

Amnistía, ¿YA?



E Q U I S
Justicia para las mujeres

Índice

1	Introducción y antecedentes, ¿por qué una Ley de Amnistía?	4
2	¿Para qué una Ley de Amnistía?	6
	A. Aspectos positivos en la ley	6
	B. Obstáculos en la ley	8
	C. Sujetos de la amnistía	9
	D. Mapeo de autoridades relevantes	12
3	A un año de la ley: principales hallazgos	16
	A. Transparencia y rendición de cuentas	16
	B. Condiciones mínimas de política pública	20
	C. Accesibilidad	21
	D. Debido proceso	23
	E. Igualdad y no discriminación	24
4	Propuestas y recomendaciones	28
	A. Transparencia, celeridad y certeza jurídica	28
	B. Accesibilidad	29
	C. Crear condiciones de política pública	30
	D. Modificaciones estructurales no punitivas	32

1 Introducción y antecedentes, ¿por qué una Ley de Amnistía?

En abril de 2020 se aprobó en México la Ley de Amnistía, como un acto de justicia y restitución de derechos que pretendía reconocer el impacto de las políticas punitivas¹ del Estado en la vida de personas que, por sus contextos de vulnerabilidad, precarización, histórica exclusión social y otras interseccionalidades –como la discapacidad, la pertenencia a pueblos indígenas o el hecho de ser afrodescendientes–, no tuvieron acceso a la justicia en condiciones de igualdad, e incluso muchas de ellas se encuentran privadas de la libertad.

La aprobación de esta ley prometía ser un parteaguas para el acceso a la justicia de las mujeres afectadas por la llamada guerra contra las drogas y para poblaciones históricamente vulneradas. Sin embargo, a un año de su publicación, esa promesa se ha quedado en el papel, pues su implementación ha sido un proceso intrincado, lento, opaco y discrecional; un proceso en el que la libertad de las personas injustamente en prisión está sujeta a la voluntad de las instituciones en las que la ley puso esta responsabilidad.

Como se explorará en este informe, si bien es cierto que el alcance de la ley está limitado por el universo de delitos y personas que pueden beneficiarse de la amnistía, también lo es que apunta a sectores históricamente vulnerados e invisibilizados, como las mu-

¹ Las políticas punitivas se caracterizan por un uso excesivo y desproporcionado del sistema penal, las instituciones penales y el castigo; regularmente van acompañadas por restricciones a los derechos fundamentales y en algunas ocasiones limitan el acceso a la justicia en igualdad de circunstancias.



jeros y las personas indígenas que han sufrido de manera particular las consecuencias de la guerra contra las drogas y que, en este caso, constituyen un grupo para el que la ley podría tener un impacto significativo².

En ese sentido, no debe perderse de vista que las mujeres han sido víctimas de la violencia sancionadora de un Estado que ignora sus contextos y sus interseccionalidades, y que las criminaliza, procesa y juzga sin perspectiva de género en su paso por un aparato de justicia en el que, además de ser privadas de su libertad, ven vulnerados sus derechos procesales –en especial las mujeres indígenas– y son víctimas sistemáticas de violencia sexual, lo que convierte el acceso a la justicia en un objetivo lejano para ellas.

Así, el presente informe es un ejercicio de seguimiento que busca visibilizar los pocos avances que ha tenido la implementación de la Ley de Amnistía a un año de su publicación y el impacto en las personas. Lo anterior desde un enfoque de transparencia y rendición de cuentas, resaltando todo lo que ha significado este proceso para las personas que se encuentran en espera de acceder a la justicia, algunas de ellas privadas de su libertad.

² Como evidenció Equis: Justicia para las Mujeres en su informe *Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México: una guía para políticas públicas incluyentes* (disponible en <https://cutt.ly/WbtW6aM>), el encarcelamiento de mujeres por delitos contra la salud en el fuero común aumentó 103% en tan sólo dos años. Además, en el fuero federal, los delitos contra la salud son la principal causa por la que las mujeres son privadas de la libertad.

2 ¿Para qué una Ley de Amnistía?

A. Aspectos positivos en la ley

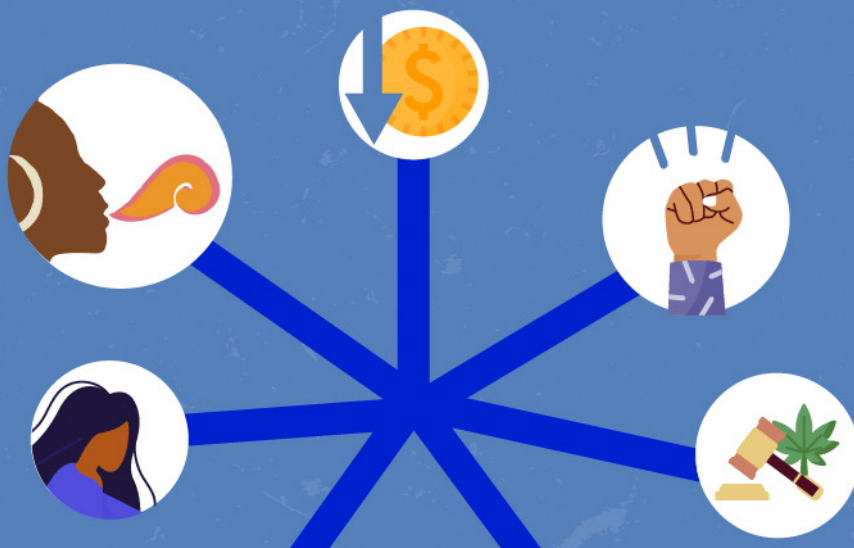
Reconocimiento de injusticias y restitución de derechos.

La Ley de Amnistía es un acto de justicia y de restitución de derechos. Significa un reconocimiento por parte del Estado en favor de los sectores históricamente vulnerados, marginados y criminalizados, a los que el sistema penal y la prisión han castigado de manera injusta. A partir de este reconocimiento, la ley abre la puerta para una discusión más amplia sobre la restitución de los derechos materia de la amnistía, como la autonomía de las mujeres sobre su propio cuerpo, las consecuencias de la guerra contra las drogas, así como la criminalización de la pobreza, el origen étnico y el derecho a la protesta de activistas y defensores de derechos.

Poblaciones históricamente vulneradas.

