

Ana Isabel
Núñez de Dios

ASUNTO: iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía para el Estado de Tabasco.

Villahermosa, Tabasco a 21 de junio del 2023

**EMILIO ANTONIO CONTRERAS MARTÍNEZ DE ESCOBAR
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO
PRESENTE**

La suscrita, Ana Isabel Núñez de Dios, diputada local integrante del grupo parlamentario de MORENA de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Tabasco, me permito someter a la consideración de esta Soberanía, la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía para el Estado de Tabasco, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 33 fracción II, de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*; 22 fracción I, 120, 121 fracción II, de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco*; 78 y 79 del *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco*, en los términos siguientes:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRIMERO. 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.¹

Para entender la amnistía hay que saber que es y de dónde viene; la etimología de la amnistía deriva de la palabra griega amnistía, que es también la raíz de amnesia. (Naciones Unidas, 2009). La palabra amnesia de acuerdo a la Real Academia Española (2020) significa "la pérdida o debilidad notable de la memoria".

Con esta definición, la palabra amnistía parece haber tenido una mutación de su origen etimológico, pues el sentido de su origen no es utilizado para denotar olvido, sino es utilizado como la concesión del perdón por haberse realizado una conducta con carga punitiva. El mismo

¹Esta evaluación coincide con los datos revelados por la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), practicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2021. Presentación ejecutiva disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/>.

Ana Isabel

Núñez de Dios

Diccionario de la Real Academia Española (2020) define la Amnistía como "perdón de cierto tipo de delitos, que extingue la responsabilidad de sus autores."

De acuerdo con el diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Amnistía² se define como el "Acto del poder legislativo que ordena el olvido oficial de una o varias categorías de delitos, aboliendo bien los procesos comenzados o que han de comenzarse, bien las condenas pronunciadas."

Ahora bien, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el documento de Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salido de un Conflicto, establece lo siguiente:

A menos que se indique otra cosa, en el presente instrumento se designan con la palabra amnistía las medidas jurídicas que tienen como efecto:

- a) La posibilidad de impedir el enjuiciamiento penal y, en algunos casos, las acciones civiles con ciertas personas o categorías de personas con respecto a una conducta criminal específica cometida antes de la aprobación de la amnistía; o
- b) La anulación retrospectiva de la responsabilidad jurídica anteriormente determinada.

Ahora bien, las amnistías no impiden que se haga efectiva la responsabilidad jurídica respecto de una conducta que todavía no ha tenido lugar, que constituiría una invitación a violar la ley. (Naciones Unidas, 2009, p.5).

De acuerdo con la Revista Estudios Socio-Jurídicos, en los inicios del derecho internacional contemporáneo, predominaba la admisión de amnistías amplias, con pocas limitaciones. Sin embargo, al desarrollarse el sistema de protección de los derechos humanos se ha visto una creciente regulación en los diferentes sistemas regionales, encaminada al desarrollo de límites a la amnistía a través de decisiones de tribunales, así como de instrumentos internacionales.

De manera que, con la reivindicación de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, la promulgación y aplicación de leyes de amnistía, en especial de auto-amnistía y amnistía general que buscan la impunidad frente a graves violaciones de derechos humanos, se ven claramente limitadas. Esta afirmación no es tan rotunda en algunos escenarios como el de la responsabilidad del individuo a nivel internacional, cuando la amnistía otorgada respeta los derechos de las víctimas y no busca la impunidad.³

² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, página 136.

<http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1168/7.pdf>

³ Aproximación al tratamiento de la amnistía en el derecho internacional http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792009000200006

Ana Isabel

Núñez de Dios

Finalmente, en materia de derecho internacional, la amnistía es reconocida como un instrumento legítimo del Estado dentro de su política punitiva.

Por otra parte, la desigualdad en el acceso a la justicia se evidencia con la incapacidad de millones de mexicanos en condiciones socioeconómicas que les impiden acceder a un sistema de justicia equitativo. Los datos sugieren que el derecho a una defensa adecuada no se cumple ni en forma ni en fondo.⁴

En este sentido, México no es ajeno a la construcción de instrumentos normativos en favor de procesos de justicia transicional como política pública, a través de los años en su historia política se han presentado diversas iniciativas de amnistía, bajo la premisa de garantizar la paz y el estado de derecho, ya que la ley cambia según la época, así como los delitos, por lo cual esta debe de irse adaptando de acuerdo con los delitos cometidos.

Dentro de los argumentos que sustentan la presente iniciativa podemos mencionar seis momentos de la historia del país en los que se promulgaron leyes de amnistía de carácter político: 1879, enero de 1937, diciembre de 1940, 1976, septiembre de 1978 y enero de 1994.

