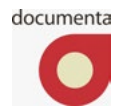


Ley de Amnistía: un año de simulación

OBSERVATORIO DE AMNISTÍAS

PRIMER INFORME ANUAL

22 DE ABRIL DE 2021



Vianney Fernández Villaseñor

ÍNDICE

1. Introducción	5
a. Qué son las amnistías	6
b. Proceso de la ley de Amnistía de 2020	7
Ruta del proceso legislativo e implementación:	8
2. Evaluación de la Ley de Amnistía	11
a. Características de la ley	12
i. Delitos y población	12
b. Avances en la implementación	14
i. Numeralia de las solicitudes	14
ii. Publicidad de la Ley de Amnistía, sus lineamientos y requisitos en la población objetivo	17
iii. Traducción a Lenguas Indígenas de la Ley de amnistía	18
iv. Acciones para impulsar la armonización de la Ley de Amnistía federal en las legislaturas locales	20
v. Revisión de los delitos previstos en la Ley de Amnistía	21
vi. Reinserción Social	21
vii. Poder Judicial de la Federación	23
c. Comisión de amnistía	24
i. Descripción de actividades	24
ii. Avances	26
d. Obstáculos para acceder a la amnistía: el caso del Instituto Federal de Defensoría Pública	27
3. Iniciativas de ley en las entidades federativas	29
Iniciativas aprobadas	30
a. Estudio de caso: Estado de México	32
4. La amnistía pendiente: la promesa de construcción de paz	35
5. Conclusiones y recomendaciones para mejorar la implementación de la ley	37
a. Conclusiones	37
b. Recomendaciones	39
i. Recursos técnicos y humanos	39
Recursos humanos	39
Recursos presupuestarios	39
ii. Periodicidad de la comisión	41
iii. Expertise para resolver casos	42
iv. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	43
v. Programas de reinserción social	44
vi. Vinculación con mecanismos de verdad, justicia y/o reparación	45
Anexo del Informe:	47
Ley de Amnistía: un año de simulación	47

1. Introducción

“Yo soy una persona indígena que ha sabido sacar provecho de esta cárcel aún con sus adversidades, he aprendido mucho en este lugar, y cuando me den mi libertad, voy a poner en práctica todo lo aprendido con la sociedad. Llevo 14 años y espero irme pronto.”

Testimonio anónimo de persona privada de su libertad



El 22 de abril de 2020, se publicó la Ley de Amnistía Federal, que tenía entre sus objetivos beneficiar a personas en condición de vulnerabilidad que hubiesen cometido un grupo determinado de delitos. La finalidad de la Ley es garantizar la justicia social a las personas que han sido más afectadas por una política punitivista estatal que castiga de manera desproporcionada a grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Además, esta Ley era una ventana de oportunidad para que las personas privadas de su libertad pudieran acceder a nuevas oportunidades de reinserción social a través de la implementación de programas diseñados para tal fin.

La amnistía –que se encontraba contemplada en el Plan Nacional de Paz y Seguridad y en el Plan Nacional de Desarrollo de la presente administración– se enmarcó en una promesa más amplia de un proceso de pacificación que integraría una política de desarme y reintegración de personas pertenecientes a grupos de la delincuencia organizada. Sin embargo, ésta solo contempló un enfoque de justicia social y, con motivo de la crisis sanitaria por Covid-19, la Ley de Amnistía fue discutida y aprobada de manera extraordinaria, con la expectativa añadida de liberar a personas que, además de encontrarse en prisión injustamente, pudiera proteger su vida y su salud, pues las condiciones de encierro y hacinamiento incrementaban el riesgo de contraer esta enfermedad al interior de los centros penitenciarios.¹

En ese contexto, diversas organizaciones de la sociedad civil constituimos el Observatorio de Amnistías, un

espacio colectivo que desde distintas miradas, áreas de experiencia y conocimientos, tienen como propósito dar seguimiento e incidir en la implementación óptima y eficiente de la Ley en el ámbito federal y local.

El informe **“Ley de Amnistía: un año de simulación”** resume los esfuerzos de seguimiento llevados a cabo desde el Observatorio de Amnistías a un año de aprobación de la Ley. El informe tiene como objetivos difundir entre la ciudadanía qué son las amnistías, cuál fue el contexto de aprobación de la ley en nuestro país, y realizar una evaluación respecto a su implementación y el trabajo que ha realizado la Comisión de Amnistía. Asimismo, se busca informar sobre el estado de la adopción de leyes de amnistía locales para ampliar los alcances y beneficios que significan una ley de esta naturaleza a todas las personas han sido injustamente alcanzadas por un sistema penal que ignora sus contextos. Como se muestra a lo largo de este documento, la implementación de la Ley no ha funcionado como se esperaba y, **a un año de su aprobación, no hay una sola persona que haya sido beneficiada o liberada por amnistía.**²

Finalmente, realizamos recomendaciones puntuales para que la implementación de la Ley se lleve a cabo de manera adecuada y eficiente, con el objetivo de que el proceso de amnistía avance para las personas que injustamente han sido afectadas por el sistema penal, y no se quede solo en la simulación.

¹ A pesar de encontrarse en periodo ordinario de sesiones, las actividades en la Cámara de Senadores se encontraban suspendidas debido a que la Ciudad de México se encontraba en el primer pico de la pandemia COVID-19. Ver más en: María Fernández Navarro “Senado sesionará pese a agudización de Covid-19”. Forbes Política, 17 de abril de 2020. Disponible: <https://www.forbes.com.mx/politica-senado-sesionara-agudizacion-covid-19-coronavirus/>

² A la fecha de en que terminó la última edición del presente informe. 17 de abril de 2021, no existía aun una sola persona beneficiada o liberada.

a. Qué son las amnistías

La amnistía es una forma de extinguir la acción penal o las sanciones impuestas, a excepción de la reparación del daño. La extinción de la acción penal significa que el delito que cometió una persona ya no puede ser investigado por el Ministerio Público o sancionado por un juez penal porque la conducta que le llevó a un procedimiento penal se considera que queda extinta. La amnistía implica una expresión de que ciertas conductas no deberían ser sancionadas en razón de la vulnerabilidad de determinados grupos sociales, los cuales, por sus propias condiciones, ameritan un trato diferenciado en el que se eliminen las barreras de acceso a la justicia imparcial y efectiva. En distintos contextos, las amnistías han sido utilizadas como parte del restablecimiento de la verdad y justicia en cuanto a acciones o abusos perpetrados en el pasado reciente o durante un periodo determinado.³

Las leyes de amnistía o amnistías son medidas de carácter objetivo que se acuerdan teniendo en cuenta la infracción, y que benefician a todas las personas que la han cometido. Las amnistías implican la cancelación de la conducta ilícita, y buscan que las personas que se ven beneficiadas de éstas, se reintegren plena y jurídicamente a la sociedad.

Las amnistías se distinguen de los beneficios penitenciarios en que éstos últimos se encuentran regulados en la Ley Nacional de Ejecución Penal y se conceden con base en la trayectoria intrainstitucional de las y los sentenciados; es decir, en la participación de actividades de trabajo, educación, salud, deporte y capacitación o como resultado de otras condiciones establecidas en la ley. En cambio, la amnistía requiere un proceso legislativo individual y las condiciones para su otorgamiento son diversas, como se explica en la siguiente tabla:

Tabla 1. Diferencia entre beneficio de preliberación y amnistía

DIFERENCIAS ENTRE BENEFICIOS DE PRELIBERACIÓN DE Y AMNISTÍA		
	Amnistía	Beneficios de preliberación
Fundamento jurídico	Se encuentra contemplada en las leyes de amnistía que al momento se hayan emitido, por ejemplo, la Ley de Amnistía Federal o las leyes locales.	Se encuentran contemplados en la Ley Nacional de Ejecución Penal o leyes de ejecución penal o reinserción social anteriores a ésta, que sean aplicables al caso.
Tipos	Solo hay un tipo de amnistía contenida en esta Ley.	Existen cuatro tipos: <ul style="list-style-type: none"> - Libertad condicionada - Libertad anticipada - Sustitutivo penal - Preliberación por criterios de política penitenciaria
Finalidad	Tienen la finalidad de beneficiar a personas o grupos de personas privadas de su libertad que se encuentran en una situación de vulnerabilidad frente al sistema de justicia dando por terminada su responsabilidad penal.	Tienen la finalidad de ser un incentivo para la reinserción social de las personas privadas de la libertad. En el caso de preliberación por política penitenciaria tiene la finalidad de proteger los derechos de determinado grupo social.

³ Gaceta del Senado. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma la Fracción XXII del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. LXII/3SPO-111/53649, 26 de marzo de 2015. Disponible: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/53649#:~:text=EXPOSICI%C3%93N%20DE%20MOTIVOS,que%20la%20han%20cometido%20%5B*%5D

Delitos que contempla	La amnistía se dirige específicamente a ciertos delitos, como son: aborto, delitos contra la salud, robo simple, etc. Quiere decir que si hay un delito que no se encuentre contemplado en esta ley no podrá acceder a la amnistía.	No se dirigen a delitos en lo particular.
A quienes va dirigido	Generalmente dirigidas a personas sentenciadas y procesadas .	Personas sentenciadas .
Efectos	Su efecto es extinguir la responsabilidad penal de una persona o un grupo de personas dando por terminada la pena y todos los efectos de ésta, con excepción de la reparación del daño.	En ningún caso extingue la acción penal y dependiendo del tipo de beneficio penitenciario, su otorgamiento puede tener diversos efectos: 1) Libertad condicionada: La persona queda libre, sin embargo, su pena no termina por lo que tendrá que cumplir con determinadas obligaciones en libertad 2) Libertad anticipada: Se da por cumplida y terminada la sanción penal, la persona queda libre y sin penas por cumplir. 3) Sustitutivo penal: La pena se sustituye por otra, en libertad, sin embargo queda sujeto a cumplir determinadas obligaciones con la autoridad.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Amnistía y la Ley Nacional de Ejecución Penal.

b. Proceso de la Ley de Amnistía de 2020

Desde su campaña electoral en 2018, el presidente Andrés Manuel López Obrador propuso como una medida de pacificación el diseño e implementación de una Ley de Amnistía en México. Esto se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en el punto sobre construcción de paz, en donde el gobierno federal estableció que:

“[...] se revisarán los expedientes de acusados y sentenciados a la luz de las lógicas de pacificación a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto, condicionados en todos los casos al cumplimiento de los cuatro ejes de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición”.⁴

Si bien la iniciativa no se materializó en los términos inicialmente planteados, el 22 de abril de 2020, en el marco del inicio de la crisis sanitaria por Covid-19, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Amnistía. El proceso que ha tenido tanto la aprobación y publicación de la Ley como su implementación inició desde 2019, y ha seguido el siguiente curso:

⁴ Diario Oficial de la Federación. “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.” DOF, 12 de julio de 2019. [Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)



Ruta del proceso legislativo e implementación:

- **18 de septiembre de 2019.** El proceso de aprobación de la Ley de Amnistía en México inició con la iniciativa de ley presentada por el titular del Ejecutivo Federal en la Cámara de Diputados.
- **14 al 25 de octubre de 2019.** Se realizaron tres foros de parlamento abierto en los que participaron funcionarios públicos, académicos, especialistas, integrantes de la sociedad civil, defensores de víctimas y personas sujetas a proceso, activistas, entre otros. El parlamento abierto fue un espacio en que se abordaron temas diversos, entre ellos la revisión y armonización de distintas legislaciones y delitos en particular (como delitos relacionados con drogas y aborto), grupos en condiciones de vulnerabilidad y reinserción social.
- **10 y 11 de diciembre de 2019.** La iniciativa es aprobada en la Cámara de Diputados y turnada a la Cámara de Senadores como órgano revisor de la misma.
- **20 de abril de 2020.** La Ley de Amnistía es discutida y aprobada por la Cámara de Senadores durante una sesión extraordinaria —pues las actividades se encontraban suspendidas como medida de protección sanitaria frente a la emergencia por Covid-19. La sesión fue convocada de emergencia con el objetivo de contribuir a despresurizar las prisiones en el contexto de la crisis sanitaria, y así procurar evitar contagios y muertes al interior.
- **22 de abril de 2020.** La Ley de Amnistía es publicada en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.
- **27 de abril de 2020.** Mediante el Acuerdo General 8/2020, aprobado en la sesión extraordinaria del Consejo de la Judicatura Federal, se determinó que Jueces y jueces deberán tramitar y resolver las solicitudes de amnistía de conformidad con la Ley, y que los casos de

amnistía tendrían la calidad de urgentes, por lo que no habría suspensión de actividades para darles trámite. El Consejo de la Judicatura contaba con 60 días desde la publicación de la Ley para realizar esta determinación, lo que realizó en cinco días.

- **18 de junio de 2020.** Publicación del acuerdo por medio del cual se crea la Comisión de Amnistía. El Ejecutivo Federal contaba con 60 días para crear la Comisión y se dilató 57, es decir, casi el límite del plazo con el que contaba.
- **23 de junio de 2020.** Primera sesión e instalación de la Comisión de Amnistía.⁵ En esta sesión se llega a los siguientes acuerdos:
 - Se nombra a la Secretaría Técnica de la Comisión de Amnistía, la también titular de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación.
 - Se reitera que será la Secretaría de Gobernación la institución que, de acuerdo con la Ley de Amnistía, coordinará las acciones de reinserción social de las personas beneficiarias, junto con su Dirección General para la Reconciliación y Justicia.
 - Se informó que la Secretaría de Gobernación ya había recibido un total de 2,487 solicitudes de amnistía, de las cuales 56 eran del fuero federal, 2,016 del fuero común, 496 no se había identificado a qué fuero correspondían, y 9 ya habían alcanzado su libertad.⁶
- **19 de agosto de 2020.** Publicación de los lineamientos para el trámite y atención de solicitudes de amnistía en el Diario Oficial de la Federación. Es importante mencionar que mediante una solicitud de acceso a la información ingresada por el Observatorio, se dio a conocer que estos lineamientos fueron aprobados por la Comisión durante la primera y única sesión realizada hasta ese momento, y fueron aprobados mediante dictámen de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, tardando en este proceso casi dos meses adicionales.⁷

⁵ Secretaría de Gobernación. "Prensa: Palabras de la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, en la instalación y primera sesión de la Comisión de Amnistía". SEGOB, 23 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/186927>

⁶ Secretaría de Gobernación. "Prensa: Cumple secretaria de Gobernación mandato establecido en Ley de Amnistía; instala y sesiona comisión que recibirá solicitudes". SEGOB, 23 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/cumple-secretaria-de-gobernacion-mandato-establecido-en-ley-de-amnistia-instala-y-sesiona-comision-que-recibirá-solicitudes>

⁷ Portal Nacional de Transparencia. "Respuesta a solicitud de información pública con folio 0000400228620". PNT, 14 de septiembre de 2020.

• **23 de septiembre de 2020.** La Secretaría de Gobernación compareció ante la Comisión de Gobernación del Senado, en donde –respecto a la implementación de la Ley de Amnistía– informó lo siguiente:⁸

- Se habían recibido un total de 725 expedientes.
- El 80% de los expedientes corresponde a delitos contra la salud.

• **15 de octubre de 2020.** La Secretaria de Gobernación compareció ante las comisiones unidas de la Cámara de Diputados, e informó respecto a la ejecución de la Ley de Amnistía lo siguiente:⁹

- Se habían recibido un total de 744 solicitudes de amnistía.
- Del total de solicitudes 57 son de personas indígenas, 615 son de hombres, lo que representa el 82% y 127 de mujeres, lo que representa el 17%. Dos solicitudes no especifican el sexo.
- Una persona estuvo procesada por aborto y homicidio en razón de parentesco.
- Realizó un llamado a los estados a que aprueben sus leyes de amnistía locales. Solicitó a los legisladores que lleven el exhorto a sus Estados.

• **18 de octubre 2020.** Vence el plazo de 180 días para que el Congreso de la Unión realice un ejercicio de revisión de los delitos contenidos en la Ley de Amnistía, como lo establece el artículo Quinto Transitorio de la propia Ley. El Congreso no ha dado cumplimiento a esta obligación.

• **21 de diciembre de 2020.** Segunda sesión de la Comisión de Amnistía, después de seis meses de la primera. De

manera posterior, dan a conocer la siguiente información:¹⁰

- Al 70% de las solicitudes les falta información para su dictaminación.
- La Ley de Amnistía fue traducida a distintas lenguas con el apoyo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. No obstante, no se indica a cuáles lenguas ni por qué medios fue difundida.
- 181 casos fueron puestos a determinación de las instituciones que conforman la Comisión, sin embargo, ninguno obtuvo un dictamen favorable.

• **4 de febrero de 2021.** Mediante la conferencia de prensa llevada a cabo diariamente por el Ejecutivo federal, la Secretaría de Gobernación informó lo siguiente respecto a la ejecución del proceso de amnistía:¹¹

- Al 22 de enero de 2021, se habían recibido un total de 1,115 solicitudes de amnistía, de las cuales 942 son de hombres y 143 de mujeres. De este universo, 67 corresponden a personas indígenas.
- Informó que 760 de las solicitudes corresponden a delitos contra la salud, 175 a delitos no procedentes y 769 son casos en los que se está a la espera de información.
- Informó que las entidades con mayor número de solicitudes son Sinaloa con 183, Baja California, con 158 y Chiapas con 141.

• **26 de marzo de 2021.** Foro abierto llevado a cabo en la Cámara de Diputados de manera virtual, con la finalidad de revisar los tipos penales contenidos en la Ley de Amnistía.

