



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Ciudad de México a 20 de abril, de 2020.

Sen. Mónica Fernández Balboa
Presidenta de la Mesa Directiva
Senado de la República

PRESENTE


Estimada Senadora:

En mi carácter de Senador de la República, con fundamento a los artículos relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con el marco normativo de la Cámara de Senadores, someto a su consideración el documento que contiene **OPINIÓN, CON PROPUESTA DE MODIFICACIÓN Y ADICIONES A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO DE LA LEY DE AMNISTÍA.**

Solicito a usted, sea considerada, a efecto de que conste en el diario de los debates de la sesión correspondiente, convocada por usted para el día de hoy en la que he pasado lista de asistencia.

Agradezco de antemano la atención brindada a la presente.

ATENTAMENTE,


Presidenta de la Mesa Directiva,
SECRETARÍA TÉCNICA

RECIBIDO

2020 ABR 20 AM 11:19

CAMARA DE SENADORES
SECRETARIA GENERAL DE
SERVICIOS PARLAMENTARIOS

002855

000006



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

OPINIÓN, CON PROPUESTA DE MODIFICACIÓN Y ADICIONES A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO DE LA LEY DE AMNISTÍA, DE LA OFICINA DEL SENADOR GERMÁN MARTÍNEZ CÁZARES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

I. Introducción

El Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, en la Iniciativa con Proyecto de Decreto que presentó el 12 de septiembre de 2019 ante la Cámara de Diputados, evocando a la tradición en las entidades federativas manifestó que *“al evocar dicha 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”*, lo anterior en clara referencia a la conmemoración de la liberación de presos de la cárcel de la Congregación de Dolores que ordenó Don Miguel Hidalgo y Costilla durante el movimiento de Independencia.

En consecuencia, y de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ésta se ha pronunciado al respecto manifestando que:

“[...] la amnistía se refiere a las medidas jurídicas que tienen como efecto:

- a) La posibilidad de impedir el enjuiciamiento penal y, en algunos casos, las acciones civiles contra ciertas personas o categorías de personas con respecto a una conducta criminal específica cometida antes de la aprobación de la amnistía; o*
- b) La anulación retrospectiva de la responsabilidad jurídica anteriormente determinada.*



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Las amnistías no impiden que se haga efectiva la responsabilidad jurídica respecto de una conducta que todavía no ha tenido lugar, que constituiría una invitación a violar la ley.”¹

La amnistía, puede ser entendida también a través de la máxima del derecho, según la cual *“en determinadas circunstancias es más útil perdonar que castigar, más acertado olvidar que perseguir”²*.

La amnistía encuentra su sustento en lo dispuesto por 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. Sin embargo, es menester resaltar la diferencia entre amnistía e indulto.

Mientras que la amnistía es una facultad del Congreso de la Unión, tiene alcances generales, se concede mediante Ley, extingue la acción penal y las sanciones impuestas, pero no la obligación de reparar el daño y tampoco implica un reconocimiento de inocencia; el indulto es una facultad del Poder Ejecutivo, tiene alcances particulares, se concede mediante Decreto, reduce conmuta o suprime la pena, pero no extingue la reparación del daño y finalmente, puede implicar un reconocimiento de inocencia. El indulto se encuentra contemplado en el artículo 97 del Código Penal Federal.

De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 6o, fracción cuarta, contempla las medidas de amnistía, el indulto o la conmutación para los casos de pena capital, es decir, causas de fuerza mayor. Si bien nuestro país abolió la pena de muerte desde

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *INSTRUMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO PARA SOCIEDADES QUE HAN SALIDO DE UN CONFLICTO. Amnistías* [en línea], ONU, Nueva York y Ginebra, 2009, p. 5, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_sp.pdf [Consultado: 15 de abril del 2020].

² Tal máxima puede encontrarse en diversos textos jurídicos. Véase: Ignacio Medina Lima, *Diccionario Jurídico Mexicano* [en línea], Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, p. 212, disponible en: https://www.academia.edu/39374426/Diccionario_Juridico_Mexicano_SCJN_1 [Consultado: 15 de abril del 2020].



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

1975, eliminándola de la Constitución a finales del 2005, lo dispuesto por el Pacto Internacional brinda un marco referencial que permita entender la magnitud de las medidas como la amnistía. Es decir, solo se podría efectuar en casos extremos.