- 1870, Benito Juárez García y Sebastián Lerdo de Tejada, beneficiaron a todos los individuos que habían sido culpables de infidencia a la Patria, sedición, conspiración y demás delitos del orden público, así como a los militares que hasta la misma fecha hayan cometido el de desertión y quienes apoyaron el Imperio de Maximiliano.
- 1937, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río, benefició a civiles y militares que participaron en motines, sublevaciones y rebeliones al término de la Revolución Mexicana.
- El 27 de diciembre de 1940, el Presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, firmó una iniciativa de Ley de Amnistía, la cual fue discutida en el Senado de la República en la sesión del día 30. Por unanimidad de votos expresada de manera económica, se dispensaron los trámites reglamentarios por considerarse un asunto de urgente resolución y se aprobó en lo general y lo particular sin discusión alguna. Se buscó el otorgamiento de perdón a quienes habían cometido diversos delitos vinculados con la búsqueda del poder político. Algo semejante a lo que el presidente Cárdenas propuso en 1937, tanto en estructura como en contenidos.

⁴ [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta del senado/documento/83539](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta%20del%20senado/documento/83539)

Ana Isabel

Núñez de Dios

- 1976, el Presidente Luis Echeverría Álvarez decreta amnistía para las personas contra las que se ejerció acción penal por los delitos de sedición e invitación a la rebelión en el fuero federal y por resistencia de particulares, en el fuero común del Distrito Federal, así como por delitos conexos con los anteriores, cometidos durante el conflicto estudiantil de 1968.
- El 28 de septiembre de 1978, el Presidente José López Portillo, la amnistía se enfocó en lo que era la novedad más importante de los últimos años, en términos políticos y de seguridad: la aparición de grupos armados que pugnaban por el derrocamiento del gobierno, como la Liga 23 de septiembre y el Partido de los Pobres, que participaron en la guerrilla contra el Ejército Mexicano.
- El 22 de enero 1994, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, decreta amnistía en favor de todas las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, por los delitos cometidos con motivo de los hechos de violencia, o que tengan relación con ellos, suscitados en varios municipios del Estado de Chiapas el día primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro al día veinte del mismo mes y año.

Lo cual apunta hacia la conclusión que, la amnistía se ha utilizado históricamente como una forma de solucionar conflictos y restablecer la paz entre diversos grupos.

Las amnistías son consideradas un mecanismo extraordinario para estabilizar la esfera de lo político. Anulan la distinción amigo/enemigo, que en términos de Carl Schmidt son el vector fundamental de la experiencia política moderna. Las amnistías reducen las distancias en esa polaridad, y si no anulan ni desaparecen el conflicto, establecen las zonas de grises indispensables para que el conflicto no llegue a sus últimas consecuencias: la aniquilación del enemigo (la muerte) o su enciaustramiento (lo que usualmente pretende su expulsión temporal de lo político). De manera un tanto paradójica, las amnistías consagran la legitimidad del adversario político, al abrirle una puerta de reinserción a la vida pública (aunque bien a bien no sabemos si plena o restringida en términos prácticos), y de la propia autoridad, que reserva para sí la joya de todo poder político: amnistiar (olvidar, perdonar).⁵

Dentro de los casos considerados exitosos en materia de amnistía, destacan aquellos en los que no se aceptan medidas que limitan la capacidad de investigar, procesar y sancionar violaciones a los derechos humanos considerados inderogables, con el objetivo principal de pacificar el entorno.

⁵ Cossío Díaz, J. R., & Rodríguez Kuri, A. (2022). Amnistías e historia política: huellas y problemas en el siglo XX. *Historia Mexicana*, 71(4), 1765–1818. <https://doi.org/10.24201/hm.v71i4.4374>

Ana Isabel

Núñez de Dios

Dicho lo anterior, el día 18 de septiembre de 2019, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión recibió la iniciativa enviada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Licenciado Andrés Manuel López Obrador, misma que contiene el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía.

Posterior a esto, el 20 de abril de 2020 se aprobó en la Cámara de Senadores el Proyecto de Decreto de la Ley en mención, mismo que mandata en su artículo Segundo Transitorio que la Secretaría de Gobernación, promoverá ante los gobiernos y las legislaturas de las entidades federativas la expedición de leyes de amnistías por la comisión de delitos previstos en sus respectivas legislaciones que se asemejen a los que se amnistían en dicha Ley.

En razón de ello, la presente iniciativa contempla los tipos penales para poder decretar la amnistía, consistentes en:

- La interrupción del embarazo, que incluye a la mujer que interrumpió el embarazo y a los médicos practicantes del procedimiento.
- Los delitos contra la salud.
- Los delitos cometidos por integrantes de pueblos y barrios originarios e indígenas a quienes no se haya garantizado debido proceso.
- El robo simple, no reincidente.
- La sedición y delitos políticos.

