitos cometidos con motivo de los hechos de violencia, o que tengan relación con ellos, suscitados en varios municipios del Estado de Chiapas el día primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro al día veinte del mismo mes y año, a las quince horas”⁸.

SEGUNDA. Antecedentes de Ley de Amnistía en el mundo. La amnistía se ha utilizado desde hace varios siglos como una forma de solucionar conflictos y restablecer la paz entre diversos grupos.

Los acuerdos y tratados internacionales expresan que la amnistía o cualquier otra medida que impida cualquier investigación y enjuiciamiento genuinos, no puede extenderse a los sospechosos de haber cometido **crímenes de guerra o de haber ordenado cometerlos**. Esto sería incompatible con la obligación de los Estados de

⁶ Diario Oficial de la Federación, Ley de Amnistía, (DE, 27 de septiembre, 2019:

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4732307&fecha=28/09/1978&cod_diario=203937).

⁷ Amnistía en México, (DE, 26 de septiembre, 2019: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/german-de-la-garza-estrada/amnistia-en-mexico/1235949>)

⁸ Cámara de Diputados, Ley de Amnistía, (DE, 27 de septiembre, 2019:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/19.pdf>)



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

investigar y, si procede, enjuiciar a los presuntos culpables. Diversos tribunales penales internacionales se han referido a la cuestión de si una amnistía puede concederse por crímenes de guerra, y han generalmente sostenido que dicha proposición no procede⁹.

Los casos de amnistía considerados exitosos son aquellos en los que no se aceptan medidas que limitan la capacidad de investigar, procesar y sancionar violaciones a los derechos humanos considerados inderogables, por lo que el proceso se llevó a cabo de acuerdo con el objetivo principal de la amnistía que es pacificar el entorno.

Por el contrario, los casos considerados fallidos dentro de esta presentación, son aquellos en los que se concedió la amnistía a los delitos, sin embargo, se han presentado denuncias alrededor de estos pues se quebrantaba el derecho internacional al violar derechos humanos.

Casos exitosos

Fecha: 2005

País: Indonesia

Ministro de Justicia: Hamid Awaluddin

Beneficiarios: movimiento separatista Aceh Libre (GAM, en sus siglas en indonesio).

Se firmó un documento entre el gobierno indonesio y el movimiento GAM. Este documento establecía autonomía a Aceh para su gobierno, bandera e himno. Además permitía la creación de partidos políticos para participar en las elecciones legislativas. El GAM renunciaba a establecer un Aceh islámico e independiente comprometiéndose a desarmar a sus 3,000 combatientes. Todos los presos políticos del GAM se beneficiarían de una amnistía general. Los guerrilleros podrían integrarse en la vida ciudadana y recibirían tierras de cultivo así como ayudas especiales¹⁰.

Fecha: noviembre de 2016

País: Colombia

Presidente: Juan Manuel Santos

⁹ Servicio de asesoramiento, Amnistías y Derecho Internacional Humanitario: Objetivo y ámbito de aplicación, (DE, 27 de septiembre, 2019): file:///C:/Users/Paola%20EC/Downloads/25_09_2017_clean_version_ficha_tecnica_amnistias_y_derecho_internacional_humanitario.pdf

¹⁰ El Universal, Firman acuerdo de paz para Indonesia, (DE, 27 de septiembre, 2019): <https://archivo.eluniversal.com.mx/internacional/36632.html>



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Beneficiarios: miles de guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Para poder terminar con la guerrilla de aproximadamente 50 años, se pretendía el cese al fuego, la entrega de las armas, dejar de vestir uniformes militares y la transición de las FARC a una sociedad de tipo civil. “El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas acompaña el proceso de reincorporación de la guerrilla a la sociedad”¹¹.

Casos fallidos.

No escapa al conocimiento de las Diputadas y los Diputados que integramos estas comisiones dictaminadoras, el hecho de que las amnistías que exoneran de sanción penal a los responsables de crímenes atroces en la esperanza de garantizar la paz suelen fracasar en el logro de su objetivo, y en lugar de ello han alentado a sus beneficiarios a cometer nuevos crímenes. De hecho, consideramos prudente estudiar también casos en los que la amnistía no ha sido un instrumento efectivo para procurar la recomposición social, mismos que a continuación exponemos:

Fecha: 15 de octubre de 1977

País: España

Firma: rey Juan Carlos I y el presidente Adolfo Suárez

Beneficiarios: personas que hayan cometido delitos de rebelión y sedición.

Hay controversia alrededor de esta ley ya que en principio declaraba amnistía a presos políticos, así como a los responsables de los delitos de rebelión, sedición y otros actos políticos cometidos antes del 15 de diciembre de 1976. Organizaciones no gubernamentales pidieron derogar la ley al argumentar que se violaban derechos humanos por los delitos de lesa humanidad, genocidio y desaparición forzada, siendo un obstáculo para sancionar los actos cometidos durante la Guerra Civil Española. Sin embargo, al derogar esta norma también se estaría violando del principio de irretroactividad¹².

Fecha: 22 de septiembre de 1983 y 24 de diciembre de 1986.

País: Argentina

Presidente: Raúl Alfonsín

Beneficiarios: los dirigentes de la dictadura militar.

¹¹ Qué es amnistía y cómo ha funcionado, (DE, 27 de septiembre, 2019:

<https://noticieros.televisa.com/especiales/que-es-amnistia-y-como-ha-funcionado-historia/>)

¹² Amnistía Internacional, Ley de Amnistía 1977: Una excusa que dura 40 años, (DE, 27 de septiembre, 2019:

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/ley-de-amnistia-1977-una-excusa-que-dura-40-anos/>)



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

La primera ley establecía que nadie podrá ser interrogado, investigado, citado a comparecer o requerido de manera alguna por imputaciones o sospechas de haber cometido delitos con motivación o finalidad terrorista o subversiva, desde el 25 de mayo de 1973 hasta el 17 de junio de 1982. Los efectos de esta ley abarcan a los autores, partícipes, instigadores, cómplices o encubridores y comprende a los delitos comunes conexos y a los delitos militares conexos.

La segunda ley establecía la extinción de sanciones penales contra los responsables de delitos como desaparición forzada de personas, detenciones ilegales, torturas y homicidios agravados o asesinatos.

Se anularon en 2003 las dos leyes de amnistía concedidas después de la "guerra sucia" porque los crímenes eran demasiado graves para amnistiarlos y olvidarlos ya que hubo abusos contra los derechos humanos.¹³

Fecha: 20 de marzo de 1993

País: El Salvador

Beneficiarios: personas que hayan participado como autores inmediatos, mediatos o cómplices en la comisión de delitos políticos comunes conexos con éstos y en delitos comunes cometidos por un número de personas que no baje de veinte, antes del 01 de enero de 1992, exceptuándose el delito de secuestro y extorsión.

Esta Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz incluía tanto a militares como a la guerrilla insurgente involucrados en delitos de lesa humanidad. En 2016 se declaró inconstitucional esta ley por los delitos exonerados.¹⁴

Fecha: 2000

País: Barrios Altos, Perú

Beneficiarios: agentes de seguridad del Estado, personal militar, policial o civil.

Se concedió auto amnistía después de un operativo en el vecindario Barrios Altos en el que murieron varias personas y otras quedaron lesionadas. Se promulgó una ley en la que se reconocen los actos cometidos en el vecindario, sin embargo, se beneficiaba a los agentes de seguridad del Estado. El caso es señalado por la Corte

¹³ Martín Prieto, El gobierno argentino deroga la ley de autoamnistía dictada por la anterior Junta Militar, (DE, 27 de septiembre, 2019: https://elpais.com/diario/1983/12/29/internacional/441500412_850215.html)

¹⁴ Si se aprueba la amnistía en El Salvador quedarán impunes violaciones graves de los derechos humanos: Bachelet, (DE, 27 de septiembre, 2019: <https://news.un.org/es/story/2019/03/1452301>)



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Interamericana de Derechos Humanos como violatorio a los derechos humanos por los delitos contra la integridad de las personas afectadas.¹⁵

TERCERA. Aspectos Doctrinarios. La amnistía se entiende doctrinariamente como aquel acto del poder legislativo mediante el cual se ordena el olvido oficial de una o varias categorías de delitos, aboliendo los procesos o las penas. También conocida como Ley de Olvido, la amnistía implica el perdón de conductas punibles, que puede obedecer a diversas causas, principalmente relacionadas con la prudencia política (apaciguar rencores o resentimientos o admitir excesos del Estado en la observancia de la Ley) y en ejercicio de la soberanía del Estado, pues la clemencia es una bondadosa expresión de dicha cualidad estatal. La amnistía, se explica acertadamente en la máxima del derecho, según la cual *“en determinadas circunstancias, es más útil perdonar que castigar, más acertado olvidar, que perseguir”*.

Esta figura, encuentra su máximo sustento en lo dispuesto en la fracción XXII del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación. Esta disposición, heredada casi a la letra de lo dispuesto en la Constitución de 1857, difiere del indulto en varias cuestiones, que para efectos didácticos se contrastan en el siguiente cuadro:

Amnistía	Indulto
Facultad del Congreso de la Unión	Facultad del Poder Ejecutivo
Alcances generales	Alcances particulares
Se concede mediante Ley	Se concede mediante Decreto
Extingue la acción penal y las sanciones impuestas, pero no la obligación de reparación del daño.	Reduce, conmuta o suprime la pena, pero no extingue la reparación del daño ni otros efectos accesorios de la condena.
No implica un reconocimiento de inocencia	Puede implicar un reconocimiento de inocencia.

