¿Amnistía o condena?:

El destino de las personas privadas de la libertad por delitos de drogas en México

DDHH

ELEMENTA

¿Amnistía o condena?

El destino de las personas privadas de la libertad por delitos de drogas en Mexico

Directora Ejecutiva:
Adriana Muro Polo

Directora de México:
Renata Demichelis

Equipo de Incidencia:
Olimpia Martínez
Natalia López

Diseño y diagramación:
Catalina Casasbuenas

DDHH
ELEMENTA

DDHH
ELEMENTA

INTRODUCCIÓN

Se cumplieron dos años de la entrada en vigor de la Ley de Amnistía, aprobada en abril de 2020 en el contexto de la emergencia sanitaria por Covid-19. Este instrumento jurídico fue impulsado con la finalidad de proporcionar a las personas privadas de la libertad por ciertos delitos, la restitución de sus derechos al reconocer un ejercicio desproporcionado del derecho penal en perjuicio de personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, exclusión, discriminación y otras interseccionalidades por las que están atravesadas. Es importante resaltar que, si bien la ley tiene un sentido de justicia social y se contempla dentro del proyecto de "pacificación" del país, su aprobación se aceleró para poder beneficiar a las personas privadas de la libertad que estuvieran en riesgo de contagiarse de Covid-19. Sin embargo, ninguna persona se vio favorecida durante el primer año de la aprobación de la ley, aun en condiciones de emergencia.

En el informe Ley de Amnistía: Un año de simulación realizado por el Observatorio de Amnistías se advirtieron algunos obstáculos, omisiones y falta de operatividad de la ley que están relacionados con el alcance y las limitaciones que tiene desde su origen: sólo aplica para delitos del fuero federal y excluye aquellos que conllevan prisión preventiva oficiosa. También ha señalado la lentitud, falta de voluntad política y transparencia con que la Comisión de Amnistía y la Secretaría Técnica de la Secretaría de Gobernación desempeñaron sus funciones durante el primer año de su promulgación.

Desde Elementa nos dimos a la tarea de monitorear la implementación de la ley particularmente en delitos menores de drogas. Nos enfocamos en conocer: cuántas solicitudes se presentaron, por qué modalidades, cuántas fueron admitidas, cuántas rechazadas, los motivos del rechazo y en general, cuál ha sido el proceso de análisis y dictaminación frente a estos delitos.

Específicamente, nos hemos encontrado con un proceso que ha sido lento, opaco y parcial. Los primeros avances de la implementación de la ley se reflejaron hasta febrero de 2021, prácticamente un año después de su entrada en vigor, cuando la Secretaría Técnica de la Comisión reportó vía Plataforma Nacional de Transparencia haber recibido 1,115 solicitudes de amnistías[1], de las cuales 760 eran por delitos contra la salud, lo que representa el 68% del total de las solicitudes realizadas, de este porcentaje no se nos brindó información sobre las modalidades del delito ni en cuántas se determinaron su procedencia. Desde que la Comisión de Amnistía empezó a sesionar con la finalidad de discutir los casos y determinar su procedencia, ha sido notoria su falta de celeridad y transparencia para facilitar información desagregada para conocer el impacto y los alcances que tiene la ley. Además, del número de personas privadas de la libertad por delitos de drogas que han sido beneficiadas por la Ley de Amnistía.

En Elementa consideramos relevante que sea de conocimiento público las características de las personas solicitantes de amnistía: quiénes son, por qué modalidades están privadas de su libertad, qué tipo de sustancias y cantidades traían consigo y algunas otras características que permitan conocer a profundidad los efectos que ha tenido la política prohibicionista y el uso desmedido del sistema de justicia penal en la sociedad mexicana. El análisis de los elementos subjetivos que prevé la Ley de Amnistía da cuenta de cómo en el contexto de la llamada guerra contras las drogas, se ha materializado una práctica sistemática de persecución y criminalización de delitos de bajo impacto que involucran al microtráfico o venta de drogas, propiciando una serie de violencias y violaciones a derechos humanos a personas que están en condiciones de desigualdad y vulnerabilidad.

[1]Natalia López y Adriana Muro. A paso lento y poco transparente: así va la implementación de la Ley de Amnistía en favor de las personas privadas de la libertad, Animal político. Disponible en https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/a-paso-lento-y-poco-transparente-asi-va-la-implementacion-de-la-ley-de-amnistia-en-favor-de-las-personas-privadas-de-la-libertad/ consultado el 23 de

El desfase en la información

¿Qué sabemos sobre los datos que presentan las autoridades competentes?

Los datos que presentamos a continuación parten de una revisión a los reportes por parte de: i) la Comisión de Amnistía a través de sus sesiones ordinarias, ii) el Subsecretario de Derechos Humanos, Alejandro Encinas, por medio de boletines informativos o durante las conferencias matutinas del titular del Ejecutivo y iii) la plataforma de transparencia. El análisis de estas tres fuentes de información arrojan una diferencia en los datos presentados, se trata de un contraste que pone en evidencia la falta de un criterio claro para sistematizar y documentar las solicitudes recibidas, así como una falta de transparencia en el manejo de los datos pues no se presentan de forma periódica ni en un formato homologado que permita darles seguimiento. En resumen, las autoridades correspondientes comunican datos diferentes y poco claros. Específicamente es engañosa la forma en que dejan a interpretación la publicación de los avances y resultados, pues entre la procedencia de una solicitud y la excarcelación existe un largo camino por recorrer ya que, la decisión final está en manos del Poder Judicial, pues es quien determina si la persona puede quedar en libertad o no y este proceso de toma de decisión puede extenderse a consideración del juez, sin tener certeza del tiempo de resolución. A continuación hacemos un balance cronológico de los distintos registros sobre la aplicación de la ley a nivel federal:

¿Amnistía o condena?

Diciembre 2021

El Subsecretario Alejandro Encinas, informó que, de 1,789 solicitudes de amnistía presentadas, 103 fueron procedentes, pero solamente 44 personas habían sido beneficiadas. No obstante, de éstas 44 personas, la Comisión determinó la procedencia legal, es decir, la excarcelación para 38[2], de las cuales 29 se encontraban privadas de libertad en el momento de haber recibido el beneficio y 9 estaban en libertad condicionada.

Enero 2022

Posteriormente, en enero de 2022, la Comisión de Amnistía reportó haber recibido un total de 1,840 solicitudes de amnistía, de las que 103 resultaron procedentes, y 38 personas se vieron beneficiadas, todas privadas de la libertad por delitos de drogas.

Abril 2022

En la sexta y última sesión ordinaria celebrada el 7 de abril de 2022, el Subsecretario Alejandro Encinas reportó que 64 solicitudes habían sido procedentes en dicha sesión de trabajo, asegurando que "el saldo [de resoluciones] es muy favorable, pues las que se han determinado como procedentes están ratificadas por autoridades judiciales"[3].