Esta iniciativa tiene por objeto decretar la amnistía, mediante la cual se otorga el perdón de las sanciones que podrían corresponder a quienes se encuentren enfrentando un proceso penal, o las que hayan sido impuestas a personas privadas de su libertad, ya procesadas y con sentencia firme dictada por tribunales del fuero común, e incluso aquellas que se hayan sustraído de la acción de la justicia, siempre que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas o sentenciadas, y por los delitos cometidos antes de la entrada en vigor de esta Ley, a los que se refiere su artículo 1o., de la iniciativa, cuyo objetivo es la reconstrucción del tejido social y la reinserción social, en situaciones o delitos cometidos por cuestiones que tienen que ver con la pobreza en que viven muchos de nuestros conciudadanos, al mismo tiempo que busca que el Estado reconozca su composición pluricultural, y se respeten en todos los casos las garantías del debido proceso.

De acuerdo con datos aportados por parte de la Secretaría de Gobernación a fin de impulsar la armonización legislativa en el tema de amnistía, se llevan contabilizados 12 entidades con la

Ana Isabel

Núñez de Dios

Ley aprobada, los cuales son: Baja California, Campeche, Durango, Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala. Así mismo, hay 12 entidades federativas con iniciativas presentadas en proceso de dictamen: Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guerrero, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas. Por otro lado, hay 6 entidades sin iniciativas de Ley de Amnistía, dentro de las cuales aún estamos contemplados: Baja California Sur, Chiapas, Jalisco, Sonora, Tabasco y Veracruz. Hay 2 congresos que han desechado las iniciativas de Ley: Chihuahua y Guanajuato. Lo anterior, con corte al 09 de septiembre del año 2022.

La Secretaría Técnica de la Comisión de Amnistía ha coadyuvado en el análisis de 10 proyectos de iniciativas de Leyes de Amnistía de las entidades federativas de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Morelos, Quintana Roo, Oaxaca, San Luis Potosí y Yucatán, con la finalidad de cumplir el mandato de la Ley de Amnistía Federal.

SEGUNDO. TRATAMIENTO DE LA AMNISTÍA EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES:

Sistema universal

En el artículo 55 de la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU), con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, se establece en el literal c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, así como la efectividad de tales derechos y libertades sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. A partir de esta preceptiva, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad han impulsado el desarrollo de resoluciones para determinar la responsabilidad penal por violaciones de derechos humanos. De dichas manifestaciones podemos inferir que son contrarias al objetivo y fin de la Carta de la ONU esto es, los actos unilaterales de sus miembros que busquen directa o indirectamente impedir la investigación y juzgamiento de responsables de violaciones a los derechos humanos.

En diciembre de 1992, mediante Resolución 47/133 de la Asamblea General, se aprueba la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. En ella se deja claro que los responsables de este delito deben ser investigados, procesados y

Ana Isabel

Núñez de Dios

juzgados (artículo 14).⁶ Por su parte, el numeral 3.º del artículo 16⁷ prohíbe el otorgamiento de privilegios, dispensas e inmunidades en los procesos llevados en contra de los responsables del delito de desaparición forzada. Más enfático aún es el artículo 18,⁸ que acaba con cualquier duda acerca de la posibilidad de conceder una amnistía para los responsables del delito de desaparición forzada, al establecer que los autores o presuntos autores de dicho delito no podrán beneficiarse “de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal”.

Si bien la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes,⁹ a diferencia de la declaración anteriormente referenciada, no hace mención expresa de la prohibición de la amnistía para este tipo de delitos, sí puede considerarse que implícitamente la rechaza. El artículo 10¹⁰ dispone que en caso de estar frente a una situación de tortura se debe iniciar proceso penal contra el supuesto culpable. De esta manera excluye las figuras que, como la amnistía, impiden la realización de un procedimiento penal.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹ niega la posibilidad de amnistiar a los responsables del delito de genocidio. El numeral 3.º del artículo 6.^{º12} dispone que nada de lo establecido en dicho artículo eximirá a los Estados Parte de cumplir con las obligaciones

⁶ Artículo 14. “Los presuntos autores de actos de desaparición forzada en un Estado, cuando las conclusiones de una investigación oficial lo justifiquen y a menos que hayan sido extraditados a otro Estado que ejerce su jurisdicción de conformidad con los convenios internacionales vigentes en la materia, deberán ser entregados a las autoridades civiles competentes del primer Estado a fin de ser procesados y juzgados.