Ahora bien, en cuanto a la iniciativa del Presidente de la República, que propone expedir una Ley de Amnistía, se deben analizar dos vertientes, la más sencilla, correspondiente a la mera técnica jurídica y legislativa, y la de considerable complejidad, relativa a los alcances reales por los tipos de delitos que considera.

¹⁵ El concepto de impunidad: leyes de amnistía y otras formas estudiadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (DE, 27 de septiembre, 2019: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3515/15.pdf>)



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Comenzando por lo más sencillo, la iniciativa, considera los aspectos más relevantes de un proyecto de tal naturaleza:

- Tiene **efectos generales**, es decir, beneficia a toda persona que se ubique en los supuestos considerados por la ley (tipo penal y condiciones especiales), sin establecer excepciones inusitadas, desproporcionadas o injustificadas.
- Tiene también, **alcances generales**, es decir, beneficia a las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal. Cabe señalar que aquí se debe agregar, en abono a la claridad de la norma, expresamente a los sentenciados.
- Es de **jurisdicción federal**, limitando sus alcances a las causas anidadas en los tribunales del orden federal. Ello, independientemente de lo dispuesto en el artículo segundo transitorio que mandata a la Secretaría de Gobernación a promover ante las entidades federativas la amnistía por la comisión de delitos semejantes a los que son materia de la ley en comento. Debe señalarse aquí que no hay invasión de facultades en tanto obliga a un ente federal a actuar en determinado sentido, pero no a las entidades federativas, que podrán o no emitir una ley espejo.
- Es **respetuosa del derecho humanitario**, en la doble vertiente de que busca mantener la aplicación de la pena de prisión dentro de límites razonables, en cuanto al bien jurídico que fue afectado, pero sobretodo porque no se establece para olvidar violaciones a los derechos humanos, ni crímenes de odio o de lesa humanidad.
- Determina claramente un **sistema de exclusiones**, para quienes hayan cometido otros delitos, sobretodo aquellos que ameriten prisión preventiva oficiosa.
- **Extingue la pena y la Acción Penal**, señalando que las personas a quienes beneficie esta propuesta, en caso de adquirir fuerza de Ley, no podrán ser en lo futuro detenidas ni procesadas por los mismos hechos. Esto incluye a quienes se encuentren sustraídos de la justicia.
- Define puntualmente un **régimen de competencias de autoridades**, señalando sus funciones, entre las que destaca declarar la extinción de la acción penal. Aunque debe señalarse que la comisión a que hace referencia el párrafo cuarto del artículo 3, debe definirse con claridad.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

- **Deja subsistente la responsabilidad civil y la obligación de reparación del daño**, lo que salvaguarda los derechos de las víctimas.
- **Extingue los juicios o procedimientos accesorios**, pues al desvanecerse la causa principal, quedan sin efecto, por ejemplo, los amparos interpuestos al respecto.

Por todo lo anterior, la iniciativa satisface los requisitos de forma que deben observar leyes de esta naturaleza.

CUARTA. Delitos susceptibles de ser amnistiados. En cuanto a los tipos penales cuya penalización deja de ser del interés del estado asegurar, la iniciativa establece cinco supuestos:

1. La interrupción del embarazo, que incluye a la mujer que interrumpió el embarazo y a los médicos practicantes del procedimiento.
2. Los delitos contra la salud, destacando el consumo de narcóticos, en una dosis limitada claramente.
3. Los delitos cometidos por integrantes de pueblos indígenas a quienes no se haya garantizado el debido proceso
4. El robo simple, no reincidente.
5. La sedición y delitos políticos, con excepción del terrorismo.

Para quienes integramos estas comisiones dictaminadoras, la iniciativa en estudio no se limita a las materias de seguridad pública o de justicia, sino que se trata de un asunto que tiene que ver primordialmente con el pacto social mismo y la manera en que se está procurando reconstruir el tejido social.

Se trata también de la deuda de un Estado que abandona una visión punitiva en temas que definen su arreglo con la ciudadanía: aborto, consumo lúdico de marihuana, no criminalización de la protesta. A la vez, se adopta un enfoque de reinserción y no uno meramente punitivo en cuestiones que tienen que ver más con la situación de pobreza en que viven nuestras comunidades que con una intención delictiva dolosa, como es el caso del robo simple; también se busca reconocer que el Estado no asumió en el pasado su composición pluricultural, por lo que no garantizó que los juicios promovidos contra integrantes de pueblos y comunidades indígenas se respetaran las garantías de debido proceso.

Estos tipos penales definen una sección de la estrategia o política criminal del Estado, que se debe enfocar en la persecución y castigo de los delitos que afecten mayormente los bienes jurídicos que tutela el Estado.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de
Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que
se expide la Ley de Amnistía.

Para mejor ilustración, se presenta de manera esquemática el catálogo de delitos que la iniciativa en estudio propone sean susceptibles de amnistía, conforme al cuadro siguiente:

DELITOS SUSCEPTIBLES DE SER AMNISTIADOS

FRACCIÓN	DELITO Y PENA	CONDUCTA	CONDICIONES PARA APLICAR AMNISTÍA
I	<p>Aborto</p> <p>a) De seis meses a un año de prisión a la madre que procure o consienta su aborto si ocurren estas circunstancias:</p> <p>I. Que no tenga mala fama;</p> <p>II. Que haya logrado ocultar su embarazo, y</p> <p>III. Que éste sea fruto de una unión ilegítima.</p> <p>Faltando alguna de estas circunstancias se aplicará de uno a cinco años de prisión.</p> <p>b) Suspensión de dos a cinco años al médico,</p>	<p>Muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez. (Artículo 329 del Código Penal Federal).</p> <p>a) Cuando la madre lo procure voluntariamente procure o consienta en que otro la haga abortar. (Artículo 332 del Código Penal Federal).</p> <p>b) Cuando sea causado por un médico, cirujano, comadrón o partera. (Artículo 331 del Código Penal Federal).</p>	<p>a) Se impute a la madre del producto del embarazo interrumpido.</p> <p>b) Se impute a las y los médicos o las y los parteros, siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con el consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido.</p>

	<p>cirujano, comadrón o partera que cause el aborto.</p>		
<p>II</p>	<p>Delitos contra la Salud</p> <p>a) De diez a veinticinco años de prisión y de cien hasta quinientos días de multa al que produzca, transporte, trafique, comercie, suministre o prescriba los narcóticos no autorizados por la Ley General de Salud.</p> <p>b) De diez a veinticinco años de prisión y de cien hasta quinientos días de multa al que introduzca o extraiga del</p>	<p>Se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud.</p> <p>a) Al que produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba los narcóticos que no se encuentren autorizados por la Ley General de Salud.</p> <p>b) Al que introduzca o extraiga del país narcóticos aunque fuere en forma momentánea o en tránsito.</p> <p>(Artículo 194 del Código Penal Federal).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quien los haya cometido se encuentre en situación de pobreza o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, por estar <u>discapacitados</u> de manera permanente, o cuando el delito se haya cometido por indicación de su cónyuge, <u>concubino</u> 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

	<p>pais narcóticos ya sea de forma momentánea o tránsito.</p> <p>a) De cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días multa a quien posea narcóticos para realizar las conductas previstas en el artículo 194 del Código Penal Federal.</p> <p>a) De cuatro a siete años de prisión, seis meses de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa, el Ministerio Público no procederá penalmente</p>	<p>a) A los que posean narcóticos sin la autorización de la Ley General de Salud, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194 del Código Penal Federal. (Artículo 195 del Código Penal Federal).</p> <p>a) Cuando por las circunstancias del hecho la posesión de los narcóticos no se encuentre autorizada por la Ley General de Salud. (Artículo 195 BIS del Código Penal Federal).</p>	<p>organizada a cometer el delito.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quien pertenezca a cualquier grupo étnico. • Las personas consumidoras que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores hasta en dos tantos a la dosis máxima de consumo personal e inmediato, siempre que no haya sido con fines de distribución o venta. <p>(Las siguientes condiciones serán aplicadas para los artículos 194, fracciones I y II, 195, 195 BIS y 198 del Código Penal Federal).</p>
--	---	---	---

	<p>en los siguientes dos supuestos:</p> <p>I. Cuando los medicamentos que contengan narcóticos sean necesarios para el tratamiento de la persona o de otras personas sujetas a la custodia de quien las tiene en su poder.</p> <p>II. Peyote u hongos alucinógenos, cuando por la cantidad y circunstancias pueda presumirse que serán utilizados para usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>a) De uno a seis años de prisión al que se dedique a las labores del campo y siembre, cultive o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier</p>	<p>a) Cuando por extrema necesidad económica y escasa instrucción, al que se dedique a las labores propias del campo, siembre, cultive o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia o con financiamiento de terceros, será sancionado con pena privativa de la libertad. (Artículo 198 del Código Penal Federal).</p>	
--	--	---	--

