



Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta respetuosamente al Ejecutivo Federal para que, en el marco de sus atribuciones en materia penitenciaria y en coordinación con el Poder Judicial, asegure que en los casos de personas privadas de la libertad en situación de riesgo por la pandemia del COVID-19, como son adultos mayores, mujeres embarazadas y mujeres en reclusión con niños menores de 3 años y personas portadoras de una enfermedad crónico-degenerativa o terminal, puedan acceder a un programa de liberación anticipada por motivos humanitarios y continuar sus procesos desde su domicilio, siempre y cuando no se encuentren recluidos por los delitos previstos en el artículo 19 constitucional.

Quienes suscriben, **diputado René Juárez Cisneros y diputada Mariana Rodríguez Mier y Terán**, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura, con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 79, numeral 2, fracción II, y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta Honorable asamblea la presente Proposición con Punto de Acuerdo, al tenor de las siguientes:

1

Consideraciones

El pasado 15 de abril de 2020, el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, instó al Senado a discutir y aprobar la minuta de la Cámara de Diputados que contiene el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.¹

De acuerdo con los argumentos del titular del Ejecutivo Federal, la aprobación de dicha ley es necesaria para garantizar la salud de las personas que se encuentran en un centro de readaptación social y que son consideradas altamente vulnerables ante la situación del Covid-19.

¹ <https://www.yucatan.com.mx/mexico/amlo-pide-aprobar-la-ley-de-amnistia-por-el-riesgo-de-contagios-en-carceles>



Así, el Presidente de la República “instruyó” al Senador Ricardo Monreal, presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado, que reanudara el proceso legislativo de la discusión y votación de la referida Ley. Fue precisamente por ello, que el 16 de abril, el Grupo Parlamentario de Morena envió una carta a la presidenta de la mesa directiva, Mónica Fernández Balboa, que a la letra refiere:

Las y los suscritos senadores de la República, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, solicitamos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 66 y 67 numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que convoque Usted de manera URGENTE a sesión ordinaria del Pleno de la Cámara Alta, con el fin de discutir y aprobar el proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.²

Si bien es cierto que la emergencia sanitaria insta a que las autoridades hagan uso de facultades extraordinarias para garantizar la salud de todas las personas, **los argumentos vertidos por la autoridad ejecutiva y por el Grupo Parlamentario de Morena, refieren un falso dilema: El proyecto de ley de Amnistía que actualmente se discute NO prevé que las personas en situación de alto riesgo de contagio puedan ser puestas en libertad.**

De hecho la Ley de Amnistía no guarda ninguna relación con situaciones de emergencia sanitaria, pues esta legislación únicamente refiere que podrán otorgarle el perdón a las personas que hayan cometido cualquiera de los siguientes delitos federales: aborto, homicidio por razón de parentesco, 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; 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, e robo simple y sedición.

² https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/106356



El otorgamiento del perdón que el proyecto de ley de Amnistía prevé, no atiende a la condición de vulnerabilidad de la persona, éste alude únicamente al reconocimiento de una inocencia hacia una persona que es inculpada de algún delito, lo cual no corresponde a la figura jurídica que se requiere para salvaguardar la salud y la integridad de los reclusos. Para ello existen otros mecanismos jurídicos que están vigentes. Actualmente, la legislación nacional prevé dos vías específicas que permiten poner en libertad de manera definitiva o temporal a las personas privadas de su libertad para salvaguardar su salud. Estas figuras son:

- a) El indulto
- b) La sustitución de la pena.

a) Indulto

El artículo 89 fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el indulto como una facultad del presidente de la República, mediante el cual se otorga el perdón a cualquier persona sentenciada por algún delito federal. Esta figura, también prevista en las Constituciones de las entidades federativas, prevén que el gobernador pueda perdonarle la sentencia a cualquier recluso internado por un delito del fuero común.

A diferencia de la amnistía,³ el indulto no exime de la culpa al sentenciado, quien se reconoce culpable y sujeto a una medida punitiva, pero por circunstancias especiales se le concede el perdón y se extingue la responsabilidad penal. Es decir que puede salir de la cárcel mediante un decreto presidencial.