Mayo 2022

Finalmente, hasta el 3 de mayo de 2022 la Secretaría de Gobernación indicó que en total, 167 personas fueron beneficiadas por la ley y 79 personas habían sido puestas en libertad[4].

[2]Existe una diferencia sustancial entre la procedencia de una solicitud de amnistía y su determinación legal. En este caso eran 44 personas que presentaron su solicitud y habían calificado como procedentes. Pero finalmente, 38 personas obtuvieron su libertad, mientras que las 6 restantes fueron calificadas como no legales, dejando a salvo su derecho a agotar los recursos legales procedentes.
[3]Alejandro Encinas. Beneficiadas 64 personas privadas de su libertad en sexta sesión de la Comisión de Amnistía. Disponible en http://www.alejandroencinas.mx/home/beneficiadas-64-personas-privadas-de-su-libertad-en-sexta-sesion-de-la-comision-de-amnistia/
[4]Dalila Sarabia. A dos años de la Ley de Amnistía, solo 79 personas han sido liberadas y más de 600 están en espera, Animal político. Disponible en https://www.animalpolitico.com/2022/05/ley-de-amnistia-dos-anos-solo-79-liberados/ consultado el 16 de mayo de 2022.

De acuerdo con esta cronología, llama la atención que no existe claridad sobre el momento o el criterio que utiliza la Comisión de Amnistía para reportar avances, pues la periodicidad con la que se reúne tampoco obedece a un plazo establecido. De hecho, a junio de 2022 se han llevado a cabo solo seis sesiones ordinarias en dos años para analizar la procedencia de las solicitudes recibidas, desde Elementa quisimos recopilar lo que ha sucedido en cada sesión, resumiéndolo en el siguiente cuadro[5]:

	Primera Sesión Ordinaria	Segunda Sesión Ordinaria	Tercera Sesión Ordinaria	Cuarta Sesión Ordinaria	Quinta Sesión Ordinaria	Sexta Sesión Ordinaria
Fecha	23/06/2020	21/12/2020	29/03/2021	28/06/2021	17/12/2021	7/04/2022
Número de solicitudes sesionadas	**0**	**181**	**207**	**180**	**151***	**0**
Número de solicitudes procedentes	**0**	**0**	**38**	**9**	**103**	**64**
Número de solicitudes improcedentes	**0**	**181**	**169**	**171**	**48***	**0**
Número de personas beneficiadas	**0**	**0**	**38**	**9**	**55**	**64**

Las **solicitudes procedentes** son las que cumplen con alguno de los elementos subjetivos de la ley y han sido aprobadas por la Comisión de Amnistía.

Las **personas beneficiadas**, según lo reportado por la Comisión de Amnistía, son a quienes se les ha aprobado su solicitud. Es de decir, están en proceso de excarcelación.

Las **personas excarceladas** son quienes ya obtuvieron su libertad por medio del beneficio de amnistía.

[5]La tabla es elaboración propia con datos contenidos en los boletines emitidos por la Segob en cada sesión ordinaria y en el Informe Anual sobre Amnistías que presentó la Secretaría Técnica al Congreso de la Unión en agosto de 2021.
**En la quinta sesión se puede ver claramente cómo la procedencia no es lo mismo que el beneficio de excarcelación para personas privadas de la libertad.
*En este caso en específico, solo se contaba con el dato de solicitudes procedentes y personas beneficiarias, es decir, se hizo un cálculo manual.

DDHH
ELEMENTA

Como podemos observar, no existe una metodología clara y formatos homologados para presentar avances y resultados, provocando confusión en cuanto al número de personas beneficiadas y excarceladas que responden a dos momentos distintos del proceso de amnistía.

En conclusión, debemos señalar que existen inconsistencias y confusión en los datos presentados por la Comisión —tanto en sus sesiones ordinarias como en las respuestas a las solicitudes de información que enviamos— no sólo por una diferencia numérica, sino porque no cumplen con la claridad, accesibilidad, calidad y periodicidad que deberían tener. Además los resultados que se han alcanzado hasta ahora no responden ni son consecuentes con las necesidades de las personas privadas de la libertad que desean acceder a este beneficio. **Si tomamos como referencia el último dato que reportó la Comisión, en su último boletín oficial, de 167 personas beneficiadas "como un gran logro", en realidad simboliza apenas el 6.7% del total de solicitudes presentadas tomando como base las 1,840 que reportó en enero del presente año.**

Armonización legislativa ¿cómo van los estados en el diseño de leyes locales?

La entrada en vigor de la Ley de Amnistía a nivel federal en 2020 sienta un precedente muy importante para el reconocimiento de medidas de reparación y puede abrir el camino hacia un proceso de pacificación, pues permite que, a personas privadas de la libertad en condiciones de vulnerabilidad, discriminación y violencia, se les restituya su libertad y también se les garantice la reparación del daño y la reinserción como parte de las medidas de no repetición.

Para que la amnistía pueda consolidar su objetivo y alcance es necesario que se cumpla con lo estipulado en el segundo transitorio que establece que, a través de la Secretaría de Gobernación, los gobiernos y legislaturas de las entidades federativas deben expedir leyes de amnistía a nivel local por la comisión de delitos previstos en sus respectivas legislaciones que sean similares a los que se consideran en la ley federal. Lo anterior es fundamental para garantizar la restitución de la libertad de miles de personas que se encuentran en la cárcel por delitos del fuero común como los delitos de narcomenudeo de sustancias psicoactivas.

DDHH
ELEMENTA

Al respecto, ASILEGAL ha señalado que con la armonización legislativa de la Ley de Amnistía a nivel local, se podría beneficiar a 20,502 personas privadas de la libertad en los fueros locales. De este total, ha identificado a 4,041 posibles benefiaciaros por posesión simple: 2,014 corresponden a delitos por posesión con fines de comercio o suministro de drogas, 1,770 por el delito de producción, transporte, tráfico, comercio y suministro, el resto se distribuye entre el delito de aborto, robo simple y delitos contra la seguridad pública o seguridad del Estado[6]. Esta aproximación evidencia el impacto que puede tener el beneficio de amnistía a nivel local, si los 31 estados logran homologar sus legislaciones en el corto y mediano plazo. Justamente la repercusión que debería tener la Ley de Amnistía está pensado para reconocer dichas actividades pues expone la forma en que la legislación vigente da pie a que las personas que poseen o trasladan sustancias sean detenidas y criminalizadas sin determinar, en primera instancia, con qué fines y bajo qué circunstancias las poseían o transportaban.