La Ley de Amnistía reconoce que muchas personas privadas de la libertad no tuvieron acceso a la justicia porque el Estado las criminalizó o no les proporcionó una justicia a su medida. Este reconocimiento es fundamental, pues sienta la base para el desarrollo de políticas públicas que permitan el acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

► **Mujeres.** La amnistía reconoce que las mujeres han sido criminalizadas y juzgadas sin perspectiva de género, por lo que establece que no deben ser castigadas cuando ejercen su autonomía y deciden sobre sus propios cuerpos.



► **Personas pertenecientes a pueblos indígenas o afrodescendientes.** Son poblaciones que sufren una vulneración sistemática de sus derechos, en particular por mantener su lengua y no hablar español. Así, en tanto que la Constitución reconoce que en México coexisten diversas lenguas, la ley admite que el sistema de justicia no ha implementado dicha directriz, en detrimento de los derechos de los pueblos, por lo que pretende subsanar tal omisión a partir de no castigar a quienes fueron procesados sin entender lo que sucedía, reconociendo que el Estado está obligado a articular políticas interinstitucionales que garanticen el acceso a una justicia plena.

► **Pobreza y marginación.** La ley reconoce que las prisiones están ocupadas por personas procesadas o sentenciadas por delitos como el robo simple cometido sin violencia, criminalizando la pobreza y la precarización.

► **Luchadores sociales.** A partir del reconocimiento de la historia del movimiento social en México, la ley dicta que los activistas, defensores de derechos y luchadores sociales no deben ser criminalizados por defender sus causas.

► **Mujeres y delitos contra la salud.** La Ley de Amnistía reconoce que las mujeres que se involucran en delitos contra la salud son juzgadas sin perspectiva de género, pues no se consideran sus contextos e interseccionalidades. Este hecho resulta grave porque regularmente estas mujeres provienen de contextos precarizados y desempeñan roles secundarios y no violentos

en las redes del mercado de drogas, ya sea por necesidad económica –para hacerse cargo del cuidado **de sus familias– o por ser coaccionadas por sus parejas o** familiares. En ese sentido, la ley podría tener un impacto significativo para aquellas que han sufrido de manera desproporcionada las consecuencias de la *guerra contra las drogas*.

B. Obstáculos en la ley

Aunque la ley es un poderoso mensaje simbólico para el reconocimiento de las injusticias cometidas contra sectores históricamente vulnerados, su implementación se ha dificultado debido a distintos obstáculos originados desde su propia construcción:



Alcances

La Ley de Amnistía aplica sólo para los delitos del fuero federal. Esto significa un límite, pues algunos delitos previstos en la ley difícilmente podrían configurarse, como sucede en los casos de robo simple o aborto, que por lo regular son procesados en el fuero común. Para tener una idea más clara del alcance limitado de la ley, a finales del año 2020 tan sólo el 13.1% del total de las personas privadas de la libertad habían sido procesadas o sentenciadas en el fuero federal³.



Candados

La ley excluye los delitos que conllevan prisión preventiva oficiosa, es decir, en los que las personas llevan su proceso en prisión de manera automática, sin la valoración de un juez sobre la posibilidad de llevarlo en libertad. En el contexto de expansión del catálogo de actos ilícitos de este tipo –que a la fecha componen una enorme lista de al menos 17 delitos–, se reduce aún más el alcance que la amnistía puede tener. Así, por ejemplo, las personas pertenecientes a pueblos indígenas que vieron vulnerados sus derechos procesales no tendrían posibilidad de acceder a la amnistía en caso de ser procesadas o sentenciadas por alguno de estos delitos.

³ "Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional", Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, acceso el 2 de mayo de 2021, <https://cutt.ly/5byucnM>



Plazos

Aun cuando la ley supone el reconocimiento de las injusticias cometidas contra sectores históricamente vulnerados, se establece un plazo demasiado extenso para la determinación de la procedencia de la amnistía por parte de la Comisión de Amnistía: cuatro meses de espera a partir de la presentación de la solicitud⁴. Sumado a esto, a pesar de que se involucra la libertad de las personas, la ley permite el uso de la negativa ficta, es decir, que una vez transcurrido el plazo de cuatro meses sin que se notifique la determinación sobre la amnistía, se debe considerar que la solicitud fue resuelta en sentido negativo, lo que es contrario a las derechos previstos en la Constitución. Esto es preocupante pues, como se expondrá más adelante, la Comisión de Amnistía ha sesionado sólo tres veces durante un año, por lo que un importante número de las solicitudes que ha recibido se encuentran actualmente en este supuesto.



Obstáculos

Si bien la ley establece procedimientos para la recepción de la solicitud y su respectiva resolución, no dispone mecanismos de acceso a la información para los solicitantes; tampoco determina las formas en que deberán ser integrados y valorados los documentos y pruebas, ni asigna tiempos específicos para que cada uno de los actores que intervienen en el procedimiento se sujeten a ellos.

C. Sujetos de la amnistía

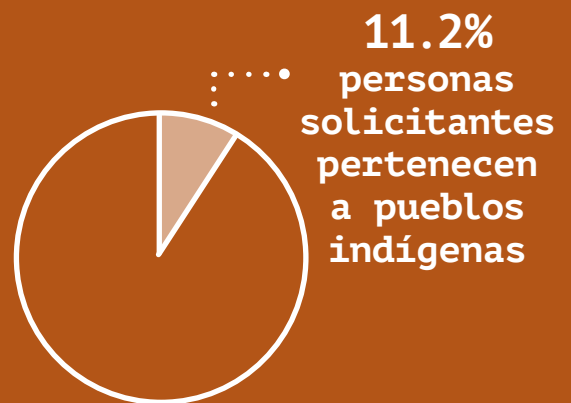
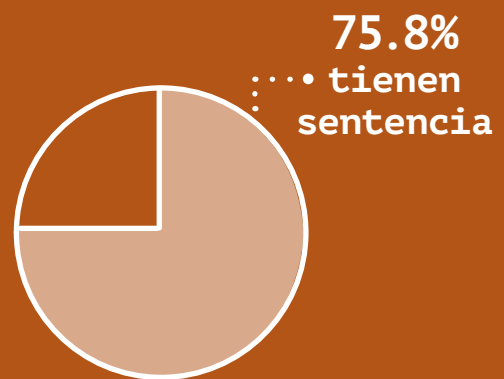
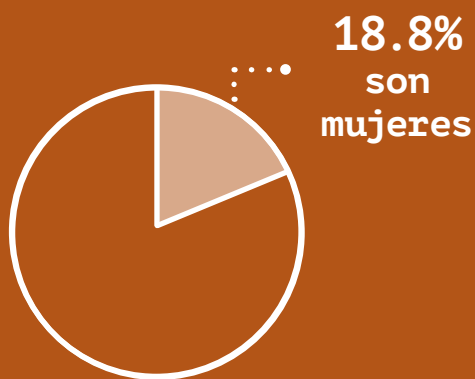
Actualmente no hay certeza respecto del número de solicitudes que han sido presentadas ante la Secretaría Técnica de la Comisión de Amnistía. Tomando como referencia la información más reciente, obtenida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), hasta el 24 de marzo de 2021 se habían recibido en total **653 solicitudes de amnistía “debidamente requisitadas”**.⁵

⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Amnistía”, artículo 3, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de abril de 2020, <https://cutt.ly/Xbce3FY>

⁵ Secretaría de Gobernación, Unidad de Transparencia, respuesta a la solicitud de información núm. 0000400045321, 2021.

653

Solicitudes de amnistía “debidamente requisitadas”



- De las personas solicitantes, 81.2% (530) son hombres y 18.8% (23) mujeres.
- La mayoría (75.8%) de las solicitantes tienen una sentencia.
- Los delitos contra la salud relacionados con drogas son los que prevalecen; 483 solicitudes, es decir, 74%, fueron presentadas por estos ilícitos. Según los registros de la Secretaría Técnica, en 22% de los casos el delito no se adecuaba a los supuestos previstos en la Ley de Amnistía.
- De los delitos contra la salud relacionados con drogas, la mitad de las solicitudes de amnistía (51.1%) son por transporte, seguido por posesión con fines de comercio (11.2%) e introducción al país (5.2%).
- De las personas solicitantes, 57 (8.7%) pertenecen a pueblos indígenas, y de ellas 11 son mujeres. Sin embargo, sólo se encuentran registradas dos solicitudes de amnistía a personas pertenecientes a los pueblos indígenas a quienes no se les garantizó, en su momento, el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura.
- Se tienen registradas dos solicitudes de amnistía para casos de robo simple y una por homicidio en razón de parentesco.

A pesar de que un importante número de personas han buscado acceder a la justicia a través de la amnistía, se observa que es un mecanismo que no ha sido accesible para todos aquellos a quienes podría beneficiar. Esto es así porque, por un lado, se desconoce qué sucedió con las solicitudes presentadas antes de la publicación de los Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía. Por otro lado, impacta el hecho de que un porcentaje tan mínimo de personas pertenecientes a grupos en condiciones de vulnerabilidad sea considerado, pues ello visibiliza los pocos esfuerzos realizados como parte de la implementación para que la ley y su contenido lleguen a quienes necesita llegar.

D. Mapeo de autoridades relevantes

De acuerdo con la propia Ley de Amnistía, la principal encargada de implementar esta norma será la Comisión de Amnistía. Sin embargo, es importante notar que para que una solicitud sea resuelta definitivamente, el proceso involucra a diversos actores.

►COMISIÓN DE AMNISTÍA

¿Quiénes?

La Comisión de Amnistía, designada por el Ejecutivo federal, es presidida por la Secretaría de Gobernación (Segob) e integrada por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), la Secretaría de Bienestar, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).⁶

¿Para qué?

Entre sus funciones primordiales se encuentran vigilar la aplicación de la ley, sesionar para conocer y resolver las solicitudes de amnistía que se le presenten⁷ y otorgar la amnistía en los casos que resulte procedente.

►SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE AMNISTÍA

¿Quiénes?

Si bien la Ley de Amnistía no especifica la forma en que será integrada la Secretaría Técnica, el acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía sí establece que su titular será designada por la Segob.⁸ Esta responsabilidad fue asumida por la titular de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Segob,⁹ misma que se encarga de diversos asuntos relacionados con el sistema de justicia penal.

⁶ Secretaría de Gobernación, "Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía", artículo 2, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2020, <https://cutt.ly/6bhUozC>

⁷ *Ibid.*, artículo 6.

⁸ *Ibid.*, artículo 8.

⁹ "Cumple secretaria de Gobernación mandato establecido en Ley de Amnistía; instala y sesiona comisión que recibirá solicitudes", *Gobierno de México, Secretaría de Gobernación*, acceso el 2 de mayo de 2021, <https://cutt.ly/dbaAHhR>

¿Para qué?

Las funciones de la Secretaría Técnica relacionadas con las solicitudes de amnistía consisten en recibirlas, integrar los expedientes de cada una, analizarlas y elaborar los proyectos de resolución. También podrá solicitar la colaboración de autoridades administrativas y jueces para integrar los expedientes; establecer comunicación con quien solicita la amnistía o su representante; asegurarse de que las solicitudes que resulten procedentes sean analizadas y resueltas, así como generar un informe de las que no sean procedentes.¹⁰

Por otra parte, la Secretaría Técnica también es responsable de convocar las sesiones en las que la Comisión de Amnistía resolverá los casos; elaborar las actas de tales sesiones; dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión de Amnistía y generar los reportes e informes de sus acciones.¹¹

► PODER JUDICIAL

¿Quiénes?

La Ley de Amnistía, en su artículo primero transitorio, señala que el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) designará a los jueces federales competentes ante quienes, de manera inmediata, se someterán las determinaciones de la Comisión de Amnistía.¹² Si bien la ley no especifica qué jueces participarán de este proceso, el Acuerdo General 8/2020 del CJF señala que los Juzgados Especializados en Materia de Ejecución, los de Procesos Penales Federales y los jueces de distrito especializados en el sistema penal acusatorio en funciones de ejecución serán competentes en materia de amnistía. También estipula que los casos relacionados con personas sujetas a proceso o indiciadas, pero prófugas, serán conocidos por los Juzgados de Distrito de Procesos Penales Federales o las juezas y los jueces de control o enjuiciamiento de los Centros de Justicia Penal Federal quienes, además, ordenarán a la Fiscalía General de la República (FGR) el desistimiento de la acción penal, con lo que cualquier investigación iniciada se dará por concluida.