Actualmente, el indulto a cargo del titular del Ejecutivo Federal se encuentra regulado en el artículo 97 del Código Penal Federal que, en su primer párrafo refiere que procede cuando:

³ En la amnistía sí se exime de la culpa y se reconoce la no existencia de la medida punitiva.



Artículo 97.- Cuando la conducta observada por el sentenciado refleje un alto grado de reinserción social y su liberación no represente un riesgo para la tranquilidad y seguridad públicas, conforme al dictamen del órgano ejecutor de la sanción y no se trate de sentenciado por traición a la Patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delito intencional contra la vida y secuestro, desaparición forzada, tortura y trata de personas, ni de reincidente por delito intencional, se le podrá conceder indulto por el Ejecutivo Federal, en uso de facultades discrecionales, expresando sus razones y fundamentos en los casos siguientes:

Ante la situación del COVID-19 diversos países han utilizado su figura del indulto para otorgar el perdón a reclusos cuya vida se encuentra en riesgo por encontrarse internados. Se ha priorizado el perdón de mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con enfermedades autoinmunes o que son especialmente vulnerables ante el coronavirus.

Así el 14 de abril de 2020, el presidente de la República de Colombia recurrió a la figura jurídica del indulto para conceder el perdón a todos los reclusos mediante la creación de un Decreto Ejecutivo en que se establece que ante la situación del COVID-19 se recurre al indulto⁴ y también a algunas medidas de sustitución de la pena.

4

En Chile, por su parte, el Poder Legislativo emitió la LEY NÚM. 21.228,⁵ misma que concede el indulto general conmutativo a las personas reclusas a causa del COVID-19.

En México, a diferencia de lo que ocurre en Chile, el indulto no puede ser otorgado por el Poder Legislativo, sino que debe ser emitido directamente por el titular del Ejecutivo Federal, lo que sí puede realizar el poder legislativo es solicitar al presidente que realice un decreto de indulto siempre que funde y motive las causas del mismo, como lo refiere el artículo 97 bis del Código Penal federal:

⁴ Decreto legislativo 456. República de Colombia.

⁵ LEY NÚM. 21.228



Artículo 97 Bis.- De manera excepcional, por sí o a petición del Pleno de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Titular del Poder Ejecutivo Federal podrá conceder el indulto, por cualquier delito del orden federal o común en el Distrito Federal, y previo dictamen del órgano ejecutor de la sanción en el que se demuestre que la persona sentenciada no representa un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas, expresando sus razones y fundamentos, cuando existan indicios consistentes de violaciones graves a los derechos humanos de la persona sentenciada.

Atendiendo a la situación de excepcionalidad en que se encuentran los reclusos y privilegiando el derecho a la salud, es viable la realización de un decreto ejecutivo en el que se establezca el indulto de algunos reclusos que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

b) Sustitución de pena decretada mediante resolución del juez de ejecución de sanciones

Además del indulto, en México se prevén otros ordenamientos jurídicos que permiten, si no perdonar al reo, sí sustituir la pena, a fin de que ante alguna situación de emergencia o necesidad, pueda concluir su condena mediante otras medidas distintas a la privación de la libertad.

5

Así, en principio la reforma penal de administración y procuración de justicia de 2008 previó una transformación integral del sistema que advierte nuevos mecanismos garantistas que buscan proteger los derechos humanos de todas las personas.

En el marco del sistema penitenciario, el artículo 18 constitucional establece en su párrafo segundo, lo siguiente:

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.⁶

EL precepto constitucional tuvo por finalidad reestructurar el sistema penitenciario a fin de hacerlo garante de los derechos de los reclusos. De esta forma, se creó la figura del Juez de Ejecución de Sanciones que tuvo por objetivo velar, no sólo el cumplimiento de la pena, sino que ésta se realizara bajo el más estricto apego a los derechos humanos de las personas que se encuentran en internamiento. De esta forma, el 16 de junio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones, la cual establece todos los derechos de las personas reclusas. Además de referir la forma en que se deberá de cumplir la pena, prevé diversos beneficios que pueden ser utilizados ante la situación del COVID-19.

Además de que existe un capítulo que advierte la importancia del derecho a la salud, esta ley prevé en su artículo 144 la figura de la sustitución de la pena, misma que permite modificar la pena privativa de libertad por una que no implique encontrarse en situación de encierro:

6

Artículo 144. Sustitución de la pena

El **Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad**, previstas en esta Ley cuando durante el periodo de ejecución se actualicen los siguientes supuestos:

I. ...

II.