Asimismo en nuestro informe Prisión por posesión, presentamos algunos datos reveladores sobre personas privadas de la libertad: en 2019, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, habían **24, 410 personas privadas de la libertad con sentencia por delitos contra la salud, de los cuales 5,545 estaban por conductas relacionadas con narcotráfico y 18,765 por delitos de narcomenudeo[7].** Por su parte, el Instituto Federal de la Defensoría Pública, identificó hasta febrero de 2021, 1,026 posibles personas beneficiarias de la legislación federal, por delitos contra la salud como transporte, posesión con ánimo de venta o comercio, posesión simple, siembra y cultivo, siendo el cannabis la sustancia psicoactiva por la que más solicitudes se presentan[8]. En ese sentido, nuestro análisis arroja que el sistema de justicia penal ha priorizado en la práctica, la persecución de delitos de narcomenudeo, el delito de posesión simple, remitiendo casos al fuero federal, a pesar de que la conducta de poseer una sustancia sin fines de comercialización, no se relaciona con dinámicas propias del mercado de drogas declaradas ilícitas.

[6] Cristopher Alexis Sánchez Islas, De promesas a ilusiones: la ineficacia de la Ley de Amnistía a 2 años de su promulgación, Animal Político. Disponible en https://www.animalpolitico.com/el-derecho-olvidado/de-promesas-a-ilusiones-la-ineficacia-de-la-ley-de-amnistia-a-2-anos-de-su-promulgacion/, consultado el 4 de mayo de 2022.
[7] Elementa DDHH. Prisión por posesión: el delito de posesión simple en la guerra contra las drogas, 2022. Disponible en https://elementaddhh.org/prision-por-posesion/.
[8] Observatorio Amnistías. La Ley de Amnistía: un año de simulación, 2021. Disponible en https://elementaddhh.org/ley-de-amnistia-un-ano-de-simulacion/

Número de personas que podrían beneficiarse de la Ley de Amnistía por delitos de drogas

FUERO COMÚN	FUERO FEDERAL
7,825	**1,026**
Esta cifra es un dato estimado que calculó ASILEGAL	Esta cifra fue identificada por el Instituto de la Defensoría Pública

Frente a dichas cifras, resulta fundamental que los congresos locales impulsen la armonización de la Ley de Amnistía federal en los estados y contemplen como piso mínimo los delitos previstos en dicha ley, los contextos regionales y las condiciones sociodemográficas, culturales y económicas de las personas privadas de la libertad en el fuero común. A partir de un análisis contextual se podrían determinar qué grupos poblacionales se verán más favorecidos frente a los delitos, principalmente los relacionados con delitos menores de drogas. Al respecto observamos con preocupación que este proceso de armonización y homologación a nivel estatal ha sido sumamente lento.

Hasta la fecha se han presentado 16 iniciativas de ley a nivel local[9], en algunos casos se han propuesto durante el primer año de implementación de la ley federal, estados como Coahuila, Colima, Puebla, San Luís Potosí, Tamaulipas y Baja California, presentaron sus iniciativas inmediatamente después de la publicación de la ley federal, entre mayo y junio de 2020. Incluso hubo estados como Oaxaca o Ciudad de México que aceleraron el proceso de discusión en el Congreso dada la emergencia sanitaria que atravesaba México por Covid-19 mostrando interés y voluntad política en aprobar las iniciativas locales en el menor tiempo posible. A pesar de ello, esta aparente preocupación se fue desdibujando, pues en algunos estados la discusión se "prolongó". En el caso de Colima por ejemplo, la iniciativa fue retirada, mientras que la de Chihuahua, presentada en octubre de 2021, fue rechazada en el pleno ya que la Comisión de Derechos Humanos y

[9] En Elementa DDHH nos hemos dado a la tarea de realizar un monitoreo puntual de las iniciativas de ley que ha presentado cada estado revisando las gacetas parlamentarias de los congresos locales. En algunos casos, desde que se presentó el proyecto de ley no ha sido discutido y tampoco se ha declarado caduco.

Atención a Grupos Vulnerables del Congreso del Estado consideró que "se [debería] analizar a profundidad y con claridad si dicha norma vulnera los derechos de las víctimas y sus familias"[10].

A partir de este análisis se demuestra la lentitud con que los estados y congresos locales han abordado el tema. Sin duda, prevalece un contexto de simulación a nivel local, pues hay estados que han presentado por lo menos siete iniciativas y ninguna ha trascendido. Con el semáforo que presentamos a continuación[11], también es evidente la falta de interés por impulsar dicha legislación que resulta trascendental para despresurizar el sistema penitenciario y reconocer los impactos negativos que ha tenido el uso indiscriminado del sistema penal en las personas en condiciones de vulnerabilidad, pues existen al menos un proyecto de ley que fue retirado, dos fueron rechazadas y del resto no tenemos noticias relevantes. Es importante señalar que no todas las iniciativas apuestan por incluir la amnistía para delitos relacionados con drogas, incluso en leyes ya aprobadas como la de Sinaloa, para los casos de delitos contra la salud, se establece que debe solicitarse una opinión, previa a la presentación de la solicitud de amnistía, a la Secretaría de Gobernación; lo cual entorpece el proceso de posible procedencia.

[10]H. Congreso del Estado de Chihuahua, Vota Comisión en sentido negativo propuesta de Ley de Amnistía para Chihuahua, 2021. Disponible en https://www.congresochihuahua.gob.mx/detalleNota.php?id=6088

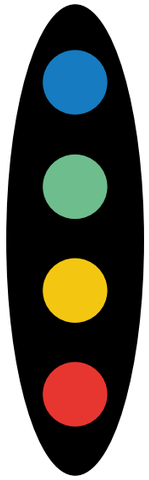
[11]El monitoreo que realizamos sobre las iniciativas de ley presentadas parte de la entrada en vigor de la Ley de Amnistía en abril de 2020, en ese sentido Jalisco no figura en el monitoreo pues tiene una ley previamente aprobada.

¿Amnistía o condena?

¿En qué estatus se encuentran las iniciativas de ley presentadas?

