

**C. PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE
LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL
HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTE**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la **Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía**, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Uno de los reclamos más sentidos del pueblo de México que se ha percibido en muchos años es por la justicia, lo cual implica que nadie esté por encima de la ley y ésta sea respetada por todas las personas.

Tal y como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia la Nación, los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, se definen como aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar en los distintos ámbitos de procuración social, económica y gubernamental, lo que implica el derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja, volviéndose prioritarios y de interés público para la Política Nacional de Desarrollo Social.

Las estadísticas disponibles y las evidencias muestran que existe una relación inversa entre el acceso a la justicia y la condición económica de las personas. A menor nivel de ingreso, mayor posibilidad de que la justicia se convierta en su antítesis, en una injusticia. A mayor vulnerabilidad social, las personas tienen menores posibilidades de acceder a una justicia pronta y expedita, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra para todas y todos. Pobreza e injusticia son las dos caras de la marginación y el atraso que lastiman a millones de personas en México.

El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2019) da cuenta de la relación entre pobreza e injusticia, entre marginación y denegación de justicia, así como de los excesos a que conduce la aplicación de una justicia que ignora la lacerante miseria que aún padecen, por desgracia, millones de compatriotas.

Dicho Censo da cuenta de que, entre la población total recluida en penales federales, por delitos del fuero federal, existe un número significativo de personas privadas de la libertad que están condenadas por delitos menores, muchas veces provocados por el hambre y la pobreza. Hay varios elementos o signos distintivos comunes a esas personas, tales como su baja escolaridad o incluso analfabetismo, y en muchos casos su pertenencia a una comunidad o pueblo indígena.

Asimismo, en el citado Censo se revela con claridad que hay tres grupos especialmente afectados por su elevada vulnerabilidad social: las mujeres, las y los jóvenes y las personas indígenas. Entre las primeras, hay un número significativo que están en prisión, sentenciadas o en proceso, por delitos contra la salud, en la modalidad de posesión o transporte de narcóticos o por haber prestado colaboración para los mismos propósitos. En muchos casos se trata de personas que fueron obligadas a transportar drogas bajo amenaza o bien por el influjo de otra persona, que en muchos casos es su cónyuge o pareja sentimental. En ese sentido, el Ejecutivo Federal a mi cargo considera que cuando esas mujeres no representen una amenaza para la sociedad, deben tener la oportunidad de recobrar su libertad, para reincorporarse a su familia y comunidad.

Otro segmento del universo de personas en prisiones federales que presenta características que permiten considerarlos como víctimas de la pobreza y la falta de oportunidades de educación y empleo, es el de las y los jóvenes inculcados, sentenciados y encarcelados por delitos contra la salud o por otros en los que no se produjeron hechos violentos con pérdida de vidas o con el uso de armas de fuego. Se trata, en muchos casos, de personas jóvenes detenidas por posesión de drogas en cantidades mayores a las permitidas por la legislación aplicable para consumo propio, o por haber participado en su transporte o comercialización. En la

misma situación se ubican los casos de mujeres. En tal virtud, se considera que esas personas jóvenes y mujeres no representan una amenaza para la sociedad, en cambio, su estancia en prisión puede condenarlas a formar parte de la delincuencia organizada o llevarlas a cometer nuevos delitos, ya sea dentro de los penales o al salir de ellos.

Por lo que respecta a las personas pertenecientes a las comunidades y pueblos indígenas, dada sus características socioeconómicas y culturales, se ha observado que, en algunos casos, al momento de ser indiciados, no ejercen enteramente su derecho de defensa en los procedimientos penales y en los procesos judiciales en la materia puesto que no se les garantiza una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.

Es de destacar que el artículo 20, apartado B, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como derecho de toda persona imputada el contar con “una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera,” por lo cual la presente propuesta tiene por objeto otorgar amnistía a los integrantes de pueblos y comunidades indígenas que fueron discriminados y a quienes no les fue respetado su derecho a una debida defensa.

Adicionalmente, por lo que respecta al delito de aborto, se observa que a partir de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales éste se clasifica como no grave, permitiendo que las personas acusadas por el mismo puedan permanecer en libertad mediante el pago de una fianza. Con ello se observa que aquellas mujeres que tienen la posibilidad económica para realizar el pago de dicha fianza no sean privadas de su libertad, dejando en situación de vulnerabilidad a aquellas que no cuentan con los recursos económicos necesarios.

Ahora que nos encontramos en el mes de la Patria debemos recordar que la madrugada del 16 de septiembre de 1810, Don Miguel Hidalgo y Costilla liberó de la cárcel de la congregación de Dolores, a los presos que ahí se encontraban y posteriormente lanzó el Grito de Independencia a fin de llamarlos a unirse al movimiento contra el virreinato. En conmemoración de ese día histórico se ha vuelto tradición que en las entidades federativas se conceda el indulto a las personas privadas de su libertad por delitos del fuero común. Al evocar esa estampa de nuestra historia soy consciente del hecho de que el indulto y la amnistía son figuras jurídicas distintas que, sin embargo, comparten la idea de conceder la libertad y dar nuevas oportunidades de reinserción social a quienes han cometido conductas delictivas.

