

**PRIMER RECESO
DEL TERCER AÑO DE EJERCICIO**



Palacio Legislativo de Donceles, a 6 de enero de 2021.
MDPRTA/CSP/0022/2021.

**DIP. EDUARDO SANTILLÁN PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN
Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA
P R E S E N T E.**

Por este conducto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 31, numeral primero de la Constitución Política de la Ciudad de México y 29, fracción XVII, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, me permito turnar a la Comisión de Administración y Procuración de Justicia para su análisis y dictamen, la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley de Amnistía de la Ciudad de México**, que suscribió el Diputado Eleazar Rubio Aldarán, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA.

Sírvase encontrar adjunta, copia de la iniciativa en comento para los efectos legislativos correspondientes.

Sin otro particular, reitero a usted mi consideración distinguida.

ATENTAMENTE

**DIP. MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA**



DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN

morena

Ciudad de México a 3 de enero de 2021
N° Oficio CCM/1L/DI/ERA/001/2021

DocuSigned by:

Presidencia Mesa Directiva, Congreso CDMX – I Legislatura

5318C6AE94DA4FD...

**DIPUTADA MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ.
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO
DE LA CIUDAD DE MÉXICO, I LEGISLATURA**

P R E S E N T E.

El suscrito, Diputado Eleazar Rubio Aldarán, integrante del Grupo Parlamentario Morena, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 30 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4 fracción XXI, 12 fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 95 fracción II y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a la consideración del Pleno de este Congreso, la siguiente: **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA LA LEY DE AMNISTÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**, al tenor del siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Hace unos meses, el Presidente de la república Mexicana, Andrés Manuel López Obrador, presentó la iniciativa de Ley de Amnistía, donde el sentido de la propuesta descansa en una aspiración de justicia que merece reconocimiento. Habida cuenta de que las mujeres, los jóvenes y las personas indígenas, sobre todo si son pobres, suelen ser las principales víctimas de los abusos del defectuoso sistema de justicia de nuestro país, y propone una legislación que sirva para aliviar una de las injusticias que padece el pueblo de México, consistente en la “carencia de posibilidades de acceder a la justicia pronta y expedita que consagra nuestra Constitución Política, lo cual es necesario en un país donde la desigual predomina y se criminaliza la pobreza.

**DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN****morena**

La amnistía, como puede leerse en la propia propuesta, supone “el perdón por actos delictivos” y no la despenalización de los actos castigados.

2

Por lo que esta ley es una oportunidad para definir cuál es la lógica de los principios y criterios que orienten nuestro sistema penal, donde está en juego nuestra libertad personal ante la capacidad punitiva del Estado.

Por todo lo anterior debemos celebrar que esta iniciativa haya sido aprobada, pero es necesario que la sociedad en su conjunto y no solo las y los legisladores, inicien una reflexión sobre sus razones, implicaciones y posibles derroteros, así como hacer saber a la sociedad entera las implicaciones de esta iniciativa.

La Amnistía, es una medida de olvido de una infracción tomada por el legislador, que tiene por efecto extinguir la acción pública y suprimir una pena ya pronunciada por las infracciones previstas por la ley de amnistía, aunque deja subsistir la acción civil y los efectos de ella.

Proviene la voz, de amnesia o pérdida de la memoria; a través de un vocablo griego que significa olvido. Es una medida legislativa por la cual se suprimen los efectos y la sanción de ciertos delitos, principalmente de los cometidos contra el Estado.

Se distingue la amnistía del indulto, en que la una tiene carácter general y el otro particular. Ha sido definida la amnistía como "un acto del poder soberano que cubre con el velo del olvido las infracciones de cierta clase, aboliendo los procesos comenzados o que se deban comenzar, o bien las condenas pronunciadas para tales delitos".

**DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN****morena**

La ley aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión contempla que se le otorgará amnistía a quienes hayan sido procesados por delitos como: aborto en cualquiera de sus modalidades; delitos contra la salud, siempre y cuando se trate de personas indígenas, en pobreza extrema o que hayan poseído narcóticos; personas de pueblos indígenas que no hayan accedido a la jurisdicción del Estado; por robo simple y sin violencia; y por delito de sedición.