Hasta ahora se han aprobado nueve leyes estatales de amnistía, como se muestra en la siguiente tabla:

LEY DE AMNISTÍA A NIVEL LOCAL



La ley está por arriba de lo establecido en Ley federal de Amnistía

Cumple con los estándares mínimos de la Ley federal Amnistía

Está por debajo de los estándares mínimos de la Ley de Amnistía

No cumple con los estándares mínimos de la Ley de Amnistía

Estado	Fecha de entrada en vigor	¿Contempla delitos de droga?	¿Beneficia a personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad por delitos de drogas?	¿Considera algún mecanismo de justicia social o contempla un plan de reinserción?
Hidalgo	21/07/2020	Sí, están previstos delitos contra la salud, cuando sea competencia de las autoridades en términos del artículo 474 de la Ley General de Salud	Sí, contempla todos los supuestos subjetivos de la Ley de Amnistía	
Estado de México	06/01/2021	Sí, están previstos delitos contra la salud, cuando sea competencia de las autoridades en términos del artículo 474 de la Ley General de Salud		
Sinaloa	01/04/ 2021	Sí están previstos delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo en términos del artículo 474 de la Ley General de Salud	Sí, contempla todos los supuestos subjetivos de la Ley de Amnistía	
Tlaxcala	29/05/2021			
Durango	05/07/2021			
Oaxaca	30/11/2021	Sí, están previstos delitos contra la salud en términos del capítulo VII del título décimo octavo de la Ley General de Salud y del artículo 474 de la misma ley		
Nayarit	09/12/2021	Sí, están previstos delitos contra la salud en términos del artículo 474 de la Ley General de Salud	Sí, contempla todos los supuestos subjetivos de la Ley de Amnistía	La ley menciona que la Secretaría General del Poder Ejecutivo coordinará las acciones para facilitar la reinserción social
Quintana Roo	22/12/2021	Sí, están previstos delitos contra la salud en términos del artículo 474 de la Ley General de Salud		
Tamaulipas	21/01/2022	Sí, están previstos delitos contra la salud en términos del artículo 474 de la Ley General de Salud		

En cuanto a los marcos jurídicos aprobados, vemos que la mayoría no integran en su contenido algún mecanismo, acción o programa de reinserción y justicia social. Si bien, la ley federal lo estipula como una obligación que tiene la Secretaría de Gobernación, también constituye una responsabilidad que debería asumirse a nivel local para prevenir la reincidencia y garantizar a las personas excarceladas, aspectos clave para la reparación del daño y la reinserción social.

¿Cuál ha sido la respuesta de la Comisión de Amnistía a nivel federal frente a los delitos de drogas?

A dos años de la implementación de la Ley de Amnistía **se observa que la mayoría de las solicitudes para obtener dicho beneficio es por delitos de drogas en modalidades como transporte, posesión con fines de venta, introducción o extracción del país, posesión simple o con fines de transporte, etc.** Asimismo son los delitos por los que más se declaran improcedentes, es decir, que son rechazadas. En la quinta sesión ordinaria, la Comisión de Amnistía reportó que hasta el 26 enero de 2022 fueron presentadas un total de 1,840 solicitudes de las cuales **1,232[12], es decir el 67% del total, fueron por delitos contra la salud:**

Solicitudes de amnistía recibidas por delitos de drogas*

SESIONADAS	577
PENDIENTES	643
CONCLUIDAS POR DESISTIMIENTO	12
TOTAL	**1,232**

*La cifra reportada se enmarca hasta la quinta sesión ordinaria de la Comisión de Amnistía, siendo parte de los datos contenidos en la respuesta a la solicitud de información recibida el 1 de febrero de 2022.

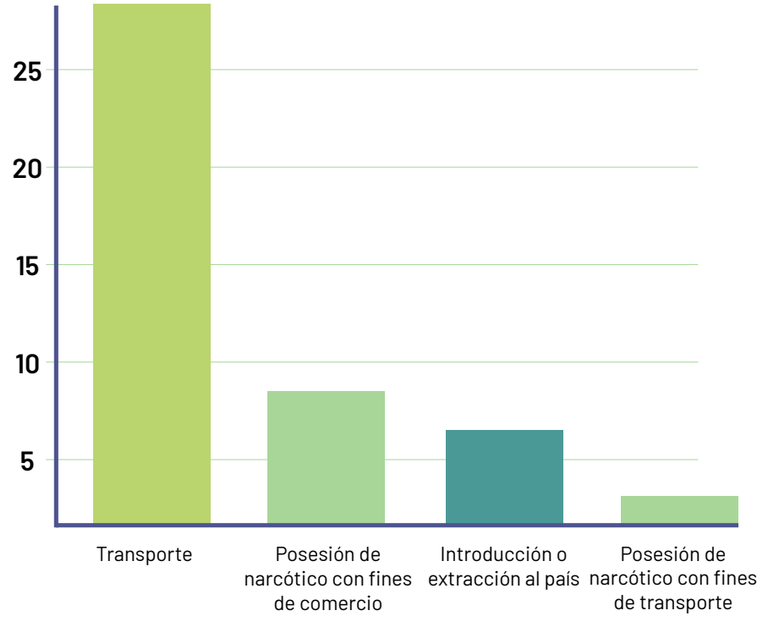
[12]Cifra reportada por la Secretaría de Gobernación en respuesta a la solicitud de acceso a la información folio 330026222000152 del 1 de febrero de 2022.

De las 577 solicitudes sesionadas, 479 resultaron no procedentes mientras que 98 fueron admitidas, es decir, cumplieron con algún supuesto previsto en la ley. Finalmente, del universo de estas 98 solicitudes procedentes, solamente 38 fueron beneficiadas bajo los siguientes supuestos:

- 34 acreditaron la hipótesis de encontrarse en situación de pobreza, 8 de ellas además son personas pertenecientes a una comunidad o pueblo indígena.
- 2 se encuentran bajo el supuesto de haber cometido el delito por indicación de su cónyuge, concubino o pareja sentimental.
- 2 se encuentran bajo el supuesto de que haya cometido el delito por temor fundado.

Los delitos por los que se privó de la libertad a estas personas son: transporte de drogas, posesión con fines de comercio, introducción o extracción del país y posesión de narcóticos con fines de transporte como se desglosa en la siguiente gráfica:

Modalidad de los delitos de drogas



Como podemos observar de las 38 personas beneficiadas por amnistía, 27 estaban en prisión por delitos contra la salud en la modalidad de transporte, 6 por estar relacionadas con la modalidad de posesión de narcóticos con fines de comercio, 4 por la modalidad de extracción o introducción al país y finalmente 1 persona estaba relacionada con el delito de posesión de narcótico con fines de transporte. Hasta ahora, no se ha concedido el beneficio de amnistía a ninguna persona por posesión simple.

A través de una solicitud de acceso a la información pudimos conocer las sustancias y cantidades por las cuales las personas fueron privadas de la libertad, al respecto es necesario mencionar que la información desagregada no es clara. **Tal cual nos enviaron la información no puede ser debidamente analizada porque el formato es confuso, impide determinar qué cantidad corresponde a cada sustancia, además resalta la utilización de conceptos diversos para referirse a una misma sustancia psicoactiva como "marihuana" y "cannabis sativa L", tal como se puede ver en la siguiente tabla.**

4. ¿Cuál fue el tipo de sustancia psicoactiva por el cúal se les privó de la libertad y en qué cantidades?"