	<p>vegetal que produzca efectos similares.</p> <p>Igual pena se impondrá al que en un predio de su propiedad, tenencia o posesión, consienta el cultivo o cosecha de las plantas antes citadas.</p> <p>Cualquier delito cometido por personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas</p>		
<p>III</p>			<ul style="list-style-type: none"> • Por cualquier delito a personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas que durante su proceso no hayan accedido plenamente a la Jurisdicción del Estado, por no haber sido garantizado el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura.
<p>IV</p>	<p>Robo simple y sin violencia</p> <p>La pena dependerá de lo siguiente:</p>	<p>El que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la ley.</p>	<p>Robo el delito de robo simple y sin violencia, siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • El valor de lo robado no exceda de cien veces el salario, se impondrá hasta dos años de prisión y multa hasta de cien veces el salario. • Exceda de cien veces el salario, pero no de quinientas, la sanción será de dos a cuatro años de prisión y multa de cien hasta ciento ochenta veces el salario. • Exceda de quinientas veces el salario, la sanción será de cuatro a diez años de prisión y multa de ciento ochenta hasta quinientas veces el salario. 	<p>(Artículo 367 del Código Penal Federal).</p>	
V	Delito de Sedición	<p>a)A los que en forma tumultuaria sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el libre</p>	<p>Por cometer el delito de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la comisión de delitos formando parte de grupos</p>

	<p>a) De seis meses a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos a los que de forma tumultuaria sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el libre ejercicio de funciones.</p> <p>b) De cinco a quince años de prisión y multa hasta de veinte mil pesos a los que organicen, inciten o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de sedición.</p>	<p>ejercicio de sus funciones con alguna de las finalidades a que se refiere el artículo 132 del Código Penal Federal.</p> <p>b)A quienes dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de sedición. (Artículo 130 del Código Penal Federal).</p>	<p>impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional, siempre y cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No se trate de terrorismo 2. No se haya privado de la vida 3. No se haya producido lesiones graves 4. No se hayan utilizado armas de fuego.
--	--	--	--



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Cabe señalar, que derivado del estudio y análisis realizado por las diputadas y los diputados integrantes de estas comisiones unidas y considerando diversas exposiciones presentadas durante el Parlamento Abierto, concluimos que es pertinente adicionar una fracción relativa al homicidio por razón de parentesco, cuando el sujeto pasivo sea el producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, cuestión que se razona en el apartado siguiente.

Así mismo consideramos necesario hacer modificaciones en la fracción correspondiente al delito de sedición, misma que también se razona de manera detallada en el apartado correspondiente a las modificaciones propuestas por estas comisiones unidas.

QUINTA. Aspectos Procedimentales. Para los integrantes de estas Comisiones Dictaminadoras, la propuesta en estudio se funda en parte, en el reconocimiento de fallas del propio Estado para garantizar el debido proceso en diversos casos, por ello, nos parece fundamental que las reglas adjetivas para la aplicación de esta propuesta y la materialización de sus beneficios, observe de manera puntual y estricta las garantías fundamentales del proceso.

Bajo esta tesitura, se considera necesaria la existencia de un procedimiento que si bien no constituye un juicio en sentido estricto, sí observe las formalidades esenciales que nuestro orden constitucional prevé. En este sentido, en términos de la iniciativa, se proponía que fuera la Fiscalía General de la República la institución facultada para solicitar la aplicación de los beneficios de esta Ley, ya sea a petición de parte interesada o de oficio y que la propia Fiscalía, declarara la extinción de la acción persecutoria. Dicho en otras palabras, toda vez que ha sido la propia Fiscalía General la encargada de impulsar la acción penal contra las personas potencialmente beneficiarias, podría haber conflictos de interés al erigir a dicha institución en juez y parte, al establecerla como la principal operadora de la ley

En este tenor, coincidimos con las advertencias hechas en el Parlamento Abierto, en el sentido de que la participación directa de la Fiscalía en este tenor, entraña riesgos que van desde la vulneración de su autonomía constitucional, hasta el probable quebrantamiento del principio de imparcialidad que consagra el artículo 17 constitucional, pues al estar depositada en la Fiscalía la función de ministerio público de la Federación, y, de manera expresa "la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal", tiene el deber de ser ajena a los intereses de las partes en controversia y de realizar sus actuaciones sin mostrar favoritismos, aun cuando opere por ministerio de Ley.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Hemos de recordar que la naturaleza de la amnistía no implica un reconocimiento de inocencia, sino el desinterés, fundado y motivado, en perseguir y sancionar determinados hechos que constituyen o pueden constituir un delito.

Si atendemos a lo dispuesto en los artículos 21 y 102 apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que enmarcan las funciones, facultades y obligaciones de la Fiscalía General de la República y determinan su naturaleza jurídica, se corre el riesgo de una colisión normativa al procurar la estricta observancia de sus funciones a la par que las que le son previstas en la iniciativa.

En este sentido, se propone la creación de una comisión que vele por el respeto de las formalidades que se deberán observar en la aplicación de la ley, de conformidad con la teoría del proceso, en lo que resulte aplicable. Por ello se considera conveniente establecer además, las leyes cuya observancia resulta supletoria, siendo estas, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo que permitirá a la referida comisión cumplir con la obligación de garantizar un debido proceso, tal como se establece en el artículo 14 constitucional.

Esta modificación, cuya justificación se abunda en el apartado siguiente, permite de mejor manera, alcanzar los objetivos de la ley, particularmente, el de atender las causas del fenómeno delictivo, como parte esencial de una nueva política criminal y reconstruir el tejido social, que ha sido desgastado luego de más de una década de violencia alentada por una política de seguridad alejada de los principios de procuración de la paz social y preservación del orden público. Es la intención de las diputadas y los diputados que integramos estas comisiones dictaminadoras, que la propuesta de ley en estudio sea una herramienta para procurar un estado de derecho que conciba la justicia desde un enfoque social y no sólo estrictamente de derecho, como lo observó el entonces Secretario General Kofi Annan *"justicia y paz no son fuerzas contrapuestas, cuando se trata de establecerlas bien, se promueven y sostienen una a la otra"*.

SEXTA. Inserción armónica al Derecho Penal. A criterio de las diputadas y Diputados que dictaminamos esta propuesta, la exención del enjuiciamiento penal y el perdón sobre los asuntos que son cosa juzgada, en los supuestos que prevé esta ley, no colisionan, contradicen o menoscaban el marco jurídico vigente, por el contrario, es de explorado derecho que la Amnistía, como recurso de los Estados nación, constituye un buen instrumento de política criminal, en la medida en que no propongan el perdón de crímenes atroces y de lesa humanidad ni se aplique en detrimento del derecho de las víctimas, cuando las hubiere, de conocer la verdad y ser reparados en el daño que sufrieron. Hemos señalado a lo largo e estas



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

consideraciones, nuestro reconocimiento a que la propuesta tiene como eje de rotación, la justicia por sobre la estricta aplicación del derecho y en este particular reiteramos que no es socialmente justo mantener privadas de su libertad a personas que no requieren "readaptación social", muy por el contrario, es mas grave el daño que se genera en el individuo, las familias, las comunidades y la sociedad en general, cuando el Estado arranca de la sociedad a quien no lo merece. En un estado que procura la paz social y concibe a la pena como de tantas medidas de readaptación, la privación de la libertad debe ser recurso último.

La justicia, sobretudo la justicia penal, no equivale a castigo, sino a reparación y no repetición, por lo que no se debe perder de vista el sentido final que tiene la imposición de una pena y que si esta no es el medio idóneo para reducir la criminalidad, no es efectiva y no tiene razón de ser.

En este tenor, los elementos condicionales que prevé la iniciativa, dejan claro que la amnistía propuesta no busca, como ha sucedido en otros casos en el plano comparado, reconciliar a una sociedad con sus autoridades luego de un conflicto armado, ni procurar condiciones para transitar hacia la democracia. Por ello, la iniciativa que analizamos se refiere a delitos muy particulares, en que el bien jurídico tutelado no correspondía a un tercero, sino al propio indiciado, procesado o sentenciado (caso representativo es la posesión de estupefacientes para consumo personal en una dosis superior a la tolerada por la ley), o bien, por su cuantía, permite suponer que el delito se motivó en la condición de vulnerabilidad que sufrió el sujeto activo (como lo es el caso de robo simple sin violencia).

En este sentido, coincidimos con los elementos excluyentes que enuncia el artículo 2 de la propuesta, que establece la incompatibilidad del beneficio de la amnistía cuando los probables beneficiarios hayan cometido delitos contra la vida o la integridad corporal, pues la vida es el máximo bien jurídico tutelado, seguido de la integridad de las personas; consideramos adecuado también que no pueda beneficiarse de esta ley quien esté indiciado, procesado o sentenciado por el delito de secuestro, dado que este genera un grave daño social, que resulta aun mayor en las particularidades de nuestra nación; en cuanto a la condicionante relativa al uso de armas de fuego en la comisión de cualquier delito, esto ayuda a confirmar y preservar el espíritu de la propuesta, y, finalmente, señalar que no se podrán beneficiar las personas indiciadas por los delitos a que se refiere el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que hayan cometido otros delitos graves del orden federal, es congruente con la preservación de los bienes jurídicos tutelados de terceros, siendo necesario acotar que en los casos expresamente dispuestos en esta ley, particularmente los referidos a los delitos contra la salud, no se identifica contradicción en la ley, pues clara y expresamente



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

se señala, con las condiciones que la propia norma prevería, que son parte de los delitos amnistiados y constituyen una excepción expresa.