La fundamentación del Ejecutivo Federal para la promulgación de una Ley de Amnistía está basada en el padecimiento sistemático de la injusticia, traducida en el encarcelamiento de sujetos cuyas acciones no ameritaban sanción penal prevista por el ordenamiento jurídico. Estos mismos sujetos han visto negado su acceso a los mecanismos de impartición de justicia pronta y expedita, por falta de recursos económicos, por desconocimiento de sus derechos, por cuestiones inherentes al sistema judicial o, peor aún, por cometer un delito menor como lo puede ser el robo simple sin violencia, con el único fin de no morir de hambre. Nuestras cárceles están llenas de ese tipo de personas.

De acuerdo con cifras del INEGI, para el 2016, se registró que 69% de la población recluida únicamente tenía preescolar, primaria y/o secundaria. De ellos, más de la mitad (39%) comentó tener el nivel de secundaria y el restante (30%), preescolar o primaria³. El mismo Instituto reportó el año pasado que, con base en el nivel de escolaridad, el ingreso promedio trimestral monetario más bajo corresponde a quienes comentaron tener como máximo nivel de estudios la primaria, siendo su ingreso de 8,527 pesos⁴, es decir alrededor de 2,842 pesos mensuales.

De igual forma se menciona que, “[...] en relación con los delitos del fuero común, el principal grupo de ilícitos cometidos por las personas ingresadas a los centros penitenciarios en 2016 fue el de los relacionados con el patrimonio, 41% [...]”⁵ y, del total de este tipo de delitos, “[...]el delito de

³ Franco Barrios, Adrián, *Estadísticas sobre el sistema penitenciario en México* [en línea], Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2017, p. 13, disponible en: http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf [Consultado: 15 de abril del 2020].

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Comunicado de prensa núm. 384/19* [en línea], INEGI, México, 31 de julio del 2019, página 3, disponible en línea en la siguiente liga: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSociodemo/enigh2019_07.pdf [Consultado: 15 de abril del 2020].

⁵ *Op. Cit.*, p. 15.



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

robo representó 83 y 84 por ciento [...]”, siendo el robo simple y otro tipo de robos los que mayor porcentaje abarcaban⁶.

Lo que arrojan estas cifras es que existe una correlación entre la escolaridad y los ingresos que dicho sector poblacional perciben, frente a la condición de reclusión en un centro penitenciario. Es decir, quienes menos tienen, suelen ser quienes más pueden incurrir en robo y, a su vez, quienes más posibilidades tienen de ser procesados.

Mientras tanto, los Centros de Reclusión, administrados por las entidades federativas, según la información recabada por el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales desde 2011 y hasta 2017, alojan, la mayoría, más gente de la que pueden acoger. Para ejemplificar, la tasa más baja de reclusión a nivel nacional se presentó en el 2016, sin embargo, la sobrepoblación excedió en un 10% al porcentaje total de ocupación⁷. En sentido opuesto, el promedio histórico de la tasa de sobrepoblación a nivel nacional superó el 20% al porcentaje total de ocupación, la cual considera como sobrepoblación crítica el Consejo Europeo.

Rosa Raffaelli, abogada italiana y especialista en temas de migración, cárceles y derecho internacional, menciona que existen cuatro formas de atacar la sobrepoblación carcelaria: i) construir más cárceles, lo cual no es una solución estructural o que brinde buenas referencias del país frente al Sistema Internacional; ii) realizar reformas penales, iii) otorgar amnistías o iv) ejecutar programas de prevención.

II. La amnistía en México y en otros países

La pacificación que López Obrador busca llevar a cabo en México pasa, interseccionalmente, por estos dos últimos puntos expuestos. La Ley de Amnistía no busca impedir la justicia, sino por el

⁶ *Ibid.* p. 21

⁷ *Ibid.*



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

contrario, promoverla de mejor forma, a través de la amnistía a aquellos que se encuentran en la cárcel por deficiencias del sistema de justicia.

En México hemos tenido dos experiencias en este sentido. Primero, en 1978, con el motivo de excarcelar a aquellos sentenciado por la denominada “Guerra Sucia” iniciada a principios de dicha década, encabezada por José López Portillo. La segunda, en 1994, con el fin de poner fin a la campaña emprendida contra los y las simpatizantes e integrantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

De igual forma, cabe hacer mención del indulto otorgado al profesor tzotzil, Alberto Patishtán, por parte del entonces presidente Enrique Peña Nieto quien, a través del Secretario de Gobernación, reconoció que en el caso Patishtán “*se identificaron indicios consistentes de violaciones graves a los derechos humanos, particularmente al debido proceso*”⁸.