10 Secretaría de Gobernación, "Acuerdo de la Comisión de Amnistía por el que se aprueban los Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía", artículos 4-9, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de agosto de 2020, <https://cutt.ly/zbhUfkG>

11 Secretaría de Gobernación, "Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía", artículos 8 y 9, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2020, <https://cutt.ly/6bhUozC>

12 Secretaría de Gobernación, "Acuerdo de la Comisión de Amnistía por el que se aprueban los Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía", artículo 12, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de agosto de 2020, <https://cutt.ly/zbhUfkG>

¿Para qué?

Según la Ley de Amnistía, los jueces federales actuarán como revisores de las resoluciones de la Comisión, debiendo confirmar sus determinaciones sobre el otorgamiento de amnistía. Para ello, la Comisión debe enviar al juez federal sus determinaciones, con la finalidad de que éste confirme o no la decisión.¹³

Como puede apreciarse, aunque no sean visibles, **son diversos los momentos y las autoridades implicadas** en la implementación de la Ley de Amnistía. En este sentido, **resalta que, en muchos casos, no existe norma alguna que regule el funcionamiento, los tiempos o la comunicación entre los diversos actores que intervienen.**



¹³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley de Amnistía", artículos 3 y 7, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de abril de 2020, <https://cutt.ly/Xbce3FY>

Ejecutivo
federal



SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE AMNISTÍA

Titular de la Unidad
de Apoyo al Sistema
de Justicia de la Segob

- Elabora los proyectos de resolución
- Solicita la colaboración de autoridades administrativas y jueces
- Establece comunicación con quien solicita la amnistía
- Asegura que las solicitudes procedentes sean analizadas y resueltas
- Debe generar un informe de las solicitudes que no sean procedentes
- Convoca a las sesiones en las que la Comisión de Amnistía resolverá los casos
- Elabora las actas de tales sesiones
- Da seguimiento a los acuerdos de la Comisión de Amnistía
- Genera los reportes e informes de las acciones de la Comisión de Amnistía

Consejo de
la Judicatura
Federal (CJF)



PODER JUDICIAL

Juzgados Especializados en
Materia de Ejecución

Juzgados de Procesos
Penales Federales

Jueces de distrito
especializados en el sistema
penal acusatorio

Juzgados de Distrito de Pro-
cesos Penales Federales

Juezas y jueces de control o
enjuiciamiento de los
Centros de Justicia Penal
Federal

- Revisa las resoluciones de la Comisión de Amnistía
- Confirma las determinaciones sobre el otorgamiento de amnistía

3 A un año de la ley: principales hallazgos

Desde Equis hemos acompañado casos de mujeres privadas de su libertad por la comisión de delitos contra la salud. Esto nos ha permitido, a partir de la experiencia de estas personas y sus familiares, comprender y dimensionar los obstáculos en la ruta de acceso a la Ley de Amnistía. Asimismo, en un contexto en el que la implementación de la ley se ha caracterizado por su opacidad y discrecionalidad, desde Equis hicimos uso del derecho de acceso a la información a través de la PNT¹⁴ y confirmamos así la opacidad con que ha operado la implementación de la ley. A continuación exponemos los hallazgos derivados del litigio y del ejercicio de acceso a la información.

A. Transparencia y rendición de cuentas

Inexistencia de mecanismos de transparencia

La implementación de la Ley de Amnistía se ha caracterizado por ser opaca y discrecional, al no existir mecanismos de transparencia que permitan conocer a las personas privadas de la libertad y sus familias los avances y estado de sus solicitudes, ni a la sociedad en general. La ley contempla que la Comisión de Amnistía elabore un informe anual sobre las solicitudes pendientes y resueltas, así como de los supuestos por los cuales se han concedido,¹⁵ pero a la fecha dicha

¹⁴ Los hallazgos aquí presentados derivan de diversas respuestas a solicitudes de información proporcionadas por la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Gobernación, con los siguientes números de folio: 0000400244420 (15 de octubre de 2020), 0000400301120 (14 de diciembre de 2020), 0000400045321 (21 de marzo de 2021) y 0000400079721 (19 abril de 2021).

¹⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Ley de Amnistía", artículo 4 transitorio, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de abril de 2020, <https://cutt.ly/Xbce3FY>



obligación no ha sido cumplida, además de que en la ley no se consideran obligaciones de transparencia continua y rendición de cuentas de las instituciones involucradas en el proceso.

Opacidad sobre las sesiones de la Comisión

La Comisión de Amnistía ha sesionado únicamente en tres ocasiones: la primera vez, dos meses después de la publicación de la ley;¹⁶ la segunda sesión se llevó a cabo seis meses después,¹⁷ y la tercera tres meses más tarde.¹⁸ Ninguna fue anunciada con anticipación y no existe información pública sobre todos los temas discutidos, quiénes asistieron y, mucho menos, el número y tipo de solicitudes analizadas. No hay, tampoco, información detallada sobre los asuntos abordados en las sesiones ni sobre su periodicidad. A través de un blog en su sitio web, la Segob sólo brinda información general sobre lo acontecido en cada sesión de manera posterior.

Por los datos disponibles en el blog de la Segob se sabe de la procedencia de 38 casos y la improcedencia de 169. No obstante, se desconocen los motivos y criterios de los casos improcedentes, así como el estatus de los casos resueltos en sentido positivo.

Además, las respuestas a solicitudes de información por parte de la Segob revelaron que:

- **No existen transcripciones o minutas de las sesiones de la Comisión de Amnistía.**

¹⁶ El 23 de junio de 2020

¹⁷ El 21 de diciembre de 2020

¹⁸ El 29 de marzo de 2021

- Se desconocen las próximas fechas en que sesionará la Comisión y no hay criterios establecidos para la periodicidad de las reuniones.
- No se cuenta con criterios claros sobre el número y tipo de solicitudes a revisar y determinar en cada sesión que se lleve a cabo.

Falta de claridad sobre el procedimiento en el Poder Judicial

No existe claridad sobre el procedimiento de asignación de casos a los diversos jueces federales del país; tampoco hay una normativa que fije los plazos del Poder Judicial federal para emitir resolución y, en su caso, el procedimiento de notificación de la misma.

