

OBSERVACIONES ONU-DH INICIATIVA LEY DE AMNISTÍA

OCTUBRE, 2019

OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

OBSERVACIONES PRELIMINARES DE LA ONU-DH A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE AMNISTÍA

Introducción

Para la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, “la ONU-DH”), el sistema de justicia penal en México, a pesar de la mejora que ha tenido con la adopción del sistema de corte acusatorio, ha generado una cantidad considerable de víctimas de violaciones a derechos humanos, destacando violaciones al derecho a un debido proceso y los derechos a la libertad y a la integridad personales¹. Asimismo, la ONU-DH ha podido constatar que en la gran mayoría de las ocasiones en que acontecen dichas violaciones, las víctimas son personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, particularmente en situación de pobreza.

Por lo anterior, la ONU-DH suscribe lo establecido en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía (en adelante, “la Iniciativa”), la cual hace referencia a estadísticas y evidencias disponibles para señalar que “existe una relación inversa entre el acceso a la justicia y la condición económica de las personas”. De igual forma, la ONU-DH coincide con dicha Exposición de Motivos 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.

Finalmente, tal y como se señala en dicho documento, 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.

Adicionalmente, desde la Organización de las Naciones Unidas se ha abogado por un uso razonable de la pena de prisión. Las Reglas Mínimas de Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (mejor conocidas como las Reglas de Tokio)² señalan que se debe reducir la aplicación de las penas de prisión y racionalizar las políticas de justicia penal, a través de la aplicación de medidas no privativas de la libertad³. También señalan que se deben poner a disposición de la

¹ Esta evaluación coincide con los datos revelados por la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), practicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2016. Presentación ejecutiva disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/>.

² Adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su resolución 45/110 de 14 de diciembre de 1990.

³ *Ibid.*, para. 1.5.

autoridad competente una amplia serie de medidas sustitutivas posteriores a la sentencia a fin de evitar el internamiento⁴.

Por lo anterior, la ONU-DH considera que la expedición de una Ley de Amnistía es un paso positivo para subsanar las deficiencias e injusticias que podrían haber estado presentes en múltiples casos ventilados ante el sistema de justicia. Para la ONU-DH, la remediación de las injusticias referidas en la propia Exposición de Motivos de la Iniciativa podría expandirse acompañando dicha legislación de otras medidas dirigidas también a subsanar los efectos más lacerantes del sistema de justicia penal en México.

A continuación, la ONU-DH expone algunas consideraciones en torno a lo anteriormente referido, a efecto de fortalecer la Iniciativa en el sentido de lo señalado por el Presidente de la República.

1. Supuestos para la aplicación de la amnistía

Para la ONU-DH, la adopción de una Ley de Amnistía constituye una oportunidad para remediar injusticias cometidas al amparo del sistema de justicia penal, por lo que sería recomendable ampliar los supuestos de aplicación de la Ley a otros escenarios relativos a la privación de la libertad basada en vulneraciones a derechos humanos o en violaciones al debido proceso.

A. Delitos que pueden atentar contra la libertad de expresión

La ONU-DH recomienda ampliar los supuestos de aplicación de amnistía a las personas procesadas o sentenciadas por aquellos delitos que atentan contra la libertad de expresión. Así, aunque en el Código Penal Federal ya han sido derogados los denominados “delitos contra el honor”, aún subsisten tipos penales que han sido aplicados a personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión. Tal es el caso del artículo 254, fracción III, sobre supuestos delitos contra la economía pública y que podría haber sido utilizado contra el trabajo periodístico; los delitos aún previstos en la Ley de Imprenta; y el delito previsto en el artículo 150 de la Ley General de Bienes Nacionales, el cual ha sido utilizado para perseguir penalmente a personas operadoras de radios comunitarias.

B. Delitos que pueden atentar contra la libertad de manifestación

De igual forma, la ONU-DH advierte que hay tipos penales en el Código Penal Federal que han sido utilizados para reprimir el derecho a la manifestación. Tal es el caso del tipo penal contenido en el artículo 149, sobre el delito de sabotaje; en el artículo 170 párrafo tercero, sobre ataques a vías de comunicación; en el artículo

⁴ *Ibid.*, para. 9.1.