• **29 de marzo de 2021.** Tercera sesión de la Comisión de

⁸ Secretaría de Gobernación. "Prensa: Intervención de la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, al comparecer ante la Comisión de Gobernación del Senado." SEGOB, 23 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/intervencion-de-la-secretaria-de-gobernacion-olga-sanchez-cordero-al-comparecer-ante-la-comision-de-gobernacion-del-senado?idiom=es-MX>

⁹ Secretaría de Gobernación. "Prensa: Intervenciones de la secretaria Olga Sánchez Cordero, en su comparecencia ante comisiones unidas de la Cámara de Diputados." SEGOB 15 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/segunda-intervencion-de-la-secretaria-olga-sanchez-cordero-en-su-comparecencia-ante-comisiones-unidas-de-la-camara-de-diputados?idiom=es>

¹⁰ Secretaría de Gobernación. "Prensa: Proceso de Amnistía, beneficio totalmente gratuito, secretaria Olga Sánchez Cordero". SEGOB, 21 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/proceso-de-amnistia-beneficio-totalmente-gratuito-secretaria-olga-sanchez-cordero?idiom=es>

¹¹ Secretaría de Gobernación. "Prensa: Implementa Gobierno de México acciones para fortalecer sistema de justicia, informa secretaria de Gobernación". SEGOB, 4 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/implementa-gobierno-de-mexico-acciones-para-fortalecer-sistema-de-justicia-informa-secretaria-de-gobernacion?idiom=es>

Amnistía, en la que 38 casos fueron determinados como procedentes y 169 fueron declarados improcedentes. Adicionalmente, la Secretaría de Gobernación informó lo siguiente:¹²

- Los expedientes serán remitidos a jueces federales, quienes decidirán en última instancia si las 38 personas reciben o no los beneficios de amnistía.
- La mayoría de casos son de mujeres y personas en situación de vulnerabilidad.
- Debido a la emergencia por el Covid-19, las autoridades administrativas y jurisdiccionales no les han otorgado o se han retrasado en la entrega de la información a pesar de las diligencias realizadas.
- Muchas de las solicitudes llegan únicamente en cartas pidiendo amnistía y con la única referencia del nombre, lo que retrasa el procedimiento.
- Se amplió a seis meses el plazo para resolver las solicitudes, debido a los esquemas de suspensión y reactivación de actividades con motivo de la emergencia sanitaria por Covid-19. Esta determinación será publicada en el Diario Oficial de la Federación.
- Cerca de 7 mil posters como dípticos de amnistía fueron enviados a todos los centros penitenciarios del país, con la finalidad de que las personas puedan conocer los delitos y la información necesaria para realizar la solicitud.
- Existen 24 iniciativas de leyes de amnistía local en congresos estatales, además de cuatro leyes ya aprobadas y ocho congresos que tienen pendiente la aprobación de su ley.

• 22 de abril de 2021. La Ley de Amnistía cumple un año desde su publicación. No hay ninguna sola persona beneficiada ni liberada por la ley federal.

¹² Secretaría de Gobernación. "Prensa: En sesión de Comisión de Amnistía presidida por la titular de Gobernación se informa sobre la procedencia de 38 solicitudes en la materia". SEGOB, 29 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/en-sesion-de-comision-de-amnistia-presidida-por-la-titular-de-gobernacion-se-informa-sobre-procedencia-de-38-solicitudes-en-la-materia?idiom=es>

2. Evaluación de la Ley de Amnistía

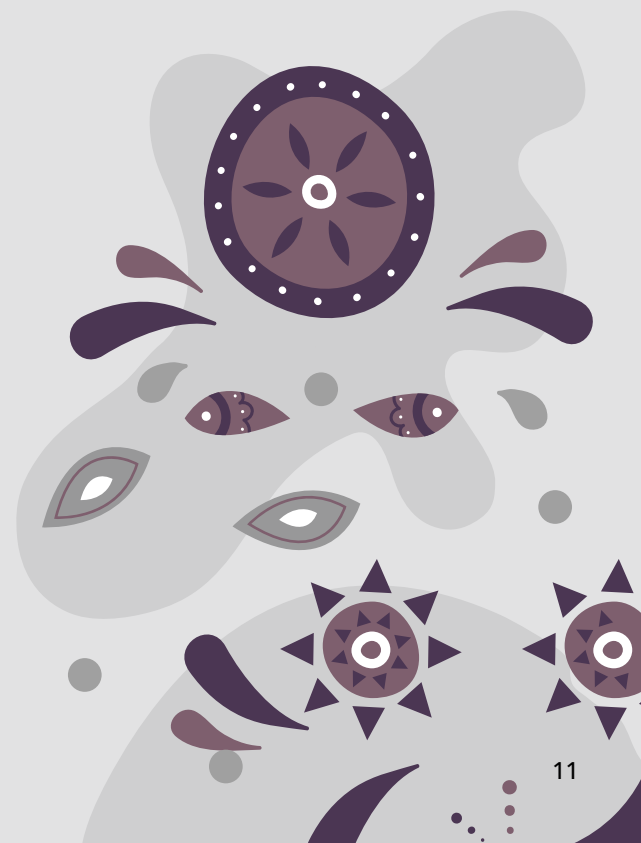
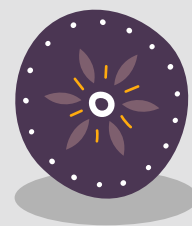
“Al principio, recién fue detenido mi hermano le imputaron un delito ... y antes de averiguar si era culpable o no, en todas las noticias como en periódicos y en internet mi hermano era exhibido por un delito que en realidad no cometió.”

Testimonio anónimo de persona privada de su libertad

Como ya se mencionó, la construcción de una ley de amnistía se enmarcó inicialmente en un proceso de construcción de paz más amplio en el que esta medida daría solidez e integralidad a los procesos de desmovilización, desarme y reinserción establecidos en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. Sin embargo, la aprobación y publicación de la Ley de Amnistía como la conocemos actualmente, no terminó de aterrizar estos conceptos de manera integral. Además, su implementación ha llevado un proceso sumamente lento –por ejemplo, que los lineamientos se hayan publicado hasta agosto del 2020 y que solo se hayan llevado a cabo tres sesiones–, lo que ha dado como resultado que hasta ahora ninguna persona ha sido beneficiada.

Sin embargo, es importante reconocer que la aprobación y publicación en sí misma de la norma representa un avance en el reconocimiento y visibilización de distintas políticas punitivas que han afectado de manera desproporcionada a personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad. Esto se observa en primer lugar en los delitos elegidos para ser sujetos de amnistía como el aborto o los delitos contra la salud. Además, la Ley reconoce distintas condiciones de vulnerabilidad de personas que han sido afectadas de manera diferenciada por el sistema penal.

En la siguiente sección se analizará de manera puntual el contenido de la Ley de Amnistía, los potenciales beneficiarios, los delitos por los cuales se puede solicitar amnistía, y se describirán las funciones y responsabilidades de la Comisión de Amnistía para la implementación de la Ley.



a. Características de la ley

La Ley de Amnistía prevé este beneficio en favor de 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 misma.

Algunos de los delitos previstos son mayoritariamente del orden común, es decir, deben conocer las autoridades locales. Sin embargo fue positivo que se incluyeran en la ley federal para impulsar su inclusión en las leyes de amnistía a nivel local, tal y como se analizará más adelante. Además, la legislación contempló elementos subjetivos para identificar a las poblaciones beneficiadas como se observa en el cuadro siguiente:

i. Delitos y población

Tabla 2. Delitos y poblaciones beneficiarias

Delitos	Poblaciones beneficiadas
<p>Aborto Homicidio en razón del parentesco cuando el sujeto pasivo sea el producto de la concepción en cualquier momento de la preñez.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La madre del producto del embarazo interrumpido. • 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 (esto siempre que no haya existido violencia y se haya dado con el consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido). • Los familiares de la madre del producto que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo.
<p>Delitos contra la salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas que se encuentren en situación de pobreza, o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación o por tener una discapacidad permanente. • Quien haya cometido el delito por indicación de su cónyuge, concubinario o concubina, pareja sentimental, pariente consanguíneo o por afinidad. • Quien haya cometido el delito por temor fundado, así como quien haya sido obligado por grupos de la delincuencia organizada a cometer el delito. • Quien pertenezca a un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, y se encuentre en alguna de las situaciones anteriores. • Personas consumidoras que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores hasta en dos tantos a la dosis máxima de consumo personal e inmediato, siempre que no haya sido con fines de distribución o venta.
<p>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>Robo simple y sin violencia, siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier persona procesada o sentenciada por este delito.
<p>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>	

Fuente: *Elaboración propia con base en la Ley de Amnistía*

Tanto los delitos, como los criterios de vulnerabilidad considerados en la Ley, como quedaron aprobados, significa que el Estado está, en un acto de justicia, aplicando una medida de reparación a través de la Ley de Amnistía, específicamente de restitución de derechos de poblaciones históricamente discriminadas y criminalizadas por el sistema de justicia penal. En ese sentido, la Ley visibiliza el impacto que tiene la penalización de aborto en el derecho a decidir de las mujeres; la política prohibicionista de drogas en los eslabones más expuestos de la cadena del mercado; las vulneraciones al debido proceso legal de las personas indígenas, la criminalización de la pobreza a través del delito de robo simple y, la utilización del delito de sedición como una vía para la persecución de actores políticos y personas defensoras de derechos humanos y del territorio.

Sin embargo, la Ley también incorpora inconsistencias que en la práctica, podrían limitar una implementación efectiva. Una de las barreras que incluye es la exclusión de los delitos incorporados al catálogo de prisión preventiva contemplados en el artículo 19 de la Constitución. Lo anterior pone en riesgo la aplicación de la Ley de Amnistía a los “delitos contra la salud”, que podrían llegar a configurarse dentro de los enlistados para prisión preventiva oficiosa. Esta limitación también excluye otros delitos considerados de alto impacto que, como varias organizaciones de la sociedad civil han visibilizado, se enmarcan en un

contexto de fabricación de culpables por parte de las autoridades a través de prácticas como la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.¹⁴

Por otro lado, al ser una legislación federal, el ámbito de competencia se reduce, dejando fuera a muchas personas procesadas o sentenciadas por delitos previstos en la Ley de Amnistía pero que fueron procesados en el fuero común. Al respecto, es importante recordar que como lo prevé el artículo Segundo Transitorio de la Ley, la Secretaría de Gobernación debe promover ante los gobiernos y las legislaturas de las entidades federativas la expedición de leyes de amnistía por la comisión de delitos previstos en sus respectivas legislaciones que se asemejen a los que prevé la legislación federal.

Finalmente, la Ley de Amnistía contempla un enfoque de no repetición, que implica modificar aquellas conductas que son sujetas a amnistía, con la finalidad de que no se criminalice, persiga y castigue a más personas por las mismas conductas en el futuro. Específicamente, el artículo Quinto Transitorio establece que dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor de la Ley, el Congreso de la Unión debía realizar un ejercicio de revisión de los delitos con la finalidad de valorar la vigencia de sus elementos configurativos. Como mencionamos previamente, esta obligación no ha sido cumplida por el poder legislativo.

¹⁴ Véase por ejemplo: CMDPDH. “El sistema de fabricación de culpables”. CMPDH, 2021. [Disponibile en: http://cmdpdh.org/temas/la-fabricacion-de-culpables/](http://cmdpdh.org/temas/la-fabricacion-de-culpables/) y, Veneranza Mendoza. “CDHZL contabiliza 19 mil falsos culpables en el Estado de México”. Revista Proceso, 22 de julio de 2020. [Disponibile en: https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2020/7/22/cdhzl-contabiliza-19-mil-falsos-culpables-en-el-estado-de-mexico-246572.html](https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2020/7/22/cdhzl-contabiliza-19-mil-falsos-culpables-en-el-estado-de-mexico-246572.html)

b. Avances en la implementación

i. Numeralia de las solicitudes

El acceso a la información sobre el número de solicitudes por parte de la Comisión de Amnistía no se ha realizado de manera eficiente ni regular. Al respecto, la Comisión de Amnistía, a través de su presidencia, la Secretaría de Gobernación, ha dado a conocer la siguiente numeralia:

Tabla 3. Número y ámbito de las solicitudes recibidas

Fecha	Fuente	Total de solicitudes	Ámbito federal	Ámbito sin identificar	Personas liberadas
23/06/20	Conferencia de prensa	2,487	56	496	9
23/09/20	Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación	725			
12/10/2020	INFOMEX ¹⁵	771			
15/10/20	Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación	744			
04/02/21	Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación	1115			

Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de información con folio 00000400228520

Como se evidencia en la tabla anterior, solamente en un primer momento, el 23 de junio de 2020, la información compartida se ha desglosado entre solicitudes de personas privadas de la libertad por delitos del fuero federal o por el cual no se haya podido identificar el ámbito, así como la difusión del número de personas liberadas.

En el ámbito de la perspectiva de género y la perspectiva intercultural, existe un marco normativo internacional exhaustivo, ratificado por el Estado mexicano, en materia de producción de datos y acceso a la información. En este sentido, la información proporcionada es discontinua en ofrecer una mirada clara y accesible sobre las personas de autoadscripción indígena, hombres, mujeres y personas que no especifican sexo que solicitan amnistía:

Tabla 4. Género e interculturalidad

Fecha	Fuente	Total de solicitudes	Ámbito federal	Ámbito sin identificar	Personas liberadas
23/06/20	Conferencia de prensa	---	---	---	---
23/09/20	Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación	---	---	---	---
15/10/20	Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación	127 (17%)	615 (82%)	2	57
4/02/21	Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación	143	942	---	67

Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de información con folio 00000400228520

¹⁵ Portal Nacional de Transparencia. "Respuesta a solicitud de información pública con folio: 00000400228520". PNT, 12 de octubre de 2020.

A continuación, reportamos los datos de las solicitudes ingresadas referentes a los delitos por los cuales las personas solicitantes se encuentran en situación de privación de la libertad. En un primer momento, conocemos el porcentaje de solicitudes ingresadas por personas privadas de libertad por delitos contra la salud. En el último boletín de prensa, conocemos sobre los números absolutos de algunos de los delitos contemplados en la Ley General:

Tabla 5. Delitos

Fecha	Fuente	Delitos contra la salud	Aborto y homicidio por razón de parentesco	Delitos no procedentes	No se conoce la información
23/06/20	Conferencia de prensa	---	---	---	---
23/09/20	Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación	80%	---	---	---
15/10/20	Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación	---	1	---	---
4/02/21	Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación	760	---	175	769

Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de información con folio 00000400228520

La siguiente tabla muestra los tres estados de donde provienen el mayor número de solicitudes de amnistía. Después de Sinaloa, Baja California, y Chiapas, siguen San Luis Potosí con 61 solicitudes, Guerrero con 52, Jalisco con 50, Nayarit con 38, el Estado de México con 35, la Ciudad de México con 35 y Quintana Roo con 32. Estos datos, desglosados por entidad federativa, han sido publicados solamente en el último boletín de prensa del 4 de febrero de 2021, mientras que se desconoce este desglose en el periodo desde la publicación de la Ley General hasta esta fecha.

Tabla 6. Entidades con mayor número de solicitudes

Fecha	Fuente	Sinaloa	Baja California	Chiapas
23/06/20	Conferencia de prensa	---	---	---
23/09/20	Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación	---	---	---
15/10/20	Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación	---	---	---
4/02/21	Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación	183	158	141

Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de información con folio 00000400228520

A partir de esta sistematización, consideramos que la información compartida por la Secretaría de Gobernación no responde a los Estándares Internacionales de Derechos Humanos aplicables al acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia. La resolución 70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este documento, la Asamblea General vincula los derechos de acceso a la información ya mencionados con los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Aunque los derechos de acceso son transversales a todos los ODS, evidenciamos que los mismos se destacan en el ODS 16. En este apartado, los Estados deben de garantizar: (i) el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales; (ii) la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas y, (iii) la igualdad de acceso a la justicia.

Además, el Comité de Derechos Humanos en su Observación General número 34 “enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. Esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción”.¹⁶ Y, además,

“para dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público. Los Estados parte deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información. Además, los Estados partes deberían poner en aplicación los procedimientos necesarios para tener acceso a la información, por ejemplo leyes sobre la libertad de información. Los procedimientos deberían disponer que las solicitudes de información se tramitaran con puntualidad y conforme a normas claras que fueran compatibles con el Pacto. Respecto de las solici-

tudes de información no deberían percibirse derechos que llegaran a constituir un obstáculo no razonable al acceso a la información. Las autoridades deberían exponer las razones de cualquier denegación del acceso a la información. Habría que establecer dispositivos para los recursos contra las denegaciones del acceso a la información y para las solicitudes que se hayan dejado sin respuesta”.¹⁷

En el marco interamericano, el derecho de acceso a la información pública se afirma en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y se establece en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública.

Los aspectos transversales a los derechos de acceso son, entre otros: igualdad y no discriminación, referencia a grupos específicos y enfoque en defensores de derechos humanos.¹⁸

En el ámbito del proceso de amnistía impulsado por la promulgación de la Ley General en fecha 22 de abril de 2020, observamos que la información:

- no es presentada de forma periódica;
- no se presenta de forma completa para garantizar los principios de igualdad y no discriminación y la referencia a grupos específicos;
- es presentada en distintos formatos, en ocasiones como porcentaje y en otras como números absolutos;
- carece de perspectiva de género e intercultural, al presentarse de forma discontinua datos sobre población femenina, masculina o de otros sexo-géneros. Lo mismo se puede decir de la información sobre personas indígenas. Queda excluida de la medición y de la publicación de la información la población afroamericana;
- no existe una fuente de información pública, periódica, de calidad y accesible para la consulta de las solicitudes recibidas por la Comisión.