En ese sentido, en nuestro sistema jurídico la amnistía es un instrumento del que dispone el Estado, a través del Poder Legislativo de la Unión, para otorgar a ciertas personas indiciadas o privadas de su libertad el perdón por actos delictivos, de tal forma que puedan reintegrarse a la vida en sociedad. En el último tramo del Siglo XX el Honorable Congreso de la Unión aprobó dos leyes de Amnistía. Una en 1978, para excarcelar a las y los presos políticos, detenidos a lo largo de los primeros años de la década de los años setenta, en el contexto de la llamada “guerra sucia”. Una segunda Ley de Amnistía fue aprobada en enero de 1994, a favor de las personas integrantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que participaron en los hechos ocurridos en varios municipios del estado de Chiapas en aquel mes.

Es compromiso permanente del Ejecutivo Federal a mi cargo hacer todo lo posible por aliviar las injusticias que padece el pueblo de México, una de las cuales es la carencia de posibilidades de acceder a la justicia pronta y expedita que, como se mencionó anteriormente, consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley de Amnistía que someto a consideración de esa Soberanía es una expresión concreta de ese compromiso, así como manifestación de mi voluntad de arrancar de raíz las causas de la pobreza y la marginación.

En el cumplimiento de ese compromiso con la justicia, es mi convicción que las personas que se benefician de la Ley de Amnistía, que tengo a bien someter a consideración de ese Honorable Congreso de la Unión, reúnan tres condiciones

como punto de partida para ser consideradas como potenciales beneficiarias: primera, que su sentencia en firme haya sido la primera que recibieron por el delito del que se les indició, es decir, que no sean personas reincidentes; segunda, que no hayan sido condenadas por delitos en los que se privó de la vida a otra persona, por delitos contra la integridad corporal o secuestro, o se provocaron lesiones graves con secuelas permanentes, y tercera, que en la comisión del delito no hayan empleado o utilizado armas de fuego.

Tampoco se podrán beneficiar de la amnistía las personas procesadas o sentenciadas por delitos graves o aquellos a que hace referencia el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La amnistía beneficiaría a quienes están en prisión por delitos menores, no a homicidas o secuestradores, tampoco a quienes hayan causado un grave daño a otra persona.

Tal y como lo he afirmado desde el inicio de mi mandato como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es mi propósito contribuir a la pacificación y a la reconciliación nacional. Por ello propongo que la amnistía incluya a las personas que hayan cometido el delito de sedición u otros similares contemplados por el Código Penal Federal, por motivaciones de ideología política, o que hubieren sido indiciados por su participación en movimientos o protestas sociales, cumpliendo las demás condiciones antes señaladas. Reitero que no es intención, ni es propósito de la presente iniciativa de Ley de Amnistía, otorgar sus beneficios a quienes pretextando defender a la población han usurpado las facultades y funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene reservados, en exclusiva, a las instituciones de seguridad pública del Estado mexicano.

Dejo consignado un punto de especial relevancia: de aprobar ese Honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa, corresponderá a la Secretaría de Gobernación promover ante los gobiernos y legislaturas de las entidades federativas la expedición de leyes de amnistía por delitos semejantes a los contemplados en la Ley de Amnistía de ámbito federal.

Al respecto, conforme al Reporte de incidencia delictiva del fuero federal por entidad federativa 2012-2019, y al Reporte de incidencia delictiva del fuero común

2019, emitidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se aprecian las cifras de incidencia criminal en razón a la concurrencia de presuntos delitos asentados en carpetas de investigación iniciadas por el Ministerio Público o reportadas por la Procuraduría General de la República, así como las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas, respectivamente.

En los reportes antes mencionados, se observa que en el caso del delito de narcomenudeo existe en el fuero común un total de 98,694 delitos registrados en las carpetas de investigación de las 32 entidades federativas, a diferencia del fuero federal en el que se registraron un total de 1,045 delitos.

De lo anterior, se infiere que el mayor número de conductas delictivas pertenecen al fuero común, por lo que considerando que corresponde a las legislaturas de las entidades federativas expedir las leyes en materia de amnistía en el ámbito local, se propone que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, promueva a nivel local la expedición de leyes de amnistía por delitos semejantes a los contemplados en la Ley de Amnistía de ámbito federal, a fin de homologar el ejercicio del beneficio de la amnistía en los distintos órdenes de gobierno respecto de las mismas conductas.

De igual manera, para la correcta aplicación de la Ley, en la misma se establece que la Fiscalía General de la República será la institución facultada para la aplicación de la misma, con la intervención que corresponda a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, en particular a la propia Secretaría de Gobernación, a la que se faculta para conocer, estudiar y resolver de manera específica, no limitante a otras hipótesis, los casos de las personas privadas de su libertad por motivos políticos.