Los Estados deberán tomar las medidas jurídicas apropiadas que tengan a su disposición a fin de que todo presunto autor de un acto de desaparición forzada, que se encuentre bajo su jurisdicción o bajo su control, sea sometido a juicio”.

⁷ Artículo 16.3. “No se admitirán privilegios, inmunidades ni dispensas especiales en tales procesos, sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.”

⁸ Artículo 18. “1. Los autores o presuntos autores de actos previstos en el párrafo 1 del artículo 4 supra no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal. 2. En el ejercicio del derecho de gracia deberá tenerse en cuenta la extrema gravedad de los actos de desaparición forzada.”

⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/3452 (XXX), de 9 de diciembre de 1975, Declaración sobre la Protección de todas las personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

¹⁰ Artículo 10. “Si de la investigación a que se refieren los artículos 8 ó 9 se llega a la conclusión de que parece haberse cometido un acto de tortura tal como se define en el artículo 1, se incoará un procedimiento penal contra el supuesto culpable o culpables de conformidad con la legislación nacional. Si se considera fundada una alegación de otras formas de trato o penas crueles, inhumanos o degradantes, el supuesto culpable o culpables serán sometidos a procedimientos penales, disciplinarios u otros procedimientos adecuados.”

¹¹ Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/2200 (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹² Artículo 6.3. “Cuando la privación de la vida constituya delito de genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados Partes del cumplimiento de ninguna de las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.”

Ana Isabel

Núñez de Dios

contraídas en virtud de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Esto es, que a pesar de que el numeral 4¹³ habla de la posibilidad de conceder amnistía en cualquier caso en que la persona sea condenada a pena de muerte, esto no aplicará para los casos de personas responsables del delito de genocidio, de tentativa, instigación, asociación y complicidad en el genocidio, ya que en virtud de la mencionada Convención los Estados deben establecer sanciones penales eficaces y juzgar a los responsables de dichos delitos.

Esto no implica que no pueda concederse un indulto o conmutación de la pena, como dispone el mismo numeral 4 del artículo 6 del Pacto, por cuanto estos dos beneficios no niegan la existencia de un juicio y de una sanción —como sí ocurre con la amnistía— y por ende no se estaría incumpliendo con las obligaciones estipuladas en la Convención.

Algunos instrumentos internacionales, aunque no abordan la figura de la amnistía, contienen disposiciones que evidencian, si bien no un rechazo, sí la imposibilidad de su aplicación. Esto en virtud de que mientras la amnistía extingue la acción penal, hay tratados que establecen como obligación de los Estados Parte el deber de investigación, juzgamiento y sanción del penalmente responsable. Cuando se aplica la extinción de la acción penal, se desconocen obligaciones contraídas convencionalmente a partir de los tratados mencionados. Los siguientes son ejemplos de los instrumentos internacionales a los que hacemos referencia:

Por su parte, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹⁴ dispone que los Estados Parte deben establecer como delitos dentro de su ordenamiento penal la tortura y la tentativa, la complicidad y la participación en esta conducta. Igualmente, en virtud del artículo 4¹⁵ deben establecer una pena adecuada para dichos delitos. En esta misma línea que propende por la imposición de una sanción penal al responsable de los delitos contemplados en esta convención, el artículo 7.¹⁶ contempla el principio *aut dedere*

¹³ Artículo 6.4. “Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena de muerte. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.

¹⁴ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/39/49, de 10 de diciembre de 1984, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

¹⁵ Artículo 4. “1. Todo Estado Parte velará por que todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal. Lo mismo se aplicará a toda tentativa de cometer tortura y a todo acto de cualquier persona que constituya complicidad o participación en la tortura. 2. Todo Estado Parte castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad.”

¹⁶ Artículo 7. “1. El Estado Parte en el territorio de cuya jurisdicción sea hallada la persona de la cual se supone que ha cometido cualquiera de los delitos a que se hace referencia en el artículo 4, en los supuestos previstos en el artículo 5, si no procede a su extradición, someterá el caso a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento. 2. Dichas autoridades tomarán su decisión en las mismas condiciones que las aplicables a cualquier delito de carácter grave, de acuerdo con la legislación de tal Estado. En los casos previstos en el párrafo 2 del artículo 5, el nivel de las pruebas necesarias para el enjuiciamiento o inculpación no será en modo alguno menos estricto que el que se aplica en los casos previstos en el párrafo 1 del artículo 5. 3. Toda persona encausada en relación con cualquiera de los delitos mencionados en el artículo 4 recibirá garantías de un trato justo en todas las fases del procedimiento.”

Ana Isabel

Nancy de Dios

aut judicare,¹⁷ ya que establece que si no se extradita al responsable de cualquiera de los delitos ya mencionados, el Estado en el que se encuentre debe juzgarlo.