3

El Diario Oficial de la Federación (DOF) publicó el decreto por el que se expide la Ley de Amnistía, la cual tiene como objetivo liberar a los presos que hayan sido procesados o se les haya dictado sentencia firme, siempre que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciados o sentenciados por delitos graves.

Asimismo, la ley publicada en el DOF el 22 de abril de 2020 señala que no se les otorgará amnistía a quienes hayan cometido delitos contra la vida o la integridad corporal, secuestro y todos los previstos en el artículo 19 de la Constitución Política.

Finalmente, en la Ley de Amnistía, la cual se conforma de ocho artículos y cinco transitorios, se indica que dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor de la ley, el Congreso de la Unión realizará un ejercicio de revisión de los delitos a que hace referencia este ordenamiento, con el objetivo de “valorar la vigencia de sus elementos configurativos”.

El decreto por el que se expide la Ley de Amnistía se avaló por el Senado de la República el 20 de abril del 2020 con 68 votos a favor, 14 en contra y dos

**DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN****morena**

abstenciones; por su parte, la Cámara de Diputados avaló el dictamen el 11 de diciembre de 2019, con 306 votos a favor, 129 en contra y cuatro abstenciones.

4

Es importante mencionar que la amnistía no se podrá otorgar a quienes hayan cometido los delitos contra la vida, Secuestro, o cuando se hayan utilizado armas de fuego, así como todos los establecidos en el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, tal y como se estableció en la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga la ley de amnistía de 1978, donde se señala lo siguiente:

“... esta Ley atiende lo establecido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los cuales son recogidos y protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que desde su redacción por el constituyente de 1917, tutela el derecho a discernir o a tener otra perspectiva de los asuntos públicos, condición sine qua non de la democracia y de la libertad.

En este sentido, la protección democrática del disenso consiste en la efectiva aplicación de las normas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos civiles, como la libertad de prensa, de acción y de asociación.

El Estado mexicano en congruencia con los objetivos antes mencionados ha estimado pertinente la construcción de un régimen de derecho que permita a quienes se encuentren prófugos de la justicia, sujetos a proceso o compurgando penas por haber actuado con un móvil político, se les otorgue la oportunidad de unirse a todos los ciudadanos de México en el propósito de fortalecer nuestras



DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN **morena**

instituciones y nuestro progreso. Así es como el reconocimiento de la amnistía más allá de constituir un acto de indulgencia ha sido necesaria para la integración nacional, en la atmosfera de un Estado de derecho.

5

El término amnistía tiene un significado equivalente a la cancelación de la conducta ilícita y aparentemente antisocial del amnistiado, para que se reintegre plena y jurídicamente al seno de la sociedad. Este concepto se encuentra recogido en la legislación mexicana en el artículo 92 del Código Penal Federal, mismo que a la letra dice:

La amnistía extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño, en los términos de la ley que se dictare concediéndola, y si no se expresaren, se entenderá que la acción penal y las sanciones impuestas se extinguen con todos sus efectos, con relación a todos los responsables del delito.

Cuando se habla de amnistía para presos políticos, en principio se reconoce la existencia de ciudadanos inconformes que se han manifestado a través de diferentes formas de lucha en contra del gobierno establecido y que se encuentran reclusos o son perseguidos por las fuerzas de seguridad gubernamentales.

El antecedente histórico, respecto a la ejecución de decretos de amnistía en nuestro país, data desde la lucha de independencia, cuando en 1810 las cortes españolas decretaron una amnistía para los insurgentes americanos, condicionada a cesar su actividad.

Años más tarde en 1831, una vez instalado el IV Congreso Constituyente, el entonces presidente Anastasio Bustamante decreto la amnistía para los rebeldes

**DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN****morena**

que lo combatían, entre los que figuraban los generales Vicente Guerrero y Juan Álvarez.

6

Un episodio más reciente se registró en septiembre de 1978, cuando el Presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Amnistía con motivo de la configuración política, económica y social de la época. Esta Ley se aplicó en distintas etapas en el curso de los años 1978 y 1979, anulando la relevancia penal y por ende dando por extinta la responsabilidad punitiva de los de los responsables.

Si bien es cierto que la Ley de Amnistía de 1978, resultó idónea para satisfacer las necesidades de la vida jurídica, social y política de la época y como base para lograr tranquilidad, concordia y paz, también lo es que hoy por hoy, su prevalencia como parte del marco jurídico mexicano resulta irrelevante.