Por las razones expuestas, en mi carácter de titular del Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esa Soberanía, la siguiente Iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE AMNISTÍA

ARTÍCULO ÚNICO. Se expide la Ley de Amnistía, para quedar como sigue:

LEY DE AMNISTÍA

Artículo 1o.- Se decreta amnistía en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas, por los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, en los siguientes supuestos:

- I.** Por el delito de aborto, en cualquiera de sus modalidades, previsto en el Código Penal Federal, cuando:
 - a)** Se impute a la madre del producto del embarazo interrumpido, o
 - b)** Se impute a las y los médicos o las y los parteros, siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con el consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido;
- II.** Por los delitos contra la salud a que se refieren los artículos 194, fracciones I y II, 195, 195 Bis y 198 del Código Penal Federal, siempre que sean de competencia federal, en términos del artículo 474 de la Ley General de Salud, cuando:
 - a)** Quien los haya cometido se encuentre en situación de pobreza, o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, por estar discapacitados de manera permanente, o cuando el delito se haya cometido por indicación de su cónyuge, concubino o concubina, pareja sentimental, pariente consanguíneo o por afinidad sin limitación de grado, o por temor fundado, así como quien haya sido obligado por grupos de la delincuencia organizada a cometer el delito;

- b) Quien pertenezca a cualquier grupo étnico y se encuentre en alguna de las hipótesis mencionadas en el inciso anterior, o
 - c) Las personas consumidoras que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores hasta en dos tantos a la dosis máxima de consumo personal e inmediato, a que se refiere el artículo 479 de la Ley General de Salud, siempre que no haya sido con fines de distribución o venta;
- III. Por cualquier delito a personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas que durante su proceso no hayan accedido plenamente a la jurisdicción del Estado, por no haber sido garantizado el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura;
- IV. Por el delito de robo simple y sin violencia, siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años, y
- V. Por el delito de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la comisión de otros delitos formando parte de grupos impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional, siempre que no se trate de terrorismo y que en los hechos no se haya producido la privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego.

Artículo 2o.- No se concederá el beneficio de esta Ley a quienes hayan cometido delitos contra la vida, la integridad corporal, secuestro, o hayan utilizado en la comisión del delito armas de fuego. Tampoco se podrán beneficiar las personas indiciadas por los delitos a que se refiere el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que hayan cometido otros delitos graves del orden federal.

Artículo 3o.- La Fiscalía General de la República solicitará, a petición de la persona interesada o de oficio, la aplicación de esta Ley, declarando respecto de sus beneficiarios extinguida la acción persecutoria.

Para efectos de las solicitudes que presenten las personas que hayan sido vinculadas a proceso o sentenciadas por las conductas señaladas en el artículo 1o., fracción V de la presente Ley, se deberá solicitar la determinación por parte de la Secretaría de Gobernación.

El Ejecutivo Federal integrará una comisión que coordinará los actos para facilitar y vigilar la aplicación de la presente Ley y que deberá solicitar a la Fiscalía General de la República la aplicación de la misma en los casos en que considere un hecho encuadra dentro de algún supuesto de los previstos en el artículo 1o. de esta Ley.

Las solicitudes podrán ser presentadas por los familiares directos del interesado o por organismos públicos defensores de derechos humanos.

Artículo 4o.- Las personas que se encuentren sustraídas a la acción de la justicia por los delitos a que se refiere el artículo 1o. de la presente Ley, podrán beneficiarse de la amnistía, mediante la solicitud correspondiente.

Artículo 5o.- La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que se establecen en el artículo 1o. de esta Ley, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla, así como los derechos de las víctimas de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 6o.- En el caso de que se hubiere interpuesto demanda de amparo por las personas a quienes beneficia esta Ley, la autoridad que conozca del respectivo juicio dictará auto de sobreseimiento.

Artículo 7o.- Los efectos de esta Ley se producirán a partir de que la Fiscalía General de la República declare extinguida la acción penal o la autoridad judicial

sobresea el proceso en trámite, revoque la aprehensión librada y ordene la liberación, según corresponda.

Las autoridades ejecutoras de la pena pondrán en inmediata libertad a las personas inculpadas, procesadas o sentenciadas beneficiarias de la presente Ley, preservando su confidencialidad.

Artículo 8o.- Las personas a quienes beneficie esta Ley, no podrán ser en lo futuro detenidas ni procesadas por los mismos hechos.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. - El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. - El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, promoverá ante los gobiernos y las legislaturas de las entidades federativas la expedición de leyes de amnistía por la comisión de delitos previstos en sus respectivas legislaciones que se asemejen a los que se amnistían en esta Ley.

Artículo Tercero.- Las erogaciones que se presenten con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes, de la Fiscalía General de la República, del Poder Judicial de la Federación, así como de las dependencias de la Administración Pública Federal que intervengan en su aplicación, por lo que no se requerirán recursos adicionales para tales efectos y no se incrementará el presupuesto regularizable de las instituciones públicas antes señaladas para el presente ejercicio fiscal ni posteriores.

Hoja de firma de la Iniciativa de
Decreto por el que se expide la Ley
de Amnistía.

Reitero a Usted Ciudadana Presidenta de la Cámara de Diputados, las
seguridades de mi distinguida consideración.

En la Ciudad de México, a

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

*JSI