En el mismo sentido, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía¹⁸ establece en su artículo 10.¹⁹ que los Estados Parte tienen el deber de adoptar medidas que fortalezcan la cooperación internacional con el fin de investigar, enjuiciar y castigar a quienes sean responsables de cometer los actos que se busca prevenir con el Protocolo.

El Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena²⁰ asume disposiciones de mayor fuerza en relación con el castigo a los responsables de las conductas que el instrumento pretende reprimir. Establece, en su artículo 1.º,²¹ el compromiso de los Estados Parte de castigar a toda persona que con el fin de satisfacer a otra convenga o explote –aún de manera consentida– la prostitución de otra persona, así como al que mantenga, administre, financie, dé o tome en arriendo una casa de prostitución. El artículo 9.º²² reafirma este deber de realizar un juicio e imponer una sanción por las conductas mencionadas.

¹⁷ El principio de *aut dedere aut iudicare*, que consiste en la obligación que tiene el Estado donde se encuentra el autor de un delito e enjuiciar a esta persona o de extraditarla a otro Estado que pretenda llevar a cabo el juicio en contra de dicho autor, ha sido consagrado en distintos instrumentos internacionales como los mencionados en el presente documento. Para profundizar sobre este principio, ver M. Cherif Bassiouni y Edward M. Wise, "Aut dedere aut iudicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law", *American Journal of International Law*, 1997, 91, (1).

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/54/263, de 25 de mayo de 2000. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.

¹⁹ Artículo 10.1. "Los Estados Parte adoptarán todas las medidas necesarias para fortalecer la cooperación internacional mediante acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales, para la prevención, la detección, la investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los responsables de actos de venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía o el turismo sexual...".

²⁰ Organización de Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/317 (IV), de 2 de diciembre de 1949, Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena.

²¹ Artículo 1. "Las Partes en el presente Convenio se comprometen a castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: 1) Concertare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona; 2) Explotare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona."

²² Artículo 9. "En los Estado cuya legislación no admita la extradición de nacionales, los nacionales que hubieren regresado a su propio Estado después de haber cometido en el extranjero cualquiera de las infracciones mencionadas en los artículos 1 y 2 del presente Convenio, serán enjuiciados y castigados por los tribunales de su propio Estado. No se aplicará esta disposición cuando, en casos análogos entre las Partes en el presente Convenio, no pueda concederse la extradición de un extranjero."

Ana Isabel

Nancy de Dios

En el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial²³ consagra en su artículo 4.^º²⁴ el deber de los Estados Parte de establecer como delito la "difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación".

A su vez, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid²⁵ dispone como obligación de los Estados Parte el adoptar medidas "para perseguir, enjuiciar y castigar" a los responsables de cometer dicho crimen. Esta disposición, que tiene la relevancia de constituir derecho imperativo o *ius cogens*, implica protección especial, a tal punto de generar nulidad absoluta de cualquier acuerdo internacional celebrado en contravía de ella. Por lo tanto, en este caso, el deber de investigar y juzgar surge, más que de una obligación convencional, de un derecho inderogable.

La misma conclusión se deriva de instrumentos relacionados con la responsabilidad penal internacional. De acuerdo con la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio,²⁶ los Estados Parte tienen el compromiso de "establecer sanciones penales eficaces" para las personas responsables de haber cometido el delito de genocidio, así como la tentativa, instigación, asociación y complicidad para cometerlo.

²³ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/ 2106 (XX), de 21 de diciembre de 1965, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

²⁴ Artículo 4. "Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas: a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;
(...)"

²⁵ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/3068 (XXVIII), de 30 de noviembre de 1973, Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid.

²⁶ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/ 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948, Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.

Ana Isabel

Nancy de Dios

Los Estatutos de los Tribunales Penales Internacionales ad hoc del Consejo de Seguridad²⁷ establecen la admisibilidad de un caso que ha sido de conocimiento por parte de la jurisdicción nacional, cuando: el juicio no ha sido ni imparcial ni independiente, se busca sustraer con el proceso a la persona de su responsabilidad penal, o las diligencias no fueron realizadas de la manera en que correspondía.

En esta medida, si existiera un caso de auto-amnistía o de amnistía general que por sus circunstancias propias lleve a alguno de estos tribunales al convencimiento de que aquellas se concedieron, por ejemplo, con el fin de sustraer a los responsables de la justicia penal, tales amnistías no tendrán validez y el Tribunal Internacional conocerá del caso.