Pues la aplicación de esta normatividad ya ha cumplido con todos sus efectos jurídicos, es decir esta Ley ya se aplicó para los hechos y situaciones que le dieron origen, tal y como lo establece el artículo 1 del ordenamiento en comento, el cual expresamente reconoce el otorgamiento de amnistía a favor de todas aquellas personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, por delitos de sedición, hasta la fecha de entrada en vigor de la presente Ley.

De lo anteriormente expuesto, es que surge la necesidad de abrogar la Ley de Amnistía de 1978, pues a más de treinta años de su promulgación ha cumplido con el fin de reincorporar a la vida pública a los integrantes de aquellos grupos disidentes; no obstante, no podemos dejar de mencionar que si bien esta ley ha satisfecho su propósito, resulta menester la creación de un nuevo ordenamiento que contemple las actuales persecuciones políticas que el país vive, las cuales durante

**DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN****morena**

el gobierno de Calderón no tan sólo aumentaron, sino que tomaron nuevas formas que exigen mejores instrumentos legales.”

7

De igual forma se cuenta con lo plasmado en las observaciones preliminares de la ONU-DH a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Donde se estableció:

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

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

Finalmente, tal y como se señala en dicho documento, la estancia en prisión de personas que han sido privadas de su libertad como consecuencia de su condición de marginación, puede fomentar que personas sin antecedentes delictivos o que cometieron delitos con penalidades bajas, sean inducidas a la delincuencia organizada o a otras manifestaciones de criminalidad que lesionan gravemente a la sociedad.

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



DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN

morena

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

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

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

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

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

B. Delitos que pueden atentar contra la libertad de manifestación De igual forma, la ONU-DH advierte que hay tipos penales en el Código Penal Federal que han sido utilizados para reprimir el derecho a la manifestación. Tal es el caso del tipo penal contenido en el artículo 149, sobre el delito de sabotaje; en el artículo 170 párrafo tercero, sobre ataques a vías de comunicación; en el artículo 180, sobre la desobediencia y resistencia de particulares; y en el artículo 185, sobre la oposición a que se ejecute alguna obra o trabajos públicos. Cumpliendo con el resto de requisitos establecidos en la Ley de Amnistía, la ONU-DH considera que personas procesadas o sentenciadas bajo estos delitos podrían ser beneficiarias de la amnistía.



DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN

morena

C. Casos que cuenten con resoluciones de organismos de derechos humanos Asimismo, para la ONU-DH sería positivo que se contemplara, para la aplicación de amnistías, aquellos casos que cuenten con la decisión de algún organismo internacional de derechos humanos, o con una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que se refiera la violación de alguno de los componentes del derecho a un debido proceso que hubiera trascendido al fallo judicial, o en los que se haya recomendado o requerido la libertad de una persona. En estos casos, aunque la amnistía no constituiría un recurso ideal para la víctima (al no reconocerse la inocencia de la persona), sí constituiría una forma de reparar las afectaciones que conlleva la privación de libertad.

D. Otras personas que intervienen en la interrupción del embarazo El artículo 1 de la Iniciativa establece supuestos de aplicación de la Ley de Amnistía. Al texto plasmado en dicho artículo se le podrían hacer ajustes a fin de precisar el alcance de la norma, como incluir a otro personal de servicios de salud en la fracción I, inciso b), de dicho artículo, así como a personas (familiares, por ejemplo) que hayan auxiliado a la mujer que interrumpe el embarazo.

2. Limitantes en la aplicación de la amnistía

El artículo 2 de la Iniciativa establece que no se concederá amnistía “a quienes hayan cometido delitos contra la vida, la integridad corporal, secuestro, o hayan utilizado en la comisión del delito armas de fuego. Tampoco se podrán beneficiar las personas indiciadas por los delitos a que se refiere el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que hayan cometido otros delitos graves del orden federal”.

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

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

En primer lugar, el término “delito grave” ya es inexistente bajo el sistema de justicia penal vigente. El mantener ese término podría dar lugar a la interpretación de que sería improcedente la amnistía para el caso de delitos catalogados como graves al amparo de la anterior legislación. Tomando en consideración que los catálogos de “delitos graves” en la anterior legislación era sumamente amplio, se



I LEGISLATURA

DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN

podría estar tornando inoperante la Ley de Amnistía. Por ese motivo, la ONU-DH recomienda eliminar dicho supuesto de exclusión.