SÉPTIMA. Motivación de la amnistía. A diferencia de otros procesos de amnistía en el contexto internacional, la iniciativa en estudio no se presenta como la vía para la solución de un conflicto armado ni como mecanismo de pacificación que implique el olvido de crímenes atroces, sino que parte básicamente del reconocimiento de que muchas de las conductas que mantienen privadas de su libertad quienes las cometieron, no generaron un daño grave a un bien jurídico tutelado, no pusieron en peligro insuperable los derechos fundamentales de terceros, ni pone en evidencia la intención del sujeto activo de volver a delinquir. De adquirir fuerza de ley, la propuesta en estudio reconocería que en ciertos casos, el Estado no ha garantizado plenamente el respeto al derecho a un debido proceso de los indiciados o sentenciados, dicho en otras palabras y de manera contundente, la amnistía reconoce que hay en nuestras cárceles, personas que pudieran ser inocentes o podrían haber compurgado su pena en libertad.

En este entendido se busca reinsertar al tejido social a diversos grupos que sufren de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación y por su situación de pobreza, tal es el caso de las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas que no tuvieron una defensa adecuada.

OCTAVA. Derechos de las víctimas. A la luz de lo propuesto en el artículo 5 de la propuesta en estudio, el derecho a la reparación del daño, queda garantizado al no ser uno de los efectos de la ley la extinción de la responsabilidad civil, la que de manera expresa queda subsistente, junto con los derechos de quienes puedan exigirla. El mismo artículo dispone a la letra que quedan subsistentes "*los derechos de las víctimas de conformidad con la legislación aplicable*", ello nos remite a la observancia de los preceptos aplicables.

Los derechos de las víctimas encuentran su máximo sustento en lo establecido en el apartado C del artículo 20 de nuestra Constitución Política. De su lectura, se advierte, el papel del Estado como garante de estos derechos y las obligaciones de reparación del sujeto activo del delito. En este sentido, no se advierte menoscabo a ninguna de estas disposiciones, que son inmediatamente analizadas:

La fracción I, establece un derecho que solo puede ser procurado por el Estado, consistente en recibir asesoría jurídica y ser informado (entendiéndose, por las autoridades competentes) de los derechos que en su favor establece la Constitución y, del desarrollo del procedimiento penal. En esto, el sujeto activo no tiene papel alguno, además, el derecho a ser informado del estado procesal de su causa penal,



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

no implica que no pueda, por ministerio de ley, extinguirse, como sería el caso de la amnistía.

Por lo que hace a la fracción II, es de meridiana claridad la autoridad responsable de hacer justiciable este derecho, obligándose al Ministerio Público, conforme a su función primordial, a recibir alegatos y pruebas tanto en fase preparatoria como en la de juicio y a desahogar las diligencias e impulsar activamente el juicio. En lo que toca a esta fracción, tampoco se advierte menoscabo ni alguna obligación que sea imputable al indiciado o procesado.

Respecto de la fracción III, corresponde al Estado brindar atención médica y psicológica de urgencia, lo que no se impide por efecto de la norma.

En lo que toca a la fracción IV, se establece la única obligación cuya carga recae en el sujeto activo (aunque el estado también asuma en lo que le corresponde, obligaciones resarcitorias para procurar que la reparación sea integral, entre ellas la de ofrecer garantías de no repetición). En esto, se identifica correspondencia y absoluta compatibilidad entre lo dispuesto en el artículo 5 de la propuesta y la fracción en comento. Este elemento, es condicionante para la determinación del beneficio de amnistía, pues el propio precepto constitucional dispone que el Juez de la causa no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación aun habiéndose emitido una sentencia condenatoria.

Esto deja en claro un elemento que socialmente está malentendido, la concepción de la pena como medio de resarcimiento o pago. Al no ser el nuestro un sistema inquisitorio, la pena no es vista como castigo, ni tampoco representa un derecho de la víctima o la sociedad. La pena es un medio de readaptación, pues no es del interés del Estado castigar, sino reparar y readaptar.

En este sentido, conceptos tan arraigados en el imaginario colectivo como el que la pena se impone para "pagar una deuda con la sociedad" se alejan de la teoría moderna del derecho penal, que dejó en el pasado finalidades como la venganza o el escarnio. Hemos de señalar claramente que, para el Estado, bajo ninguna interpretación, la privación de la libertad de una persona es el derecho de otra.

En cuanto a la fracción V, que dispone el derecho de la víctima al resguardo de su identidad y otros datos personales en casos de especial gravedad, la propuesta de amnistía no trastoca este derecho, que debe ser garantizado por el Estado. Así mismo, se hace notar que ninguno de los delitos o supuestos que se contemplan en esta fracción son susceptibles de ser amnistiados.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

A la vez, la misma fracción establece, a cargo del Ministerio Público y bajo la vigilancia del Juez, la garantía de protección de las víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Estas garantías son instrumentadas en la legislación penal adjetiva y no se ven trastocadas por la propuesta bajo análisis.

Con relación a la fracción VI, debe decirse la que solicitud a que hace referencia, se mantienen vigentes y son, en cuanto a la restitución de los derechos de la víctima, un supuesto para otorgar la amnistía.

Finalmente, en lo que toca a la fracción VII, relativa al derecho de impugnar las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño, es plenamente compatible con lo dispuesto en el artículo 5 de la iniciativa bajo estudio.

NOVENA. Amnistía como instrumento de política criminal. Para quienes dictaminamos, la iniciativa representa un paso en la dirección correcta, no sólo para reparar posibles injusticias que se hayan cometido por nuestro sistema de justicia penal, sino que es un mecanismo de procuración de justicia que ataca las causas estructurales tanto de los problemas de nuestro sistema de justicia penal, como del fenómeno delictivo que sufre México.

Al admitir la posible existencia de violaciones al debido proceso en los casos particulares que prevé la iniciativa, la determinación responsable del Estado, debe ser que prevalezca el principio de presunción de inocencia y se hagan respetar los derechos a la libertad y a la integridad personal de quienes pudieran haber sido injustamente procesados o sentenciados.

La existencia de una relación inversa entre el acceso a la justicia y la condición económica de las personas que se expone en la motivación de la iniciativa, nos debe alertar en cuanto a la vulnerabilidad de ciertos grupos de población frente al sistema de justicia, como lo son las mujeres, los jóvenes y las personas indígenas.

Por ello, coincidimos en considerar esta propuesta, como parte de una estrategia de política criminal centrada en la justicia y en la atención de las causas del delito. A la vez, hacemos propia la opinión que nos remitió la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al señalar que:



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

“...la estancia en prisión de personas que han sido privadas de su libertad como consecuencia de su condición de marginación, puede fomentar que personas sin antecedentes delictivos o que cometieron delitos con penalidades bajas, sean inducidas a la delincuencia organizada o a otras manifestaciones de criminalidad que lesionan gravemente a la sociedad.”

La propia Organización de las Naciones Unidas insta de manera permanente a los Estados al uso razonable de la pena de prisión, la racionalización de las políticas de justicia penal y la aplicación de medidas no privativas de la libertad.

VIII. Modificaciones de las Comisiones dictaminadoras

Derivado del ejercicio de análisis realizado por las diputadas y los diputados integrantes de estas comisiones unidas y considerando las diversas propuestas expuestas en los foros de parlamento abierto, se realizaron diversas modificaciones a la iniciativa, mismas que a continuación se razonan:

Modificaciones al artículo 1.

A. Precisiones de técnica jurídica.

El párrafo primero del artículo en comento establece como sujetos beneficiarios de la norma A *“...las personas en contra de quienes se haya ejercitado o **pudiere ejercitarse** acción penal ante los tribunales del orden federal...”*, sin embargo, para la congruencia, continuación y técnica jurídica en la aplicación de la ley, es necesario definir con absoluta claridad en favor de qué personas se aplicará esta ley, precisando los supuestos procesales en que se encuentren.

Si bien es cierto que la persona jurídicamente hablando, es todo ser susceptible de tener derechos y contraer obligaciones, e independientemente de cualquier condición que le acompañe, goza de una serie de derechos que le son esenciales e inherentes, lo que motiva la existencia del derecho internacional de los derechos humanos, cuyo centro de gravedad es precisamente, todo y cualquier ser humano, y que el término persona no implica ninguna condición de corporalidad o restricciones que menoscaben su dignidad ni su personalidad jurídica; no menos cierto es que a los efectos de esta ley, la persona debe ubicarse en un supuesto procesal específico, que son los mencionados en el párrafo en comento, en donde la relevancia de tomar en cuenta cada uno de las fases procesales en el derecho penal, puede determinar ser o no sujeto de la ley. En este sentido, conviene especificar que sus destinatarios no solo son las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, sino también quienes **hayan sido procesadas o se**



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

les haya dictado sentencia firme, así como las que estén indiciadas o sentenciadas, agregando así a todas las personas que están en cada una de estas etapas.