¹⁶ Comité de Derechos Humanos. “Observación General no. 34 sobre el artículo 19 (libertad de opinión y libertad de expresión)”. CHD, 2011, CCPR/C/GC/34, párrafo 18.

¹⁷ Ibid., párrafo 19.

¹⁸ CEPAL. “ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS APLICABLES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y AL ACCESO A LA JUSTICIA”. CEPAL, 22 de marzo de 2016. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40415/1/S1600291_es.pdf

ii. Publicidad de la Ley de Amnistía, sus lineamientos y requisitos en la población objetivo

Una de los elementos fundamentales para que las personas que potencialmente pudieran ser beneficiarias de la Ley de Amnistía, consistía en que su órgano de ejecución, es decir, la Comisión, difundiera la Ley de Amnistía entre la población objetivo. Por este motivo, el Observatorio de Amnistías presentó solicitudes de información en la que le solicitó a la Secretaría de Gobernación que detallará y adjuntará la evidencia documental de la divulgación que se le hubiera dado a la Ley de Amnistía, el acuerdo de conformación de la Comisión y sus Lineamientos. Adicionalmente, se solicitó información sobre los medios en que se realizó la divulgación: panfletos, pláticas, radio, vocerías, carteles o cualquier otro medio de comunicación o divulgación.

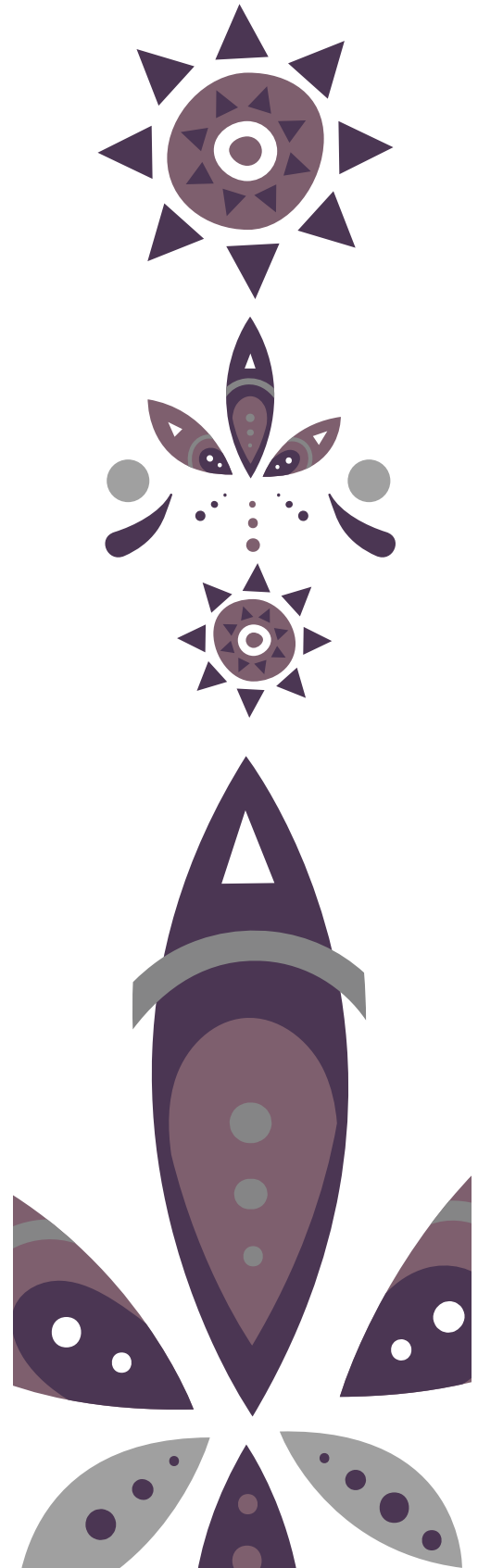
Al respecto, con fecha 30 de septiembre de 2020, la Secretaría de Gobernación informó que tanto la Ley, el acuerdo de creación de la Comisión, como sus Lineamientos, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, señalando que

“el DOF es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en dar publicidad en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación y los Órganos Constitucionales Autónomos, en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente por todos los ciudadanos”.¹⁹

Asimismo, anexaron los enlaces a los sitios de internet por medio de los cuales se habían difundido estos ordenamientos, especificando que se trataban de publicaciones y comunicados de prensa transmitidos en la página de la Secretaría de Gobernación, así como el enlace a dos mensajes de Twitter por su cuenta institucional.

Respecto a la difusión al interior de los centros penitenciarios, señalaron que las y los funcionarios del Instituto Federal de Defensoría Pública, y las personas defensoras públicas encargadas de los asuntos internos de los centros penitenciarios, habían dado difusión a la ley entre las posibles personas beneficiarias y se habían mantenido en comunicación constante con la Secretaría Técnica de la Comisión de Amnistía. Adicionalmente se comunicó que se encontraban realizando un tríptico mediante el cual se publicaría el proceso para obtener amnistía con las personas internas en los centros penitenciarios, y que se encontraba en espera de autorización

¹⁹Portal Nacional de Transparencia. “Solicitud de transparencia con número de folio 0000400228820-02”. PNT, 14 de septiembre de 2020.



de la Dirección General de Comunicación Social de dicha dependencia federal.

El 29 de marzo de 2021, después de que el Observatorio de Amnistías manifestara su preocupación respecto a la falta de difusión de las poblaciones afectadas, la Secretaría de Gobernación informó que se habían enviado cerca de 7 mil posters como dípticos de amnistía a todos los centros penitenciarios del país, con la finalidad de que las personas pudieran conocer los delitos y la información necesaria para realizar la solicitud. Esto a casi un año de la emisión de la Ley.

Uno de los principios fundamentales del acceso público a la información es garantizar que los medios por los cuales se materializa este derecho se encuentren al alcance de todas

iii. Traducción a Lenguas Indígenas de la Ley de amnistía

El Observatorio de Amnistías presentó una solicitud de información a la Secretaría de Gobernación, en la que se les solicitó indicar si la Ley de Amnistía, el Acuerdo de Creación de la Comisión y sus Lineamientos, se encontraban traducidos a alguna lengua indígena.²⁰ Al respecto, la Secretaría de Gobernación informó que, al 30 de septiembre de 2020, no se contaba con la traducción de estos ordenamientos legales a ninguna lengua indígena. Aún así, la Secretaría de Gobernación justificó esta omisión argumentando que la Secretaría Técnica de Amnistía trabajaba de manera coordinada con el Instituto Federal de la Defensoría Pública y las defensorías locales, y que estas instituciones contaban con traductores e intérpretes, por lo que promoverían con ellos la formación de defensores y asesores jurídicos bilingües indígenas. Asimismo, señalaron que la Comisión de Amnistía se encontraba integrada por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, y que esta institución podría “asistir a la persona indígena ante la instancia competente (jurisdiccional o administrativa), en la diligencia que se trate, identificando la lengua indígena y variante lingüística que necesite”.²¹

las personas, sin discriminación, y con las posibilidades geográficas y económicas para acceder a ellos. Muchas de las personas que pudieran ser beneficiarias de la Ley de Amnistía, incluyendo aquellas que se pueden encontrar dentro de los centros penitenciarios no tienen acceso al Diario Oficial de la Federación o a las cuentas de estas instituciones en las redes sociales. Por ello, la Secretaría de Gobernación falló en su obligación de distribuir, de manera accesible y en un tiempo oportuno, la información sobre la Ley de Amnistía y sus Lineamientos, así como los documentos en los que se establecen los supuestos por los cuales se podría obtener sus beneficios y conocer el procedimiento ante la Comisión.

No obstante, contrario a la información dada por la Secretaría de Gobernación, el Instituto Federal de Defensoría Pública indicó, a través de su titular, que fue gracias a los pronunciamientos de este Observatorio, donde señalamos la falta de traducción de las lenguas indígenas como uno de los obstáculos para su implementación,²² que desde dicha dependencia se realizó la traducción de la Ley de Amnistía a Lenguas Indígenas de manera oral en canales de YouTube y radios comunitarias. Asimismo, a través de una solicitud de información indicó que esta traducción se realizó en las siguientes Lenguas Indígenas:²³

- ☛ Chinanteco
- ☛ Chontal de Tabasco
- ☛ Chatino
- ☛ Tlapaneco
- ☛ Zapoteco del valle
- ☛ Yaqui
- ☛ Triqui de San Juan Copala
- ☛ Maya
- ☛ Mixe bajo
- ☛ Mixteco
- ☛ Otomí del centro
- ☛ Ch'ol

²⁰ Ibid.

²¹ Ibidem.

²² Netzá Sandoval (@Netzai_Sandoval). “Mensaje del titular del Instituto de la Defensoría Pública Federal”. Twitter, 18 de febrero de 2021. Disponible en: https://twitter.com/netzai_sandoval/status/1362543139085459457?s=12

²³ Portal Nacional de Transparencia. “Solicitud de transparencia con número de folio 0320000132421”. PNT, 26 de febrero de 2021.

Debe recordarse que parte de los derechos y obligaciones de la ciudadanía en torno al derecho a la información, divulgación y transparencia de información pública, refieren que esta debe contar con ciertos elementos como son: disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad. En este sentido, garantizar la accesibilidad significa asegurar que los medios por los cuales se materializa este derecho se encuentren al alcance de todas las personas, sin discriminación, y con las posibilidades geográficas y económicas para acceder a ellos. La aceptabilidad, a que el medio y los contenidos para materializar el derecho sean aceptados y apropiados para las personas o público objetivo.

Para este caso concreto, esto implicaría que, si una de las poblaciones objetivo de la ley son las personas indígenas, éstas sean traducidas a lenguas indígenas y difundidas por los medios adecuados al contexto de dichos pueblos. En este sentido, se reconoce el esfuerzo del Instituto Federal de la Defensoría Pública en traducir la ley de manera oral y publicitarla en radios comunitarias, los cuales son ajustes razonables para que la ley y sus beneficios estén al alcance de todas las personas sin distinción.

Por último, es importante mencionar que la Secretaría de Gobernación anunció mediante un Boletín de prensa el 21 de diciembre de 2020, que gracias al apoyo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Ley de Amnistía fue traducida a distintas lenguas. No obstante, no señalan a cuáles lenguas ni qué medios de difusión utilizaron. Sin embargo, después de realizar diversas búsquedas tanto en los sitios de la Secretaría de Gobernación, como del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, estas traducciones no se encuentran accesibles a la población en general. Al respecto, el 15 de abril de 2021, el Instituto respondió a pregunta expresa por parte de una de las personas que integran el observatorio que “la Ley de Amnistía se encuentra en fase de traducción a 10 lenguas indígenas y es un proceso que, por su complejidad, llevará tiempo, por lo que se van a difundir cuando se encuentren listas.” En este sentido, encontramos sumamente preocupante que se de información engañosa a la ciudadanía, y solicitamos a la Secretaría de Gobernación que aclare si ya se cuentan con las traducciones, y en su caso, se pongan a disposición del público en general.

Como se puede observar, los problemas relacionados con la diversidad lingüística no parten de la condición de los sujetos indígenas, sino de la visión de los funcionarios y de la estructura de las instituciones. En el caso concreto de la Ley de Amnistía, identificamos que: a) Desde su aprobación careció de un diseño institucional acorde a un Estado plural como el mexicano (no fue lingüísticamente apropiado); b) No fue aparejado de un presupuesto público para difundir el material en lenguas indígenas y; c) Al tratarse de atención a población indígenas, las instituciones delegaron la responsabilidad al órgano expresamente constituido, en este caso al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, lo cual representa la exclusión de una responsabilidad interinstitucional. Lo anterior, nos hace pensar que persiste una tendencia a que las lenguas indígenas sean percibidas como inferiores al castellano. Así, las instituciones públicas conservan un sesgo a favor de la lengua oficial empleada por la sociedad dominante (que en términos de la Ley General de Derechos Lingüísticos, todas las lenguas indígenas y el Español, son lenguas nacionales), pues ésta sirve como elemento de reproducción de los aparatos del Estado.

Lo anterior, constituye una violación a derechos humanos de las personas indígenas, porque acceder a la información en su propia lengua constituye una especie de llave que apertura o permite el goce de otros derechos humanos, que sin la primera, no se podría acceder con certeza y claridad. Para ello, tanto en el derecho interno como en el marco internacional, hay un bloque de normas que garantizan el derecho al acceso a la información pública de las personas indígenas. Sin embargo, en el día a día, hay una inobservancia a estas disposiciones, lo que obedece a diversos factores, entre ellos, una estructuración inadecuada de las instituciones públicas que no han asumido el carácter pluricultural del país. Esto a su vez genera una falta de voluntad política de los funcionarios públicos cuyas conductas, a pesar de ser incongruentes con las leyes, definen el rumbo de las instituciones.



iv. Acciones para impulsar la armonización de la Ley de Amnistía federal en las legislaturas locales

Como se señaló anteriormente, el artículo Segundo Transitorio de la Ley de Amnistía, la Secretaría de Gobernación tendría la obligación de promover ante los gobiernos y las legislaturas de las entidades federativas la expedición de leyes de amnistía por la comisión de delitos previstos en sus respectivas legislaciones que sean similares a los que se amnistían en la ley federal.

Con el fin de obtener información en relación a este tema, el Observatorio de Amnistías solicitó a la Secretaría de Gobernación que se detallaran todas las acciones realizadas en cumplimiento de dicho ordenamiento, la fecha en que se realizaron, así como que se proporcionarían todas las pruebas documentales de dichas actividades.²⁴

El 28 de septiembre de 2020, la Unidad de Enlace de la Secretaría de Gobernación, contestó señalando que “después de una búsqueda exhaustiva en los archivos de la Unidad de Enlace, así como de sus unidades administrativas no se encontró documentación oficial relativa a lo solicitado.”

Por su parte, el 15 de octubre de 2020, la Secretaría de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, exhortó en una comparecencia ante las comisiones unidas de la Cámara de Diputados, a que los legisladores llevaran el mensaje de legislar leyes locales a sus respectivas entidades federativas. Posteriormente, en un comunicado de prensa publicado el 29 de marzo del presente año a propósito de la tercera sesión de la Comisión de Amnistía, la Secretaría de Gobernación señaló que existen 24 iniciativas de leyes de amnistía local en congresos estatales, mientras que cuatro congresos estatales ya la aprobaron y ocho congresos tienen pendiente de aprobación.

Al respecto, debe señalarse que realizar un exhorto verbal ante la Cámara de Diputados, y llevar una relación de las iniciativas locales, así como de las propuestas que ya se aprobaron o se encuentran pendientes por aprobar, no pueden considerarse acciones que den cumplimiento a la obligación mandatada en la Ley. Esto, debido a que

la misma Secretaría de Gobernación cuenta con una unidad dedicada a esto, la Unidad de Enlace, la que tiene de conformidad con el artículo 31, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, la facultad de apoyar a la titular de la Secretaría de Gobernación en la conducción de las relaciones que, con motivo del desahogo de procedimientos legislativos, se susciten entre el Poder Ejecutivo Federal y las legislaturas de las entidades federativas.

Asimismo, las siguientes unidades adscritas a esta Unidad de Enlace, cuentan con atribuciones detalladas en este respecto: 1) La Dirección General Adjunta de Enlace Legislativo, con base en el artículo 33, fracción I, el cual establece la coadyuvancia con el titular de la Unidad de Enlace Legislativo en el desahogo de procedimientos legislativos que se susciten entre el Poder Ejecutivo Federal y las entidades federativas; 2) la Dirección General de Estudios de Enlace Legislativo, con base en las atribuciones del artículo 34, fracción V, el cual establece que deberá elaborar estudios de derecho comparado y anteproyectos y proyectos de iniciativas tipo, para sugerirse y presentarse con estricto respeto a la normativa aplicable, a los gobiernos de las entidades federativas y municipales o alcaldías, con el objeto de procurar un orden jurídico nacional homogéneo; y 3) la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos, y cuyo titular es el suplente de la Secretaría de Gobernación ante la Comisión de Amnistía, con base en las atribuciones conferidas en el artículo 51, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que establece que deberá recomendar reformas al marco jurídico federal y de las entidades federativas, en materia de derechos humanos y las garantías para su protección.

Por lo anterior, los exhortos públicos y el registro de iniciativas locales, no pueden considerarse una vía para satisfacer las obligaciones del Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, puesto que tienen facultades expresas para realizar esta tarea. Ante esto, se puede concluir que se cumple un año omitiendo realizar las acciones necesarias para impulsar la adopción de la Ley en el ámbito local.

²⁴ Portal Nacional de Transparencia. “Solicitud de transparencia con número de Folio 0000400228820-01”. PNT, 28 de septiembre de 2020.

v. Revisión de los delitos previstos en la Ley de Amnistía

Atendiendo al contenido del Quinto Transitorio de la Ley, la diputada Wendy Briseño Zuluoaga del grupo parlamentario de Morena, a partir de una iniciativa técnica presentada por el Observatorio de Amnistías, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones del Código Penal Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales relacionadas con los delitos de aborto, homicidio en razón de parentesco, delitos contra la salud, robo simple y sedición contemplados en la Ley de Amnistía Federal.