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

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

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

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

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



DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN

morena

En primer lugar, toda vez que ha sido la propia Fiscalía General la encargada de impulsar la acción penal contra las personas potencialmente beneficiarias, podría haber conflictos de interés al erigir a dicha institución en juez y parte, al establecerla como la principal operadora de la ley. Además, tratándose de personas sentenciadas, no es a las autoridades de procuración de justicia, sino a las autoridades judiciales a las que corresponde pronunciarse. En este sentido, aprovechando la creación de una comisión especial, podría ser dicha instancia la responsable de determinar la aplicación de la ley en casos particulares, para lo cual podría solicitar información y opiniones a la Fiscalía General de la República. Una vez determinada la procedencia de la amnistía, podría ser la comisión especial la que comunique la determinación a la autoridad correspondiente, dependiendo el momento procesal en el que se encuentre el asunto y a fin de que se emita la resolución respectiva, tal y como se señala en el artículo 7 de la Iniciativa.

11

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

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

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

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

Así, en el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad⁷, se establece en

• Plaza de la Constitución # 7, piso 4, oficina 406, Col. Centro, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, código postal 06000, Conmutador: 51-30-19-00 www.congresociudaddemexico.gob.mx •



I LEGISLATURA

DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN

el Principio 24, sobre la adopción de amnistías, que dicha medida puede ser interpretada como un reconocimiento de culpa⁸, de modo tal que de preferencia no debería de aplicarse a personas que han sido objeto de la acción penal producto del ejercicio de derechos y libertades, o en el caso de aquellas personas cuyos derechos humanos fueron violados en el marco del proceso penal. Para estos casos, según el documento de Naciones Unidas referido, tendrían que operar otras formas de extinción de la responsabilidad penal.

12

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

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

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

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

Conclusiones y recomendaciones.



I LEGISLATURA

DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN

La Iniciativa del Presidente de la República es una manifestación relevante del Estado mexicano de querer remediar algunas de las irregularidades del sistema de justicia penal en México y que conducen a poner a personas en situación de vulnerabilidad y por ende susceptibles de ser violados sus derechos humanos. Para la ONU-DH, la propuesta contenida en la Iniciativa podría enriquecerse, beneficiando a una mayor cantidad de personas que han sido víctimas de injusticias y que podrían verse favorecidas por una amnistía, contemplando otros supuestos relevantes de procedencia; mejorando su forma de operación y dotando de mayor seguridad jurídicas a las personas beneficiarias; y atacando alguna de las causas estructurales de los problemas del sistema de justicia penal en México.

13

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

1. Reconsiderar los supuestos de aplicación de una Ley de Amnistía, ampliando dicha aplicación a personas que hubieren sido procesadas o sentenciadas bajo figuras penales tendientes a castigar el ejercicio de ciertos derechos y libertades; y contemplando otros supuestos de aplicación, como la amnistía a personas que cuenten con resoluciones de algún organismo internacional o de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las que se recomiende o se requiera la libertad de la persona o en las que se hayan determinado violaciones al debido proceso que hubieran trascendido al fallo judicial.

2. Reformular las limitaciones en la aplicación de la amnistía, a efecto de reducir la exclusión de la amnistía a los delitos más lesivos y a limitar más esas exclusiones tratándose de los supuestos de amnistía por graves violaciones al debido proceso.

3. Reformular y establecer con mayor claridad la forma en que procederá la amnistía, reconsiderando a las instancias responsables de la aplicación de la ley y definiendo las reglas generales de operación, a efecto de dotar de mayor seguridad jurídica a las personas que presenten la solicitud para la aplicación de la medida.

4. Más allá de la adopción de una Ley de Amnistía, impulsar cambios legislativos con el objetivo de derogar tipos penales que violan o podrían vulnerar los derechos humanos; reformar tipos penales que han conducido al uso abusivo del encarcelamiento; y reformar o derogar figuras del derecho penal mexicano que han conducido a la utilización excesiva de la privación de la libertad y que han afectado particularmente a personas en situación de pobreza.”



DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN **morena**

De lo que se advierte lo necesario que es en la actualidad, contar con una Ley en nuestra ciudad de México, pues la sociedad indígena, es una sociedad vulnerable y por muchos años ha sido víctima de procesos y sentencias injustas, todo ello, debido a la ignorancia de sus derechos, aunado que las autoridades no hacen bien su trabajo.

14

La problemática es que en todo proceso penal a pesar de que existen leyes que establecen que toda persona indígena que no hable el idioma español, tiene derecho a un intérprete para que lo asista en juicio, en las fiscalías y agencias del Ministerio Público no siempre pasa eso, o en otros casos no hay traductor que conozca su dialecto o lengua y por tal motivo, son víctimas de las autoridades o jueces que llevan a cabo violaciones al procedimiento y que la consecuencia es tener una sentencia condenatoria, muchas veces por delitos que no cometieron o actuaron pensando que su actuar se encontraba previsto en una norma.

En México hay unos 8,000 indígenas, encarcelados, a la espera de una sentencia, donde la mayoría no habla español. Y podrían pasar años antes de que su situación se resuelva, porque en muchos casos, la carga de trabajo es grande en la Defensoría Pública, los abogados no son suficientes, o no hay traductores, y no pueden dedicarle mucho tiempo a cada caso que atienden.

En México, unos 8,000 indígenas esperan en prisión por una sentencia, sin que su situación se resuelva pronto. La mayoría no habla español.

Cada estado cuenta con sus propias defensorías públicas, que resuelven delitos del fuero común. En este caso, también hay un déficit de personal para atender a todas las personas que están en las cárceles, según lo reconocen políticos, autoridades y la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN****morena**

De aquí la importancia de crear una ley en la Ciudad de México que atienda esta problemática en la impartición de justicia, lo que coadyuvaría a reducir el número de internos en los reclusorios de esta Ciudad en delitos establecidos en el Código Penal para el Distrito Federal.

15

Es por lo antes expuesto que se somete a su consideración **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA LA LEY DE AMNISTÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**, para quedar como sigue:

LEY DE AMNISTÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Disposiciones Generales.

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en la Ciudad de México, en cumplimiento a lo establecido en artículo segundo Transitorio de la Ley de Amnistía.

El Objeto de la Ley.

Artículo 2. La presente Ley tiene por objeto, decretar la libertad en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, hayan sido procesadas o se les haya dictado sentencia firme, ante los tribunales del Fuero Común de la Ciudad de México, con excepción de quienes sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas o sentenciadas, por los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley.



DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN

morena

Supuestos de Procedencia.

Artículo 3. Se decreta amnistía en los siguientes supuestos:

16

I. Por el delito de aborto, en cualquiera de sus modalidades, previsto en el Código Penal para el Distrito Federal, cuando:

a) Se impute a la madre del producto del embarazo interrumpido;

b) Se impute a las y los médicos, cirujanos, comadronas o parteras, u otro personal autorizado de servicios de la salud, que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo, siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con el consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido;

c) Se impute a los familiares de la madre del producto que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo;

II. Por el delito de homicidio por razón de parentesco, cuando el sujeto pasivo sea el producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, en los supuestos previstos en la fracción I de este artículo;

III. Por los delitos contra la salud a que se refieren en 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 tener una discapacidad permanente, o cuando el delito se haya cometido por indicación de su cónyuge, concubinario 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 un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, en términos del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se encuentre en alguna de las hipótesis mencionadas en el inciso anterior;

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;

IV. 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;

V. Por el delito de robo simple y sin violencia, siempre que no amerite pena privativa de la libertad hasta por cinco años, y

VI. Por el delito de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la comisión de este delito formando parte de grupos impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional, siempre que no se trate de terrorismo, y que en los hechos no se haya producido la privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego.

Artículo 4. No se concederá el beneficio de esta Ley a quienes hayan cometido delitos contra la vida o la integridad corporal, salvo lo establecido en el



DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN **morena**

artículo 3, fracciones I y II de esta Ley; ni a quienes hayan cometido el delito de secuestro, o cuando se hayan utilizado en la comisión del delito armas de fuego, abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito, delitos en materia de desaparición forzada de personas, así como los delitos al libre desarrollo de la personalidad, y de la salud..

