

# LA LEY DE AMNISTÍA: RETOS Y REFLEXIONES

REBECA NADER LÓPEZ\*

El pasado 15 de septiembre, el presidente de la República envió al Congreso de la Unión una Iniciativa de Ley de Amnistía que ha generado una gran polémica en todas las esferas de la sociedad. En general, el debate se encuadra entre quienes apoyan dicha iniciativa por considerarla acorde a la última ratio del derecho penal, y por sus opositores, que consideran que ésta favorece la impunidad.

No obstante, en el análisis concreto del texto de la iniciativa se hacen patentes diversos puntos de vista que problematizan aun más la entrada en vigor y aplicación de dicha Ley. Y es que si bien, pareciera que ésta pretende ceñirse simplemente a la excarcelación de personas condenadas injustamente, lo cierto es que su configuración trastoca una serie de problemas que merecen su propio análisis. De ahí, que la finalidad de este artículo sea acercar a al lector a una reflexión más profunda sobre los mismos.

Para tal efecto, conviene en un primer momento precisar de qué va la iniciativa y cuál es su contenido. Seguidamente resaltar los problemas que se flanquean desde las diversas aristas que han sido objeto de análisis en el foro jurídico y finalmente, ofrecer los retos y reflexiones que deberían al menos tomarse en consideración para su discusión legislativa y aplicación práctica.

---

\* Licenciada en Derecho por la Universidad La Salle (México) y Maestra en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad Essex, Reino Unido. Twitter: @RebeNaderk

## I. ¿Qué es y que no es la Iniciativa de Ley de Amnistía?

Esta iniciativa tiene su origen en la intención del Ejecutivo Federal de avanzar hacia la reconciliación del país mediante mecanismos de justicia transicional. Este tipo de leyes han sido utilizadas previamente tanto por nuestro país como por otras soberanías del mundo para extinguir la acción penal en determinados casos y contextos. Existen experiencias positivas como la Amnistía en México de 1994 para el caso del conflicto armado interno de Chiapas,<sup>1</sup> o la recientemente aprobada en Colombia para terminar el conflicto con las FARC y que fue el paso para que el entonces presidente Juan Manuel Santos obtuviera el premio nobel de la Paz.

Sin embargo, también hay referentes lamentables, como es el caso de las leyes de auto-amnistía y prescripción, de las dictaduras militares de Argentina Chile, Uruguay y Perú y que han sido calificadas por tribunales en la materia, como contrarias al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho penal internacional.<sup>2</sup> La principal diferencia entre ambas, es que las primeras buscan la transición hacia la paz en conflictos armados, mientras que las segundas pretenden bloquear las investigación, persecución y sanción de violaciones graves a derechos humanos.

En realidad, la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal no encuadra en ninguna de éstas, y aquí aparece el primer problema para su comprensión teórica y aprobación social, ya que podría parecer más bien, un mecanismo para satisfacer demandas de distintos grupos que se erigen hacia las fallas del sistema penal mexicano y no como una necesidad de justicia transicional delimitada a un contexto, como lo sería, por ejemplo, la guerra contra las drogas.

Así pues, la iniciativa abarca cinco supuestos para extinguir la pretensión punitiva, en favor de personas procesadas o condenadas en el ámbito federal por los delitos de aborto, consumo y posesión simple de narcóticos, así como producción, tráfico o comercio de los mismos en condiciones de vulnerabilidad, robo simple y sin violencia, delitos políticos y cuando se trate de personas indígenas procesadas en condiciones de injustas.

Como era de esperarse, la Amnistía es de aplicación exclusiva para personas que no son reincidentes, y sólo será viable en caso de delitos

---

<sup>1</sup> Ley de Amnistía publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de enero de 1994, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/19.pdf>

<sup>2</sup> Al respecto, cfr. *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. párr.41; *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, parr. 112.

que no atentan contra la vida,<sup>3</sup> la integridad corporal o cualquiera cometido con armas de fuego. Tampoco se podrá beneficiar ninguna persona procesada o condenada por los delitos previstos en el Artículo 19 constitucional<sup>4</sup> o que hayan cometido otros delitos graves del orden federal.

De esta manera, aquí se hace patente otro problema inherente a la iniciativa por su aplicación exclusiva para el ámbito federal que a continuación expongo.