B. Modificaciones a la fracción I.

Quienes dictaminamos, consideramos necesario modificar el inciso b del artículo en comento, a efecto de homologar la definición propuesta con lo dispuesto en el artículo 331 del Código Penal Federal, para evitar que el no establecer de manera precisa y detallada la conducta o acto que se considera antijurídico devenga en la exclusión de personas que claramente se pretende beneficiar. Bajo este mismo razonamiento y pese a las acertadas observaciones que diversas personas expusieron durante el parlamento abierto, así como lo expresado en la opinión de la Comisión de Igualdad de Género, se consideró necesario conservar el término "madre del producto del embarazo interrumpido", que es el que el Código Penal Federal usa, al establecer los elementos de tipicidad.

Aunque coincidimos con la Comisión de Igualdad de Género, opinante en este proceso legislativo, en el sentido de que la referencia a "madre del producto del embarazo interrumpido" puede resultar sexista y estigmatizante, consideramos que éste es un problema de origen que no se resuelve abandonándolo en esta propuesta, pues como bien señala la propia opinante, la conducta está definida en el Código Penal Federal y pese a que resulte sexista y fomenta estereotipos de género, en la interpretación de esta ley, se aplicarán los principios penales sustantivos, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Es entonces, que prevemos una posible interpretación que determine que la inexacta definición de la conducta prevista en esta ley deviene en una violación al principio de tipicidad de las penas. Al respecto, resulta ilustrativo el siguiente criterio jurisprudencial:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. *El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de*



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

En vista de lo anterior y considerando que si bien esta iniciativa, de adquirir fuerza de ley, no sería de naturaleza penal, sino administrativa, tiene evidentes e ineludibles puntos de contacto con la materia penal, por lo que la modulación del contenido del tipo penal en su trasladado a la norma que nos ocupa, debe establecer o referir conductas que encuadren exactamente en la hipótesis normativa prevista en la legislación penal sustantiva.

C. Adición de un inciso c a la fracción I.

Derivado de diversas exposiciones que nos fueron presentadas durante el parlamento abierto, así como de la opinión de la Comisión de Igualdad de Género, se estima necesario ampliar el objeto de protección de la amnistía a los familiares de la mujer que haya interrumpido su embarazo cuando la hubieren auxiliado, observando en todo caso que esto haya ocurrido sin mediar violencia de cualquier tipo y contando con el convencimiento, libre de toda presión, de la mujer.

D. Adición de una fracción II.

Uno de los temas más recurrentes dentro del parlamento abierto que celebramos, fue la propuesta de ampliar los alcances de esta ley para considerar beneficiarias a las personas indiciadas, procesadas o sentenciadas por el delito de homicidio en razón de parentesco cuando este se impute a la mujer cuyo embarazo fue



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

interrumpido. Especialmente sensibilizante, resultó el testimonio enviado por la ciudadana Dafne McPherson, quien narró cómo a partir de un parto fortuito por emergencia obstétrica, no sólo sufrió violencia obstétrica, sino también un encarnizamiento judicial que la mantuvo privada de su libertad durante tres años.

Al respecto, hacemos propios los argumentos esgrimidos por la Comisión de Igualdad de Género al plantear la adición de esta norma.

E. Adecuaciones de carácter gramatical al inciso a de la fracción III.

El referido inciso señala que podrán ser beneficiarias de la ley, por lo que hace a 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, las personas “en situación de pobreza, o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, **por estar discapacitados de manera** permanente, o cuando el delito se haya cometido por indicación de su cónyuge, **concubino** o concubina...” sin embargo, consideramos más adecuado reconocer que las personas no están discapacitadas, sino que viven con una discapacidad. Así mismo, se sustituye el término concubino, por el correcto que es concubinario.

F. Precisión del alcance del inciso b de la fracción III.

El inciso en comento, establece que podrá situarse en el supuesto de la fracción III del artículo 1, quien pertenezca a cualquier grupo étnico, sin embargo atendiendo a la literalidad de este término, toda persona pertenece a algún grupo étnico, lo que a nuestro juicio, no refleja la intención del proponente, por lo que atendiendo a su exposición de motivos, consideramos que su pretensión es beneficiar a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, intención que compartimos, a la vez que consideramos oportuno ampliar esta protección a las comunidades afromexicanas, en congruencia con lo establecido en el artículo 2 de nuestro máximo ordenamiento.

G. Precisión del alcance de la fracción VI.

La fracción en análisis establece como beneficiarios de la amnistía a quienes hubieren cometido el delito de sedición y a quienes, formando parte de grupos impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional, hubieren cometido cualquier delito con excepción expresa de los de terrorismo, secuestro y cualquier otro que haya producido la privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Lo anterior, implica una apertura, a nuestro juicio inconveniente, del catálogo de delitos que podrán ser amnistiados, así mismo, la exposición de motivos del proponente no hace referencia a esta intención, por lo que consideramos que puede resultar de un planteamiento poco preciso. Esta falta de precisión, generaría efectos no deseados, al hacer que otros delitos, se consideren amnistiados y deban serlo en aplicación del principio pro persona. Es en este contexto, que consideramos conveniente limitar la posibilidad de beneficio al delito expresamente señalado en esta fracción.

Modificaciones al artículo 2.

En la misma línea de pensamiento expuesta al razonar las modificaciones a la fracción I, consideramos que al primar el principio de exacta observancia de la ley en la interpretación de este ordenamiento (en caso de adquirir fuerza de ley) y en razón del capítulo en que se sitúan los delitos de aborto y homicidio por razón de parentesco, es necesario establecer una excepción expresa a las excluyentes previstas en el artículo 2, precisamente para esos delitos.

Lo anterior, no supone el posicionamiento de las diputadas y diputados que integramos estas comisiones unidas, en el sentido de reconocer o desconocer características, elementos o sujetos dentro del derecho penal, particularmente del producto de la concepción, su calificación o no como persona y la naturaleza del delito de aborto así como su vigencia. Este es un debate abierto en otras instancias que para efectos de centrarnos en el tema que nos ocupa, es expresamente eludido en este dictamen, por no ser materia de nuestra competencia.

Modificaciones al artículo 3.

Toda vez que corresponde a la Fiscalía General de la República, a través del Ministerio Público, el ejercicio de la acción penal, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de evitar conflictos de interés al erigir a dicha institución como juez y parte para el otorgamiento del beneficio de la amnistía en los términos previstos en la iniciativa en análisis, se propone que el Ejecutivo Federal integre una Comisión encargada de coordinar los actos para dar cumplimiento y vigilar la aplicación de la Ley de Amnistía.

En ese sentido, será la Comisión quien recibirá las solicitudes de los interesados, su representante legal, sus familiares directos o de los organismos públicos defensores de derechos humanos, con objeto de determinar la procedencia del beneficio de la amnistía. En caso de considerarlo procedente, remitirá su



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

determinación al juez federal, que designe el Poder Judicial de la Federación como competente para los efectos, para que éste, en su caso, la confirme y, por lo tanto, ordene a la Fiscalía General de la República se desista de la acción penal o a la autoridad ejecutora de la pena que ponga en inmediata libertad a la persona beneficiaria de la amnistía, según corresponda.

Para tales efectos, se otorga al Ejecutivo Federal el plazo de sesenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor del respectivo Decreto para crear la Comisión señalada. La principal característica de dicho órgano colegiado será la de valorar, de acuerdo a criterios convencionales, constitucionales y legales, la procedencia del beneficio de la amnistía, siempre conduciéndose de forma imparcial, transparente y eficaz, en aras de la consecución del respeto al principio pro persona.

Es de resaltarse que la Comisión podrá ser conformada por las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal que pudieran tener alguna participación en la materia de acuerdo a las atribuciones conferidas en la legislación vigente, así como por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, o servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno, de conformidad con lo previsto por el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con ello, se busca que la Comisión se integre por un equipo multidisciplinario experto en derecho constitucional, derecho penal, derecho procesal penal, derechos humanos, derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, en temas de inclusión, etcétera, donde puedan participar como invitados a la misma tanto entes públicos del Estado Mexicano, como podría ser la Fiscalía General de la República, así como organismos defensores de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil cuya actividad preponderante sea la defensa de los derechos humanos.

En ese sentido, la Comisión será creada con el afán de coordinar y supervisar las acciones tendientes a dar cumplimiento al propósito principal de la Ley, por lo que incluso podrá fungir como un órgano de asesoría, apoyo técnico o consulta para los solicitantes de la amnistía en nombre propio o en representación de un tercero.

Lo anterior es así, ya que, su función principal será determinar si, previa solicitud del interesado para obtener el beneficio de la amnistía, y una vez realizado el análisis respectivo de los hechos sujetos a su conocimiento, encuadra dentro de algún supuesto de los previstos en el artículo 1o. de la Ley en análisis y, en su caso, someter dicha determinación a consideración de un juez federal para que éste resuelva sobre su procedencia, en congruencia con las atribuciones de este último



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

para emitir de manera imparcial las sentencias definitivas en los procedimientos penales.

Lo anterior, es acorde con las observaciones realizadas por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como las expuestas por distintos sectores de la sociedad civil que se dieron a conocer en el Foro de Parlamento Abierto "Ley de Amnistía" llevado a cabo por el Congreso de la Unión en fechas recientes, dando como resultado una norma enriquecida con los diferentes puntos de vista y en plena concordancia con la regulación tanto nacional como internacional en materia de derechos humanos a la que el Estado Mexicano se encuentra supeditado para la creación de sus normas.