No.	NARCOTICO	PESO	No.	NARCOTICO	PESO
1	CANNABIS SATIVA L.	8 KILOGRAMOS 412 GRAMOS	20	CLORHIDRATO DE METANFETAMINA	274 GRAMOS 23 MILIGRAMOS
2	CANNABIS SATIVA L.	23 KILOGRAMOS 560.400 GRAMOS	21	CANNABIS SATIVA L. (MARIHUANA)	2 KILOGRAMOS 976 GRAMOS
3	COCAINA	3 KILOGRAMOS 445 GRAMOS 7 MILIGRAMOS	22	CLORHIDRATO DE METANFETAMINA	2 KILOGRAMOS 313 GRAMOS 600 MILIGRAMOS
4	CLORHIDRATO DE COCAINA	6 KILOGRAMOS, 080.2 GRAMOS	23	CLORHIDRATO DE COCAINA	4 KILOGRAMOS 992 GRAMOS

Calle Gral. Prim 21, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06600 CDMX.
Tel: (55) 5128 0000 Ext. 33163/38032 www.gob.mx/segob • justicia.segob.gob.mx

2022 Ricardo Flores Magón
Año de

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

COMISIÓN DE AMNISTÍA
SECRETARÍA TECNICA

No.	NARCOTICO	PESO	No.	NARCOTICO	PESO
					700 MILIGRAMOS
5	CANNABIS SATIVA L	15 KILOGRAMOS 394 GRAMOS	24	METANFETAMINA, CLORHIDRATO DE COCAINA, CANNABIS SATIVA L., DIACETIL MORFINA,	65 GRAMOS 200 MILIGRAMOS DE METANFETAMINA, 600 MILIGRAMOS DE COCAINA, 49 GRAMOS 400 MILIGRAMOS DE MARIHUANA, 800 MILIGRAMOS DE DIACETIL MORFINA
6	CLORHIDRATO DE METANFETAMINA	1 KILOGRAMO 18.80 GRAMOS	25	CLORHIDRATO DE COCAINA	240 GRAMOS
7	METANFETAMINA; CLORHIDRATO DE COCAINA; CANNABIS SATIVA L.; Y HEROINA	65 GRAMOS 200 MILIGRAMOS; 600 MILIGRAMOS; 49 GRAMOS 4 MILIGRAMOS; Y 800 MILIGRAMOS	26	CANNABIS, CLORHIDRATO DE METANFETAMINA Y COCAINA	668 GRAMOS 400 MILIGRAMOS, 31 GRAMOS 300 MG, 8 KILOGRAMOS 129 GRAMOS 700 MILIGRAMOS
8	CLORHIDRATO DE METANFETAMINA	8 KILOGRAMOS, 923.7 GRAMOS	27	MARIHUANA	1 KILOGRAMO 486.7 GRAMOS
9	CANNABISA SATIVA L.	19 KILOGRAMOS 495 GRAMOS 300 MILIGRAMOS	28	MARIHUANA	1 KILOGRAMO 464.7 GRAMOS
10	DIACETILMORFINA	980.2 GRAMOS	29	CLORHIDRATO DE METANFETAMINA	365 GRAMOS 91 MILIGRAMOS
11	CLORHIDRATO DE METANFETAMINA	22 KILOGRAMOS 504.2 GRAMOS	30	MARIHUANA	10 KILOGRAMOS 645 GRAMOS
12	METANFETAMINA	449 GRAMOS	31	CLORHIDRATO DE DIACETILMORFINA	33 KILOGRAMOS 220 GRAMOS
13	MARIHUANA	41 KILOGRAMOS 68 GRAMOS	32	MARIHUANA	15 KILOGRAMOS 100 GRAMOS
14	HEROINA	3 KILOGRAMOS 205 GRAMOS 300 MILIGRAMOS	33	DIACETILMORFINA	1 KILOGRAMO 192 GRAMOS 600 MILIGRAMOS
15	CLORHDRATO DE DIACETILMORFINA	722 GRAMOS 300 MILIGRAMOS	34	CLORHIDRATO DE METANFETAMINA	1 KILOGRAMO 993 GRAMOS 6 MILIGRAMOS
16	MORFINA	1 KILOGRAMO 494.9 GRAMOS	35	COCAINA	3 KILOGRAMOS 923 GRAMOS 700 MILIGRAMOS
17	METANFETAMINA, COCAINA	134 GRAMOS 4 MILIGRAMOS 38 GRAMOS 2 MILIGRAMOS	36	OPIO	1 KILOGRAMO 400 GRAMOS
18	CLORHIDRATO DE METANFETAMINA	3 KILOGRAMOS 987.2 GRAMOS	37	DIACETILMORFINA	494.1 GRAMOS

Calle Gral. Prim 21, Colonia Centro, Alcaldía
Tel: (55) 5128 0000 Ext. 33163/38032

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

COMISIÓN DE AMNISTÍA
SECRETARÍA TECNICA

No.	NARCOTICO	PESO	No.	NARCOTICO	PESO
19	SEMILLA DE PAPAVER SOMNIFERUM CONOCIDA COMO AMAPOLA	3 KILOGRAMOS 689 GRAMOS 4 MILIGRAMOS	38	CLORHIDRATO DE COCAINA	1 KILOGRAMOS 64 GRAMOS 100 MILIGRAMOS

Se emite el presente con fundamento en el artículo 2, apartado B, fracción VIII, 9 y 11, fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

LIC. SANDRA IVETT MACÍAS AVALOS
SUBDIRECTORA DE ÁREA DE LA UNIDAD DE APOYO AL SISTEMA DE JUSTICIA
ADSCRITA A LA SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE AMNISTÍA

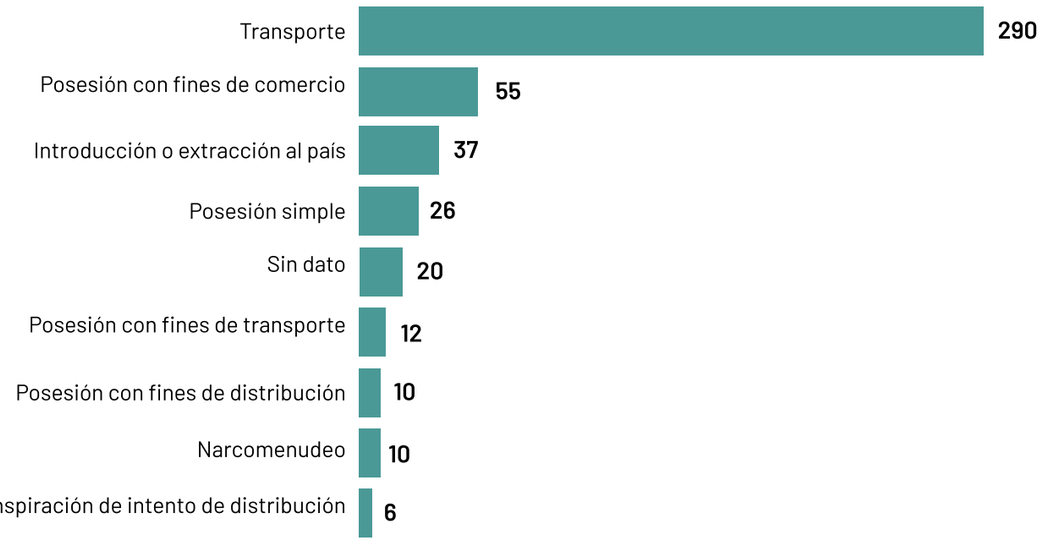
Ahora bien, respecto a las 479 solicitudes que resultaron no procedentes, la Comisión resolvió no aprobarlas bajo los siguientes criterios que nos compartieron vía plataforma de transparencia[13]:

- Las personas solicitantes eran reincidentes. El artículo 1° de la Ley de Amnistía especifica que no se puede otorgar el beneficio a quien se encuentre en esta situación.
- El delito pertenece al fuero común.
- El delito no se adecuaba a ningún supuesto del artículo 1° de la ley.
- Existió un desechamiento por responsabilidad del peticionario
- Hubo actualizaciones al artículo 2° de la ley y finalmente hubo desistimiento.

A continuación, se desglosan las modalidades de los delitos por los cuales fueron rechazadas las solicitudes de amnistía:

Solicitudes no procedentes de amnistía por modalidad del delito

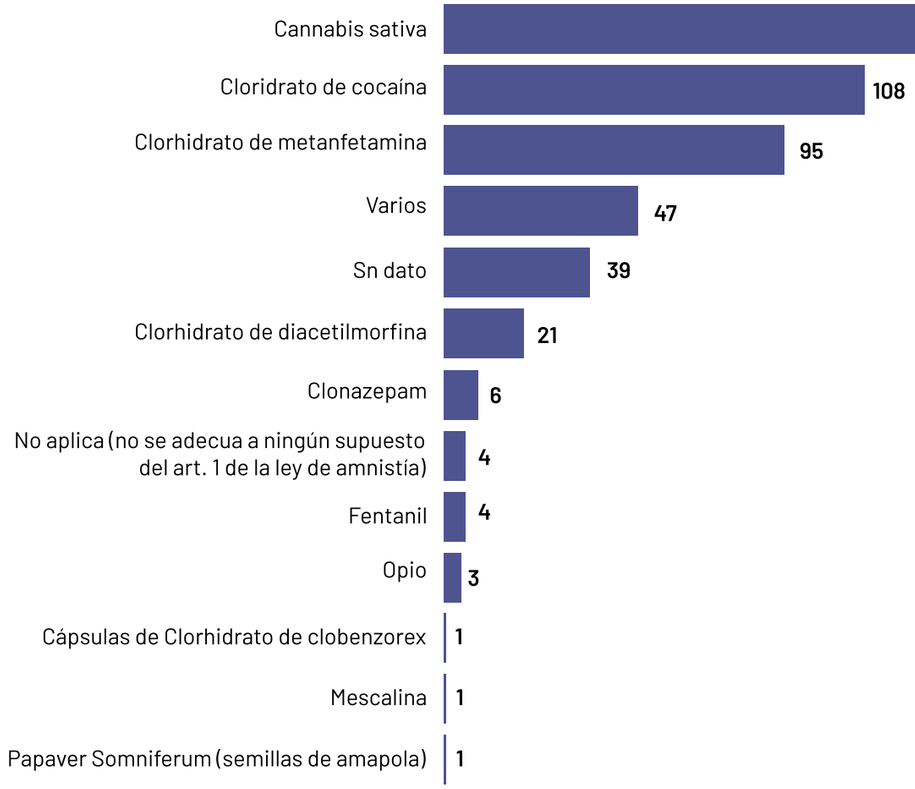
[13]Solicitud de acceso a la información folio 330026222000152 del 19 de enero de 2022.



Producción	3
Servidor público que en el ejercicio de sus funciones tolere la venta de algun narcótico	3
Conspiración y posesión	2
Conspiración e intento de venta	1
Suministro	1
Venta	1
Delitos relacionados con narcóticos, armas y delincuencia organizada	1
Violación de la Ley de Control de Drogas estimulantes y Ley de Aduanas	1

Como se desprende de la gráfica anterior, el transporte es la modalidad en delitos de drogas por la que más se solicitan y se declaran improcedentes las peticiones de amnistía. Además llama la atención que hubo 26 solicitudes por posesión simple que fueron rechazadas. Esto podría estar íntimamente ligado con que sean personas reincidentes o sea un delito perseguido en el fuero común. La información obtenida también nos permite conocer las sustancias de los casos rechazados por la Comisión de Amnistía:

Solicitudes de amnistía no procedentes por tipo de sustancia



De dicha gráfica se evidencia que hay inconsistencias en la clasificación. Por lo menos de 39 casos no se desprende con qué tipo de sustancia se relacionan. Por otro lado, se evidencia que el cannabis es la sustancia que ocupa el primer lugar de los casos rechazados por la Comisión.

Los datos sobre el alcance de la Ley de Amnistía a nivel federal muestran la relevancia que este tipo de beneficios tiene para personas privadas de la libertad por delitos de drogas. Pues son más del 60% de las solicitudes presentadas, con ello, se confirma que los efectos de la política prohibicionista en materia de drogas y el enfoque punitivista afectan de forma desproporcionada y diferenciada a grupos en situación de vulnerabilidad. Además que, a diferencia de otros delitos, estos no tienen víctimas ni afectan a terceros. En este marco, es necesario seguir promoviendo la Ley de Amnistía como una herramienta de reparación que permita resarcir las injusticias cometidas contras personas que han sido privadas de la libertad por delitos menores de drogas.

Los alcances de la Ley de Amnistía, relatos de una restitución incompleta

En los hechos, cuando las personas finalmente ven restituida su libertad y con ella sus derechos, se está reconociendo públicamente que el Estado falló en su responsabilidad de garantizar el acceso a derechos básicos de todas las personas, particularmente las que están en condiciones de vulnerabilidad, también es una forma de admitir -simbólicamente- que la política de drogas ha sido un estrategia errónea para "combatir" al narcotráfico, pues en esencia solo ha conseguido criminalizar y encarcelar a los actores más débiles que se ven involucrados en actividades ilícitas como el transporte, la posesión simple o la posesión con fines de comercio y algunas otras modalidades de los delitos relacionados con drogas.