## II. ¿Amnistía exclusiva para delitos federales?

Llama la atención que los delitos previstos en la Iniciativa de Ley de Amnistía, por su naturaleza son cometidos con mayor incidencia en el ámbito local, lo cual, genera una incongruencia técnica y falla en su aplicación práctica con motivo del espacio tan limitado sobre el que incide.

Por ejemplo, la iniciativa prevé que se otorgará la amnistía para los delitos contra la salud que sean de competencia federal y que, entre otras reglas, no se cometan bajo la modalidad de delincuencia organizada. Sin embargo, cuando se analizan las reglas de competencia federal de estos delitos según el Artículo 474 de la Ley General de Salud, se reducen las probabilidades de que una persona posea las cantidades de narcóticos que dan lugar a la federalización del delito y que no pertenezca de algún modo a la delincuencia organizada o esté relacionada con otros delitos graves.

Incluso la exposición de motivos de la iniciativa reconoce este problema cuando expresa que la mayor incidencia de narcomenudeo existe en el fuero común con un total de 98,694 delitos, a diferencia de 1,045 en el fuero federal. Lo anterior, representa que tal ley tendría efectos únicamente sobre el 1.05% de la problemática delictiva detectada.

---

<sup>3</sup> Con respeto a la apreciación que cada persona tenga sobre el aborto.

<sup>4</sup> Abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

Lo mismo sucede respecto del delito de aborto cuya comisión a nivel federal no encuentra comparación con la incidencia que pudiera darse, por la propia configuración del tipo penal, en el ámbito local. De hecho, las resoluciones del Poder Judicial Federal en la materia han sido con motivo de las legislaciones locales, que son las que regulan las causales bajo las que las mujeres pueden interrumpir legalmente su embarazo en cada una de las entidades federativas.

Se podría pensar también lo mismo respecto del delito de robo simple, que no es muy común en el fuero federal. Así pues, en la práctica, los efectos de la Ley cubrirían en realidad un espacio de aplicación mínima. Si de por sí no es una práctica común que las amnistías carezcan de contexto determinado, mucho menos lo es que se apliquen de forma selectiva en la federación y no en los Estados. Y es que si lo que supuestamente causa mayor impacto en la sociedad se considera extinguido en su persecución penal, lo menos grave debería seguir la misma suerte para la coherencia de la política criminal, situación que me lleva al tercer punto de reflexión.

### III. ¿Amnistiar sin regular?

Entre las causas que impulsaron la iniciativa de Ley de Amnistía, se encuentra el aumento desproporcionado de personas inmersas en el contexto de la criminalidad por delitos relacionados con drogas. Especialmente se menciona la situación de las personas que encuentran en la siembra, cultivo y actividades propias de la cadena de producción de drogas una forma de subsistencia más allá de una de enriquecimiento. Además, da cuenta de las consecuencias para las personas que optan por el consumo personal con fines lúdicos en su libre autodeterminación.<sup>5</sup>

Sin embargo, tras una reflexión más profunda sobre los efectos de la iniciativa, se hace patente que suprimir la pretensión punitiva de algunos de los supuestos de delitos de drogas, no es la solución a ninguno de los problemas que emanan de la actual vigencia de la política de control de drogas represiva y punitiva. Más aún cuando es innegable que, en México, la atención del tema desde un enfoque de seguridad militarizada y no desde uno de salud pública, ha generado una crisis de violaciones a derechos humanos sin precedentes.

---

<sup>5</sup> Ver Sentencias de Juicios de Amparo en Revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 547/2018 y 548/2018.

Entonces, si uno de los fines de esta medida es atender las consecuencias de tal crisis, se tendría que analizar más bien que es crucial una regulación legal responsable en materia de drogas. Específicamente, en cuanto al impacto diferenciado que esta política ha traído para las personas que se encuentran en contextos de riesgo y altos grados de vulnerabilidad, como las mujeres,<sup>6</sup> las y los jóvenes y las personas campesinas e indígenas, que también son notablemente discriminadas, lo que abre el siguiente punto de reflexión.

#### **IV. ¿Amnistía para violaciones al debido proceso?**

La iniciativa plantea conceder el beneficio de la amnistía a cualquier persona perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, procesada o condenada sin que se le haya garantizado el derecho a contar con un intérprete o defensor que tuviera conocimiento de su lengua y cultura.