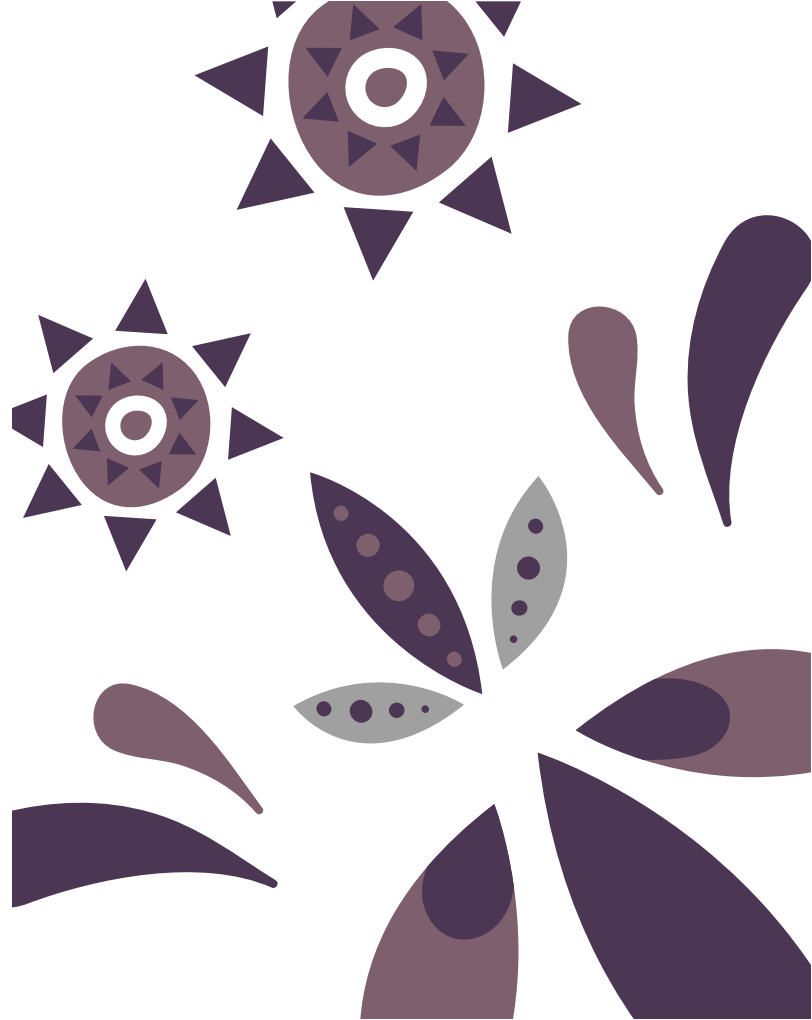
Asimismo, la diputada Briseño convocó el 26 de marzo de 2021, junto con la Comisión de Género, el foro “Ley de Amnistía, Conclusiones de trabajo legislativo con Observatorio de Amnistías”, en el cual participaron organizaciones del Observatorio y representantes de la Defensoría Pública Federal. A la fecha, es el único esfuerzo que desde el legislativo se ha observado para dar cumplimiento al transitorio señalado.

vi. Reinserción social

Uno de los objetivos de la ley de amnistía es facilitar la reinserción de aquellas personas que resulten beneficiadas. Este elemento resulta particularmente importante debido a que por primera vez una iniciativa extraordinaria de liberación incorpora medidas de no repetición para quienes han sido usuarios del sistema penal.

En este sentido, el artículo 8, segundo párrafo de la Ley de Amnistía establece que la Secretaría de Gobernación es la encargada de coordinar las acciones para facilitar la reinserción social de las personas beneficiarias de la Ley. Por ello, el Observatorio de Amnistías preguntó a esta dependencia federal cuáles eran las acciones que estaban siendo coordinadas para facilitar la reinserción social.

En este sentido, la Secretaría de Gobernación contestó que estas acciones se encontraban dentro de las facultades de la Dirección General para la Reconciliación y Justicia, entre las que se encuentran: generar planes, acciones y/o programas en materia de reinserción social post-penal, y las cuales incluyeron:



- Un Bazar Navideño Penitenciario en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación, en donde se convocó a los 32 sistemas penitenciarios del país a fin de promover la venta de los diversos productos artesanales elaborados por las personas privadas de la libertad o en su proceso de reinserción social, **realizado del 19 al 22 de noviembre de 2019.**

- Se firmó el Convenio Marco de Concertación de Acciones con Renace, A.B.P, con el cual se estableció trabajar en la revisión de casos penales con el área de mesas de justicia e implementar acciones de reinserción post penal con una perspectiva de derechos humanos.

- Se difundió con los 32 sistemas penitenciarios un tríptico con información relacionada a los programas sociales que el Gobierno de México ofrece, a fin de que las personas que están próximas a cumplir su sentencia, puedan acceder a estos diversos programas de apoyo que el Gobierno de México ofrece.

- Se trabaja en el diseño de elaboración de un convenio de colaboración a fin de vincular al programa Jóvenes Cons-

truyendo el Futuro del Gobierno Federal, a los jóvenes en conflicto con la ley y personas adultas jóvenes para combatir la reincidencia delictiva y apoyar su proceso de reinserción social.

- Se consolidó e implementó el Programa de Justicia Terapéutica dirigido a las personas que cometen delitos relacionados con un trastorno por el consumo de sustancias psicoactivas. Lo anterior con la finalidad de ejecutar este programa en los 32 estados de la República, con la asistencia técnica de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos a nivel internacional; y con la Comisión Nacional contra las Adicciones, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, entre otras autoridades corresponsables a nivel nacional.

- Se coordinó y gestionó el proyecto piloto “Aulas Digitales” con Microsoft, Dell, Robotix y la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, para impulsar el empleo en las personas privadas de la libertad en su proceso de reinserción social en el Centro Femenil y Varonil de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla. La finalidad es dotar a las personas privadas de la libertad que se encuentran en un proceso de reinserción social, de habilidades digitales básicas para impulsarlos en su reincorporación al mercado laboral y/o a un sistema educativo.

- Se trabaja en coordinación con el Fondo de Cultura Económica para la impartición de talleres de lectura en los Centros de Internamiento para Adolescentes, a fin de apoyarles en su proceso de reconciliación social a través de la base del derecho a la cultura.

- Se diseñan proyectos con la organización Reinserta para atender las necesidades, y proteger el interés superior y el

proceso de reincorporación social de Niñas y Niños que viven con sus madres privadas de la libertad.

- Se analiza con el Instituto Nacional Electoral el mecanismo para agilizar la obtención de la identificación oficial para que una vez que las personas hayan obtenido su libertad, cuenten con la credencial como un documento oficial de identidad.

- Se coordinó la entrega de 485 libros al Programa de Educación Superior para Centros de Readaptación Social en el Distrito Federal de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, con la finalidad de que sean destinados al uso de personas privadas de la libertad que estudian las carreras de literatura, derecho y ciencias políticas en los centros penitenciarios de la Ciudad de México.

También señalaron que todos los planes, acciones y/o programas mencionados benefician a una población penitenciaria y post-penal indeterminada, por lo que no contaban con un número exacto de personas beneficiarias.

Ahora bien, si partimos de que la atribución y obligación establecida en la Ley de Amnistía es coordinar las acciones para facilitar la reinserción social de las personas beneficiarias de la Ley, destaca que, aún cuando no se ha beneficiado a ninguna persona, las acciones reportadas por la Secretaría de Gobernación no están encaminadas a generar la coordinación ni a impulsar los procesos de reinserción necesarios para que quienes egresen de los centros penitenciarios cuenten con plan específico para restablecer sus derechos de manera inmediata

Por otra parte, las actividades reportadas, en su mayoría responden a acciones llevadas a cabo al interior de los centros penitenciarios y no están vinculadas con la atribución directa de la Secretaría de Gobernación de impulsar planes acciones y programas para los programas post-penitenciarios. Con excepción del análisis del mecanismo para la obtención de una credencial para votar, las acciones realizadas por esta instancia gubernamental no se encuentran alineadas a un programa integral de reinserción social ni a actividades tendientes a restablecer los derechos de las personas privadas de la libertad. La Secretaría de Gobernación llegó al extremo de reportar acciones como un bazar realizado en 2019, cuando aún no se encontraba aprobada la Ley de Amnistía.



vii. Poder Judicial de la Federación

De conformidad con el artículo 3, de la Ley de Amnistía, una vez que la Comisión determine su procedencia, estas serán enviadas a un juez federal para que sea esta la calificación y determinación final.

Para ello, las personas juzgadoras se enfrentarán ante dos escenarios:

- Para las personas que se encuentran en proceso o indiciadas, aunque se encuentren prófugas, la persona juzgadora ordenará a la Fiscalía General de la República el desistimiento de la acción penal.
- A las personas que cuenten con una sentencia, se realizarán las actuaciones conducentes para ordenar su libertad.

Para poder realizar sus funciones, el artículo Primero Transitorio de la Ley de Amnistía, el Consejo de la Judicatura Federal contará con 60 días a partir de la publicación de la ley para determinar a los jueces federales competentes que conocerán de los casos de amnistía.

En este sentido, el Consejo de la Judicatura, por medio del Acuerdo General 8/2020, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus Covid-19, determinó que las solicitudes de amnistía se atenderán como casos urgentes, es decir, el trabajo de los juzgados para dar trámite a las solicitudes de amnistía no ha parado con motivo de la pandemia. Este criterio se ha sostenido a lo largo de las distintas circulares y acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.²⁵

Ante esta situación, y dado que la Comisión de Amnistía apenas determinó como procedentes los primeros casos, es engañoso señalar que el motivo por el cual la Comisión de Amnistía requiere la ampliación del plazo a seis meses para resolver los casos de amnistía sean los esquemas de suspensión y reactivación de actividades de los órganos

jurisdiccionales, puesto que las solicitudes y procesos relacionados a la amnistía, precisamente por proteger el interés y la vida de las personas que pudieran obtener los beneficios por la pandemia.²⁶

En este mismo acuerdo, el Consejo de la Judicatura Federal determinó en el artículo 25 que serían los Juzgados Especializados en Materia de Ejecución con competencia en todo el país y domicilio en la Ciudad de México, los de Procesos Penales Federales, así como las y los jueces de Distrito Especializados en el Sistema Penal Acusatorio en funciones de Ejecución. Asimismo, los Juzgados de Distrito de Procesos Penales Federales o las y los jueces de control o enjuiciamiento de los Centros de Justicia Penal Federal cuando se relacionen personas sujetas a proceso o indiciadas pero prófugas.



²⁵ Diario Oficial de la Federación. "Acuerdo General 13/2020 del Pleno de la Judicatura Federal relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus covid-19, del 8 de junio de 2020" DOF, 12 de junio de 2020; Diario Oficial de la Federación. "Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus covid-19". DOF, 28 de julio de 2020.

²⁶ Determinación alcanzada en la Tercera Sesión de la Comisión de Amnistía el pasado 29 de marzo de 2021.

c. Comisión de amnistía

i. Descripción de actividades

La Ley de Amnistía determinó que el Ejecutivo Federal debía integrar una Comisión encargada de coordinar todos los actos para dar cumplimiento y velar por su aplicación. Es decir, la Comisión será la responsable de la recepción, trámite, análisis y resolución de las solicitudes de amnistía de conformidad con los delitos y procedimientos establecidos. Dichas solicitudes pueden ser presentadas por personas que tuvieran una relación de parentesco (por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado) con la persona interesada en recibir beneficios, los representantes legales del posible beneficiario, o por organismos públicos defensores de derechos humanos.²⁷

Así, el Ejecutivo Federal fue señalado como el responsable de expedir el acuerdo mediante el cual se crearía la Comisión de Amnistía, mientras que el Consejo de la Judicatura Federal como el encargado de designar a los jueces federales que conocerán los casos de amnistía.²⁸

Casi tres meses después, el 18 de junio del 2020, se publicó el Acuerdo mediante el cual se creó la Comisión de Amnistía.²⁹ Dicho Acuerdo establece que la Comisión será conformada por: 1) La Secretaría de Gobernación, quien la presidirá; 2) la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; 3) la Secretaría de Bienestar; 4) el Instituto Nacional de las Mujeres, y 5) el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Conforme al artículo 2 de dicho Acuerdo, los miembros de la Comisión de Amnistía tendrán voz y voto, ejercerán sus cargos a título honorífico. El Acuerdo también establece que los representantes de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrán participar en las sesiones de la Comisión, si la persona que la preside considera que esto es necesario para mejorar el desempeño de la misma. Sin embargo, los funcionarios invitados no podrán votar en la toma de acuerdos.³⁰

Adicionalmente, el Acuerdo prevé que la Comisión contará con una Secretaría Técnica.³¹

Las funciones de quien preside la Comisión de Amnistía son las siguientes: 1) presidir las sesiones de la Comisión; 2) someter a consideración de la Comisión el orden del día de cada sesión; 3) declarar la existencia de quórum en las sesiones de la Comisión; 4) informar al Titular del Ejecutivo Federal sobre las acciones de la Comisión de manera trimestral o, en su caso, cuando aquel lo solicite; 5) presentar al Congreso de la Unión el Informe al que se refiere el Cuarto Transitorio de la Ley de Amnistía y 6) Las demás que sean necesarias para el desempeño de su encargo.³²

Por su parte, las **funciones de la Secretaría Técnica** son: 1) convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias que acuerde con el Presidente de la Comisión; 2) hacer llegar oportunamente a los miembros de la Comisión las convocatorias a las sesiones, junto con el orden del día y la documentación correspondiente; 3) dar seguimiento y verificar el cumplimiento de los acuerdos tomados por la Comisión e informar al presidente de la misma sobre sus avances y cumplimiento; 4) auxiliar al Presidente de la Comisión en el desarrollo de las sesiones; 5) elaborar el acta y los acuerdos de la sesión correspondiente, así como recabar la firma de los miembros de la Comisión en dichos documentos; 6) generar los reportes e informes de las acciones realizadas por la Comisión; 7) integrar los expedientes de las personas que soliciten el otorgamiento de la amnistía, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley de Amnistía y 8) elaborar el proyecto de resolución para cada caso que se someta a conocimiento de la Comisión, en los términos que determina el presente Acuerdo o conforme a los lineamientos que emita la propia Comisión.³³

En cuanto al funcionamiento de la Comisión, el Acuerdo establece que ésta sesionará con la asistencia de la mayoría de sus miembros y los acuerdos se tomarán por mayoría

²⁷ Artículo Tercero de la Ley de Amnistía, publicada el 22 de abril de 2020.

²⁸ Artículo Primero Transitorio de la Ley de Amnistía, publicada el 22 de abril de 2020.

²⁹ Diario Oficial de la Federación. "ACUERDO por el que se crea la Comisión de Amnistía." DOF: 18 de junio de 2020.

³⁰ Artículo Cuarto del Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía, publicado el 18 de junio de 2020.

³¹ Artículo Noveno del Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía, publicado el 18 de junio de 2020.

³² Artículo Séptimo del Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía, publicado el 18 de junio de 2020.

³³ Artículo Noveno del Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía, publicado el 18 de junio de 2020.

simple de votos de los miembros presentes y que, en caso de empate, el Presidente de la Comisión contará con un voto de calidad.³⁴ Las sesiones de la Comisión serán convocadas por la Secretaría Técnica, a indicación del Presidente de la Comisión; en la convocatoria se incluirá la orden del día y los expedientes que serán conocidos y resueltos en la sesión.³⁵ Dichos expedientes estarán a disposición de los integrantes de la Comisión de manera impresa o digital, para salvaguardar la confidencialidad de la información.

Por su parte, los lineamientos para el procedimiento de atención a las solicitudes de amnistías fueron publicados el 19 de agosto de 2020, casi dos meses después de la creación de la Comisión.³⁶ Estos estipularon la información y documentación necesaria para presentar solicitudes de amnistía, así como las instrucciones para presentarlas.³⁷ Los lineamientos también establecieron que la Secretaría Técnica integrará un expediente por cada solicitud recibida, el cual incluya: 1) la solicitud de amnistía; 2) la documentación adicional que la persona interesada haya presentado; 3) una síntesis de la parte resolutoria y de los efectos de la sentencia por la que se condenó a la persona interesada, de la solicitud de ejercicio de la acción penal, o del auto de vinculación a proceso, según sea el caso; 4) otros documentos que sirvan como prueba de que se cumple, o se incumple, con los supuestos previstos en la Ley, y 5) la opinión emitida por la Secretaría de Gobernación para casos que se tratasen de conductas de sedición.³⁸ En caso de ser necesario, la Secretaría Técnica podrá solicitar información adicional a las autoridades competentes o a la persona solicitante.³⁹

Una vez integrado el expediente, la Secretaría Técnica debe elaborar un proyecto de resolución que fundamente la procedencia o improcedencia de la amnistía. De esta manera, una vez recibida la solicitud, la Comisión determinará su procedencia y someterá su decisión a la calificación de un juez federal para que la confirme; si fuese el caso. Trás la confirmación, el juez federal ordenará a la Fiscalía General de la República el desistimiento de la acción penal cuando se trate de personas sujetas a proceso, o indiciadas pero prófugas, u ordenar la liberación de personas con una sentencia firme. Para el caso particular de personas que fueron vinculadas a proceso o que fueron sentenciadas por el delito de sedición, la Comisión deberá solicitar una opinión previa de la Secretaría de Gobernación.⁴⁰

La Ley establece que la Comisión debería resolver las solicitudes en un plazo máximo de cuatro meses, que comienzan a correr a partir del día de la presentación de la misma. Si este plazo transcurre y no se notifica la determinación de la solicitud, se considera que ésta fue resuelta en sentido negativo. En tal caso, la persona interesada en los beneficios de amnistía puede interponer los medios de defensa que resulten aplicables.⁴¹

En ese sentido, se resalta que, es también responsabilidad de la Secretaría Técnica asegurarse de que las solicitudes precedentes sean analizadas y discutidas por la Comisión antes de cumplir el plazo de cuatro meses; así como, en los casos precedentes, transferir el asunto y que en cuando se vote por su procedencia se transfieran inmediatamente al poder judicial.⁴² Para los casos no precedentes, la Secretaría debe rendir un informe y notificar a las personas correspondientes.⁴³

³⁴ Artículo Tercero del Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía, publicado el 18 de junio de 2020.