En ese sentido la narrativa que se está construyendo a partir de la ley y a través de las personas que ya han sido excarceladas es crucial porque pone de manifiesto dos aspectos que indudablemente están presentes y atraviesan a las personas privadas de la libertad por delitos de drogas. Por un lado, existe una práctica sistemática de discriminación y criminalización hacia quienes provienen de contextos precarios, sin acceso a edu-

cación básica, que están en condiciones de pobreza o pobreza extrema, pertenecen a alguna comunidad o pueblo indígena o bien viven con alguna discapcidad, pues suelen ser elblanco fácil de las redes de narcotráfico o narcomenudeo que les utilizan como un medio para continuar con sus actividades ilicitas. Por otro lado, aunque la ley reconoce los contextos de vulnerabilidad de las personas privadas de la libertad, las causas por las que fueron encarceladas son estructurales y prevalecen pese a la ley. El enfoque de no repetición que contempla, se ve limitado si no está acompañado de otros cambios que son necesarios para evitar que más personas en el futuro sean castigadas, perseguidas y criminalizadas por las mismas conductas.

Una de las instituciones clave que ha visibilizado esta situación a través de la aplicación de la Ley de Amnistía y la documentación de casos, ha sido el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP), que impulsa y acompaña activamente la defensa de personas en condiciones de vulnerabilidad que están privadas de la libertad por delitos de drogas y son sujetas a amnistía. Su labor ha sido estratégica para poner al centro que, en efecto, se requieren estrategias integrales que puedan garantizar la reparación, la reinserción social y la no repetición a quienes acceden a la amnistía. Algunos de los casos que ha acompañado el IEDP resumen de mejor manera la importancia de la ley y la necesidad de seguir insistiendo en su buen funcionamiento. Historias de Karina, Nahuel y Plutarco ejemplifican los efectos desmedidos y profundamente desiguales que tiene la política de drogas y los retos que se presentan al querer conjugar una ley que intenta impulsar procesos de reparación y no repetición con una política prohibicionista.

Karina, fue detenida en un autobús de pasajeros en la autopista Durango-Gómez Palacio, por posesión de metanfetamina, transportaba 1 envoltorio. A sus 29 años y con dos hijas, tuvo que enfrentarse al sistema penal mexicano. Se le impuso prisión preventiva oficiosa desde el 3 de diciembre de 2019, posteriormente, fue sentenciada a 10 años de cárcel y a pagar una multa por 8 mil 449 pesos por la comisión del delito contra la salud. **En ningún momento se contempló que Karina era jefa de familia y aunque mantenía varios empleos, su contexto de pobreza extrema, le llevó a transportar una sustancia ilegal.**

*En ningún momento se contempló que Karina era **jefa de familia** y aunque mantenía varios empleos, **su contexto de pobreza extrema**, le llevó a transportar una sustancia ilegal.*

Ante estas condiciones, el IFDP presentó una solicitud de amnistía en beneficio de Karina el 20 de septiembre de 2020, al no ser una persona reincidente y cumplir con un de los supuestos de la ley, encontrarse en una situación de pobreza extrema, se admitió la procedencia de su solicitud el 23 de febrero de 2022. **Aunque este es un caso exitoso en términos del beneficio que otorga la amnistía, no podemos dejar de señalar que transcurrieron dos años para determinar su procedencia y lograr su libertad.** En ese sentido, la aplicación de la ley resulta problemática, si consideramos además, que al menos el 49% de las mujeres que están privadas de libertad -al menos desde 2011- por delitos relacionados al narcotráfico o delitos de drogas[14] podrían cumplir algunos de los supuestos de la ley pero tendrían que esperar un par de años para lograr su procedencia. En este caso, Karina pudo acceder a la defensoría pública para que impulsará su solicitud, sin embargo, no todas las mujeres que están en circunstancias similares pueden tener acompañamiento y representación en sus casos.

Por su parte Nahuel, un hombre guerrerense de 42 años, fue excarcelado el 25 de enero de 2022, su caso es quizá uno de los más representativos de los efectos que ha tenido la guerra contra las drogas: en 2006 un paquete con 8 kilogramos de cannabis llegó a su domicilio, su nombre estaba como remitente. 14 años después, giraron una orden de aprehensión en su contra y fue detenido el 29 de febrero de 2020, posteriormente fue sentenciado a 10 años de prisión. No conocemos los detalles de su proceso judicial, pero es evidente que no se llevó a cabo una investigación para saber por qué su nombre aparecía como remitente, pues el paquete provenía de Zi-

Asilegal. Las mujeres olvidadas de la guerra contra el narco, 2021. Disponible en, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://asilegal.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/LAS-MUJERES-OLVIDADAS-DE-LA-GUERRA-CONTRA-EL-NARCO.pdf

huatanejo y tenía como destino los Estados Unidos. **Nahuel vive en Tixtla, Guerrero en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema, sus ingresos mensuales no rebasaban los dos mil pesos, sin acceso a educación y derechos básicos como vivienda agua y luz, fue sometido a un proceso penal por delitos contra la salud, sin más justificación que el indicio de poseer un paquete con cannabis.** El nivel de criminalización en este caso, es característico del método implementado en el marco de la *guerra contra el narcotráfico*: la fabricación de culpables con el objetivo de demostrar que, efectivamente la guerra daba y está dando resultados.

Nahuel vive en Tixtla, Guerrero en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema, ***sus ingresos mensuales no rebasaban los dos mil pesos, sin acceso a educación y derechos básicos como vivienda agua y luz****, fue sometido a un proceso penal por delitos contra la salud, sin más justificación que el* ***indicio*** *de poseer un paquete con cannabis.*

El caso de Plutarco es similar a los de Nahuel y Karina. **Es un joven de 23 años, que se dedicaba al campo y no terminó la educación básica. Fue detenido y acusado por transportar dos envoltorios de marihuana mientras viajaba en autobús en 2018. La mochila pudo ser de cualquier, pero le fincaron la responsabilidad a él.** En esta ocasión las autoridades ni siquiera se aseguraron que la mochila perteneciera a Plutarco, aún así fue sentenciado a 6 años y 8 meses de prisión. El IEDP solicitó la amnistía en su favor debido a su condición de pobreza extrema. La Comisión de Amnistía aprobó la solicitud en diciembre de 2021 y en febrero de 2022, un juez ordenó su inmediata libertad.

Es un joven de 23 años, que se dedicaba al campo y no terminó la educación básica. Fue detenido y acusado por transportar dos envoltorios de marihuana mientras viajaba en autobús en 2018. ***La mochila pudo ser de cualquier, pero le fincaron la responsabilidad a él.***

El común denominador en estas historias de vida, es el uso excesivo del punitivismo y la construcción de una narrativa tóxica, peligrosa y problemática sobre quienes se involucran en delitos menores de drogas como el transporte o la posesión (ya sea con fines de consumo o venta) de algún tipo de sustancia y particularmente el cannabis, pues permite sostener y legitimar el argumento del "combate al narcotráfico" y seguir perpetuando las malas prácticas que siguen utilizando la cárcel como medio para resolver problemáticas que son multifactoriales.