Artículos 4, 5 y 6: se considera que su intención es clara y su redacción precisa, por lo que no se proponen cambios a estos preceptos.

Modificaciones al artículo 7.

En cuanto al momento en que surte efectos esta ley y derivado de las modificaciones hechas al artículo 3, se considera necesario precisar que estos iniciarán con el otorgamiento de la amnistía, situación que puede resultar lógica, pero que se requiere señalar de forma expresa.

Además, a efecto de no generar o tolerar la estigmatización de las personas beneficiaria de esta ley, se consideró necesario precisar que la confidencialidad a que se hace referencia en el párrafo segundo, se limita a los datos personales del beneficiario. Esto, en congruencia a lo dispuesto por la Ley General de Protección de Datos Personales y sin constituir reserva previa de información en términos de lo dispuesto por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

Modificaciones al artículo 8.

Derivado de lo expuesto en el parlamento abierto, así como de la intención manifiesta en la opinión de la Comisión de Igualdad de Género y luego de una profunda reflexión por parte de las diputadas y diputados que dictaminan esta propuesta, se consideró de la mayor relevancia, establecer un mecanismo que procure la efectiva reinserción de las personas beneficiaria de esta ley, por tanto se consideró conveniente adicionar un párrafo que faculte a la Secretaría de Gobernación para coordinar acciones multidimensionales que procuren la reinserción social de las personas amnistiadas, en términos de la legislación aplicable, es decir, observando lo dispuesto en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Para mejor ilustrar lo antes expuesto, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

INICIATIVA CON PROYECTO DE LEY DE AMNISTÍA	MODIFICACIONES DE LAS COMISIONES DICTAMINADORAS
LEY DE AMNISTÍA	LEY DE AMNISTÍA
<p>Artículo 1o.- Se decreta 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 presente Ley, en los siguientes supuestos:</p>	<p>Artículo 1. Se decreta amnistía en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, hayan sido procesadas o se les haya dictado sentencia firme, ante los tribunales del orden federal, siempre que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas o sentenciadas, por los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, en los siguientes supuestos:</p>
<p>I. Por el delito de aborto, en cualquiera de sus modalidades, previsto en el Código Penal Federal, cuando:</p>	<p>I. Por el delito de aborto, en cualquiera de sus modalidades, previsto en el Código Penal Federal, cuando:</p>
<p>a) Se impute a la madre del producto del embarazo interrumpido, o</p>	<p>a) Se impute a la madre del producto del embarazo interrumpido;</p>
<p>b) Se impute a las y los médicos o las y los parteros, siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con el consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido;</p>	<p>b) Se impute a las y los médicos, cirujanos, comadronas o parteras, u otro personal autorizado de servicios de la salud, que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo, siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con el consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido;</p>
<p>[SIN CORRELATIVO]</p>	<p>c) Se impute a los familiares de la madre del producto que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo;</p>
<p>[SIN CORRELATIVO, RECORRE LAS SIGUIENTES FRACCIONES]</p>	<p>II. Por el delito de homicidio por razón de parentesco, cuando el sujeto pasivo sea el producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, en los</p>

	supuestos previstos en la fracción I de este artículo;
<p>II. 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, siempre que sean de competencia federal, en términos del artículo 474 de la Ley General de Salud, cuando:</p>	<p>III. 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, siempre que sean de competencia federal, en términos del artículo 474 de la Ley General de Salud, cuando:</p>
<p>a) Quien los haya cometido se encuentre en situación de pobreza, o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, por estar discapacitados de manera permanente, o cuando el delito se haya cometido por indicación de su cónyuge, concubino o concubina, pareja sentimental, pariente consanguíneo o por afinidad sin limitación de grado, o por temor fundado, así como quien haya sido obligado por grupos de la delincuencia organizada a cometer el delito;</p>	<p>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;</p>
<p>b) Quien pertenezca a cualquier grupo étnico y se encuentre en alguna de las hipótesis mencionadas en el inciso anterior, o</p>	<p>b) Quien pertenezca a un pueblo o comunidad indígena o afroamericana, en términos del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se encuentre en alguna de las hipótesis mencionadas en el inciso anterior.</p>
<p>c) Las personas consumidoras que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores hasta en dos tantos a la dosis máxima de consumo personal e inmediato, a que se refiere el artículo 479 de la Ley General de Salud, siempre que no haya sido con fines de distribución o venta;</p>	<p>c) Las personas consumidoras que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores hasta en dos tantos a la dosis máxima de consumo personal e inmediato, a que se refiere el artículo 479 de la Ley General de Salud, siempre que no haya sido con fines de distribución o venta.</p>
<p>III. Por cualquier delito a personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas que durante su proceso no hayan accedido plenamente a</p>	<p>IV. Por cualquier delito, a personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas que durante su proceso no hayan accedido plenamente a</p>

la jurisdicción del Estado, por no haber sido garantizado el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura;	la jurisdicción del Estado, por no haber sido garantizado el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura;
IV. Por el delito de robo simple y sin violencia, siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años, y	V. Por el delito de robo simple y sin violencia, siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años, y
V. Por el delito de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la comisión de otros delitos formando parte de grupos impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional, siempre que no se trate de terrorismo y que en los hechos no se haya producido la privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego.	VI. Por el 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, siempre que no se trate de terrorismo, y que en los hechos no se haya producido la privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego.
Artículo 2o.- No se concederá el beneficio de esta Ley a quienes hayan cometido delitos contra la vida, la integridad corporal, secuestro, o hayan utilizado en la comisión del delito armas de fuego. Tampoco se podrán beneficiar las personas indiciadas por los delitos a que se refiere el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que hayan cometido otros delitos graves del orden federal.	Artículo 2. No se concederá el beneficio de esta Ley a quienes hayan cometido delitos contra la vida o la integridad corporal, salvo lo establecido en el artículo 1, fracciones I y II de esta Ley; ni a quienes hayan cometido el delito de secuestro, o cuando se hayan utilizado en la comisión del delito armas de fuego. Tampoco se podrán beneficiar las personas indiciadas por los delitos a que se refiere el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o que hayan cometido otros delitos graves del orden federal.
Artículo 3o.- La Fiscalía General de la República solicitará, a petición de la persona interesada o de oficio, la aplicación de esta Ley, declarando respecto de sus beneficiarios extinguida la acción persecutoria.	Artículo 3o.- La persona interesada o su representante legal, podrá solicitar a la Comisión a que se refiere el párrafo tercero de este artículo la aplicación de esta Ley. Dicha Comisión determinará la procedencia del beneficio y someterá su decisión a la calificación de un juez federal para que

	éste, en su caso, la confirme, para lo cual:
[SIN CORRELATIVO]	I. Tratándose de personas sujetas a proceso, o indiciadas pero prófugas, el juez federal ordenará a la Fiscalía General de la República el desistimiento de la acción penal, y
[SIN CORRELATIVO]	II. Tratándose de personas con sentencia firme, se realizarán las actuaciones conducentes para, en su caso, ordenar su liberación.
Para efectos de las solicitudes que presenten las personas que hayan sido vinculadas a proceso o sentenciadas por las conductas señaladas en el artículo 1o., fracción V de la presente Ley, se deberá solicitar la determinación por parte de la Secretaría de Gobernación.	Para efectos de las solicitudes que presenten las personas que hayan sido vinculadas a proceso o sentenciadas por las conductas señaladas en el artículo 1, fracción VI, de la presente Ley, la Comisión deberá solicitar opinión previa a la Secretaría de Gobernación.
El Ejecutivo Federal integrará una comisión que coordinará los actos para facilitar y vigilar la aplicación de la presente Ley y que deberá solicitar a la Fiscalía General de la República la aplicación de la misma en los casos en que considere un hecho encuadra dentro de algún supuesto de los previstos en el artículo 1o. de esta Ley.	El Ejecutivo Federal integrará una Comisión que coordinará los actos para dar cumplimiento y vigilar la aplicación de la presente Ley, en los casos en que considere que un hecho encuadra dentro de algún supuesto de los previstos en el artículo 1 de esta Ley.
Las solicitudes podrán ser presentadas por los familiares directos del interesado o por organismos públicos defensores de derechos humanos.	Las solicitudes podrán ser presentadas por las personas que tengan relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado con el interesado o por organismos públicos defensores de derechos humanos, cumpliendo los procedimientos que determine la Comisión.
[SIN CORRELATIVO]	La solicitud de amnistía será resuelta por la Comisión en un plazo máximo de cuatro meses contados a partir de la presentación de la misma. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique su determinación, se