³⁵ Artículo Quinto del Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía, publicado el 18 de junio de 2020.

³⁶ Diario Oficial de la Federación. ACUERDO de la Comisión de Amnistía por el que se aprueban los Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía. DOF, 19 de agosto de 2020.

³⁷ Artículos Tercero y cuarto del ACUERDO de la Comisión de Amnistía por el que se aprueban los Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía, publicado el 19 de agosto de 2020.

³⁸ Artículos Sexto del ACUERDO de la Comisión de Amnistía por el que se aprueban los Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía, publicado el 19 de agosto de 2020.

³⁹ Artículos Séptimo del ACUERDO de la Comisión de Amnistía por el que se aprueban los Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía, publicado el 19 de agosto de 2020.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² Artículos Octavo y Décimo segundo del ACUERDO de la Comisión de Amnistía por el que se aprueban los Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía, publicado el 19 de agosto de 2020.

⁴³ Artículo Octavo del ACUERDO de la Comisión de Amnistía por el que se aprueban los Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía, publicado el 19 de agosto de 2020.

ii. Avances

Los avances de la Comisión de Amnistía son prácticamente inexistentes, dado que ésta ha sesionado sólo tres veces en un periodo de 10 meses, sin que exista noticia de la concesión de alguna amnistía. Además, la vasta mayoría de las solicitudes presentadas han sido declaradas improcedentes, ya sea por falta de información o por no cumplir con los requisitos necesarios. Desde el Observatorio de Amnistías hemos señalado nuestra preocupación por la falta de celeridad de la Comisión, así como que no se haya dado a conocer el mecanismo de revisión para los expedientes que son calificados como no procedentes.

La primera sesión de la Comisión se llevó a cabo el 23 de junio de 2020, en donde ésta quedó formalmente instalada. En la sesión participaron Olga Sánchez Cordero, Secretaria de Gobernación; Alfonso Durazo, entonces titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; María Luisa Albores, entonces titular de la Secretaría de Bienestar; Nadine Gasman, Directora del Instituto Nacional de las Mujeres, y Adelfo Regino, del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Durante la sesión se designó a Paulina Téllez Martínez, titular de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, como la Secretaría Técnica de la Comisión.⁴⁴ Adicionalmente se informó que en las sesiones participarían en calidad de invitados con voz, pero sin voto, las personas titulares del Instituto Federal de Defensoría Pública, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y de la Fiscalía General del República. La Comisión reportó que se contaban con 2,487 solicitudes amnistías, de las cuales 56 pertenecían al fuero federal; 2,016 a fuero común; para 496 no se identificaba el fuero y en nueve casos las personas ya habían alcanzado su libertad por otro medio.⁴⁵

El 21 de diciembre de 2020, seis meses después de la sesión inaugural, se llevó a cabo la segunda sesión de la Comisión de Amnistía, la primera en la que se discutieron casos.

Durante ésta fueron puestos a determinación 181 casos y todos fueron rechazados. La Secretaria Técnica declaró que se habían recibido 1,062 solicitudes de amnistía pero que más del 70% no podían ser dictaminadas por falta de información. Se comunicó también que la ley había sido traducida a lenguas indígenas, aunque, como se ha dicho, no existe constancia que acredite esto último. A la sesión asistieron los representantes de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Fiscalía General de la República y el Instituto Federal de la Defensoría Pública.⁴⁶

La tercera sesión de la Comisión de Amnistías se llevó a cabo el 29 de marzo de 2021, tres meses después de la segunda sesión. En ésta se informó sobre la improcedencia de 169 casos y, por primera vez, se determinó que 38 casos procedían para el análisis de la Comisión, por lo que se debía informar a los jueces federales para ponerlo a su consideración. Se informó también que se enviaron 7,000 posters con información de la ley y del proceso de solicitud de amnistía a todos los centros penitenciarios del país.



⁴⁴ Secretaría de Gobernación. "Prensa: Palabras de la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, en la instalación y primera sesión de la Comisión de Amnistía". SEGOB, 23 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/186927>

⁴⁵ Secretaría de Gobernación. "Prensa: Cumple secretaria de Gobernación mandato establecido en Ley de Amnistía; instala y sesiona comisión que recibirá solicitudes". SEGOB, 23 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/cumple-secretaria-de-gobernacion-mandato-establecido-en-ley-de-amnistia-instala-y-sesiona-comision-que-recibira-solicitudes>

⁴⁶ Secretaría de Gobernación. "Prensa: Proceso de Amnistía, beneficio totalmente gratuito, secretaria Olga Sánchez Cordero". SEGOB, 21 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/proceso-de-amnistia-beneficio-totalmente-gratuito-secretaria-olga-sanchez-cordero?idiom=es>

d. Obstáculos para acceder a la amnistía: el caso del Instituto Federal de Defensoría Pública

El Instituto Federal de Defensoría Pública ha dado un puntual seguimiento a la implementación de Ley de Amnistía.⁴⁷ En ese sentido, la Defensoría ha identificado hasta el 26 de febrero de 2021, 1,026 posibles personas beneficiarias de la legislación federal. A la misma fecha, la Defensoría ha presentado 278 solicitudes ante la Comisión de Amnistías relacionadas con delitos contra la salud previstos en los artículos 194 y 195 del Código Penal Federal. La información proporcionada por la Defensoría permite identificar los delitos por conducta y sustancia psicoactiva, lo cual visibiliza que la mayor cantidad de solicitudes es por conductas relacionadas con cannabis:

Tabla 7. Delitos por conducta o sustancia psicoactiva.

Cannabis sativa	123 solicitudes
	80 transporte
	1 narcomenudeo
	5 posesión con ánimo de venta o comercialización
	33 siembra y cultivo
	4 posesión con ánimo de venta o comercialización con otros narcóticos
Cocaína	55 solicitudes
	43 transporte
	9 introducción al país
	3 por transporte con otro u otros narcóticos
Metanfetamina	60 solicitudes:
	44 transporte
	3 posesión simple
	5 posesión simple con otro u otros narcotráfico
	3 transporte con otro u otros narcotráfico
	1 introducción al país
Morfina	4 posesión para fines de comercialización
	3 transporte
Heroína	19 solicitudes
	17 transporte
	2 posesión fines de venta o comercialización
Ketamina	2 introducción al país
Clonazepam	2 posesión
Opio	3 solicitudes
	1 posesión
	2 posesión simple
Amapola	1 por posesión de semillas de amapola
Fentanil	2 por transporte de pastillas



⁴⁷ Solicitud de Transparencia con número de folio:0320000132421.

De estas solicitudes, 228 son hombres y 50 mujeres, 12 son hombres indígenas y 5 mujeres indígenas. También se reportan 18 personas extranjeras. Además se desagrega el status jurídico de cada una de estas:

Situación jurídica	Número de personas	Sexo masculino	Sexo femenino	Total
Procesado(as)	24	17	7	278
Sentenciado(as)	254	211	43	

Fuente: *Elaboración propia con base en la solicitud de información con folio 0320000132421*

Respecto a las solicitudes presentadas, la Defensoría informó que en 49 casos, la Comisión solicitó requisitos que ya se habían entregado previamente para integrar los expedientes entre los cuales se incluyen: estudios socioeconómicos al ingreso del Centro de Reinserción, copias simples de las sentencias, constancias de dependientes económicos, partidas jurídicas, constancias de no reincidencia, formulario de datos personales e identificaciones oficiales, e incluso el llenado y envío de un formato con la misma información que previamente se envió en el escrito inicial de la solicitud de amnistía. Además, como requisito adicional se han solicitados a los defensores, cartas de antecedentes no penales lo cual se dificulta pues la pandemia ha retrasado trámites de esta índole, aunado a que el organismo encargado para expedir este trámite se encuentra en la Ciudad de México.

La información brindada por la Defensoría Pública evidencia que no se ha dado acuse de recibo de las solicitudes presentadas ante la Comisión de Amnistías no se ha recibido ninguna notificación formal de aceptación o rechazo respecto de las mismas.

Lo relatado por la Defensoría Pública permite visualizar las problemáticas que existen al interior de la Secretaría de Gobernación para poder recibir las solicitudes y conformar los expedientes. Esto llegando al extremo de ni siquiera acusar de recibidas las solicitudes o el de exigir información que ya había sido otorgada por parte de las y los defensores de oficio.

Por último, cabe destacar que, en términos de transparencia, el Instituto Federal de Defensoría Pública, otorgó toda la información solicitada en tiempo y forma, en los formatos solicitados, desglosada, e incluso, para cumplir con los principios de acceso a la información y transparencia de la información pública, en formatos que facilitarán a la ciudadanía poder trabajar con las bases de datos. Por ejemplo, fueron entregados tres formatos de Excel distintos para dar cumplimiento al pedimento de información. Asimismo, la Defensoría realizó la traducción a 12 lenguas indígenas y las difundió de manera apropiada en radios comunitarias y vocerías. Esto pone de manifiesto que los principales obstáculos se encuentran en la manera que la Comisión de Amnistía ha sido operada y que la voluntad política es fundamental para poder cumplir con las cargas de trabajo y obligaciones adquiridas con la nueva Ley.



3. Iniciativas de ley en las entidades federativas

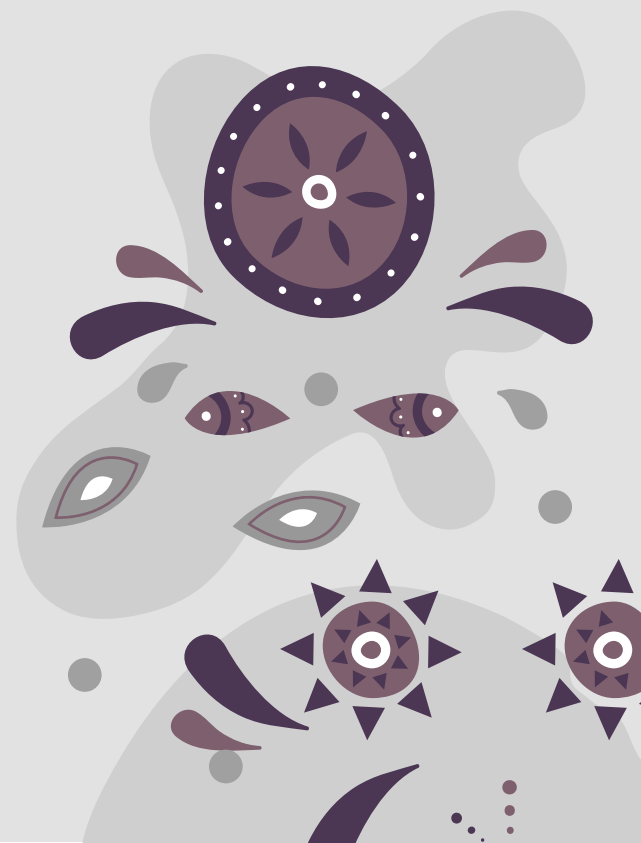
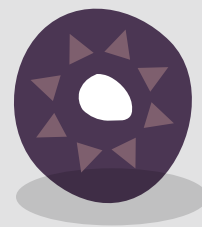
“En este país muchas veces la justicia impartida es de lo más bajo. Cuando se comprobó que mi hermano era inocente de lo que la diputada lo acusaba [después de 12 años preso],..., inmediatamente borrarón todas las noticias del internet referentes al caso, mientras mi madre pasaba una horrible experiencia preocupada por la integridad de mi hermano.”

Testimonio anónimo de la hermana de una persona privada de la libertad

La labor de monitoreo por parte del Observatorio ha identificado que, desde la publicación de la Ley de Amnistía Federal, se han presentado en los Congresos locales 42 iniciativas de ley a fin de incorporar la amnistía en favor de personas procesadas y sentenciadas por delitos del fuero común. Del análisis de dichas iniciativas, se desprenden propuestas que amplían el catálogo de delitos y elementos subjetivos en comparación con la Ley federal. Entre estas destacan las iniciativas de la Ciudad de México, San Luis Potosí y Baja California. Por otro lado, se observa un grupo de iniciativas más restrictivas al contenido contemplado en la Ley federal, entre éstas: Tlaxcala, Nayarit, Michoacán, Zacatecas, Hidalgo, Puebla, Aguascalientes y Coahuila.

Específicamente en Nuevo León y Colima se presentaron iniciativas que contemplan reformas a las constituciones locales, pues éstas sólo permiten otorgar amnistía para delitos políticos. Las reformas prevén ampliar dicho beneficio a otros delitos del fuero común. En el caso de Yucatán, llama la atención que, en los casos de robo, la amnistía establece un marco amplio para las personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas. A su vez, una de las iniciativas del estado de Puebla contempla como proceso de reparación para la víctima, que el imputado o procesado cubra una garantía económica para ser beneficiado.

En el Anexo del presente informe “Ley de Amnistía: un año de simulación”, detallamos las iniciativas por Estado.



Iniciativas aprobadas

A la fecha de la publicación del presente informe solo se han aprobado cuatro leyes de amnistía a nivel local en Hidalgo, Estado de México, Sinaloa y Tlaxcala. A continuación, presentamos los aspectos positivos y negativos de las primeras tres entidades federativas ya que en el caso de Tlaxcala, la ley no ha sido aún publicada.

Tabla 9. Aspectos referentes al caso de Hidalgo.⁴⁸

Aspectos positivos	Aspectos negativos
Incluye delitos de aborto, delitos en contra de la salud en términos del artículo 474 de la ley General de Salud.	No prevé ninguna medida de reinserción social para quien sea beneficiada.
Incorpora cualquier delito que hayan cometido personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas que durante su proceso no hayan accedido plenamente a la jurisdicción del Estado, por no haberse garantizado su derecho a contar con intérpretes o defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura y que dicha circunstancia les haya impedido defenderse correctamente al no haber tenido conocimiento y una comunicación clara y expedita con su defensor.	No incluye el delito de homicidio en razón de parentesco. Limita el acceso a la amnistía cuando una persona sea reincidente respecto del delito por el que ha sido imputada o sentenciada. Frente a los delitos incorporados en el catálogo de prisión preventiva oficiosa del artículo 19 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Deja a interpretación del juez aquellos casos que están dentro del catálogo de delitos previstos con prisión preventiva oficiosa.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Amnistía del estado de Hidalgo.

Tabla 10. Aspectos referentes al caso del Estado de México.⁴⁹

Aspectos positivos	Aspectos negativos
Hace uso de la perspectiva de género al dar amnistía a mujeres privadas de su libertad por los delitos de aborto, uso excesivo de legítima defensa y a quienes por coacción por sus parejas o familiares fueron obligadas a cometer algún delito.	No contempla reparación del daño, ni ningún tipo de acción contra quienes hayan fabricado delitos o cometido violaciones a derechos humanos que hayan derivado en la prisión injusta de personas.
Contempla la amnistía para personas en situación de vulnerabilidad, como personas indígenas, personas adultas mayores en situación de pobreza.	No contempla ningún programa de reinserción social para las personas que sean liberadas.
Otorgará amnistía a personas defensoras de su territorio, bosques, recursos naturales o sus usos y costumbres, lo que otorgará libertad a los denominados presos políticos. Permitirá el análisis de casos en donde se presuma que existió fabricación de delitos, fallas en el debido proceso, tortura u otras violaciones a los derechos humanos durante el mismo.	
Es más operativa que la ley pues la mayoría de los casos pasarán directamente al poder judicial sin tener que ser revisados por una comisión.	

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Amnistía del Estado de México.

⁴⁸ Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. "Decreto número 409 que expide la ley de amnistía". Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, TOMO CLIII, Número 29, 20 de julio de 2020.

⁴⁹ Periódico Oficial del Estado de México. "Decreto número 229 que expide la ley de amnistía". Periódico Oficial del Estado de México, TOMO CCXI, Número 3, 5 de enero de 2021.