Sin embargo, a pesar del resultado de haber sido liberado tras 13 años de injusto encarcelamiento, dicha medida, como advertiría con posterioridad Amnistía Internacional “*está muy lejos de acercarse a la verdad, justicia y reparación*”, toda vez que las personas responsables de su juicio injusto y encarcelamiento jamás rindieron cuentas, por lo que resulta indispensable que en México, medidas como el indulto y la amnistía, impulsen “*una revisión completa a los innumerables casos de juicios injustos*”⁹.

En Colombia, la Ley 1820 publicada por el expresidente Juan Manuel Santos el 30 de diciembre del 2016, presentó a la amnistía como un mecanismo de extinción de la acción penal, disciplinaria, administrativa y fiscal, cuya finalidad fue otorgar seguridad jurídica a los integrantes de las FARC-

⁸ Redacción, Documento: *El indulto presidencial otorgado a Patishtán* [en línea], Aristegui Noticias, México, 1 de noviembre del 2013, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0111/mexico/documento-el-indulto-presidencial-a-patishtan/> [Consultado: 15 de abril del 2020].

⁹ Amnistía Internacional, “*El indulto al maestro indígena Pathistán revela la necesidad de una revisión completa de los juicios injustos*”, 30 de octubre de 2013; <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/el-indulto-al-maestro-indigena-patishtan-revela-la-necesidad-de-una-revision-completa-de-los-juicios/>



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

EP o a personas acusadas de serlo, tras la firma del Acuerdo Final de Paz con el Gobierno nacional y la finalización de las hostilidades. Este conjunto de acciones le valió el Premio Nobel de la Paz.

De igual forma, en El Salvador, el presidente Mario Funes promovió un acuerdo de paz en el 2012 con las pandillas conocidas como "Mara Salvatruchas", el cual logró un amplio periodo de pacificación del país. Si bien, la violencia que venía aquejando al pueblo salvadoreño cesó por unos meses, a la postre se volvió a presentar. El motivo es que una ley de amnistía no puede ir sin acompañamiento de otras medidas estructurales que reduzcan las condiciones de pobreza, marginalidad y desigualdad que provocan la violencia en una sociedad, si el objetivo que se busca es pacificar un país.

No se pueden omitir los casos que se presentaron constantemente en América Latina respecto a las leyes de amnistía, las cuales tuvieron un auge exponencial en la década de los ochenta y los noventa, cuando los gobiernos autoritarios comenzaron a caer y, en su búsqueda por "perdón y olvido", promovieron una serie de leyes de "autoamnistía" que les exentara de cualquier tipo de juicio. Tal fue el caso de países como Argentina, Chile, Uruguay y Perú, por mencionar los más emblemáticos.

En este caso, la iniciativa que nos compete se circunscribe en una coyuntura de pacificación y regeneración nacional que el Presidente busca llevar a cabo. Teniendo plena consciencia de la necesidad de impulsar esta Ley, lo que nos convoca a aprobarla con urgencia es la situación de emergencia por la epidemia del COVID-19 y la preocupación por el foco de infección que representaría la sobrepoblación carcelaria.

Por ende, se realiza el presente estudio con el fin de analizar la conveniencia de la aprobación de esta Ley de Amnistía, tanto para reducir la población carcelaria con el fin de disminuir el riesgo de contagio de COVID-19, como para hacer justicia a toda mujer que haya decidido sobre su cuerpo



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

y sus derechos reproductivos, así como a toda persona que se haya visto orillada a recurrir a delitos que no hicieran uso de la violencia y que hayan sido cometidos por necesidad¹⁰.

III. Análisis Sustantivo de la Ley

Tras el estudio realizado por las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados, en sesión ordinaria celebrada el 11 de diciembre de 2019, la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía, remitiendo el documento a esta Cámara Alta; la cual, a través de la Presidencia de la Mesa Directiva, dispuso que dicha Minuta con Proyecto de Decreto se turnara para su estudio a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Comisión Para la Igualdad de Género.