Por otro lado, al solicitar información al Poder Judicial sobre las determinaciones que le han sido remitidas por la Comisión, así como sobre la normativa, plazos y criterios que aplicarán para la resolución de amnistías, no fue proporcionada porque, según se argumentó desde el Poder Judicial, no se contaba con la misma.¹⁹

Opacidad sobre las solicitudes de amnistía recibidas, analizadas y determinadas

Entre los hallazgos más preocupantes sobre el proceso de implementación de la Ley de Amnistía se encuentran la opacidad e inconsistencia en la información relativa a las solicitudes recibidas, procesadas, analizadas y determinadas por la Secretaría Técnica y la Comisión de Amnistía. La información proporcionada por la Segob evidencia lo siguiente:

- La Secretaría Técnica no cuenta con un registro adecuado de las solicitudes de amnistía, lo cual se aprecia con la inconsistencia en la presentación de información sobre el número de solicitudes recibidas, como se muestra a continuación.

La Segob proporcionó información inconsistente en respuestas diversas: mientras que en octubre de 2020 indicó que habían recibido un total de 762 solicitudes de amnistía,²⁰ para diciembre reportaron 622,²¹ es decir, 140 solicitudes menos

¹⁹ Consejo de la Judicatura Federal, Dirección de Gestión Judicial, respuesta a la solicitud de información núm. 0320000091721, 2021.

²⁰ Secretaría de Gobernación, Unidad de Transparencia, respuesta a la solicitud de información núm. 0000400244420, 2020.

²¹ Secretaría de Gobernación, Unidad de Transparencia, respuesta a la solicitud de información núm. 0000400301120, 2020.

que un par de meses atrás. Al pedirles aclarar esta discrepancia, la Secretaría Técnica argumentó que esos 140 casos no contaban con una solicitud de amnistía que cumpliera debidamente con los requisitos establecidos en el artículo tercero de los *Lineamientos*.²²

Sin embargo, esa aclaración no resuelve las discrepancias, pues en el mismo mes de diciembre de 2021 se informó, en el sitio web de Segob, que se habían recibido 1,062 solicitudes de amnistía. Esto es, de nuevo, inconsistente con la información más reciente recibida por Equis a través de la PNT en abril de 2021, en donde se indica que únicamente han llegado 653 solicitudes.²³

Además, los *Lineamientos* fueron publicados cuatro meses después de la ley, de modo que cabe preguntar ¿qué sucedió con esas 140 solicitudes presentadas durante ese periodo? ¿Cuáles fueron las consecuencias de las omisiones y dilaciones de la Comisión para esas personas?

- En Equis sabemos que el plazo para resolver la solicitud toma como referencia la emisión de los *Lineamientos*, pero llama la atención que esta información no es pública, legal, ni se ha notificado a las personas solicitantes, privadas de la libertad, sus familiares o representantes, lo que significa una vulneración a sus derechos.

De esta manera, la única información relacionada con el plazo para resolver sobre las amnistías fue publicada en el reporte sobre la tercera sesión de la Comisión, en donde se dio a conocer que, debido a la contingencia por COVID-19, el plazo se ampliaría a seis meses. Según dicho documento, esto sería publicado en un acuerdo en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), sin embargo, no ha sucedido así, y, además, aunque se publique continúa siendo inconstitucional.

22 Secretaría de Gobernación, Unidad de Transparencia, respuesta a la solicitud de información núm. 0000400045321, 2021.

23 *Idem*.

B. Condiciones mínimas de política pública

Capacidades institucionales e inversión de recursos

Como establece la propia ley, su implementación y aplicación es coordinada por el Ejecutivo federal a través de la Comisión de Amnistía que, junto con la maquinaria de la Secretaría Técnica y la composición de la Comisión, en realidad han hecho casi imposible la implementación.

A pesar de que es una posibilidad contemplada en la propia ley²⁴ y el artículo octavo del *Acuerdo por el que se crea la Comisión de Amnistía*,²⁵ no se destinaron recursos específicos para crear un área dedicada al trámite de amnistía, con personal suficiente y especializado para atender los casos.²⁶ Como se mencionó, las funciones de la Secretaría Técnica fueron asumidas por un área existente que contaba ya con múltiples responsabilidades.

Ausencia de voluntad política

La tardanza en la toma de decisiones se ha reflejado en distintas dimensiones, empezando por la aprobación de los *Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía* –que describen el procedimiento para la presentación de solicitudes–, publicados el 19 agosto de 2020, es decir, cuatro meses después de la ley, aun cuando ya había solicitudes de amnistía presentadas.

No pasa desapercibido que, tras un año de existencia de la norma que nos ocupa, la Comisión de Amnistía sólo ha sesionado en dos ocasiones para resolver casos.²⁷

Ausencia de coordinación interinstitucional y procedimientos improvisados

La Comisión de Amnistía, como se explicó, involucra a las titulares de diversas instituciones del Ejecutivo federal. El hecho de que sólo haya sesionado en tres ocasiones, con largos periodos entre una y otra y sin posibilidad de conocer el calendario de fechas de sesiones

24 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Amnistía”, artículo 3 transitorio, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de abril de 2020, <https://cutt.ly/Xbce3FY>

25 Establece expresamente que “para su desempeño, la Secretaría Técnica contará con los recursos indispensables para el cumplimiento de sus tareas que serán proporcionados por las secretarías de Gobernación y de Seguridad y Protección Ciudadana”.

26 En respuesta a la solicitud de información con número de folio 0000400079721, la Segob, a través de su Unidad de Transparencia, informó que las funciones como Secretaría Técnica de la Comisión se incluyen en el presupuesto aprobado para la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, sin que se contemple un presupuesto en específico para este rubro en particular.

27 Pues en la primera sesión únicamente se realizó la instalación de la Comisión.

o su contenido, revela la ausencia de coordinación interinstitucional, lo que ha sido un obstáculo para la implementación.

Desde otra perspectiva, como se ha insistido, ninguna de las normativas aplicables establece la periodicidad de las sesiones de la Comisión de Amnistía, y tampoco hay un criterio de publicidad de las convocatorias emitidas por la Secretaría Técnica para tales encuentros. Lo anterior redunda en procedimientos opacos y violaciones al derecho a la información, que en última instancia obstaculizan el acceso a la justicia.

Por otra parte, no hay datos sobre la existencia de canales de comunicación o mecanismos de coordinación con el Poder Judicial federal para que, como establece la ley, un juez federal confirme el otorgamiento de la amnistía.