III. Cuando esta fuere innecesaria o incompatible con las condiciones de la persona privada de la libertad por senilidad, edad avanzada, o su grave estado de salud, en los casos regulados en la legislación penal sustantiva, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en esta Ley.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



IV. **Cuando**, en términos de la implementación de programas de tratamiento de adicciones, reinserción en libertad, justicia colaborativa o restitutiva, política criminal o trabajo comunitario, **el Juez de Ejecución reciba de la Autoridad Penitenciaria o de la autoridad de supervisión un informe sobre la conveniencia para aplicar la medida y si el sentenciado no representa un riesgo objetivo y razonable para la víctima u ofendido**, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad. Dicha autoridad deberá fungir como aval para la sustitución.⁷

Por su parte, en los términos de la legislación penal, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece en el artículo 166 que una de las excepciones para la prisión preventiva está la situación específica de la persona condenada a ésta. Entre los supuestos se encuentran mujeres embarazadas y personas con alguna enfermedad o mayores de edad:

Artículo 166. Excepciones

En el caso de que el imputado sea una persona mayor de setenta años de edad o afectada por una enfermedad grave o terminal, el Órgano jurisdiccional podrá ordenar que la prisión preventiva se ejecute en el domicilio de la persona imputada o, de ser el caso, en un centro médico o geriátrico, bajo las medidas cautelares que procedan.

7

Además del recurso de la sustitución de la pena (donde el juez se encuentra facultado para dejar salir a las personas sujetas a pena prisión y dejarles alguna otra pena), el artículo 145 también prevé los denominados “permisos humanitarios” los cuales constituyen permisos para dejar salir de manera temporal a los internos por cuestiones humanitarias.

Como se puede observar actualmente, es posible atender a la salud de las personas privadas de su libertad. A través del mecanismo jurídico del indulto o el decreto ejecutivo, las personas podrán ser liberadas. A su vez la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones y por la vía judicial también prevé mecanismos para

⁷ Ley Nacional de Ejecución de Sanciones
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf



garantizar la salud y el bienestar de los internos, cuya pena puede sustituirse por una que no implique encontrarse en un centro penitenciario.

De todo ello se desprende que, para proteger la salud de las personas privadas de su libertad, es necesario emitir un decreto presidencial o comenzar a revisar los casos de los internos para determinar quiénes son sujetos a contar con un permiso humanitario o una sustitución de la pena. Esto significa que no se requiere votar una Ley, sino hacer efectivas aquellas que ya existen.

Por lo anterior, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente propuesta:

Punto de acuerdo

Primero. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente al Ejecutivo Federal para que, en el marco de sus atribuciones en materia de salubridad general por la pandemia COVID-19 y en coordinación con el Poder Judicial, asegure que en los casos de personas privadas de la libertad en situación de riesgo por la pandemia del COVID-19, como son adultos mayores, mujeres embarazadas y mujeres en reclusión con niños menores de 3 años y personas portadoras de una enfermedad crónico-degenerativa o terminal, puedan acceder a un programa de liberación anticipada por motivos humanitarios y continuar sus procesos desde su domicilio, siempre y cuando no se encuentren reclusos por los delitos previstos en el artículo 19 constitucional.

Segundo. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente al Poder Judicial de la Federación para que, en el ejercicio de sus facultades, cuente con Jueces de Ejecución de Sanciones que valoren la posibilidad de realizar sustitución de la pena privativa de la libertad cuando la situación específica del interno así lo amerite, de conformidad con lo establecido en el artículo 144 de la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones.



Cámara de Diputados
LXIV Legislatura
Grupo Parlamentario del PRI

Tercero. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente a los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas para que, en coordinación con el Poder Judicial de su entidad, implementen mecanismos de beneficios preliberacionales para aquellas personas privadas de la libertad sentenciadas por delitos no graves ni violentos, por razones humanitarias a fin de evitar un contagio masivo del COVID-19.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los 20 días del mes de abril de 2020.

ATENTAMENTE

9

Dip. René Juárez Cisneros

**Dip. Mariana Rodríguez Mier y
Terán**