Una vez realizado el análisis de la opinión realizada por la Comisión para la Igualdad de Género, resulta evidente que son muchos los aspectos en los que se coincide, no obstante, también hay ciertas cuestiones en las que se considera que es necesario precisar, con el fin de que la presente Ley pueda garantizar de mejor manera la impartición de justicia, evitando resultados que se presenten contraproducentes.

Con el fin de exponer de mejor manera la opinión, se presenta el siguiente cuadro con el artículo o párrafo en cuestión, la propuesta y su respectiva justificación para su eventual consideración.

¹⁰ Destacando que, en materia de aborto, con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no existe ninguna mujer encarcelada en penales federales por la comisión de dicho delito, en términos de la respuesta a la solicitud de información con número de folio 2210300112309 de L. 29 de enero de 2020, y dada a conocer por *Early Institute en México*; *Al Tanto. Aborto y Ley de Amnistía*, Al Tanto, 2020, p. 2. Con base en: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas*, CNSP/38/15, *Manual de Llenado* [en línea].



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Artículo	Artículo Propuesto	Justificación
<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>a) Se impute a 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</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>a) Se impute a la madre por la muerte del producto de la concepción.</p> <p>b) Se impute a las y los médicos, cirujanos, comadronas o parteras, o cualquier otro prestador de servicios de la salud, que hayan auxiliado a la madre por la muerte del producto de la concepción, siempre</p>	<p>En la fracción I, inciso a) e propone sustituir "producto del embarazo interrumpido" por "la muerte del producto de la concepción", pues es la definición que el artículo 329 del Código Penal Federal reconoce para el tipo penal de aborto, además de que es replicada en las 32 entidades federativas.</p> <p>Se limita el supuesto para evitar que negligencias médicas que hayan sido judicializadas como abortos, puedan ser beneficiarios de amnistía, siendo que la mala praxis es de fondo la</p>



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

<p>supuestos previstos en la fracción I de este artículo;</p> <p>III. Por los delitos contra la salud a que se refieren los artículos 194, fracciones I y II,</p>	<p>II. Por los delitos contra la salud a que se refieren los artículos 194, fracciones I y II,</p>	<p>violencia obstétrica. Se dice lo anterior, pues su redacción actual permite que el sujeto activo del delito sea cualquier otra persona más allá de la mujer embarazada y que el delito se haya cometido dolosamente, por acción o por omisión de alguien que no prestó deberes de cuidado, ayuda o auxilio o que inclusive pudo generar el homicidio en cualquiera de sus modalidades, por ejemplo, el infanticidio.</p> <p>Con respecto a lo anterior, cabe destacar que, a nivel federal, existen sólo 12 hombres privados de su libertad por cometer el delito de aborto sin que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública pueda diferenciar si realizaron un aborto forzado o voluntario, o derivado de violencia doméstica entre cónyuges, parientes o concubinos¹¹.</p>
---	--	---

¹¹ Recopilación realizada por: Al Tanto, *Aborto y Ley de Amnistía*, Al Tanto, 2020, p. 2. Con base en: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas*, CNSP/38/15, *Manual de Llenado* [en línea], Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, México, enero de 2018, disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual_Nuevo_Instrumento.pdf [Consultado: 15 de abril del 2020].



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

<p>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 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 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;</p>	<p>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 extrema necesidad dada su condición de pobreza o extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación;</p> <p>b) Quien haya cometido el delito, lo haya realizado 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>Se propone un nuevo inciso a), ya que el pertenecer a un grupo en situación de vulnerabilidad no necesariamente lo debe eximir de responsabilidad penal, ya que hacerlo afianza el estigma sobre dichos grupos. Por el contrario lo que debe proteger es que cuando la situación de vulnerabilidad obligue a una persona a delinquir por extrema necesidad, ésta no debe ser castigado, así se visibiliza las situaciones que vulneran para erradicarlas paulatina y prioritariamente.</p> <p>Se propone sustituir el inciso b) para incorporar en esta la comisión de un delito por presión o indicación de una persona próxima al sujeto. Asimismo, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena o afromexicana no implica necesariamente la inocencia respecto a un delito cometido. Considerarlo así arraiga el</p>
--	--	---