C. Accesibilidad

Invisibilización del derecho de los pueblos indígenas

Si bien la amnistía contempla a personas indígenas que no contaron con el apoyo de un traductor durante su proceso, ni la Segob ni la Comisión de Amnistía han hecho pública la traducción de la ley o los formatos de solicitud a otras lenguas. Fue hasta febrero de 2021 que el Instituto Federal de la Defensoría Pública, que no forma parte de la Segob, ni tiene responsabilidad directa en la implementación, difundió a través de YouTube²⁸ la traducción de la ley a distintas lenguas para darle un mayor alcance.

Además, a pesar del reconocimiento que hace la Ley de Amnistía de la vulneración de derechos que sistemáticamente sufren los pueblos indígenas, no se contemplan acciones afirmativas para combatir, de manera estructural, las causas y obstáculos a los que durante toda su historia se han enfrentado los pueblos indígenas y afrodescendientes para acceder a la justicia.

Acceso a la ley y su contenido

A un año de su aprobación, uno de los retos para la implementación de la Ley de Amnistía es que las personas privadas de libertad y sus familiares la conozcan y puedan entender su contenido. A la fecha, no existe registro oficial sobre las acciones de difusión de la ley al interior de los centros penitenciarios, o las estrategias para que las familias tengan conocimiento de ella, por lo que las personas ignoran su contenido y alcance.

28 Los videos con las traducciones están disponibles en <https://cutt.ly/pbsRY3r>

Mecanismos inaccesibles

Según la ley, la solicitud de amnistía deberá hacerse por escrito y presentarse en la Secretaría Técnica que se encuentra sólo en Ciudad de México, o por correo electrónico.

Así, partiendo de que la Ley de Amnistía se enfoca en poblaciones provenientes de contextos vulnerables e históricamente excluidos y que en la actualidad se encuentran en prisión, el hecho de que las solicitudes sean recibidas en físico sólo en Ciudad de México impone una carga económica desmedida para los familiares que se encuentran en otros estados de la república y que deberán trasladarse o enviar la documentación hasta la capital del país. Por otra parte, la opción de envío por correo electrónico supone retos de accesibilidad al internet y las nuevas tecnologías. Baste considerar que, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2019, sólo 44.3% de hogares en el país disponen de una computadora, y en zonas rurales, sólo 47.7% de la población tiene internet. Además, esta modalidad de envío ignora el hecho de que las personas privadas de su libertad no tienen acceso a tecnologías de la información.

Cargas desmedidas para las personas privadas de su libertad

La Secretaría Técnica de la Comisión, al contar con facultades para allegarse información,²⁹ como los datos de las causas penales o las carpetas de investigación y demás documentación relevante, deberá integrar los expedientes y establecer la procedencia de las solicitudes de amnistía.

En la práctica, desde el acompañamiento de casos en Equis, hemos advertido que se solicita a las personas privadas de su libertad la presentación de sus expedientes o de documentación adicional. Lo anterior no sólo descarga a la Secretaría Técnica de realizar sus funciones, sino que, además, impone una carga desmedida sobre las personas en prisión o sus familiares, que deberán acercarse con los documentos solicitados para poder acceder a la amnistía que, se supone, reconoce su contexto de vulnerabilidad.

Resulta de vital importancia que el Estado sea el que realice gestiones para allegarse los elementos necesarios para la integración de los expedientes, reconociendo efectivamente las situacio-

29 Secretaría de Gobernación, "Acuerdo de la Comisión de Amnistía por el que se aprueban los Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía", artículo 7, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de agosto de 2020, <https://cutt.ly/zbhUfkG>

nes de vulnerabilidad, pues lo contrario sólo visibiliza el profundo desconocimiento que las autoridades tienen del contexto de las personas en prisión, quienes, por lo general, no cuentan con acceso a sus sentencias y documentación ni entablan comunicación con sus juzgadores.

D. Debido proceso

Inconstitucionalidad y arbitrariedad

De manera discrecional y arbitraria, la Comisión de Amnistía decidió que, en los casos de solicitudes presentadas con anterioridad, el plazo de cuatro meses para resolver comenzaría a contarse a partir de la publicación de los *Lineamientos para el procedimiento de atención de las solicitudes de amnistía*.³⁰ Lo anterior es ilegal, pues la Ley de Amnistía establece el referido plazo de cuatro meses –a partir de su emisión– y ninguna decisión tomada por la Comisión puede estar por encima de la ley. A su vez, cabe hacer notar que dicha decisión es inconstitucional porque implica vulnerar el derecho al debido proceso y el principio de legalidad que obliga a las autoridades a cumplir la ley, al tiempo que contraviene los principios *pro persona* e *in dubio pro reo*, bajo los cuales la ley debe interpretarse de acuerdo a lo más favorable para las personas privadas de la libertad.

Cuatro meses son un año

Si bien la Ley de Amnistía establece cuatro meses como el plazo máximo para que una solicitud sea recibida, sesionada y revisada por la Comisión, y después por el Poder Judicial, dicho periodo no ha sido respetado: en muchos casos se ha rebasado sin que medie explicación alguna.

Uno de los problemas es que la propia ley establece que una vez finalizado el plazo de cuatro meses, el solicitante deberá considerar negada su solicitud, lo que resulta preocupante porque implica que, aun cuando la autoridad haya omitido revisar y sesionar su caso, la persona deberá dar por negada su solicitud. Al respecto se destaca que, a la fecha, muchas de las solicitudes han excedido ya el plazo de cuatro meses.

Tampoco pasa desapercibido que el 29 de marzo de 2021 la Comisión de Amnistía, de manera inconstitucional y sin respetar los

30 Secretaría de Gobernación, Unidad de Transparencia, respuesta a la solicitud de información núm. 0000400244420, 2020.

procesos legislativos, determinó ampliar el plazo para resolver las solicitudes, alargando así la espera de las personas privadas de libertad de cuatro a seis meses.³¹

Silencio y falta de información

Otro de los grandes problemas identificados es que, a diferencia de cualquier proceso legal en el que las personas tienen acceso a los expedientes, en el caso de la amnistía, una vez presentada la solicitud, ni las personas solicitantes ni sus representantes legales pueden tener acceso al expediente que se integra y, mucho menos, existen vías institucionales de información sobre el estado éste que guarda.