180, sobre la desobediencia y resistencia de particulares; y en el artículo 185, sobre la oposición a que se ejecute alguna obra o trabajos públicos. Cumpliendo con el resto de requisitos establecidos en la Ley de Amnistía, la ONU-DH considera que personas procesadas o sentenciadas bajo estos delitos podrían ser beneficiarias de la amnistía.

C. Casos que cuenten con resoluciones de organismos de derechos humanos

Asimismo, para la ONU-DH sería positivo que se contemplara, para la aplicación de amnistías, aquellos casos que cuenten 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 alguno de los componentes del derecho a un debido proceso que hubiera trascendido al fallo judicial, o en los que se haya recomendado o requerido la libertad de una persona. En estos casos, aunque la amnistía no constituiría un recurso ideal para la víctima (al no reconocerse la inocencia de la persona), sí constituiría una forma de reparar las afectaciones que conlleva la privación de libertad.

D. Otras personas que intervienen en la interrupción del embarazo

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 embarazo.

2. Limitantes en la aplicación de la amnistía

El artículo 2 de la Iniciativa establece 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 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”.

Para la ONU-DH es razonable establecer limitantes a la aplicación de figuras como la amnistía, ya que en el mismo derecho internacional de los derechos humanos se establecen supuestos de improcedencia de la amnistía, en casos de delitos

regulados en el derecho penal internacional o que se traten de violaciones graves a derechos humanos⁵.

Sin embargo, para la ONU-DH la limitante prevista en el artículo 2 de la Iniciativa podría restringir demasiado la aplicación de la ley y con ello impedir la materialización de los objetivos planteados en la Exposición de Motivos de la Iniciativa.

En primer lugar, el término “delito grave” ya es inexistente bajo el sistema de justicia penal vigente. El mantener ese término podría dar lugar a la interpretación de que sería improcedente la amnistía para el caso de delitos catalogados como graves al amparo de la anterior legislación. Tomando en consideración que los catálogos de “delitos graves” en la anterior legislación era sumamente amplio, se podría estar tornando inoperante la Ley de Amnistía. Por ese motivo, la ONU-DH recomienda eliminar dicho supuesto de exclusión.

Por otra parte, sobre la referencia al artículo 19 constitucional, habría que considerar que el catálogo de delitos ahí previsto se ha ido ampliando de forma tal que podría limitar en demasía la aplicación de la Ley de Amnistía. Debe considerarse el contexto de criminalización de personas en situación de vulnerabilidad, las cuales con frecuencia son procesadas y sentenciadas bajo las figuras previstas en el artículo 19 constitucional, particularmente tratándose de aquellos tipos penales en los que el bien jurídico protegido es difuso⁶. Por este motivo, la ONU-DH alienta a que la limitante opere únicamente en los supuestos previstos de delitos contra la vida, la integridad corporal o secuestro, siendo estos delitos con víctimas identificables y que han lesionado gravemente a la sociedad mexicana, así como en el caso de delitos contra la humanidad o delitos que conlleven graves violaciones a los derechos humanos.

Finalmente, para la ONU-DH se fortalecería el contenido de la propuesta si se reformula la limitante en la aplicación de la amnistía para el supuesto previsto en el artículo 1, fracción III, de la Iniciativa, así como de cualquier otro supuesto que se incluya sobre aplicación de la amnistía por violaciones al debido proceso. Así, podrían establecerse exclusiones o limitantes más estrechas para la amnistía, tomando en consideración aquellos casos en que personas son procesadas o sentenciadas por los delitos que excluyen la amnistía, en procesos penales basados en violaciones al debido proceso como la establecida en la mencionada fracción y otras que se puedan incluir, y que son violaciones que ponen en entredicho el fundamento de la acusación por dicho delito.

⁵ Ver *Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han Salido de un Conflicto. Amnistías*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009, p. 11. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_sp.pdf.

⁶ Por ejemplo, suele acontecer la criminalización de personas indígenas que forman parte de policías comunitarias, bajo el delito de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército.