Por otro lado, en virtud del artículo 28²⁸ del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, y del artículo 27²⁹ del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, se acepta la posibilidad del indulto y de la conmutación de la pena. No puede pensarse que podrá hacerse extensiva esta situación a una amnistía, pues es claro que los artículos tratan de la concesión de estos beneficios una vez se ha llevado a cabo un juicio y se ha interpuesto una pena, situación que no ocurre en los casos de amnistía.

En el mismo sentido, el Estatuto de Roma³⁰ dispone como criterio de admisibilidad en su artículo 17³¹ que la situación no se encuentre en investigación o en juicio, que por ella no se haya

²⁷ Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, RES/827 de 25 de mayo de 1993, Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. RES/955 de 1994, Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda.

²⁸ Artículo 28. "Indulto y conmutación de pena".

²⁹ Artículo 27. "Indulto y conmutación de pena".

³⁰ Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado el 17 de julio de 1998.

³¹ Artículo 17. "Cuestiones de admisibilidad. 1. La Corte teniendo en cuenta el décimo párrafo del preámbulo y el artículo 1, resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando: a) El asunto sea objeto de una investigación o enjuiciamiento por un Estado que tenga jurisdicción sobre él salvo que éste no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo; b) El asunto haya sido objeto de investigación por un Estado que tenga jurisdicción sobre él y éste haya decidido no incoar acción penal contra la persona de que se trate, salvo que la decisión haya obedecido a que no esté dispuesto a llevar a cabo el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo; c) La persona de que se trate haya sido ya enjuiciada por la conducta a que se refiere la denuncia, y la Corte no pueda adelantar el juicio con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 20; d) El asunto no sea de gravedad suficiente para justificar la adopción de otras medidas por la Corte. 2. A fin de determinar si hay o no disposición a actuar en un asunto determinado, la Corte examinará, teniendo en cuenta los principios de un proceso con las debidas garantías reconocidos por el derecho internacional, si se da una o varias de las siguientes circunstancias, según el caso: a) Que el juicio ya haya estado o esté en marcha o que la decisión nacional haya sido adoptada con el propósito de sustraer a la persona de que se trate de su responsabilidad penal por crímenes de la competencia de la Corte, según lo dispuesto en el artículo 5; b) Que haya habido una demora injustificada en el juicio que, dadas las circunstancias, sea incompatible con la intención de hacer comparecer a la persona de que se trate ante la justicia; c) Que el proceso no haya sido o no esté siendo sustanciado de manera independiente o imparcial y haya sido o esté siendo sustanciado de forma en que, dadas las circunstancias, sea incompatible con la intención de hacer comparecer a la persona de que se trate

Ana Isabel

Nancy de Dios

iniciado una investigación que haya terminado con la decisión de no iniciar una acción penal y que no se haya llevado a cabo ya un juicio por la misma situación. Si se está frente a alguno de los anteriores supuestos, la Corte Penal Internacional (CPI) podrá conocer del caso cuando se demuestre la falta de voluntad o falta de capacidad del Estado que tiene jurisdicción para realizar la investigación y el enjuiciamiento. Esto es, cuando la decisión se ha tomado con el propósito de sustraer a la persona de su responsabilidad penal, cuando se ha dado una demora injustificada en el juicio, o cuando el proceso ha sido sustanciado de tal manera que la actuación es contraria a "la intención de hacer comparecer a la persona"³² ante la justicia; igualmente, cuando el proceso no se ha llevado de manera independiente o imparcial y cuando haya un "colapso total o sustancial"³³ de la administración de justicia del Estado que tiene jurisdicción sobre el asunto. Esto implica que, tal como se mencionó al referir los Estatutos de los Tribunales Penales Internacionales ad hoc, si el Estado con jurisdicción sobre un asunto del que puede conocer la CPI concede una amnistía a los responsables de los crímenes de la competencia de dicha Corte, esta podrá conocer del asunto si demuestra que la decisión sobre la amnistía obedece a una falta de capacidad o de voluntad del Estado para realizar la investigación o llevar a cabo el juicio penal correspondiente.

Por otro lado, el artículo 53³⁴ habla del interés de la justicia. Si bien no define a qué hace referencia específicamente este concepto, sí expone, a manera de ejemplo, algunas situaciones

ante la justicia. 3. A fin de determinar la incapacidad para investigar o enjuiciar en un asunto determinado, la Corte examinará si el Estado, debido al colapso total o sustancial de su administración nacional de justicia o al hecho de que carece de ella, no puede hacer comparecer al acusado, no dispone de las pruebas y los testimonios necesarios o no está por otras razones en condiciones de llevar a cabo el juicio."

³² Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 17.