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

<p>c) Las personas consumidoras que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores hasta en dos tantos a la dosis máxima de consumo personal 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 de narcóticos, así como de cualquier substancia psicotrópica, estupefacientes, inhalantes y otras substancias que puedan causar alteraciones mentales o dependencia, que hayan poseído cualquiera de estas en cantidades superiores hasta en dos tantos a la dosis máxima de consumo personal inmediato, a la que se refiere el artículo 479 de la Ley General de Salud, siempre y cuando no haya sido con fines de comercio;</p>	<p>estigma que sobre estas comunidades se tiene, razón por la cual se ha eliminado a efecto de transversalizar la perspectiva de derechos humanos en un párrafo subsecuente.</p> <p>Se propone incluir el uso del lenguaje previsto en el artículo 73, fracción III de la Ley General de Salud. De igual manera, se retoma la propuesta realizada por la Comisión para la Igualdad de Género respecto al uso del término "comercio", con el fin de coincidir con el tipo penal contemplado por el Código Penal Federal.</p>
<p>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;</p>	<p>III. Por cualquier delito, a personas con discapacidad y pertenecientes a 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 de lengua de señas, ajustes al procedimiento, así como intérpretes y defensores que tuvieran conocimiento de la</p>	<p>Se propone la inclusión de personas con discapacidad, eliminando el erróneo uso del término "permanente", ya que este término proviene de la legislación laboral y es contrario a al modelo social y de derechos de la discapacidad contenido en instrumentos internacionales. Se incluye la figura de "intérpretes de lengua de señas" y la necesidad de incluir "ajustes al procedimiento" para</p>



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

<p>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</p> <p>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.</p>	<p>lengua y cultura de dichos pueblos y comunidades, respectivamente;</p> <p>Se elimina</p> <p>IV. 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.</p>	<p>ampliar el espectro protector de la norma, al incorporar la perspectiva de derecho humanos en cualquier proceso judicial.</p> <p>Se propone eliminar el delito de robo simple y sin violencia como causal de amnistía, toda vez que, desde la óptica de la política criminal, acciones correctivas tendientes a reinserción social son más eficientes, considerando sobre todo la prevalencia de dicho delito en el país, por lo que dicha medida no tendría un efecto en la disminución de esta conducta delictiva, sino que, por el contrario, podría incentivarlo.</p> <p>Asimismo, si bien es cierto que la situación que exige la urgente promulgación de la presente Ley es la emergencia nacional por la crisis epidémica por COVID-19 y la preocupación por la sobrepoblación carcelaria del país, cabe destacar que no resulta necesario incluir al robo simple y sin violencia como motivo de amnistía, toda vez que la Ley Nacional de Ejecución Penal, en su Título</p>
---	---	--



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

	<p>Para decretar la amnistía de cualquier persona en los términos anteriores, se deberá de considerar la situación de vulnerabilidad de esta, incluyendo sin limitar, el origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra.</p>	<p>Quinto, Capítulo II¹², ya prevé un mecanismo de preliberación por dicho delito e inclusive de mayor amplitud, toda vez que prevé supuestos normativos más benéficos a los reclusos que los dispuesto por la Ley de Amnistía.</p> <p>Se propone adicionar este párrafo, toda vez que es indispensable que el análisis interseccional de los grupos en situación de vulnerabilidad sea incluido de manera transversal en todo el artículo, razón por la cual se incluyen las clasificaciones sospechosas protegidas por el artículo primero constitucional.</p>
<p>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</p>	<p>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, objetos punzocortantes o cualquier otro objeto peligroso. Tampoco se podrán beneficiar</p>	<p>Se propone la inclusión de objetos punzocortantes o cualquier otro objeto peligroso para el supuesto que contempla este artículo, en términos del artículo 381, fracción IX del Código Penal Federal, así como para garantizar la seguridad jurídica de los agraviados.</p>

¹² El artículo 141 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, relativo a la solicitud de libertad anticipada, establece en su primer párrafo que "el otorgamiento de la libertad anticipada extingue la pena de prisión y otorga libertad al sentenciado. Solamente persistirán, en su caso, las medidas de seguridad o sanciones no privativas de la libertad que se hayan determinado en la sentencia correspondiente". Asimismo, cabe mencionar que, en su párrafo tercero, se prevén los requisitos para el otorgamiento de la medida de libertad anticipada.