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

	considerará resuelta en sentido negativo y los interesados podrán interponer los medios de defensa que resulten aplicables.
[SIN CORRELATIVO]	Serán supletorias de esta Ley, en lo que corresponda, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Nacional de Procedimientos Penales.
Artículo 4o.- Las personas que se encuentren sustraídas a la acción de la justicia por los delitos a que se refiere el artículo 1o. de la presente Ley, podrán beneficiarse de la amnistía, mediante la solicitud correspondiente.	Artículo 4. Las personas que se encuentren sustraídas a la acción de la justicia por los delitos a que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, podrán beneficiarse de la amnistía, mediante la solicitud correspondiente.
Artículo 5o.- La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que se establecen en el artículo 1o. de esta Ley, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla, así como los derechos de las víctimas de conformidad con la legislación aplicable.	Artículo 5. La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que se establecen en el artículo 1 de esta Ley, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla, así como los derechos de las víctimas, de conformidad con la legislación aplicable.
Artículo 6o.- En el caso de que se hubiere interpuesto demanda de amparo por las personas a quienes beneficia esta Ley, la autoridad que conozca del respectivo juicio dictará auto de sobreseimiento.	Artículo 6. En el caso de que se hubiere interpuesto demanda de amparo por las personas a quienes beneficia esta Ley, la autoridad que conozca del respectivo juicio dictará auto de sobreseimiento.
Artículo 7o.- Los efectos de esta Ley se producirán a partir de que la Fiscalía General de la República declare extinguida la acción penal o la autoridad judicial sobresea el proceso en trámite, revoque la aprehensión librada y ordene la liberación, según corresponda.	Artículo 7. Los efectos de esta Ley se producirán a partir de que el juez federal resuelva sobre el otorgamiento de la amnistía.
Las autoridades ejecutoras de la pena pondrán en inmediata libertad a las personas inculpadas, procesadas o	Las autoridades ejecutoras de la pena pondrán en inmediata libertad a las personas inculpadas, procesadas o



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

sentenciadas beneficiarias de la presente Ley, preservando su confidencialidad.	sentenciadas, beneficiarias de la presente Ley, preservando la confidencialidad de los datos personales.
Artículo 8o.- Las personas a quienes beneficie esta Ley, no podrán ser en lo futuro detenidas ni procesadas por los mismos hechos.	Artículo 8. Las personas a quienes beneficie esta Ley, no podrán ser en lo futuro detenidas ni procesadas por los mismos hechos.
[SIN CORRELATIVO]	La Secretaría de Gobernación coordinará las acciones para facilitar la reinserción social de las personas beneficiarias de esta Ley, en términos de la legislación aplicable.
TRANSITORIOS	TRANSITORIOS
Artículo Primero. - El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en el siguiente párrafo.
[SIN CORRELATIVO]	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 3o. 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.
Artículo 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.	Artículo 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.
Artículo Tercero.- Las erogaciones que se presenten con motivo de la entrada en	Artículo Tercero. Las erogaciones que se presenten con motivo de la entrada en



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes, de la Fiscalía General de la República, del Poder Judicial de la Federación, así como de las dependencias de la Administración Pública Federal que intervengan en su aplicación, por lo que no se requerirán recursos adicionales para tales efectos y no se incrementará el presupuesto regularizable de las instituciones públicas antes señaladas para el presente ejercicio fiscal ni posteriores.

vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto correspondientes, para el ejercicio fiscal que corresponda.

IX. Régimen Transitorio

Estas comisiones dictaminadoras consideran necesario hacer ajustes a los artículos transitorios primero y tercero para precisar sus efectos, mismos que son expuestos a continuación:

En lo que hace al **Transitorio Primero**, si bien se considera pertinente la inmediata entrada en vigor de la norma, se establece un plazo de sesenta días hábiles para que se instale la comisión a que hace referencia el artículo 3 del proyecto, lo que se instrumentará mediante la emisión de su acuerdo de creación. Así mismo y dada la incorporación de un esquema de control judicial, dentro del mismo plazo, el Consejo de la Judicatura Federal deberá acordar qué jueces serán competentes para conocer los expedientes que se inicien en materia de amnistía.

En lo que hace al **Transitorio Tercero**, cuyo objetivo es dejar claro que la presente propuesta no contempla impacto presupuestal, se propuso una redacción más simple, que alcanza el mismo objetivo.

X. Impacto Regulatorio.

La presente propuesta se encuentra debidamente armonizada con el orden jurídico nacional, pues al establecerse la observancia supletoria de el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como de la Ley Federal de Procedimientos Administrativo, únicamente en lo que hace a las actuaciones de la Comisión referida



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

en el artículo 3 de la propuesta en estudio, se permite una adecuada inserción de la iniciativa a nuestro codex jurídico.

No escapa a nuestro estudio, que dentro del orden jurídico nacional se encuentra vigente una Ley de Amnistía que fue publicada el 22 de enero de 1994. Al efecto, consideramos que no es necesario reformarla o abrogarla, ni cambiar la nomenclatura del proyecto en estudio, pues su fecha de publicación las distingue de manera correcta. Lo anterior, se confirma al observar que por espacio de veintiun años, convivieron vigentes dos leyes de amnistía, con idénticos nombres aunque alcances diversos. Es así, pues la Ley de Amnistía publicada el 28 de septiembre de 1978 se mantuvo vigente hasta el 27 de enero de 2015, fecha en que se decretó su abrogación; aunque desde el 22 de enero de 1994, convivió con la Ley de Amnistía publicada en esa fecha, misma que hasta hoy se mantiene vigente.

Por lo tanto, las diputadas y los diputados integrantes de estas Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, concluimos que la con las adecuaciones propuestas, no se contempla impacto regulatorio y no se precisa de la armonización de otros ordenamientos para garantizar su correcta aplicación.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

XI. Proyecto de Decreto

Por todo lo antes expuesto y fundado, las diputadas y los diputados integrantes de estas Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE AMNISTÍA

Artículo Único. Se expide la Ley de Amnistía, para quedar como sigue:

LEY DE AMNISTÍA

Artículo 1. Se decreta amnistía en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, hayan sido procesadas o se les haya dictado sentencia firme, ante los tribunales del orden federal, siempre que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas o sentenciadas, por los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, en los siguientes supuestos:

I. Por el delito de aborto, en cualquiera de sus modalidades, previsto en el Código Penal Federal, cuando:

a) Se impute a la madre del producto del embarazo interrumpido;

b) Se impute a las y los médicos, cirujanos, comadronas o parteras, u otro personal autorizado de servicios de la salud, que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo, siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con el consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido;

c) Se impute a los familiares de la madre del producto que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo;

II. Por el delito de homicidio por razón de parentesco, cuando el sujeto pasivo sea el producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, en los supuestos previstos en la fracción I de este artículo;

III. 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, siempre que sean de



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

competencia federal, en términos del artículo 474 de la Ley General de Salud, cuando:

a) Quien los haya cometido se encuentre en situación de pobreza, o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, por 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, en términos del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se encuentre en alguna de las hipótesis mencionadas en el inciso anterior.

c) Las personas consumidoras que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores hasta en dos tantos a la dosis máxima de consumo personal e inmediato, a que se refiere el artículo 479 de la Ley General de Salud, 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 hayan accedido plenamente a la jurisdicción del Estado, por no haber sido garantizado el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura;

V. Por el delito de robo simple y sin violencia, siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años, y

VI. Por el 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, siempre que no se trate de terrorismo, y que en los hechos no se haya producido la privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego.

Artículo 2. No se concederá el beneficio de esta Ley a quienes hayan cometido delitos contra la vida o la integridad corporal, salvo lo establecido en el artículo 1, fracciones I y II de esta Ley; ni a quienes hayan cometido el delito de secuestro, o cuando se hayan utilizado en la comisión del delito armas de fuego. Tampoco se podrán beneficiar las personas indiciadas por los delitos a que se refiere el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o que hayan cometido otros delitos graves del orden federal.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Artículo 3. La persona interesada o su representante legal, podrá solicitar a la Comisión a que se refiere el párrafo tercero de este artículo la aplicación de esta Ley. Dicha Comisión determinará la procedencia del beneficio y someterá su decisión a la calificación de un juez federal para que éste, en su caso, la confirme, para lo cual:

I. Tratándose de personas sujetas a proceso, o indiciadas pero prófugas, el juez federal ordenará a la Fiscalía General de la República el desistimiento de la acción penal, y

II. Tratándose de personas con sentencia firme, se realizarán las actuaciones conducentes para, en su caso, ordenar su liberación.

Para efectos de las solicitudes que presenten las personas que hayan sido vinculadas a proceso o sentenciadas por las conductas señaladas en el artículo 1, fracción VI, de la presente Ley, la Comisión deberá solicitar opinión previa a la Secretaría de Gobernación.

El Ejecutivo Federal integrará una Comisión que coordinará los actos para dar cumplimiento y vigilar la aplicación de la presente Ley, en los casos en que considere que un hecho encuadra dentro de algún supuesto de los previstos en el artículo 1o. de esta Ley.

Las solicitudes podrán ser presentadas por las personas que tengan relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado con el interesado o por organismos públicos defensores de derechos humanos, cumpliendo los procedimientos que determine la Comisión.

La solicitud de amnistía será resuelta por la Comisión en un plazo máximo de cuatro meses contados a partir de la presentación de la misma. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique su determinación, se considerará resuelta en sentido negativo y los interesados podrán interponer los medios de defensa que resulten aplicables.

Serán supletorias de esta Ley, en lo que corresponda, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Artículo 4. Las personas que se encuentren sustraídas a la acción de la justicia por los delitos a que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, podrán beneficiarse de la amnistía, mediante la solicitud correspondiente.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Artículo 5. La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que se establecen en el artículo 1 de esta Ley, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla, así como los derechos de las víctimas, de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 6. En el caso de que se hubiere interpuesto demanda de amparo por las personas a quienes beneficia esta Ley, la autoridad que conozca del respectivo juicio dictará auto de sobreseimiento.