³³ *Id.*

³⁴ Artículo 53. "Inicio de una investigación. 1. El Fiscal, después de evaluar la información de que disponga, iniciará una investigación a menos que determine que no existe fundamento razonable para proceder a ella con arreglo al presente Estatuto. Al decidir si ha de iniciar una investigación, el Fiscal tendrá en cuenta si: a) La información de que dispone constituye fundamento razonable para creer que se ha cometido o se está cometiendo un crimen de la competencia de la Corte; b) La causa es o sería admisible de conformidad con el artículo 17; c) Existen razones sustanciales para creer que, aun teniendo en cuenta la gravedad del crimen y los intereses de las víctimas, una investigación no redundaría en interés de la justicia. El Fiscal, si determinare que no hay fundamento razonable para proceder a la investigación y la determinación se basare únicamente en el apartado c), lo comunicará a la Sala de Cuestiones Preliminares. 2. Si, tras la investigación, el Fiscal llega a la conclusión de que no hay fundamento suficiente para el enjuiciamiento, ya que: a) No existe una base suficiente de hecho o de derecho para pedir una orden de detención o de comparecencia de conformidad con el artículo 58; b) La causa es inadmisibles de conformidad con el artículo 17; o c) El enjuiciamiento no redundaría en interés de la justicia, teniendo en cuenta todas las circunstancias, entre ellas la gravedad del crimen, los intereses de las víctimas y la edad o enfermedad del presunto autor y su participación en el presunto crimen; notificará su conclusión motivada a la Sala de Cuestiones Preliminares y al Estado que haya remitido el asunto de conformidad con el artículo 14 o al Consejo de Seguridad si se trata de un caso previsto en el párrafo b) del artículo 13.

3. a) A petición del Estado que haya remitido el asunto con arreglo al artículo 14 o del Consejo de Seguridad de conformidad con el párrafo b) del artículo 13, la Sala de Cuestiones Preliminares podrá examinar la decisión del Fiscal de no proceder a la investigación de conformidad con el párrafo 1 o el párrafo 2 y pedir al Fiscal que reconsidere esa decisión; b) Además, la Sala de Cuestiones Preliminares podrá, de oficio, revisar una decisión del Fiscal de no proceder a la investigación si dicha decisión se basare únicamente en el párrafo 1 c) o el párrafo 2 c).

Ana Isabel

Nancy de Dios

que pueden considerarse contrarias a ese interés, a tal punto que el fiscal de la CPI puede negarse a iniciar investigación en caso de estar frente a alguna de estas situaciones. En virtud de esta disposición, una amnistía concedida por un Estado podría llegar a ser óbice para iniciar investigación ante la CPI, si cumple con ciertas condiciones que, por un lado, no impliquen una falta de voluntad o capacidad del Estado para investigar y juzgar a los responsables (artículo 17 ER),³⁵ y por otro, indiquen que dadas las especificidades de la amnistía concedida, iniciar investigación a sus beneficiarios es contrario al interés de la justicia (artículo 53 ER). Veamos un ejemplo:

Un Estado Parte del ER concede una amnistía a los responsables de crímenes de la competencia de la CPI, a cambio de lograr la paz y reconciliación en dicho Estado y de garantizar los derechos de las víctimas a la reparación y a la verdad. Esta amnistía no busca la impunidad, sino que es utilizada como medio de reconciliación y pacificación y además es respetuosa de los derechos de las víctimas. Iniciar una investigación, en el ámbito de la CPI, a los beneficiarios de dicha amnistía puede truncar el proceso de reconciliación y pacificación al interior del Estado y, por ende, el actuar de la CPI ser "contrario al interés de la justicia".

De esta manera, se concluye que el Estatuto de Roma no niega del todo la posibilidad de conceder amnistías, y no puede afirmarse entonces que la CPI pueda considerar per se contraria a su misión la concesión de una amnistía.

Finalmente, en materia de Derecho Internacional Humanitario, los cuatro Convenios de Ginebra de 1949³⁶ disponen como obligación de los Estados Parte el juzgar y establecer sanciones penales que se han de imponer a los responsables de graves violaciones a dichos convenios.³⁷ Sin embargo, no existe disposición alguna dentro de ellos que prohíba a los Estados dictar leyes de amnistía relativas a los ilícitos cometidos durante el conflicto.

En ese caso, la decisión del Fiscal únicamente surtirá efecto si es confirmada por la Sala de Cuestiones Preliminares. 4. El Fiscal podrá reconsiderar en cualquier momento su decisión de iniciar una investigación o enjuiciamiento sobre la base de nuevos hechos o nuevas informaciones."

³⁵ En el acápite 4 de este documento se analizará el tema de la cosa juzgada en relación con la amnistía dentro del ámbito de la CPI.