3. Aplicación de la ley y aplicación de amnistías en casos concretos

El artículo 3 de la Iniciativa establece varios elementos sobre la aplicación de la amnistía. Por una parte, establece a la Fiscalía General de la República como la principal instancia encargada de la aplicación de la ley, ya que será la instancia que podrá declarar la extinción de “la acción persecutoria”. También prevé la creación de una comisión para vigilar la aplicación de la ley a efecto de presentar solicitudes a la Fiscalía General, así como una facultad especial para la Secretaría de Gobernación en cuanto a la determinación de casos a los que aplicaría la amnistía al delito de sedición. Finalmente, establece que la amnistía podrá proceder de oficio o a solicitud de parte, estando legitimadas para ello “la persona interesada”, familiares directos de ésta y organismos públicos defensores de derechos humanos.

La ONU-DH considera que la Iniciativa establece los fundamentos para la operación de la ley, particularmente en lo que respecta a la creación de una comisión especial para vigilar la aplicación de la ley. Estos fundamentos podrían fortalecerse con diversos elementos.

En primer lugar, 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. Además, tratándose de personas sentenciadas, no es a las autoridades de procuración de justicia, sino a las autoridades judiciales a las que corresponde pronunciarse. En este sentido, aprovechando la creación de una comisión especial, podría ser dicha instancia la responsable de determinar la aplicación de la ley en casos particulares, para lo cual podría solicitar información y opiniones a la Fiscalía General de la República. Una vez determinada la procedencia de la amnistía, podría ser la comisión especial la que comunique la determinación a la autoridad correspondiente, dependiendo el momento procesal en el que se encuentre el asunto y a fin de que se emita la resolución respectiva, tal y como se señala en el artículo 7 de la Iniciativa.

Por otra parte, para la ONU-DH sería importante definir la integración y elementos básicos de funcionamiento de la comisión especial ya referida. En este sentido, sería importante la coordinación de dicha comisión desde una alta instancia del Poder Ejecutivo Federal, como la Secretaría de Gobernación o la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, pudiéndose establecer la participación de organizaciones de la sociedad civil a efecto de que puedan manifestar sus opiniones. Finalmente, se tendrían que establecer reglas básicas de funcionamiento de la comisión, así como el plazo de existencia de la misma.

Por último, sería conveniente establecer algunas reglas básicas adicionales sobre la forma en que aplicaría la Ley de Amnistía, esto a fin de dotar de mayor seguridad jurídica a las y los operadores de la ley, así como a las personas potencialmente beneficiarias. Así, por una parte, sería conveniente establecer plazos en el procesamiento de solicitudes y la forma en que serían procesadas las mismas a fin de respetar el derecho de petición de las personas que presenten dichas solicitudes. Por otra parte, sería importante definir con mayor exactitud la legitimación en la presentación de solicitudes, delimitando los conceptos de “familiares directos” y de “organismos públicos defensores de derechos humanos”.

4. Reforma o derogación de tipos penales sobre los que se aplica la amnistía

La Exposición de Motivos de la Iniciativa expone un diagnóstico contundente sobre algunos de los principales problemas derivados del diseño y operación del sistema de justicia penal en México. Ante dicho escenario, para la ONU-DH debería considerarse que la emisión de una Ley de Amnistía tiene un efecto loable pero acotado y que su aplicación, en algunos escenarios, podría considerarse revictimizante.

Así, en el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*⁷, se establece en el Principio 24, sobre la adopción de amnistías, que dicha medida puede ser interpretada como un reconocimiento de culpa⁸, de modo tal que de preferencia no debería de aplicarse a personas que han sido objeto de la acción penal producto del ejercicio de derechos y libertades, o en el caso de aquellas personas cuyos derechos humanos fueron violados en el marco del proceso penal. Para estos casos, según el documento de Naciones Unidas referido, tendrían que operar otras formas de extinción de la responsabilidad penal.

Para la ONU-DH no escapa el hecho de que, a pesar de las consideraciones del documento citado, la Ley de Amnistía sería una oportunidad valiosa para aliviar el sufrimiento de personas que son víctimas de injusticias. Por este motivo es que la ONU-DH considera viable, por el momento, la aplicación de amnistías en aquellos casos en que no es viable hacer modificaciones legislativas y que por lo tanto dependen enteramente de la esfera de decisión de las autoridades de procuración y administración de justicia.

⁷ Adoptados por la entonces Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su 61º periodo de sesiones, el 8 de febrero de 2005. ONU doc. E/CN.4/2005/102/Add.1.

⁸ Para la ONU-DH es importante destacar que la amnistía es un medio de extinción de la pena, no de la responsabilidad penal.