Sin duda, el trabajo que realiza el Instituto Federal de la Defensoría Pública no solo es destacable por lograr la restitución de derechos de las personas privadas de la libertad en condiciones de vulnerabilidad, sino que procuran que las personas excarceladas puedan regresar a sus lugares de origen, obtengan atención médica y algunos otros beneficios que forman parte de la justicia social que sigue pendiente, pues el gobierno federal tiene entre sus atribuciones poder generar condiciones de reinserción para las personas sujetas a amnistía. Mientras el Estado mexicano no asuma, en su totalidad, la responsabilidad de hacer cambios estructurales que complementen a la amnistía, los beneficios que otorgue serán limitados.

DDHH
ELEMENTA

Conclusiones

Es fundamental que la ley trascienda del mensaje simbólico que se construye sobre el reconocimiento de las injusticias que comete el Estado mexicano y el sistema de justicia penal con quienes están en condiciones de vulnerabilidad y desigualdad y por múltiples razones terminan involucrándose en delitos de drogas. De la consolidación de este instrumento jurídico depende que pueda materializarse en la realidad la reparación del daño y la reinserción con un enfoque de justicia social. A dos años de la entrada en vigor de la Ley de Amnistía persisten algunos obstáculos pendientes por resolver que son clave para que las personas logren obtener su libertad y la restitución de sus derechos:

- El proceso de recepción, admisión y determinación sobre la procedencia de solicitudes sigue siendo discrecional y opaco. Ya sea que se declaren procedentes o no, el proceso es extremadamente lento, a esto se suma la reforma que se hizo a los lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía, ampliando el plazo que tiene la Comisión para resolver las solicitudes, de cuatro a seis meses. En la mayoría de los casos transcurren entre uno a dos años entre la procedencia y la puesta en libertad de una persona.

- Existen desfases e inconsistencias en el manejo de la información que presenta la Comisión de Amnistía, lo cual dificulta que podamos conocer a ciencia cierta cuántas personas en realidad han sido liberadas a través del beneficio de amnistía. Es necesario que la Comisión sea mucho más clara con los términos que utiliza y la forma en que reporta avances, pues se están presentando como beneficiarias a personas que se les aprobó su solicitud y no a quienes están siendo excarceladas.

- Al menos el 60% de las solicitudes de amnistía son por delitos de drogas, particularmente en las modalidades de transporte, posesión simple o con fines de comercio, introducción o extracción del país, etc., y son también, las que en mayor proporción (58%) son rechazadas. Algunos de los criterios para negar la procedencia de las solicitudes son por reincidencia, no adecuarse a ningún supuesto de la ley o ser un delito del fuero común, en otros casos no hay claridad sobre los argumentos bajo los que se desestiman solicitudes.

- Persiste una falta de voluntad política por parte de los estados para impulsar la armonización de Ley de Amnistía a nivel local. La sola presentación de iniciativas simula un interés que en los hechos no es real, pues hasta la fecha únicamente se han aprobado siete leyes locales.

- Faltan canales de difusión institucionales permanentes y efectivos que por un lado, informen a la población privada de la libertad cómo acceder a este beneficio. Por otro lado, cómo están comunicando al público en general los avances y resultados de la ley.

Recomendaciones

Es necesario que la Comisión de Amnistía redoble esfuerzos y mejore su estructura y funcionamiento, pues de ello depende que las personas privadas de la libertad puedan acceder de manera más fácil y eficiente a este beneficio, particularmente las que están relacionadas con delitos de drogas. A partir del análisis que hemos presentado, hacemos las siguientes recomendaciones:

Mejorar la implementación de la Ley

- La Comisión de Amnistía debe reconsiderar acortar los plazos de análisis y resolución de las solicitudes presentadas. Para ello, es necesario que establezca de forma normativa y transparente periodos razonables para celebrar las sesiones en donde se califican las decisiones sobre la procedencia de las solicitudes.

Prevenir inconsistencias en el manejo de la información

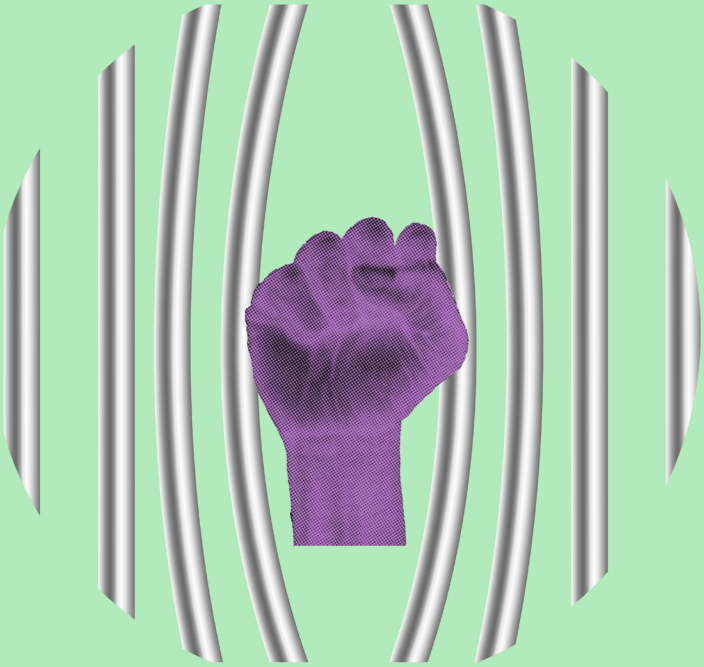
- Resulta indispensable que la Comisión de Amnistía cuente con una metodología clara y formatos accesibles que faciliten la consulta sobre los datos de las personas beneficiarias, así como el estado que guardan las demás solicitudes. Actualmente el sitio web de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia cuenta con una pestaña sobre la Ley de Amnistía, pero solo contiene información básica sobre lo que es la ley y cómo solicitarla. Sería importante sumar a este sitio la información sobre el estatus que guardan las solicitudes presentadas, esto permitiría darles seguimiento y conocer de primera mano por qué se están aprobando o rechazando las solicitudes.

Impulsar la armonización legislativa a nivel local

- Los Congresos locales deben acelerar los procesos de armonización legislativa para incorporar en el ordenamiento jurídico local leyes de amnistía que beneficien a las personas privadas de la libertad en el fuero común.

- El Congreso de la Unión debe hacer la revisión de los delitos de drogas, tal como estipula el artículo quinto transitorio de la ley federal. Por su parte, el Código Penal Federal y la Ley General de Salud deben incorporar atenuantes de los delitos relacionados con drogas, cuando las personas que cometen dichas conductas están en condiciones de vulnerabilidad, pobreza o coacción.

¿Amnistía o condena?



CDMX, México
www.elementaddhh.org

DDHH
ELEMENTA