En efecto, el hecho de contar con una defensa adecuada, es una garantía de acceso a la justicia y un derecho humano inherente a cualquier persona, por lo que su falta de vigencia implica una violación flagrante al debido proceso reconocido en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte. Y como tal, existen diversas vías en la arena nacional e internacional para impugnar y resarcir tal violación.

Tomando esto en consideración, nuevamente cuestiono la efectividad de una Ley de Amnistía como el mecanismo idóneo para enfrentar un problema estructural de discriminación hacia las personas y pueblos indígenas y un sistema de justicia penal que no termina de consolidarse como uno respetuoso de su cultura y tradiciones.

---

<sup>6</sup> Ver “Política de drogas, género y encarcelamiento”, Equis Justicia para Mujeres A.C. Disponible en: [http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Gu%C3%ADa\\_Drogas.pdf](http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Gu%C3%ADa_Drogas.pdf)

## V. ¿Y la justicia alternativa?

Con la entrada en vigor del Sistema Penal Acusatorio, acompañado del de Ejecución Penal en 2016, se dieron pasos históricos en materia de Justicia Alternativa. Su ideal es privilegiar el uso de medidas alternativas a la prisión para la solución de controversias,<sup>7</sup> por lo que también existen regulados diversos beneficios preliberacionales como la libertad anticipada, la libertad condicionada y la sustitución de las penas.<sup>8</sup> Por si fuera poco, hay también en Artículo 10 transitorio de la Ley Nacional de Ejecución Penal supuestos de liberación inmediata para el de robo y la posesión de marihuana.

No obstante, no existen indicios notables del uso de tales mecanismos, lo que pone de relieve la necesidad del fortalecimiento de políticas inmediatas que privilegien su activación y vigencia, más allá de la implementación de otros nuevos.

## VI. Conclusiones, otros retos y reflexiones finales

En conclusión, sin políticas y acciones encausadas a atender desde su raíz los problemas estructurales que motivan la presente iniciativa, la Ley de Amnistía no dejará de ser un paliativo temporal ante fallas estructurales del sistema de procuración y administración de justicia en México.

En su caso, tal Ley debería de ser implementada como parte de un conjunto de políticas direccionadas a la implementación de los mecanismos ya existentes y del fortalecimiento del sistema de justicia penal mediante acciones de combate a los estereotipos de género, los estigmas relacionados con las drogas y las causas de discriminación estructural hacia los grupos vulnerables.

---

<sup>7</sup> Ver Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNMASCMP\\_291214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNMASCMP_291214.pdf)

<sup>8</sup> Ver título quinto de Ley Nacional de Ejecución Penal, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP\\_090518.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf)

Además, para ser realmente efectivo, tal mecanismo tendría que ser de aplicación general, es decir, tener impacto no sólo a nivel federal, sino local. De otra manera, dicha ley, pasará a la historia como una simple carta de buenas intenciones.

Independientemente de lo anterior, dejo a consideración otros retos y reflexiones finales que vale la pena tomar en cuenta desde ahora y ante su eventual entrada en vigor.

En primer lugar y a fin de consolidar el objetivo de la Amnistía de manera firme y duradera, la implementación de la Ley se debe de dar desde un enfoque de prevención del delito y reinserción social. Este es precisamente el reto más grande detrás de la Ley, lograr que las personas excarceladas encuentren al salir, las condiciones de acceso a una vida digna que las mantenga lejos de los círculos viciosos de la criminalidad.

Por otra parte, veo en la aplicación práctica ambigüedades que pudiesen generar distinciones en su aplicación. El reto está en poner los candados necesarios para que las autoridades encargadas de su implementación hagan uso del mecanismo de manera justa y equitativa y no sea usada como una moneda de negociación ante intereses personales o políticos.

Por último, llamo a reflexionar sobre las contradicciones en la política criminal con motivo de esta Amnistía y otras medidas legislativas adoptadas en lo que va del sexenio. Y es que aún no dejan de hacer ruido las recientes reformas al Artículo 19 constitucional que pretenden controlar la criminalidad mediante la ampliación de delitos de prisión preventiva oficiosa, cuando al mismo tiempo se promueve un mecanismo que busca la liberación de personas. Es decir, por un lado, se castiga y por otro se perdona. Habría que detallar entonces las pautas que aseguren que tal distinción sea equitativa y justa.