Sin embargo, en aquellos casos en los que las modificaciones legislativas sí son viables, para la ONU-DH la amnistía no resulta la medida óptima para aliviar injusticias, siendo la reforma legislativa la vía idónea a través de la cual el Estado mexicano puede lograr los objetivos planteados en la Exposición de Motivos de la Iniciativa. Este es el caso notorio del artículo 1, fracción I, relativo a la amnistía a personas procesadas o condenadas por el delito de aborto, sobre el cual organismos internacionales han recomendado al Estado mexicano su adecuación a fin de respetar los derechos de las mujeres⁹. Otro caso es el de los delitos contra la salud contemplados en el artículo 1, fracción II, sobre los cuales varias autoridades han señalado la posibilidad de hacer una reforma al régimen penal relativo a esas conductas que se encuentran ahí tipificadas.

Sobre los supuestos referidos, lo conducente es que el H. Congreso de la Unión derogue o modifique las disposiciones penales a fin de extinguir la responsabilidad penal, no solamente brindando un mayor sentido de justicia a las personas beneficiarias, sino también evitando la criminalización de conductas a futuro.

Para la ONU-DH resulta positivo lo dispuesto en el Transitorio Segundo, sobre la promoción ante las entidades federativas de la expedición de leyes de amnistía, lo que a la larga dotaría de mucho mayor eficacia a esta medida de extinción de la pena. En este sentido, al tenor de dicha disposición y de lo arriba expuesto, sería conveniente contemplar otra disposición transitoria sobre el impulso de procesos para la adopción de reformas legislativas a efecto de modificar o derogar los tipos penales relacionados con la amnistía objeto de la Iniciativa.

Conclusiones y recomendaciones

La Iniciativa del Presidente de la República es una manifestación relevante del Estado mexicano de querer remediar algunas de las irregularidades del sistema de justicia penal en México y que conducen a poner a personas en situación de vulnerabilidad y por ende susceptibles de ser violados sus derechos humanos.

Para la ONU-DH, la propuesta contenida en la Iniciativa podría enriquecerse, beneficiando a una mayor cantidad de personas que han sido víctimas de injusticias y que podrían verse favorecidas por una amnistía, contemplando otros supuestos relevantes de procedencia; mejorando su forma de operación y dotando de mayor seguridad jurídicas a las personas beneficiarias; y atacando alguna de las causas estructurales de los problemas del sistema de justicia penal en México.

⁹ Ver, entre otras recomendaciones a México, la formulada en las *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 7 de agosto de 2012, para. 33.a; así como las recomendaciones en el Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal a México (*Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. México*, 27 de diciembre de 2018), emitidas por Francia (132.179), Albania (para. 132.181) e Islandia (para. 132.206).

En este sentido, la ONU-DH alienta al H. Congreso de la Unión a:

1. Reconsiderar los supuestos de aplicación de una Ley de Amnistía, ampliando dicha aplicación a personas que hubieren sido procesadas o sentenciadas bajo figuras penales tendientes a castigar el ejercicio de ciertos derechos y libertades; y contemplando otros supuestos de aplicación, como la amnistía a personas que cuenten con resoluciones de algún organismo internacional o de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las que se recomiende o se requiera la libertad de la persona o en las que se hayan determinado violaciones al debido proceso que hubieran trascendido al fallo judicial.
2. Reformular las limitaciones en la aplicación de la amnistía, a efecto de reducir la exclusión de la amnistía a los delitos más lesivos y a limitar más esas exclusiones tratándose de los supuestos de amnistía por graves violaciones al debido proceso.
3. Reformular y establecer con mayor claridad la forma en que procederá la amnistía, reconsiderando a las instancias responsables de la aplicación de la ley y definiendo las reglas generales de operación, a efecto de dotar de mayor seguridad jurídica a las personas que presenten la solicitud para la aplicación de la medida.
4. Más allá de la adopción de una Ley de Amnistía, impulsar cambios legislativos con el objetivo de derogar tipos penales que violan o podrían vulnerar los derechos humanos; reformar tipos penales que han conducido al uso abusivo del encarcelamiento; y reformar o derogar figuras del derecho penal mexicano que han conducido a la utilización excesiva de la privación de la libertad y que han afectado particularmente a personas en situación de pobreza.