Así, no sólo las actuaciones son totalmente opacas y discrecionales, lo cual imposibilita que la persona privada de libertad tenga información de su caso y acceda al derecho a la defensa, sino que hay acciones fundamentales que no son comunicadas a las personas en prisión o sus familiares, como la ampliación de plazos para resolver que la Comisión de Amnistía se autoconcedió de forma discrecional.

E. Igualdad y no discriminación

Invisibilización de los contextos adversos de las personas privadas de libertad

La Ley de Amnistía faculta, en primer lugar, al interesado para presentar su escrito de solicitud. Sin embargo, se ignora que las personas privadas de libertad, aun conociendo la ley, no tienen conocimientos para elaborar por sí mismas su solicitud, y que no existe en los centros penitenciarios un mecanismo que les permita hacer el envío de sus solicitudes a la Comisión de Amnistía.

La ley también faculta a los representantes legales para presentar la solicitud, supuesto que encuentra la dificultad de que algunas personas no cuentan con recursos económicos para pagar un representante legal o, teniendo uno de oficio, han perdido comunicación con él o ni siquiera les ofrece el trámite de solicitud de amnistía.

En un intento de ampliar los actores que podrían sumar para lograr la presentación de una solicitud de amnistía, la ley permite que las personas que tengan relación de parentesco con quien desea plantear una solicitud de amnistía, lo pueda hacer. Es importante se-

³¹ "En sesión de Comisión de Amnistía presidida por la titular de Gobernación se informa sobre procedencia de 38 solicitudes en la materia", Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, acceso el 2 de mayo de 2021, <https://cutt.ly/sbsJsmu>

ñar que muchas de las personas privadas de la libertad no cuentan con redes de apoyo al exterior, ya sea porque su situación se asume como negativa, o porque, al encontrarse en contextos socioeconómicos adversos, resulta imposible para las familias mantener la visita periódica, tanto por el costo monetario como por la distancia que deben recorrer para llegar al centro penitenciario.

En suma, es importante considerar el contexto de las personas privadas de libertad para vencer los obstáculos que esto supone, ello si lo que se pretende es garantizar que los sectores más vulnerados del país puedan acceder a esta ley.

Aplicación de estereotipos y violación de derechos en la valoración de las solicitudes de amnistía

En los casos de delitos contra la salud, la ley estipula que la amnistía procederá cuando el solicitante se haya encontrado en situación de pobreza, extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, por tener una discapacidad permanente, o cuando el delito se haya cometido por indicación de su cónyuge, concubinario o por miedo.

Si bien ni la Ley de Amnistía ni los lineamientos establecen cuáles serán los criterios de valoración que serán aplicados para determinar el cumplimiento de las categorías de vulnerabilidad, según información remitida por la Segob, en la práctica, las exigencias que se aplican para la acreditación de dicha condición resultan violatorias de derechos humanos y contrarias a toda convención.

En los casos de personas indígenas, la Comisión exige que, para acreditar la condición de indígena, quien solicita amnistía, y que probablemente se encuentre en prisión, anexe **“su certificado de nacimiento en el que aparezca el nombre de los padres o, en su defecto, la carta de alguna autoridad tradicional reconocida y validada por la comunidad indígena, en la cual se señale la pertenencia del solicitante a la comunidad”**.³² Esta directriz no sólo se basa en estereotipos, sino que es violatoria del principio de autoadscripción de los pueblos indígenas y contraviene el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).³³

En cuanto a las personas con discapacidad, la Comisión de Amnistía establece que “la condición de discapacidad se acredita

32 Secretaría de Gobernación, Unidad de Transparencia, respuesta a la solicitud de información núm. 0000400079721, 2021.

33 Las normas contenidas en el convenio núm. 169 establecen un marco básico para la protección de los pueblos indígenas y tribales en armonía con el derecho internacional.

con el **examen médico** correspondiente”.³⁴ Este criterio no sólo desconoce el modelo de enfoque social y de derechos humanos de las personas con discapacidad, sino que vulnera lo previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Como se observa, la falta de claridad en la ley ha permitido la actuación discrecional de la Comisión de Amnistía, lo que resulta alarmante a la luz de la respuesta emitida por la propia autoridad. No debe perderse de vista que la actuación de la Comisión es contradictoria con el sentido de la propia ley, pues impone a las personas privadas de su libertad la carga de acreditar que se encuentran en alguno de los supuestos de vulnerabilidad.

Necesidad e imposibilidad de acceder a otros recursos

A pesar de que la Ley de Amnistía se dirige principalmente a poblaciones en situación de vulnerabilidad, ante la ausencia de transparencia y de voluntad política para la atención y resolución de solicitudes, el acceso a asesoría y acompañamiento jurídico se ha convertido en una necesidad indispensable para los solicitantes y sus familias. Esto representa una carga económica para las personas que, de por sí, se encuentran en contextos de precarización, por lo que la imposibilidad de hacerse de recursos adicionales se convierte en un obstáculo adicional para acceder a la amnistía.

³⁴ Secretaría de Gobernación, Unidad de Transparencia, respuesta a la solicitud de información núm. 0000400079721, 2021.

 Transparencia y
rendición de cuentas

 Condiciones mínimas
de política pública

 Accesibilidad



 Debido proceso

 Igualdad y
no discriminación

4 Propuestas y recomendaciones

A la luz del contexto que exponemos en este documento, y ante la urgencia de desbloquear la implementación de la Ley de Amnistía, desde Equis planteamos las siguientes propuestas y recomendaciones:

A. Transparencia, celeridad y certeza jurídica

- Observancia y cumplimiento estricto de los plazos señalados para la resolución y notificación de las solicitudes de amnistía, garantizando en todo momento el derecho de las personas a contar con una resolución para su petición.

En ese sentido, se exhorta a la Comisión y a su Secretaría Técnica a prescindir del uso de la inconstitucional de la *negativa ficta* prevista en la Ley de Amnistía.

- Descripción y difusión de criterios respetuosos de derechos implementados por la Comisión de Amnistía para la valoración de las categorías de vulnerabilidad previstas en la ley.
- Articulación efectiva con el Poder Judicial federal para garantizar que el procedimiento previsto en la ley se lleve a cabo en tiempo, primando en todo momento el principio de justicia pronta y expedita para la notificación de las resoluciones. Además,

debe de garantizarse que los jueces que han conocido del proceso no sean quienes conozcan de solicitudes presentadas por personas que se encuentran aún en proceso o sentenciadas.