Tabla 11. Aspectos referentes al caso de Sinaloa ⁵⁰

Aspectos positivos	Aspectos negativos
<p>Prevé más supuestos en los cuales las personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas puedan acceder al beneficio de la amnistía.</p> <p>Contempla el beneficio por el delito que hayan cometido por defender su tierra, agua, bosques y selvas o que se encuentren en situación de pobreza o vulnerabilidad, por exclusión o discriminación, por temor fundado o por ser obligado por grupos de la delincuencia organizada, en comparación con la Ley federal.</p>	<p>No establece mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como mecanismos de verdad y reparación.</p> <p>No establece mecanismos o acciones para la reinserción social de las personas beneficiadas.</p> <p>En la exposición de motivos del decreto por el cual se expide la ley de Amnistía de Sinaloa, no menciona estudios sobre cuántas personas podrían llegar a obtener el beneficio.</p> <p>No prevé el delito por razón de parentesco en caso de que se trate del sujeto pasivo sea el producto, en cualquier momento de la preñez.</p> <p>Es parecida a la Ley Federal, por lo tanto no se destaca un estudio de fondo o de análisis de contexto de la entidad.</p> <p>Para los casos de delitos contra la salud, establece que debe de solicitarse una opinión, previa a la presentación de la solicitud de amnistía, a la Secretaría de Gobernación.</p> <p>No menciona una postura sobre la personas que se encuentran privadas de la libertad, bajo la figura de la prisión preventiva.</p> <p>En cuanto al delito de aborto la ley no prevé beneficio para los enfermeros, comadronas o familiares que hayan auxiliado a la interrupción del embarazo, únicamente prevé el beneficio a la mujer que de forma voluntaria aborte, y a los médicos y parteros o parteras, siempre y cuando este se haya realizado sin violencia y con consentimiento de la mujer.</p> <p>No establece el proceso que se seguirá para la amnistía, así como tampoco establece el plazo para que la Comisión resuelva una solicitud, únicamente establece las autoridades a intervenir (Fiscalía y la Comisión) y quienes pueden solicitar la amnistía (Fiscalía, a petición de persona interesada o de oficio; familiares y organismos defensores de derechos humanos).</p> <p>En cuanto a los delitos contra la salud, la ley únicamente prevé la posesión simple, mientras que la ley federal prevé otros supuestos que s la producción, transporte, tráfico, comercio, suministro, prescripción y la introducción y extracción del país, así como la siembra, cultivo y cosecha, para quienes tienen la actividad del campo como actividad laboral principal.</p>

Fuente: *Elaboración propia con base en la Ley de Amnistía del estado de Sinaloa.*

⁵⁰ Congreso del Estado de Sinaloa. "Expide Congreso Ley de Amnistía del Estado de Sinaloa". Congreso del Estado de Sinaloa, 11 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.congresosinaloa.gob.mx/expide-congreso-ley-de-amnistia-del-estado-de-sinaloa/>



a. Estudio de caso: Estado de México

El Estado de México publicó la Ley de Amnistía Local el 5 de enero de 2021 y los lineamientos para su operación el 5 de marzo siguiente. La aprobación de esta Ley responde, por un lado, al llamado para trabajar en leyes locales y ampliar el número de personas beneficiarias y, por el otro, al trabajo e impulso de las organizaciones y familias de personas privadas de la libertad en la entidad mexiquense que identificaron violaciones a derechos humanos en los casos de sus familiares y que vislumbraron en una ley de amnistía la posibilidad de obtener justicia.

Desde el comienzo de las discusiones en el Congreso local se hizo hincapié en la necesidad de que esta nueva legislación fuera un parteaguas para subsanar las deficiencias e injusticias que pudieran estar presentes en múltiples casos dentro del sistema de justicia, y cuyas víctimas son principalmente personas en situación de vulnerabilidad como mujeres, jóvenes, personas indígenas, luchadores sociales, entre otros.

Asimismo, se consideró necesaria debido a la sobrepoblación en los Centros Penitenciarios del Estado de México, que albergan a 30,000 personas privadas de la libertad cuando la capacidad de los 22 centros es de 13,000, esto representa casi el triple de su capacidad, por lo que las condiciones de hacinamiento, insalubridad y violaciones a derechos humanos que genera la sobrepoblación carcelaria motivaron el impulso de la Ley de Amnistía. Al igual que la Ley federal, el contexto de la pandemia de Covid-19 fue otro de los motivos para lograr su aprobación.

Con estos antecedentes, y a pesar de la resistencia de algunos diputados y diputadas, la Ley fue aprobada el 17 de diciembre de 2020 y publicada en la Gaceta de Gobierno tres semanas después. Este hecho fue relevante a nivel nacional por ser de las primeras leyes locales aprobadas y porque contempla más supuestos que la Ley de Amnistía federal. Asimismo, el sistema para su ejecución es directo con el poder judicial del estado, no a través de una comisión, por lo que se vislumbraba sería más operativa. Esta Comisión está conformada por 11 legisladoras y legisladores y tiene la obligación de pronunciarse en aquellos casos donde se presume que las personas privadas de la libertad sufren algún tipo de violaciones a derechos humanos o al debido proceso.

Los delitos que contempla la Ley del Estado de México y que no están previstos en la Ley federal, son los siguientes:

- Excesos de legítima defensa para mujeres y personas mayores de 65 años con enfermedad terminal o crónico degenerativa.
- Delitos contra la salud cometidos por mujeres por indicación de su cónyuge, concubinario o concubina, pareja sentimental, pariente consanguíneo o por

afinidad, o por temor fundado, así como quien haya sido obligado por grupos de la delincuencia organizada a cometer el delito.

- Delitos imputados a personas indígenas o campesinas por defender legítimamente su tierra, recursos naturales, bosques o sus usos y costumbres.
- En cuanto al delito de robo, considera más supuestos:
 - Robo simple y sin violencia.
 - Robo con violencia, bajo determinadas circunstancias como ser primo delinciente, no haber causado lesiones o la muerte a las víctimas, no haber utilizado armas de fuego y pagar la reparación del daño a la víctima u ofendido.
- Otros delitos en los que el imputado haya sido víctima de violaciones a derechos humanos o al debido proceso.

En cuanto a la operatividad, como se menciona en párrafos anteriores, una de las principales diferencias con la Ley federal recae en que la del Estado de México establece que será el Poder Judicial el que recibirá y resolverá las solicitudes sin tener que pasar previamente por una comisión, a excepción de aquellos delitos en los que haya violaciones a derechos humanos o al debido proceso.

Este último punto cobra especial relevancia en al contrastarse con la Ley federal, ya que a un año de la aprobación de esta Ley ninguna persona ha sido liberada y, según lo observado hasta ahora, se debe principalmente al poco trabajo realizado hasta ahora por la comisión; la inexistencia de esta figura en la amnistía local promete hacer más operativo el funcionamiento de la ley mexicana. Y a pesar de los obstáculos que aún presenta en su implementación, a dos meses de su entrada en funcionamiento ya se tienen resultados.

En este sentido, de acuerdo a datos oficiales, se han recibido un total de 460 solicitudes de amnistía, y a pesar de ser muy pocas aún, ya se cuenta con tres personas liberadas. De acuerdo con información del Poder Judicial del Estado de México, publicada el 26 de marzo de 2021, se anunció la liberación de Juan N, a quien se le otorgó la primera amnistía y a quien se había procesado por el delito de

robo con violencia sin lesiones. De las otras dos personas liberadas no se tiene mayor información al momento.

Sobre los obstáculos reportados, se tiene registro de que el motivo para negar la amnistía y desechar las solicitudes más recurrente es la negativa de los jueces a solicitar a la Fiscalía General del Estado de México la constancia de primo delinciente del solicitante, siendo que están facultados a realizarlo si es necesario. Las personas juzgadoras a las que les es turnada la solicitud de amnistía dicen no estar facultadas para solicitar a la Fiscalía estatal la constancia de delincuentes primarios (requisito indispensable para ser beneficiario), por otro lado si es el solicitante quien solicita directamente la constancia la Fiscalía, esta responde que es el Juez quien debe solicitarla.

Al respecto, los lineamientos de la Ley son claros y señalan en su artículo 6, fracción IX, que:

“corre a cargo del promovente acreditar fehacientemente los extremos de su acción, para el caso de solicitar que se integren los documentos y/o constancias que no estén a su alcance por no estar facultados para obtenerlos, deberá precisar la institución o lugar en que se encuentren; el órgano jurisdiccional cuando lo considere pertinente, podrá solicitar en vía de colaboración a las autoridades administrativas y jurisdiccionales competentes la información que requiera.”

Otro motivo recurrente para negar la amnistía se ha encontrado en los casos que son acompañados por organizaciones defensoras de derechos humanos. El artículo 6, inciso IV, de los lineamientos de la Ley, establece que

“en el caso de que la solicitud sea presentada por organizaciones u organismos públicos defensores de derechos humanos, el escrito de solicitud deberá ser firmado por la persona titular o el representante legal del mismo, quien deberá adjuntar su documento oficial de identidad y el documento que acredite que la organización se encuentra certificada, registrada y que fue creada sin fines de lucro”.

Sin embargo, varias solicitudes han sido rechazadas con el argumento de que sus defensores (las organizaciones defensoras de derechos humanos) no acudieron a protestar el cargo cuando, según los lineamientos, sólo se solicita la protesta a los defensores públicos.

Estos dos motivos para rechazar las solicitudes se han observado de manera reiterada en varias solicitudes. Es desafortunado que a pesar de tratarse de situaciones meramente administrativas, esto significa que las personas no estén siendo beneficiadas.

De manera preocupante se ha observado un tercer motivo. La Ley señala que la persona solicitante deberá pagar la reparación del daño a la víctima u ofendido para garantizarles acceso a la justicia, pero se ha observado que se determinan montos que no son proporcionales al delito cometido. Esto resulta un obstáculo debido a que muchas de las personas que se encuentran privadas de su libertad fueron criminalizadas por su situación de vulnerabilidad. En este sentido, sería imposible que alguien que cometió un delito de robo de hambre, una mujer obligada a vender droga, o una persona indígena que vive en condiciones de pobreza, puedan pagar grandes cantidades de dinero por reparación del daño moral para acceder a la amnistía, aun cuando el delito por el que fue procesado sea menor. Como ejemplo, identificamos el caso de de una persona procesada por el delito de robo en grado de tentativa, robando \$185.00 pesos y una sandía, que aunque tiene la agravante de haberse cometido con violencia, se le fijó un monto de \$86, 880.00 (ochenta y seis mil ochocientos ochenta pesos 00/100 m.n) por reparación del daño moral en favor de la víctima, aún cuando incluso se le otorgó el perdón a la persona imputada.

Desde el Observatorio de Amnistías, reconocemos que la aprobación de la Ley de Amnistía del Estado de México marca un precedente importante para otros estados de la República, y es un paso importante para la justicia social de aquellas personas que viven privadas de la libertad. No obstante, estas deben operar de manera eficiente para que no resulte en una simulación como hasta ahora ha sido la Ley Federal. En este sentido, es un buen indicio que, en el Estado de México, ya cuente con al menos tres personas beneficiarias, y exhortamos al Poder Judicial a revisar la actuación de las personas juzgadoras para solventar las trabas procesales citadas anteriormente.



4. La amnistía pendiente: la promesa de construcción de paz

“Merecemos un trato justo, también me pongo empático con las personas ofendidas, pero no todos somos culpables, la justicia no es bien impartida por los servidores públicos”.

Testimonio anónimo de la hermana de una persona privada de la libertad

De aplicarse efectivamente, la Ley de Amnistía puede representar una vía para liberar a personas que han sido encarceladas injustamente y a quienes el sistema mexicano les ha fallado. Esta Ley tiene un profundo sentido de justicia social y, además, prometía ser una medida adicional para prevenir contagios y proteger la vida de las personas con motivo de la pandemia de Covid-19. Sin embargo, no debe dejar de señalarse que la actual Ley difiere en gran medida de lo prometido por el mandatario Andrés Manuel López Obrador durante su campaña presidencial. En 2017, el entonces candidato abogó por la adopción de una amnistía pensada como una herramienta para la construcción de paz, en el contexto de las altas tasas de violencia que ha vivido el país desde el inicio de la “Guerra contra las drogas” en 2006.⁵¹

Durante la campaña, se promovió una amnistía cuyos beneficiarios serían principalmente jóvenes que se habían visto forzados a unirse a grupos del crimen organizado por falta de oportunidades y que pertenecían a bajos mandos. Además, se enfatizó que las amnistías se apegarían a estándares internacionales de derechos humanos, pues no permitiría que se brindarían beneficios a personas que hubieran cometido violaciones graves de derechos humanos y se protegerían los derechos de las víctimas.⁵²

Las declaraciones del entonces candidato sucedieron en un evento de campaña celebrado en Quechultenango, Guerrero, uno de los estados que más han sufrido las consecuencias de la violencia, son ilustrativas del modo en que se enmarcó la promesa de amnistía en ese momento. En éste, López Obrador dijo que:

*“No [era] posible que [siguiese] este régimen de corrupción e impunidad. Vamos a empezar desde arriba para abajo. Vamos a hacer todo lo que se pueda para que logremos la paz en el país. Que no haya violencia... Si es necesario... vamos a convocar a un diálogo para que se otorgue amnistía, siempre y cuando se cuente con el apoyo de las víctimas, los familiares de las víctimas. No descartamos el perdón”.*⁵³

⁵¹ Luis Pablo Beauregard. “La campaña de López Obrador explica la amnistía” El País, 24 de abril de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/04/24/mexico/1524601360_109211.html

⁵² Ibid.

⁵³ Animal Político. “¿Amnistía a líderes de cárteles? Lo estoy analizando, para garantizar la paz, dice AMLO”. Animal Político, 3 de diciembre 2017. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/12/amlo-obrador-amnistia-carteles-narco/>

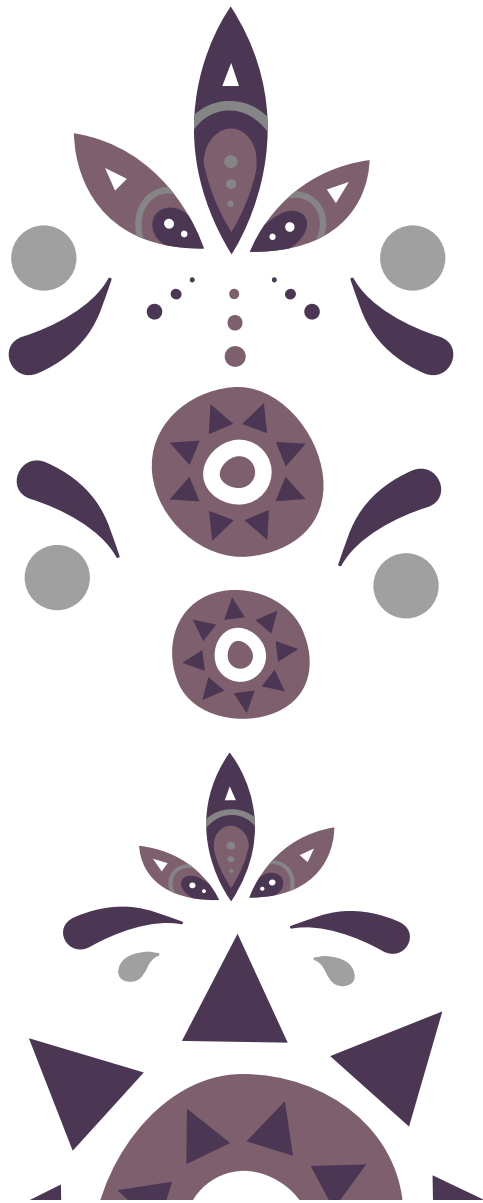


El lenguaje utilizado en la campaña presentaba a la amnistía como una herramienta útil para la construcción de paz en un contexto de violencia y como parte de una agenda de justicia transicional que pondría al centro a las víctimas y que buscaría atender el problema de impunidad generalizada en México. Este lenguaje fue replicado en el Plan Nacional de Paz y Seguridad, donde la actual administración reconoció que:

“Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares, frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos y habida cuenta de lo contraproducente y trágico... hay que considerar y debatir la necesidad de emprender un proceso de pacificación con las organizaciones delictivas y adoptar modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas, esto es, de leyes especiales para poner fin a las confrontaciones armadas y posibilitar el desarme y la entrega de infractores, garantizando sus derechos y ofreciéndoles reducciones de penas e incluso amnistías condicionadas al perdón de personas y colectividades que hayan sido afectadas, y proponiéndoles un cambio de vida” (Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 - 2024).⁵⁴

La Ley de Amnistía que fue eventualmente aprobada dista mucho de lo que se promovió en campaña. Si bien es un avance necesario ante una política punitivista por parte del Estado mexicano, para un proceso de pacificación y de justicia transicional se requerirá una ley de amnistía que contemple otro tipo de conductas, que incluya negociaciones entre los grupos en conflicto, reparación al daño, y sobre todo, que busque acercar a las víctimas de violaciones graves y masivas a la verdad y justicia.

Por ello, aprender de los actuales procesos de amnistía es de suma importancia. El Estado mexicano, desde la Administración Pública Federal, hasta los gobiernos locales, junto con los colectivos y víctimas de la violencia, así como organizaciones de la sociedad civil, tenemos mucho que aprender y mejorar de los actuales procesos de amnistía. Esto con la finalidad de alcanzar el objeto de las actuales leyes y para preparar el terreno con miras a un proceso que pueda acercarnos a la promesa de pacificación de la actual administración.



⁵⁴ Andrés Manuel López Obrador. “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 - 2024”. Transición México 2018-2024, p.11. Disponible en: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf

5. Conclusiones y recomendaciones para mejorar la implementación de la ley

“Todos esos casos (estar en prisión) de verdad no se los deseo a nadie”.

Testimonio anónimo de la hermana de una persona privada de la libertad



a. Conclusiones

En cada uno de los apartados de análisis se han llegado a conclusiones importantes respecto a la implementación de la ley y el funcionamiento de la Comisión de Amnistía, de la cual se encuentra a cargo la Secretaría Técnica y la Presidencia, ambas ocupadas por funcionarias de la Secretaría de Gobernación. Asimismo, de las obligaciones que le corresponden tanto al Congreso de la Unión, como al Consejo de la Judicatura Federal.