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

<p>19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o que hayan cometido otros delitos graves del orden federal.</p>	<p>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.</p>	
<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p>	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>Se elimina</p>	<p>Se propone eliminar el párrafo concerniente a la opinión a la Secretaría de Gobernación dado que la Comisión deberá ser el órgano encargado de otorgar las amnistías, por lo que carecería de sentido</p>



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Serán supletorias de esta Ley, en lo que corresponda, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Nacional de Procedimientos Penales.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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, sea o no procedente la solicitud, la Comisión deberá notificar por escrito al solicitante argumentando y fundamentando las razones de su decisión, pudiendo los interesados interponer los medios de defensa que resulten aplicables.</p> <p>Serán supletorias de esta Ley, en lo que corresponda, la Ley Federal de Procedimiento</p>	<p>solicitar opinión de la Secretaría de Gobernación, además de que atendería contra el propósito naturaleza de la Comisión planteada por la Ley. Sugerimos normar los criterios de la Comisión en la Ley por certeza jurídica y eficiencia legislativa.</p> <p>El fraseo de este párrafo atenta contra los derechos de seguridad jurídica, legalidad y debido proceso.</p> <p>Considerando que la amnistía versa sobre situaciones delicadas que impactan relevantemente en la esfera de la persona, es indispensable que la Comisión siempre justifique y fundamente por escrito el razonamiento de su decisión, para salvaguardar el derecho de toda persona, por lo que la negativa ficta no</p>
--	---	--



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

	Administrativo y el Código Nacional de Procedimientos Penales.	podría ser opción en este tipo de procedimientos, por dejar parcialmente en estado de indefensión al solicitante de la amnistía, tal y como lo dispone la Observación General No. 32 del Comité de Derechos Humanos de ONU ¹³ , sobre el Derecho a un Juicio Imparcial y a la Igualdad ante los Tribunales y Cortes de Justicia.
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 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.	Sin propuesta de modificación
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 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.	Sin propuesta de modificación.
Artículo 6. En el caso de que se hubiere interpuesto demanda de amparo por las personas a quienes beneficia esta Ley, la autoridad que	Artículo 6. En contra de la determinación de procedencia favorable de una solicitud de amnistía, procederá el juicio de amparo directo en términos de lo dispuesto por la Ley de	La propuesta del artículo sexto de la Ley atenta contra el principio de legalidad, y constituiría una norma violatoria a derechos humanos toda

¹³ Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación General No. 32 sobre el Derecho a un Juicio Imparcial y a la Igualdad ante los Tribunales y Cortes de Justicia* [en línea] Naciones Unidas, 2007, 78 pp., disponible en: https://www.oas.org/es/sla/dh/docs/acceso_justicia_instrumentos_internacionales_recursos_rec_geral_23_un.pdf [Consultado 16 de abril del 2020]



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

<p>conozca del respectivo juicio dictará auto de sobreseimiento.</p>	<p>Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Al respecto, sólo tendrán legitimidad para presentar dicho recurso, quienes se acrediten como agraviados en su calidad de víctimas.</p> <p>En el caso de que se hubiere interpuesto demanda de amparo en contra de la determinación de procedencia favorable de una solicitud de amnistía en los supuestos de la fracción primera del artículo primero de esta Ley, la autoridad que conozca del respectivo juicio dictará auto de sobreseimiento.</p>	<p>vez que se desprovee a cualquier agraviado la posibilidad de contar con un recurso efectivo. Al respecto, el derecho internacional de los derechos humanos establece que todo Estado debe garantizar el acceso a un recurso efectivo.</p> <p>El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo segundo, establece que los gobiernos tienen la obligación de garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados puedan interponer un recurso efectivo, exigiendo a los Estados garantizar que la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decida sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrolle las posibilidades de recurso judicial.</p> <p>Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 25, que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante</p>
--	---	--



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

		<p>los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.</p> <p>Esta obligación implica el deber de los Estados Parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifieste el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por los instrumentos internacionales y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.</p> <p>En consecuencia, debe subsistir la posibilidad de que el juicio de amparo sea un elemento eficiente ante una decisión negligente por parte del Estado en el otorgamiento o negación de la amnistía, al tiempo de salvaguardar los derechos de las</p>
--	--	---