► **Brindar certeza jurídica** para las personas privadas de libertad mediante el establecimiento de una normativa que, en cada caso, regule los plazos con que cuentan la Comisión de Amnistía, su Secretaría Técnica y el Poder Judicial para realizar sus labores dentro de la cadena de actores involucrados en la resolución de una solicitud de amnistía.

► **Calendarización y publicidad** de las sesiones de la Comisión de Amnistía para la resolución de casos, protegiendo en todo momento los datos personales y sensibles de las personas en cuestión.

B. Accesibilidad

► **Respeto a los derechos humanos**, aplicando siempre las interpretaciones que resulten más favorables para la persona privada de libertad, observando en todo momento los criterios de autoadscripción para los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como el enfoque social en casos de discapacidad.

► **Inversión de la carga probatoria.** Dado que la amnistía tiene como población objetivo a los sectores históricamente golpeados por la pobreza, la marginación y la discriminación, resulta importante que la Comisión haga uso de sus facultades previstas en los lineamientos para allegarse de la documentación que considere útil y pertinente para contar con elementos suficientes en cada caso.

► **Traducción de la ley** por lo menos a las 68 lenguas oficiales reconocidas en México, a través de la coordinación del INPI, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y demás autoridades competentes.

A su vez, atendiendo a las necesidades y características de las personas privadas de libertad, las traducciones deberán buscar formatos accesibles para garantizar que efectivamente hagan que la ley sea del conocimiento de las personas privadas de libertad.

- ▶ **Puntos de recepción de solicitudes** de amnistía establecidos al interior de los centros penitenciarios de todo el país.
- ▶ **Módulos de información** instalados en los centros penitenciarios, con personal designado desde la Comisión de Amnistía, ya sea a través de la Segob o de la coordinación interinstitucional con defensorías públicas o comisiones de derechos humanos. Lo anterior para garantizar la difusión de la información al interior de los centros, así como para brindar asesorías y resolución de dudas sobre los supuestos y requisitos previstos en la Ley de Amnistía.
- ▶ **Imparcialidad.** Reconociendo la exposición de motivos de la Ley Nacional de Ejecución Penal, es de suma importancia garantizar que la autoridad penitenciaria no tenga una participación sustantiva en el proceso de amnistía.
- ▶ **Línea de comunicación permanente de la Secretaría Técnica** de la Comisión de Amnistía con las personas privadas de libertad, sus familiares o representantes, para efecto de informar sobre el estado y avance de la solicitud presentada.
- ▶ **Garantizar la accesibilidad** para todas las personas a la Ley de Amnistía, a través de la difusión de formatos de llenado simple que faciliten a quienes están en contextos de prisión acceder de manera gratuita y sencilla a la ley.

C. Crear condiciones de política pública

- ▶ **Coordinación interinstitucional** a través de mesas de trabajo o conversatorios entre las distintas instituciones involucradas, en donde se compartan las principales dificultades que enfrentan para avanzar en el otorgamiento de amnistías. De esas mesas pueden derivar acuerdos de colaboración y coordinación para dar eficiencia a los procesos.
- ▶ **Capacitación integral** del personal responsable de la revisión y análisis de solicitudes de amnistía, así como de la elaboración de los proyectos de resolución, específicamente en temas relacionados con derechos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, acceso a la justicia, igualdad y no discriminación.

► **Establecimiento de alianzas y convenios de colaboración** con actores estratégicos involucrados en la ruta de amnistía para garantizar la difusión e implementación de la ley.

- Con los sistemas penitenciarios en cada entidad federativa para lograr la difusión de la ley al interior de los centros penitenciarios.
- Defensoría de oficio y comisiones estatales de derechos humanos para, en su caso, coadyuvar con las personas privadas de libertad en la elaboración, presentación y seguimiento de sus solicitudes.
- Instituto Nacional Electoral y Registro Civil para que, en los casos en que sea procedente la amnistía, se garantice la entrega inmediata de documentos a la persona amnistiada.

► **Proyección adecuada y eficiente de recursos financieros y humanos** para generar las capacidades y profesionalización tanto al interior de la Secretaría Técnica como en las instituciones que lo requieran, a fin de dar celeridad y eficiencia al proceso de amnistía.

► **Diseño e implementación de campañas de comunicación** que atiendan a los contextos y necesidades de las personas privadas de libertad y sus familiares. Para ello es indispensable el uso de los medios de comunicación masiva, como radio, televisión, periódicos y redes sociales, entre otros.

Las campañas de comunicación deberán difundir el contenido de la Ley de Amnistía de manera clara y ciudadanizada, así como promover la desestigmatización asociada a las personas privadas de la libertad.

D. Modificaciones estructurales no punitivas

- ▶ **Activar mecanismos de excarcelación disponibles.** Es indispensable no perder de vista la existencia de mecanismos contemplados en la normativa nacional para la liberación de personas privadas de la libertad, como los beneficios preliberacionales estipulados en la Ley Nacional de Ejecución Penal.
- ▶ **Aplicación de medidas no privativas de libertad,** mediante el uso de criterios de oportunidad, soluciones alternas y formas de terminación anticipada –acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso– para los casos de personas en los supuestos de robo simple o posesión simple, previstos en la Ley de Amnistía, así como en los casos ya considerados en la norma penal.
- ▶ **Revisión de tipos penales.** Como establece la propia Ley de Amnistía, es necesario que, una vez aplicada esta ley, el Congreso de la Unión realice la revisión de los tipos penales que se han amnistiado, pues, de otra manera, se seguirá castigando a personas en estos supuestos, volviendo esta norma una medida excepcional y no un acto de justicia y restitución de derechos, como se espera que sea.

Isabel Erreguerena

Fátima Gamboa

Codirectoras

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Amaranta Viridiana Valgañon Salazar

Karen Silva Mora

REVISIÓN Y COMENTARIOS

Maïssa Hubert

Fátima Gamboa

LITIGIO Y ACOMPAÑAMIENTO DE CASOS

Amaranta Viridiana Valgañon Salazar

Luis Alberto Muñoz López

CORRECCIÓN DE ESTILO

Laura Zúñiga Orta

DISEÑO

Mercedes Lozano

MÉXICO, MAYO 2021



EQUIS
Justicia para las mujeres



EQUIS
Justicia para las mujeres