Estas conclusiones se presentan a continuación:

- El Congreso de la Unión ha sido omiso en cumplir con la obligación de realizar la revisión de los delitos previstos en la Ley de Amnistía. Esta revisión es muy importante que se realice dado que los beneficios de amnistía no solventan por sí solos las deficiencias de las políticas en el sistema de justicia en torno a esos delitos. Estos deben ser revisados de origen para evitar que las personas sigan siendo procesadas y privadas de la libertad injustamente. Aunado a ello, la temporalidad de la Ley impide que las personas que se encuentran en estos supuestos después de su publicación puedan acceder a sus beneficios.
- El Consejo de la Judicatura Federal cumplió cabalmente con la obligación de designar a los jueces que habrían de conocer los casos de amnistía. Adicionalmente, con motivo de la pandemia y por considerar que los beneficios de la amnistía podrían ayudar a despresurizar los centros penitenciarios y disminuir los riesgos de contagio, en especial salvaguardar la salud y la vida de las personas beneficiarias, consideró que serían atendidos como casos urgentes, por lo que nunca hubo una suspensión de actividades para estos casos. Desde el Observatorio de Amnistías estaremos pendientes de su trabajo ahora que finalmente le serán turnados los primeros casos otorgados por la Comisión.
- Celebramos la aprobación de leyes de amnistía en cuatro entidades federativas: Estado de México, Hidalgo, Sinaloa y Tlaxcala. No obstante, el resto de los Congresos estatales han sido omisos en legislar leyes de amnistía locales que puedan extender los beneficios de la amnistía a sus entidades. Es importante que se de esta armonización para que todas las personas que se encuentren en condiciones similares a los supuestos previstos en la Ley federal puedan acceder a los mismos beneficios, partiendo del piso mínimo establecido en la Ley de Amnistía.



Adicionalmente, la Secretaría de Gobernación ha incumplido su obligación de promover la adopción y armonización de la Ley de Amnistía en los Congresos locales, puesto que no se han realizado acciones al respecto de acuerdo a la información proporcionada por la misma dependencia.

- Respecto al trabajo de la Comisión, se celebran los pequeños avances y que por fin fueron dictaminadas como procedentes las primeras solicitudes de amnistía. No obstante, la dilación de casi un año para lograr la procedencia de los primeros expedientes, nos llevan a concluir que estos avances son prácticamente inexistentes o representan un mínimo de acciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a la Ley. Para ello, profundizamos en las omisiones percibidas a continuación:
 - Ha existido una dilación injustificada en la implementación de la Ley por parte del Ejecutivo y, posteriormente, la Comisión de Amnistía. Esta tardanza la observamos para emitir el Acuerdo de creación de la Comisión y, consecuentemente, para la

emisión de los Lineamientos. Hoy en día esta dilación se observa en la inconsistencia de las sesiones de la Comisión de Amnistía y en la extensión injustificada a 6 meses que se acaba de otorgar para resolver las solicitudes a pesar de que el país ya no se encuentra en los picos de la pandemia y ya está en ejecución el plan nacional de vacunación contra la Covid-19.

- La Comisión de Amnistía no cumple con los estándares para el acceso a la información pública respecto a la ejecución de la Ley y el funcionamiento de la Comisión. No da de manera consistente y regular información desglosada, accesible y adecuada respecto a las solicitudes y el estado en el que se encuentran.
- No existe una difusión adecuada de la Ley de Amnistía. La publicación de la Ley en el Diario Oficial de la Federación, su difusión en redes sociales y en el sitio web de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación no son adecuadas ni dirigidas a la población objetivo y posibles beneficiarias de la Ley. Asimismo, se anunció el envío de posters y dípticos hasta marzo de 2021, a casi un año de la publicación de la misma.
- La Comisión de Amnistía fue omisa en traducir y difundir la Ley de Amnistía en Lenguas Indígenas. Las traducciones anunciadas por la Secretaría de Gobernación no se encuentran disponibles, incluso se contradicen con información dada por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas respecto a que éstas apenas están en proceso de traducción.

En este sentido, celebramos la iniciativa que tuvo el Instituto Federal de Defensoría Pública para traducir la Ley y publicar en medios de comunicación culturalmente apropiados.

- No se cuenta con un plan de reinserción social para las personas que sean beneficiadas. Como es señalado en el cuerpo del presente informe, las acciones presentadas como tal por la Comisión de Amnistía no constituyen un programa post-penal para la reinserción de las personas al ser liberadas de prisión.



b. Recomendaciones

i. Recursos técnicos y humanos

Recursos humanos

En septiembre de 2020, el Observatorio de Amnistías realizó una solicitud de información pública con la finalidad de conocer el número de personas funcionarias públicas que trabajan en conjunto con la Secretaría Técnica de la Comisión de Amnistía.

Al respecto, la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Gobernación informó que se habían asignado a 12 personas, quienes al momento de la contestación estaban adscritas a la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia y a la Comisión para el Diálogo de los Pueblos Indígenas de México.⁵⁵ Con la información pública disponible,⁵⁶ se estima que la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia tiene 44 personas en nómina y la Comisión para el Diálogo de los Pueblos Indígenas de México cuenta con 21 personas, dando como total 65 funcionarios públicos de la Secretaría de Gobernación.

Lo anterior resulta relevante para comprender la falta de resultados de la Ley de Amnistía por dos motivos. En primer lugar, la Secretaría de Gobernación ha destinado a 18% del personal de nómina adscrito a las unidades antes mencionadas a una actividad adicional a las establecidas en sus atribuciones, puesto que en ningún momento se ha hecho mención sobre si estos funcionarios se dedican exclusivamente a las actividades para asegurar el correcto funcionamiento de la Comisión de Amnistía. En segundo lugar, el Observatorio de Amnistías ha detectado a través de la Cuenta Pública para el cuarto trimestre de 2020⁵⁷ que el presupuesto ejercido por ambas unidades responsables excede en un 55% el monto originalmente aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020. **Es decir, por cada 100 pesos aprobados al inicio del**

ejercicio fiscal, en realidad se gastaron 155 pesos.⁵⁸ En el caso particular de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, casi la totalidad del gasto excedente se destinó a la contratación de servicios personales.

Para el ejercicio fiscal 2020, la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia contaba con un monto aprobado de 12.5 millones de pesos y, al final del ejercicio, devengó 25 millones al final del 2020, equivalentes al doble del monto original. De los 12.5 millones de pesos adicionales, 11 millones se destinaron a la contratación de servicios, presumiblemente a la contratación de personal eventual para solventar las 18 atribuciones que le corresponden por reglamento⁵⁹ y la tarea adicional que representa llevar a cabo actividades en el marco de la Comisión de Amnistía. Lo anterior evidencia la necesidad de ampliar la plantilla de servidores públicos para la correcta observancia de la Ley de Amnistía.

Recursos presupuestarios

En la misma solicitud de información pública, el Observatorio de Amnistías requirió información concerniente a los recursos erogados o destinados, incluyendo recursos humanos, técnicos, de materiales o servicios, al funcionamiento de la Comisión de Amnistía. La respuesta del área de Transparencia hizo alusión únicamente al personal destinado para estos fines.

Al respecto, desde el Observatorio de Amnistías comprendemos que los tiempos presupuestales no permitieron ejecutar un proceso de planeación programática y presupuestal para asegurar el funcionamiento

⁵⁵ Portal Nacional de Transparencia. "Solicitud de información pública con folio 0000400228620." PNT, 14 de septiembre de 2020.

⁵⁶ Consulta elaborada en Plataforma Nacional de Transparencia, el día 15 de abril de 2021. [Información disponible en: https://consultapublicamx.inai.org.mx/](https://consultapublicamx.inai.org.mx/)

⁵⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Presupuesto de Egresos de la Federación (Avance del gasto a cuarto trimestre)". [Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Bases_de_datos_presupuesto/CSV/pef_ac01_avance_4t_2020.csv](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Bases_de_datos_presupuesto/CSV/pef_ac01_avance_4t_2020.csv)

⁵⁸ La información presupuestaria aquí presentada está en términos reales a precios de 2021.

⁵⁹ Art. 64 del Reglamento interno de la Secretaría de Gobernación. [Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019)

de la Comisión de Amnistía⁶⁰ desde sus inicios y que la decisión de destinar únicamente recursos humanos para tales actividades era la más factible en el corto plazo. Sin embargo, a un año de la entrada en vigor de la Ley de Amnistía, hemos detectado que esta situación no se ha modificado, pues no se identificó en el PEF 2021 algún programa presupuestario específico concerniente al otorgamiento de amnistías.

Adicionalmente, hemos encontrado que el presupuesto aprobado en el PEF 2021 para la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia y para la Comisión para el Diálogo de los Pueblos Indígenas de México es menor que el presupuesto aprobado en 2020 en términos reales: a precios de 2021, el presupuesto aprobado en 2020 para ambas adscripciones fue de 28.3 millones de pesos, mientras que el presupuesto programado para 2021 es de 26.8 millones de pesos.

Tabla 13. Dinámica presupuestal de las unidades con personal destinado para el Funcionamiento de la Comisión de Amnistía

Unidad responsable	Monto aprobado en PEF 2020	Monto devengado en 2020 (B)	Monto aprobado en PEF 2021 (C)	Monto devengado en 2020 como porcentaje del monto aprobado en 2020 (B/A*100)	Monto aprobado en 2021 como porcentaje del monto devengado en 2020 (C/B*100)
Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México	15,839,511.43	18,895,032.46	14,942,762.00	119.29%	79.08%
Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia	12,497,616.60	25,082,966.63	11,879,487.00	200.70%	47.36%
Total	28,337,128.03	43,977,999.09	26,822,249.00	155.20%	60.99%

Pesos. Términos reales (2021=100)

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación (Avance del gasto a cuarto trimestre).

Idealmente, en un escenario en el cual la SEGOB habría llevado a cabo un proceso de planeación presupuestal para la Comisión de Amnistía y aún sin haber etiquetado recursos específicos para estos fines, el monto aprobado para ambas instancias para el ejercicio de 2021 representaría por lo menos el 100% del monto devengado durante 2020. No obstante, de acuerdo con lo mostrado en la tabla 13, el monto aprobado en 2021 para ambas unidades representa el 60.99% de lo gastado durante el año anterior —siendo aún menor únicamente si consideramos el monto aprobado para la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia—. Es decir, **la Secretaría de Gobernación proyectó que las unidades responsables gastarían menos recursos en comparación al año anterior para llevar a cabo el mismo número de actividades.**

Si bien estas cifras variarán conforme el ejercicio 2021 transcurra, en síntesis, estas tendencias sugieren que la asignación de recursos para propósitos de la Comisión de Amnistía no es una prioridad de política pública, sino una actividad que deberá desa-

⁶⁰ La discusión presupuestal para 2020 se llevó a cabo durante el último trimestre del año anterior, mientras que la promulgación de la Ley y del Reglamento sucedieron durante el segundo trimestre del 2020.

rollarse con recursos extraordinarios cuya disposición dependerá en buena medida de las decisiones de los titulares de las unidades aludidas, su capacidad de negociación para obtener mayores recursos presupuestales y de la carga laboral del personal asignado. Por lo anteriormente expuesto, **desde el Observatorio de Amnistías urgimos a la titular de la Secretaría de Gobernación y a las unidades responsables que lleven a cabo un proceso de planeación con la finalidad de cuantificar y demandar en los ejercicios venideros los recursos presupuestales necesarios para garantizar el correcto funcionamiento de la Comisión de Amnistía.**

En lo tocante a los recursos humanos canalizados para el funcionamiento de esta Comisión, también **recomendamos enérgicamente que las personas funcionarias públicas designadas a que desempeñan actividades para la Comisión de Amnistía dediquen sus labores exclusivamente a este fin.** Adicionalmente, la **Comisión deberá realizar una evaluación de las necesidades en materia de recursos humanos, tecnológicos y organizacionales para solventarlas y así poder tramitar en tiempo y forma todas las solicitudes ingresadas.**

ii. Periodicidad de la comisión

En sus términos actuales, la legislación que regula las dinámicas de la Comisión de Amnistía no establece periodicidad alguna para la celebración de las reuniones para deliberar sobre los expedientes de su conocimiento.⁶¹ De hecho, la reglamentación vigente establece que la presidencia de la Comisión de Amnistía será quien convoque a sesión a través de la Secretaría Técnica, dejando a su criterio la decisión sobre cuándo la Comisión se reunirá.

A un año de promulgación de la Ley de Amnistía, la Comisión ha sesionado únicamente en tres ocasiones, siendo la primera dedicada a su instalación y a la aprobación de los Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía. La ausencia de pautas claras sobre la regularidad de las sesiones resulta perjudicial para las personas que buscan el beneficio de la amnistía, pues existe la posibilidad de que su solicitud no sea atendida dentro de los cuatro meses posteriores a su envío y que sea considerada como resuelta en sentido negativo antes de ser siquiera discutida.⁶²

Organizacionalmente, la irregularidad y los largos periodos entre sesiones —hasta ahora, con duración entre

tres y cuatro meses— dificultan el establecimiento de rutinas de trabajo e impide el fomento de los aspectos que contribuyen a la conformación de una inteligencia organizacional, concerniente al tratamiento de la información que llega mediante las solicitudes de amnistía y a la forma en la que las instituciones integrantes de la Comisión toman decisiones al respecto, impactando en la calidad de las determinaciones.

Por lo anterior, **el Observatorio de Amnistías insta a la revisión del artículo 5 de la Ley de Amnistía y al Décimo de los Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía, con miras al establecimiento de reuniones periódicas mensuales a fin de evitar el rezago en la atención de las solicitudes ingresadas.**

A la par de la implementación de las sesiones mensuales, será indispensable priorizar la atención de aquellas solicitudes con mayor antigüedad respecto a la fecha de presentación para garantizar una respuesta justificada a las personas privadas de la libertad sobre el sentido de la resolución de su expediente para evitar vulnerar sus derechos, por lo que se recomienda un modelo de gestión de las solicitudes del tipo primeras entradas-primeras salidas.⁶³



⁶¹ Portal Nacional de Transparencia. "Solicitud de Información Pública con folio 0000400228620". PNT, 14 de septiembre de 2020.

⁶² Artículo Tercero del Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía, publicado el 18 de junio de 2020.

⁶³ Este modelo, importado de la gestión de inventarios en las empresas privadas, tiene como finalidad hacer que los asuntos pendientes sean los de reciente ingreso.

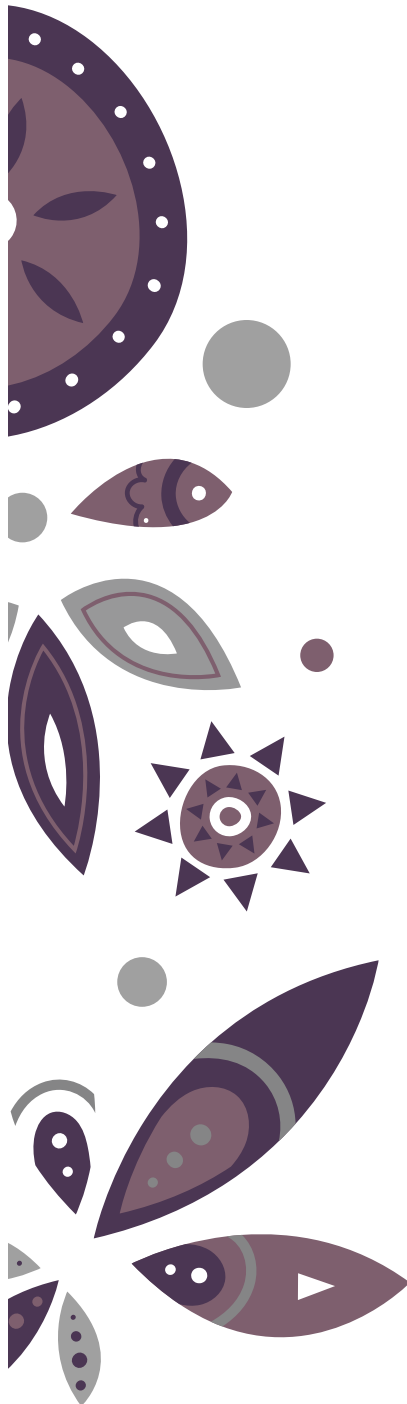
iii. Expertise para resolver casos

La Comisión de Amnistía se encuentra integrada por las y los titulares de distintas instituciones de la Administración Pública Federal. Asimismo, se nombraron como suplentes a personas que ocupan una plaza de alto nivel en la toma de decisión. En el caso de la Secretaría Técnica de la Comisión de Amnistía, esta recae en la titular de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación.

Al respecto, la conformación de expedientes y resolución para la declaración de procedencia o improcedencia de los beneficios de amnistía contenidos en la Ley, requieren que las personas que trabajan al interior de la Comisión en la integración de los expedientes y propuesta de resolución cuenten con la experiencia y conocimientos necesarios para la determinación de estos casos. Esto cobra relevancia en ciertos casos específicos, como el delito de sedición, en el que de conformidad con el artículo 3, segundo párrafo, de la Ley de Amnistía, en el caso de las personas que soliciten los beneficios por este delito o porque hayan invitado, instigado o incitado a su comisión, 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, la misma Comisión de Amnistía deberá solicitar una opinión previa a la Secretaría de Gobernación. De lo anterior se infiere que se debe de dar una opinión técnica especializada, y la Ley omite especificar qué área de la Secretaría de Gobernación deberá realizar dicha determinación.

Por estas razones, y como se señaló en párrafos anteriores, el Observatorio de Amnistías solicitó información sobre la conformación de la Comisión de Amnistía, los recursos humanos con los que contaba para su desempeño y, en específico, cuál era la experiencia o el perfil de las personas a cargo de solicitar la información, integrar los expedientes y proponer una resolución de los expedientes por el delito de sedición. Al respecto, la Secretaría de Gobernación no especificó mayores detalles sobre el personal y, en relación con el delito de sedición, señaló que no se habían recibido solicitudes y - si es que llegaban - serían turnadas al área correspondiente. Esto sin especificar qué área ni el perfil de las personas que lo realizarían la opinión técnica.