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

		victimas a inconformarse en caso de que se otorgue amnistía ilegalmente a un delincuente.
<p>Artículo 7. Los efectos de esta Ley se producirán a partir de que el juez federal resuelva sobre el otorgamiento de la amnistía.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 7. Los efectos de esta Ley se producirán a partir de que el juez federal resuelva sobre el otorgamiento de la amnistía.</p> <p>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.</p>	Sin propuesta de modificación.
<p>Artículo 8. Las personas a quienes beneficie esta Ley no podrán ser en lo futuro detenidas ni procesadas por los mismos hechos.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 8. Las personas a quienes beneficie esta Ley no podrán ser en lo futuro detenidas ni procesadas por los mismos hechos que hayan motivado la amnistía, sin embargo, si podrán ser detenidas y procesadas por hechos nuevos y distintos a estos, para los cuales, en caso de solicitar amnistía, deberá realizarse mediante una nueva solicitud.</p> <p>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.</p>	<p>La redacción no es clara y puede llevar otorgar inmunidad penal en contra de quienes sean beneficiados por la amnistía.</p> <p>En consecuencia, se propone una nueva redacción para clarificar lo anterior, en el entendido de que el presente artículo busca salvaguardar el principio <i>non bis in idem</i>, se propone una redacción de forma que esclarezca lo estipulado y clarifique el supuesto de excepción.</p>
SEGUNDO. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, en un plazo no mayor	Se Elimina.	En términos de los artículos 73, fracciones XXI y XXII y 124 de la



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

<p>a 60 días naturales exhortará y promoverá ante los gobiernos y las legislaturas de las entidades federativas la expedición de leyes de amnistía para las personas contra quienes se haya ejercitado acción penal o que se encuentren en investigación por hechos con apariencia de delito, previstos en sus respectivas legislaciones que se asemejen a los que se amnistian en esta Ley. La Secretaría de Gobernación presentará, en un plazo no mayor a 30 días naturales siguientes de la expedición del Reglamento de la presente Ley, un programa de reinserción social y apoyo para aquellas personas que serán beneficiadas con esta medida, en apego al inciso VII Quáter del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</p>		<p>Constitución, constituye una violación al principio de distribución de competencias y excede las facultades otorgadas tanto al legislativo como del ejecutivo para la emisión de una ley de orden exclusivamente federal y no general.</p>
---	--	---



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

V. Recomendaciones y Conclusiones

La Ley de Amnistía debe de ser vista como un paso hacia la consecución de la pacificación y reconciliación nacional; debiendo de ser acompañada por medidas económicas, jurídicas y políticas que combatan los males estructurales que aquejan a nuestro país; pues en caso contrario, aquellas personas que resulten beneficiadas de esta amnistía volverán a incurrir en aquellos delitos que los llevaron a prisión o en otros de incluso mayor gravedad.

Con el fin de reforzar la presente propuesta de Ley, se recomienda que las facultades, integración y funcionamiento de la Comisión sean normadas por la misma Ley de Amnistía, encontrándose plasmadas en un segundo capitulo, el cual recupere lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley, añadiendo:

- Que en su conformación contemple la presencia de dos miembros de la Cámara de Diputados y dos del Senado de la República, tal como lo expone la opinión de la Comisión para la Igualdad de Género, respetando el principio de paridad de género y que de preferencia se trate de legisladores pertenecientes a alguna de las Comisiones de Derechos Humanos, Igualdad de Género, Justicia o afines.
- Asimismo, se sugiere que la conformación de la Comisión incluya a expertos o expertas en la materia, con criterios objetivos comprobables, que sirvan de asesores en la labor de la Comisión;
- Que la Comisión esté presidida por el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración; incluyendo lo dispuesto por el artículo transitorio primero, respecto a los jueces federales competentes que conocerán en materia de amnistía, así se evita solicitar la opinión previa de la Secretaría de Gobernación, involucrándola directamente en la toma de decisiones de la Comisión.
- Lo dispuesto por el artículo transitorio cuarto, como mecanismo de rendición de cuentas frente al Poder Legislativo y, en caso de que el Congreso de la Unión considere insuficiente



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

la labor de la Comisión, se establecerá un plazo dentro del cual, la Comisión deberá de atender las recomendaciones dispuestas por el Congreso.

- Un reglamento de la Ley, en el cual se contemple el procedimiento y los elementos a los que se deberá de atener los jueces que deliberen en materia de amnistía, con el fin de garantizar la correcta aplicación de esta figura;
- Desarrollar en los transitorios de la Ley, lo respectivo a los recursos financieros, así como el lugar físico de operación de dicha Comisión; y
- Ya sea en la Ley, o en el Reglamento de esta, establecer mecanismos de cooperación internacional cuando sea necesario para fortalecer la capacidad técnica y orgánica de la Comisión.