Artículo 7. Los efectos de esta Ley se producirán a partir de que el juez federal resuelva sobre el otorgamiento de la amnistía.

Las autoridades ejecutoras de la pena pondrán en inmediata libertad a las personas inculpadas, procesadas o sentenciadas, beneficiarias de la presente Ley, preservando la confidencialidad de los datos personales.

Artículo 8. Las personas a quienes beneficie esta Ley, no podrán ser en lo futuro detenidas ni procesadas por los mismos hechos.

La Secretaría de Gobernación coordinará las acciones para facilitar la reinserción social de las personas beneficiarias de esta Ley, en términos de la legislación aplicable.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente 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 3o. 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.

Artículo 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.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Artículo Tercero. Las erogaciones que se presenten con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto correspondientes, para el ejercicio fiscal que corresponda.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 10 días del mes de diciembre de 2019.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de
Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que
se expide la Ley de Amnistía.

NOMBRE

GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA

**JUNTA DIRECTIVA
PRESIDENCIA**

Dip. Ma. Del Pilar
Ortega Martínez

PAN

SECRETARÍAS

Dip. Rubén Cayetano
García

MORENA

Dip. Adriana María
Guadalupe Espinosa
de los Monteros García

MORENA

Dip. David Orihuela
Nava

MORENA

Dip. Claudia Pérez
Rodríguez

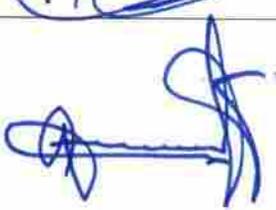
MORENA

Dip. Martha Patricia
Ramírez Lucero

MORENA

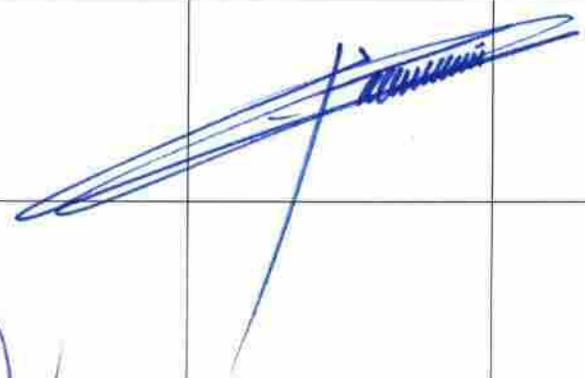


Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de
 Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que
 se expide la Ley de Amnistía.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Mariana Dunyaska García Rojas	PAN			
Dip. María del Rosario Guzmán Avilés	PAN			
Dip. Mariana Rodríguez Mier y Terán	PRI			
Dip. Ana Ruth García Grande	PT			
Dip. Juan Carlos Villarreal Salazar	MC			
INTEGRANTES				
Dip. Gustavo Callejas Romero	MORENA			
Dip. Armando Contreras Castillo	MORENA			

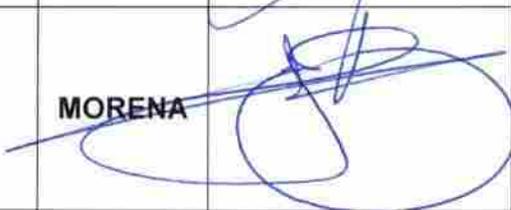


Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. María Elizabeth Díaz García	MORENA			
Dip. Absalón García Ochoa	PAN			
Dip. Edgar Guzmán Valdéz	MORENA			
Dip. Marco Antonio Gómez Alcantar	PVEM			
Dip. María Roselia Jiménez Pérez	PT			
Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña	PRD			
Dip. José Elías Lixa Abimerhi	PAN			



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de
Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que
se expide la Ley de Amnistía.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. María Teresa López Pérez	MORENA			
Dip. Luis Enrique Martínez Ventura	MORENA			
Dip. Marco Antonio Medina Pérez	MORENA			
Dip. Esmeralda de los Ángeles Moreno Medina	PES			
Dip. Enrique Ochoa Reza	PRI			
Dip. Ximena Puente De La Mora	PRI			
Dip. Nancy Claudia Reséndiz Hernández	PES			



CÁMARA DE
DIPUTADOS
XXIV LEGISLATURA

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de
Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que
se expide la Ley de Amnistía.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Rubén Terán Águila	MORENA			
Dip. María Luisa Veloz Silva	MORENA			
Dip. Silvia Lorena Villavicencio Ayala	MORENA			



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de
 Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que
 se expide la Ley de Amnistía.

NOMBRE

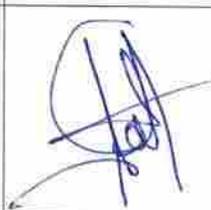
GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

POR LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y POBLACIÓN

JUNTA DIRECTIVA				
PRESIDENCIA				
Dip. Rocío Barrera Badillo	MORENA			
SECRETARÍAS				
Dip. José Luis Elorza Flores	MORENA			
Dip. Araceli Ocampo Manzanares	MORENA			
Dip. Jaime Humberto Pérez Bernabe	MORENA			
Dip. Beatriz Dominga Pérez López	MORENA			
Dip. Jorge Ángel Sibaja Mendoza	MORENA			



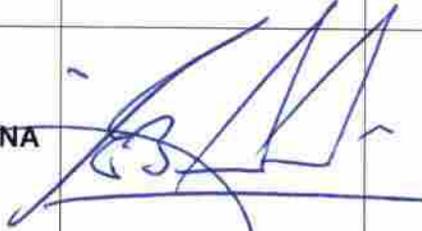
CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de
Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que
se expide la Ley de Amnistía.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Jorge Arturo Espadas Galván	PAN			
Dip. Felipe Fernando Macías Olvera	PAN			
Dip. Luis Enrique Miranda Nava	PRI			
Dip. Eudoxio Morales Flores	PES			
Dip. Vicente Alberto Onofre Vázquez	MORENA			
Dip. Martha Angélica Tagle Martínez	MC			
Dip. Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez				



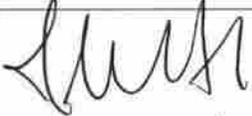
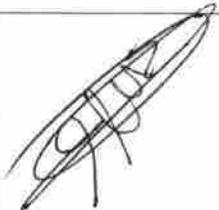
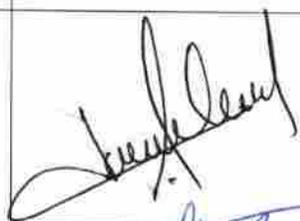
Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Marco Antonio Gómez Alcantar	PVEM			
INTEGRANTES				
Dip. Ricardo Aguilar Castillo	PRI			
Dip. Marcos Aguilar Vega	PAN			
Dip. Ma. Guadalupe Almaguer Pardo	PRD			
Dip. Ivonne Liliana Álvarez García	PRI			
Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano	MORENA			
Dip. Miguel Ángel Chico Herrera	MORENA			



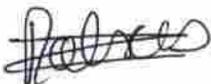
CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de
Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que
se expide la Ley de Amnistía.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Tatiana Clouthier Carillo	MORENA	 con reserva del art. 1º inciso V		
Dip. Flora Tania Cruz Santos	MORENA			
Dip. Roberto Ángel Domínguez Rodríguez	MORENA			
Dip. Adriana Dávila Fernández	PAN			
Dip. Silvano Garay Ulloa	PT			
Dip. Lizeth Amayrani Guerra Méndez	MORENA			
Dip. César Agustín Hernández Pérez	MORENA			



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de
Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que
se expide la Ley de Amnistía.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Alma Delia Navarrete Rivera	MORENA			
Dip. Carmen Julia Prudencio González	MC			
Dip. Alfonso Pérez Arroyo	MORENA			
Dip. José Ángel Pérez Hernández	PES			
Dip. Valentín Reyes López	MORENA			
Dip. Luis Fernando Salazar Fernández	MORENA			
Dip. María Lucero Saldaña Pérez	PRI			



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LVIII LEGISLATURA

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de
Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que
se expide la Ley de Amnistía.

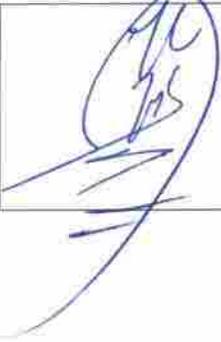
NOMBRE

GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Fernando Torres Graciano	PAN			

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Mario Delgado Carrillo, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, MOVIMIENTO CIUDADANO; Jorge Arturo Argüelles Victorero, PES; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Verónica Beatriz Juárez Piña, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Laura Angélica Rojas Hernández, presidenta; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, MORENA; Marco Antonio Adame Castillo, PAN; Dulce María Sauri Riancho, PRI; secretarios, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Lizbeth Mata Lozano, PAN; Sara Rocha Medina, PRI; Héctor René Cruz Aparicio, PES; Maribel Martínez Ruiz, PT; Carmen Julieta Macías Rábago, MOVIMIENTO CIUDADANO; Mónica Bautista Rodríguez, PRD; Jesús Carlos Vidal Peniche, PVEM.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>