Ahora bien, respecto a las 12 personas designadas para el funcionamiento de la Comisión, estas personas se encuentran adscritas a la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia y a la Comisión para el Diálogo de los Pueblos Indígenas de México. En este sentido, se desconoce los perfiles de las personas que realizan estas labores. Ante esto, desde el Observatorio de Amnistías hacemos un llamado a que la Comisión de Amnistía detalle los perfiles del personal que se encuentran elaborando los expedientes y especifique quienes serán las personas encargadas de emitir las opiniones técnicas correspondientes en los casos que lo solicite la ley, como el delito de sedición.



iv. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

El Observatorio de Amnistías ha constatado la dificultad para acceder a la información relacionada con el quehacer y los resultados de la Comisión y con las solicitudes que a ésta han llegado desde su creación. Hasta el momento, la información que ha sido proporcionada por la Secretaría de Gobernación se encuentra dispersa en boletines de prensa, decretos y acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, en las presentaciones hechas durante la conferencia matutina del titular del Ejecutivo y en solicitudes de información presentadas por la ciudadanía.

La falta de información y de explicaciones sobre el ejercicio de la Comisión de Amnistía compromete dos de los tres pilares de la rendición de cuentas:⁶⁴ la información y la explicación de los actos de gobierno. En primer lugar, la ausencia de esfuerzos encaminados a la consecución de la transparencia proactiva se traduce en el desconocimiento del ejercicio real de sus atribuciones, de los criterios de decisión y de la información que la Comisión pondera para la toma de decisiones. En la praxis, esta situación vulnera el derecho de la ciudadanía a recibir información. En segundo término, lo estipulado en el artículo 3, de la Ley de Amnistía —la consideración de una solicitud como improcedente si la persona solicitante no ha recibido notificación alguna en un plazo máximo de cuatro meses— atenta contra el derecho a recibir una explicación por parte de la autoridad sobre las decisiones que esta toma.

Actualmente, la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia cuenta con una sección de su sitio dedicada a la Ley de Amnistía,⁶⁵ pero sus alcances están limitados al repositorio de los formatos para solicitar la revisión del expediente y la difusión de la Ley de Amnistía mediante infografías. Si bien estos propósitos son positivos para la socialización de la ley, en el Observatorio de Amnistías consideramos que esto no es suficiente para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Ante esta situación, **el Observatorio de Amnistías hace un llamado para que el micrositio actualmente habilitado expanda sus alcances hacia la publicación de, al menos, los siguientes aspectos:**

- La publicación de la legislación vigente que coadyuva a la observancia de la Ley de Amnistía
- Las convocatorias, calendarios de reuniones, actas y documentos derivados de las sesiones
- La información y estadísticas correspondiente a las solicitudes recibidas (fechas de ingreso, status del proceso, sentido de la resolución, de entre otros)
- La información relacionada con los recursos presupuestales, humanos, materiales y tecnológicos con los que se dispone para su funcionamiento
- Las estadísticas concernientes a la población potencial y la población beneficiaria de este esfuerzo, las cuales deberán visibilizar aspectos tales como identidad sexo-genérica, autoadscripción a pueblos indígenas, situación socioeconómica y situación jurídica.
- El acceso o hipervínculo al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Gobernación para reportar posibles faltas cometidas por las personas funcionarias públicas.
- La información y datos de contacto de las instancias en las cuales se pueden interponer recursos de revisión sobre las resoluciones de la Comisión.

Asimismo, el Observatorio de Amnistías urge que **la Comisión de Amnistía sustente y fundamente sus resoluciones, así como para que de conocer la justificación de sus decisiones a las personas solicitantes mediante una comunicación oficial de forma física o electrónica, independientemente del sentido de la fecha en que las solicitudes de amnistía hayan sido presentadas.**

⁶⁴ Andreas Schedler propone que el concepto de rendición de cuentas descansa en tres pilares: la información pública, la justificación de los actos de gobierno y la sanción en caso de que se incurra en faltas durante el ejercicio de los funcionarios públicos. Andreas Schedler. "¿Qué es la rendición de cuentas?". IFAI, 2004. Disponible en: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>

⁶⁵ Para mayor detalle, consultar: <https://justicia.segob.gob.mx/es/UASJ/home#Leyamnistia>.

v. Programas de reinserción social

En el instante en que una persona es liberada las autoridades gubernamentales tiene la responsabilidad de restablecer sus derechos. Por ello, consideramos que a partir de las solicitudes recibidas por la Comisión de Amnistía es preciso realizar un estudio sociodemográfico de las personas que podrían ser beneficiadas con el objetivo de identificar las necesidades, capacidades y los lugares de origen y de posible retorno.

A partir de los resultados del análisis se propone la creación de un plan de regreso a casa acorde con las necesidades detectadas y en el que de manera inmediata se restablezcan los siguientes derechos:

- **Derecho a la Identidad**

- Entrega inmediata de documentos que faciliten su identificación oficial.

- **Derecho a la Movilidad**

- Garantizar la movilidad del centro penitenciario a la vivienda para facilitar el regreso a su lugar de procedencia.

- **Derecho a la Alimentación**

- Asegurar la dotación de insumos básicos y/o la canalización de las personas a comedores comunitarios que brinden servicios en tiempos de pandemia.

- **Derecho a la Salud**

- Atención inmediata en las dependencias de salud gubernamentales para las personas recién liberadas y sus familiares directos, y en caso de que resulten positivos dar atención médica.
- Entrega de insumos básicos de limpieza personal: es indispensable para su autocuidado y el impacto en la salud pública el brindar acceso a servicios básicos de higiene.
- En el caso de personas con uso problemático de sustancias se deberá dar seguimiento y atención médica especializada con perspectiva de reducción del daño.

- **Derecho a la Vivienda:**

- Facilitación expedita de albergues o casas de medio camino para quien no tenga acceso a una vivienda.

Para lograr la implementación de estas medidas es necesario que diversas autoridades estén involucradas, como es el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Salud, el Instituto Nacional Electoral, el Poder Judicial, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, entre otras.

Por ello, se recomienda que se involucre a la Comisión Intersecretarial para la Reinserción Social y servicios post-penales, y que esta sesione de manera extraordinaria para que desde ahí se logre un trabajo coordinado entre varias instancias de gobierno.



vi. Vinculación con mecanismos de verdad, justicia y/o reparación

La Ley de Amnistía prevé para algunos supuestos que las personas puedan acceder a ella con motivo de violaciones a sus derechos humanos durante el proceso penal. Tal es el caso de las personas indígenas, a quienes la ley contempla podrán acceder por cualquier delito cuando “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”.⁶⁶

En este sentido, el Observatorio de Amnistías ya ha recomendado en el documento “Ley de Amnistía en lo local: Recomendaciones para la justicia social”,⁶⁷ la necesidad de que las y los servidores públicos encargados de ejecutar las leyes de amnistía puedan dar vista a las instancias correspondientes en los casos donde se detecten que existieron irregularidades - y por ende - violaciones a los derechos humanos de las personas solicitantes.

Esta sencilla acción iniciaría una cadena de procesos necesarios para acercar a las víctimas a la verdad y la justicia por la violación al debido proceso, situación que en muchos casos los pudo poner en prisión de manera injusta. Asimismo, es una manera de realizar acciones tendientes a la no repetición, puesto que el hallar a las y los funcionarios que no realizaron diligentemente sus obligaciones y exigir rendición de cuentas impulsa a que estas acciones no se vuelvan a repetir en casos posteriores.

Para tal fin, el Observatorio de Amnistías recomendó a las legislaturas locales obligar directamente al órgano de ejecución a que éstos remitan a los organismos autónomos de derechos humanos, así como den vista a los órganos internos de control de las instituciones y - en su caso - a los órganos de procuración de justicia para que en los casos en donde se detecten estas violaciones al debido proceso u otros derechos sean investigados por las autoridades competentes.

En este sentido, la misma Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por ejemplo, podrá determinar si existió una violación a los derechos humanos y canalizar a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para que de este modo las víctimas también puedan acceder a una adecuada reparación integral del daño.

Si bien la Ley de Amnistía federal no contempla estas atribuciones, no debemos olvidar que todo el funcionariado público tiene la obligación de denunciar por escrito a la contraloría interna los actos y omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁶⁸ y que la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los obliga a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

⁶⁶ Artículo 1, fracción IV, de la Ley de Amnistía.

⁶⁷ Observatorio de Amnistía. “Ley de Amnistía en lo local: Recomendaciones para la justicia social”. Observatorio de Amnistía, 2020.

⁶⁸ Artículo 47, fracción XX, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



Anexo del Informe: Ley de Amnistía: un año de simulación

A continuación se presentan a detalle las iniciativas locales de leyes de amnistía. En este, se incluye el análisis de todos los estados, incluso aquellas que ya fueron aprobadas y publicadas

Estado	Número de iniciativas	Status en el que se encuentran	Características
Aguascalientes	1	Pendiente	<p>Establece un marco amplio para las personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas</p> <p>Prevé los delitos de aborto, robo simple y sedición.</p>
Baja California	1	Turnada a la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales.	<p>La iniciativa va más allá que la Ley de Amnistía federal, pues prevé un amplio margen para las personas que puedan llegar a ser beneficiadas por la amnistía.</p> <p>Prevé la creación de una Comisión Interdisciplinaria para fungir como el órgano encargado de vigilar y aplicar la ley de amnistía local y, como uno de los integrantes de la misma, da espacio para las OSC y la academia.</p>
Ciudad de México	4	En mesas de análisis de la Comisión de Derechos Humanos	<p>Todas las iniciativas prevén más supuestos para el beneficio de la amnistía, que la ley federal.</p> <p>Agrega más categorías de vulnerabilidad.</p>
Coahuila	3	Sin Noticias	<p>Una de las iniciativas prevé la amnistía únicamente a las mujeres que hayan abortado.</p> <p>Las otras dos, sólo prevén amnistía para los delitos de aborto, robo simple y sedición. Una de estas iniciativas prevé también para los delitos políticos.</p> <p>Sólo dos iniciativas prevén la creación de una comisión de amnistía.</p>
Colima	1	Turnada a todas las comisiones	<p>En el caso de esta iniciativa, se trata de una iniciativa para reformar a la Constitución local, ya que la Constitución local establece que únicamente se puede conceder amnistía para delitos políticos o delitos contra el Estado, que sean jurisdicción de la entidad.</p> <p>Esta reforma busca ampliar este beneficio a sus delitos de orden común.</p>

Estado	Número de iniciativas	Status en el que se encuentran	Características
Durango	1	Sin noticias	<p>La iniciativa solo contempla como delitos procedentes para la amnistía: delito de aborto, robo simple y sedición; además de delitos políticos.</p> <p>Amplía los supuestos para las personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas</p>
Estado de México	4	Publicada el 5 de enero de 2021	<p>La mayoría de las iniciativas (3) se presentaron por motivos ajenos al COVID-19.</p> <p>Una de ellas prevé la amnistía para los "falsos culpables."</p> <p>Dos de las iniciativas contemplan delitos adicionales a la ley federal.</p>
Guanajuato	1	Se rechazó	<p>La iniciativa contemplaba la amnistía para delitos de aborto, contra la salud, sedición, así como otros delitos como motín, contra el transporte público, etc.</p> <p>Para el caso de los delitos contra la salud, preveía la amnistía para quien produzca, transporte, trafique, comercie, suministre, posea, ya sea con el fin de cometer algunas de las conductas anteriores o la simple posesión, quien siembre, coseche o cultive, así como un marco amplio para quienes cometieron el delito estando bajo una situación de vulnerabilidad.</p>
Guerrero	1	Turnada a la Comisión de Justicia	<p>Contempla la amnistía para los delitos de aborto, contra la salud, robo simple y sedición, así como para los delitos contra la seguridad y el normal funcionamiento de las vías de comunicación y medios de transporte, así como delitos políticos.</p> <p>Para el caso de los delitos contra la salud prevé un amplio margen para las PPL que hayan realizado la conducta debido a su situación de vulnerabilidad.</p>
Hidalgo	1	Publicada el 20 de julio de 2020.	<p>La iniciativa sólo contempla el beneficio para los delitos de aborto, contra la salud, robo simple y sedición.</p> <p>Para el caso de los delitos contra la salud, prevé la amnistía para quien produzca, transporte, trafique, comercie, suministre, posea, ya sea con el fin de cometer algunas de las conductas anteriores o la simple posesión, quien siembre, coseche o cultive, así como un marco amplio para quienes cometieron el delito estando bajo una situación de vulnerabilidad.</p>

Estado	Número de iniciativas	Status en el que se encuentran	Características
Michoacán	1	Sin noticias	Sólo contempla los delitos de aborto, robo simple y violencia, sedición, además de que prevé a los delitos políticos.
Nayarit	2	Ambas fueron turnadas a la comisión de Justicia y Derechos Humanos.	Las iniciativas contemplan únicamente los delitos de aborto, robo simple y sin violencia y sedición. Ambas proponen la creación de una comisión para que determine la amnistía.
Nuevo León	1	En estudio en la Comisión de Puntos Constitucionales	La iniciativa prevé el beneficio para quienes hayan cometido el delito de aborto, robo simple y sin violencia y delito de sedición, además de que prevé como delito adicional el desorden público y la conspiración. Prevé la intervención de una Comisión y de la autoridad judicial. La iniciativa además de prever la ley de amnistía incluye también una reforma a su Constitución local, para poder conceder amnistía para los delitos de orden común, ya que la Constitución sólo permite la amnistía para los delitos políticos.
Oaxaca	7	Todas las iniciativas se encuentran en estudio por la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, solamente una se encuentra en estudios por comisiones unidas (Administración y Procuración de Justicia y la de Igualdad de Género.)	Todas las iniciativas prevén el delito de aborto como uno de los delitos para poder ser beneficiado por la amnistía. Solamente seis de las iniciativas contemplan el beneficio para los delitos contra la salud. Seis de las iniciativas contemplan al delito de robo. Cinco de las iniciativas contemplan al delito de sedición y homicidio en razón de parentesco como uno de los delitos a recibir el beneficio Solo tres de las iniciativas contemplan delitos adicionales a los previstos en la ley federal. Cinco de las iniciativas contemplan acciones o procesos para la reinserción social. Una de las iniciativas establece acciones para la reparación del daño.

Estado	Número de iniciativas	Status en el que se encuentran	Características
Puebla	2	Ambas se encuentran en estudio en la Comisión de Procuración y Administración de Justicia y en la Comisión de Seguridad Pública.	<p>Una de las iniciativas retoma los estándares mínimos establecidos en la ley federal.</p> <p>Una de las iniciativas contempla el beneficio de amnistía para las personas mayores de 60 años.</p> <p>Una de las iniciativas contempla que para las acciones de reinserción social se tomarán en cuenta las evaluaciones psicológicas y psiquiátricas</p> <p>Una de las iniciativas, prevé que, para ser beneficiario, se debe de cubrir una garantía económica por parte del imputado o procesado para la víctima.</p>
Quintana Roo	2	Ambas fueron turnadas a las Comisiones de Justicia y la de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria	<p>Las iniciativas son diferentes, una de ellas solo contempla el beneficio para los delitos de robo simple, sedición y delitos políticos. La otra contempla el beneficio para los delitos de aborto, contra la salud, robo simple, sedición y delitos políticos.</p> <p>Para la que prevé el beneficio para los delitos contra la salud prevé un marco amplio para las personas que se encuentren en una situación de vulnerabilidad.</p>
San Luis Potosí	2	<p>Ambas se encuentran en la comisión de Justicia, Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social , Derechos Humanos, e Igualdad y Género.</p> <p>(Se le dio prórroga para discutirla hasta el 20 de mayo 2021)</p>	<p>Contempla el beneficio para los delitos de aborto, homicidio en razón de parentesco, delitos contra la salud, robo simple y sedición, además de que también contempla el beneficio para las personas que hayan cometido delitos por culpa o por haya sido torturado al momento de su detención.</p> <p>Prevé un margen amplio para las personas que se encuentren privadas de su libertad por delitos contra la salud.</p> <p>Una de las iniciativas contempla a las personas que hayan sufrido tortura u otros tratos crueles al momento de su detención.</p>
Sinaloa	3	Publicada el 31 de marzo de 2021.	<p>Las iniciativas son restrictivas en cuanto a delitos contra la salud, ya que solamente prevé el beneficio para quienes estén PPL por narcome-nudeo, además de que prevé los supuestos.</p> <p>Preven más supuestos para las personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas.</p> <p>Dos de las iniciativas prevén delitos adicionales a la ley federal.</p>

Estado	Número de iniciativas	Status en el que se encuentran	Características
Tamaulipas	1	En estudio	<p>Únicamente contempla los delitos de aborto, robo simple y sin violencia y sedición; asimismo contempla como delito adicional: los delitos políticos.</p> <p>Prevé más supuestos para beneficiar a las personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas.</p>
Tlaxcala	1	Aprobada, más no publicada en su Periódico oficial	<p>Prevé la creación de una Comisión de Amnistía que resolverá las solicitudes.</p> <p>Prevé como delitos amnistiables el de aborto, robo simple y sin violencia; siempre y cuando la pena privativa no exceda los 5 años y el delito de sedición.</p>
Yucatán	1	En estudio en la Comisión de Justicia y Seguridad Pública	<p>La iniciativa únicamente contempla el beneficio para delitos de aborto, sedición y robo sin violencia, así como para los delitos políticos.</p> <p>En el caso de solicitar el beneficio por el delito de robo, se requiere el previo pago de la reparación del daño.</p> <p>Amplía los supuestos para las personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas.</p>
Zacatecas	1	Sin noticias	<p>La iniciativa contempla la amnistía para los delitos de aborto, robo simple, sedición y delitos políticos</p>



Observatorio
AMNISTÍAS