De igual forma, se considera necesario la pertinencia de promulgar una Ley de Amnistía, Indultos y Conmutación de Penas, que se articule transversalmente con la normativa penal a nivel federal y del fuero común a efecto, de que a través de un solo ordenamiento normativo puedan otorgarse dichos beneficios, para suplir así el requerimiento de promover ante los gobiernos y las legislaturas de las entidades federativas la expedición de leyes de amnistía locales, que pudieran correr el riesgo estar desarticuladas o no alineadas con la intención fundamental de esta iniciativa.

Cabe destacar que la figura contemplada, por su trascendencia e importancia al igual que el indulto (que es facultad del Presidente de la República de conformidad con el Artículo 97 Bis del Código Penal Federal) y al ser una situación de excepción, podría verse afectada si cada Estado decidiera de manera independiente, lo cual podría atentar al espíritu de esta iniciativa al no homologar criterios en la materia, en consecuencia, sería que conveniente que el análisis y decisiones de las solicitudes de amnistía, recayera en manos de técnicos y especialistas en la materia, para garantizar un análisis objetivo y armónico con los derechos humanos.

El país está en deuda con aquellas mujeres que han sido víctimas de un sistema patriarcal que no les ha dado procuración de justicia con perspectiva de género e incluso el derecho a decidir sobre su cuerpo, siendo enjuiciadas por el simple hecho de decidir sobre su vida; también está en deuda con aquellos campesinos y comunidades que se han visto orilladas a comerciar y producir



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

narcóticos a causa del crimen organizado y la falta de oportunidades laborales para vivir mejor, arrastrando a su vez un enorme pendiente con aquellos jóvenes que han sido encarcelados por el consumo de narcóticos, predominando una perspectiva punitiva hacia el consumidor, en lugar de tratarlo como una cuestión de salud pública y abordando el verdadero problema, que son los grupos delincuenciales.

A pesar de los grandes beneficios de la Ley de Amnistía es importante resaltar que pueden advertirse riesgos al pacto federal que podrían llevar a un control jurisdiccional, en los que debemos advertir algunos riesgos.

El Artículo 73, fracción XXII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión: *"Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación"*.

Así, hasta en tanto no avancemos en las reformas constitucionales que nos permitan emitir un Código Único Penal, cada entidad federativa tiene la libertad de configuración legislativa para establecer sus propios tipos penales y, en su caso, para emitir las leyes de amnistía que cada estado estime pertinente.

Que el Congreso de la Unión otorgue facultades de *"promoción"* a la Secretaría de Gobernación de la Administración Pública Federal constituye una doble violación al pacto federal, pues:

1. El Congreso de la Unión solo puede emitir Leyes de Amnistía por delitos que correspondan a los tribunales federales.
2. La Ley de Amnistía es de aplicación exclusiva para la federación por la comisión de delitos del orden federal.
3. El Congreso de la Unión no puede facultar a la SEGOB para promover acciones ni políticas que son emitidas con base en leyes federales para que los congresos locales o gobernadores expidan leyes similares a las que aquí discutimos.
4. Lo anterior puede constituir una injerencia en la libertad de configuración legislativa de cada entidad federativa y una violación directa a los artículos 73, fracciones XXI y XXII y 124 constitucional.



Germán Martínez Cázares
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Aunado a lo anterior, debe valorarse que no hay mujeres que estén privadas de su libertad por haber cometido el delito de aborto en centros penitenciarios federales, por el contrario, la población recluida por este delito son 12 hombres de los cuales no se cuenta con información para advertir si participaron en la realización de un aborto forzado o voluntario, y que al dejarlos en libertad se estaría vulnerando nuevamente a las mujeres víctimas de tales hechos delictivos

Esta Ley de Amnistía es una gran oportunidad para articular toda una serie de acciones a nivel nacional que permita regenerar el tejido social que se ha ido dañando a lo largo de los años. La presente Ley debe de ser abordada con precisión, inteligencia y verdadero compromiso social, con el fin de dar una segunda oportunidad a quienes se han visto afectados por los errores de nuestros gobiernos.