18

Artículo 5. La persona interesada o su representante legal, podrá solicitar a la Comisión a que se refiere el párrafo tercero de este artículo la aplicación de esta Ley. Dicha Comisión determinará la procedencia del beneficio y someterá su decisión a la calificación de un juez del fuero común para que éste, en su caso, la confirme, para lo cual:

I. Tratándose de personas sujetas a proceso, o indiciadas pero prófugas, el juez ordenará a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, el desistimiento de la acción penal, y

II. Tratándose de personas con sentencia firme, se realizarán las actuaciones conducentes para, en su caso, ordenar su liberación.

Para efectos de las solicitudes que presenten las personas que hayan sido vinculadas a proceso o sentenciadas por las conductas señaladas en el artículo 3, fracción VI, de la presente Ley, la Comisión deberá solicitar opinión previa a la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.

**DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN****morena**

La Jefa o Jefe de Gobierno en turno, integrará una Comisión que coordinará los actos para dar cumplimiento y vigilar la aplicación de la presente Ley, en las conductas delictivas previstas en el artículo 3 de esta Ley.

Las solicitudes podrán ser presentadas por las personas que tengan relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado con el interesado o por organismos públicos defensores de derechos humanos, cumpliendo los procedimientos que determine la Comisión, o por cualquier Juez del fuero común, a petición del sentenciado.

La solicitud de amnistía será resuelta por la Comisión en un plazo máximo de dos meses, contados a partir de la presentación de la misma. Por lo que una vez transcurrido dicho plazo, sin que se notifique su determinación, se considerará resuelta en sentido negativo y los interesados podrán interponer los medios de defensa que resulten aplicables en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Serán supletorias de esta Ley, en lo que corresponda, la Ley de Procedimiento Administrativo, el Código Nacional de Procedimientos Penales y Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal.

Artículo 6. Las personas que se encuentren sustraídas a la acción de la justicia por los delitos a que se refiere el artículo 3 de la presente Ley, podrán beneficiarse de la amnistía, mediante la solicitud correspondiente.

Artículo 7. La amnistía extingue la acción penal y las sanciones impuestas en la sentencia, únicamente en los delitos descritos en el artículo 3 de esta Ley, dejando a salvo los derechos de las Víctimas u ofendidos de la responsabilidad civil, de conformidad con la legislación aplicable.



DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN **morena**

Artículo 8. En caso de que hayan interpuesto amparo, sobre quien se haya ejercitado acción penal, hayan sido procesadas o se les haya dictado sentencia firme, y les beneficie esta Ley, la autoridad que conozca del respectivo juicio, decretara el sobreseimiento, a fin de hacer valer el principio propersona.

20

Artículo 9. Los efectos de esta Ley tendrán efectos, a partir que el juez del fuero común, resuelva sobre el otorgamiento de la amnistía.

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

Artículo 10. Las personas a quienes beneficie esta Ley, no podrán ser en lo futuro detenidas ni procesadas por los mismos hechos.

La Secretaría de Gobierno coordinará las acciones para facilitar la reinserción social de las personas beneficiarias de esta Ley, en términos de la legislación aplicable.

Artículos Transitorios:

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en la Gaceta oficial de la Ciudad de México, sin perjuicio de lo previsto en el siguiente párrafo.

Dentro de los 90 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, el Gobierno de la Ciudad de México, deberá expedir el acuerdo que crea la Comisión a que se refiere el artículo 5 párrafo tercero de esta Ley. Dentro del mismo plazo, el



DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN **morena**

Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Ciudad de México, determinará los jueces del fuero común competentes, que conocerán en materia de amnistía.

21

Segundo. Las erogaciones que se presenten con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto correspondientes, para el ejercicio fiscal que corresponda.

Tercero. La Comisión por conducto de la Secretaría de Gobierno de esta Ciudad, enviará al Congreso de la Unión un informe anual sobre las solicitudes de amnistías pendientes y resueltas, así como de los supuestos por los cuales se han concedido.

Cuarto. Dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor de esta Ley, el Congreso de la Ciudad de México, llevará a cabo un ejercicio de revisión de los delitos a que hace referencia esta Ley con la finalidad de valorar la vigencia de sus elementos configurativos.

Ciudad de México, a 3 de enero de 2021

ATENTAMENTE

DocuSigned by:
Eleazar Rubio Aldarán
954CE5AD86AB405...

DIP. ELEAZAR RUBIO ALDARÁN.