³⁶ Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales Destinados a Proteger a las Víctimas de la Guerra: I Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña. II Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar. III. Convenio de Ginebra relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra. IV Convenio de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra. Todos aprobados el 12 de agosto de 1949.

³⁷ Véanse: Convenio I: artículo 49; Convenio II: artículo 50; Convenio III: artículo 129; Convenio IV: artículo 146.

Ana Isabel

Núñez de Dios

A pesar de esta posición, que como se ha indicado está más inclinada a no aceptar una amnistía, el Protocolo Adicional II³⁸ a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional indica en su artículo 6,³⁹ acerca de las "diligencias penales", que una vez cesen "las hostilidades, las autoridades" competentes "procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado".⁴⁰ Hay quienes afirman que esta disposición obedece a la posición reinante en el momento en que se expidieron los protocolos adicionales, que veía como viable y aceptaba con menor oposición que hoy la concesión de amnistías con fines de pacificación.⁴¹

Sistema interamericano

La Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴² consagra en su artículo 4.º, sobre el derecho a la vida, el derecho que tiene toda persona condenada a muerte a solicitar que le sea concedida una amnistía por el delito que ha cometido, sin importar de qué conducta típica se trate. En ningún otro artículo de la convención se habla de la posibilidad de conceder tal beneficio por violación a alguno de los derechos que consagra dicho instrumento internacional; de hecho, la Corte Interamericana, en aplicación de esta convención, ha establecido en diferentes pronunciamientos su incompatibilidad con las leyes de amnistía. Esto implica que en los Estados Parte en los que la pena de muerte esté prohibida o no se encuentre consagrada como sanción penal, la prohibición de una ley de amnistía aplicable a los responsables de cometer violaciones a los derechos humanos consagrados en aquella convención, no solo no se encuentra respaldada por la convención, sino que sería violatoria de sus preceptos.

La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura⁴³ contempla disposiciones que indican su posición de rechazo hacia la amnistía. Si bien expresamente no establece una prohibición al respecto, sí indica la necesidad de castigar a los responsables de cometer el crimen de tortura. Así, el artículo 1.^{o44} establece la obligación de los Estados Parte no solamente

³⁸ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II).

³⁹ Artículo 6.5 "Diligencias penales. A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado."

⁴⁰ Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977.

⁴¹ Véase, por ejemplo: Jorge Perdomo, "Corte Penal Internacional y amnistía", Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas, 2006, (81), pp. 159-172.

⁴² Organización de Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969.

⁴³ Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

⁴⁴ Artículo 1. "Los Estados partes se obligan a prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente

Ana Isabel

Núñez de Dios

de prevenir sino de sancionar ese crimen, y no de cualquier forma sino de la manera en que lo indica la convención. A partir de esta obligación surgen otras, por ejemplo la contemplada en el artículo 6.º,⁴⁵ que obliga a los Estados Parte a consagrar como delito dentro de su ordenamiento interno todo acto constitutivo de tortura o de tentativa de tortura, y a establecer "sanciones severas" para los responsables de dichas conductas. Así mismo, el artículo 8.º⁴⁶ establece que las autoridades competentes de los Estados Parte deben iniciar de oficio y de manera inmediata una investigación así como un proceso penal, si es el caso, cuando se denuncie o existan razones de fondo para creer que ha ocurrido un acto de tortura. El artículo 14⁴⁷ establece, en esta misma línea, la necesidad de investigar e iniciar proceso penal o de extraditar. En otras palabras, se consagra el principio de *aut dedere, aut judicare* del derecho internacional, que busca que se juzgue a los responsables de un delito bien sea en el Estado donde se encuentra o en otro Estado con el recurso de la extradición.

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas⁴⁸ reafirma la posición a favor de establecer la responsabilidad y sancionar a quienes cometan ese delito. En virtud del artículo 1.º⁴⁹ los Estados Parte tienen la obligación de sancionar dentro de su jurisdicción a quienes cometan, en calidad de autor, cómplice o encubridor, el delito o la tentativa de desaparición forzada. Para hacer esto efectivo el artículo 3.º,⁵⁰ en concordancia con el 4.º,⁵¹

Convención."

⁴⁵ Artículo 6.º, párrafo 2. "Los Estados partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad."

⁴⁶ Artículo 8.º, párrafo 2. "Asimismo, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, los Estados partes garantizarán que sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal."

⁴⁷ Artículo 14. "Cuando un Estado parte no conceda la extradición, someterá el caso a sus autoridades competentes como si el delito se hubiera cometido en el ámbito de su jurisdicción, para efectos de investigación y, cuando corresponda, de proceso penal, de conformidad con su legislación nacional. La decisión que adopten dichas autoridades será comunicada al Estado que haya solicitado la extradición."

⁴⁸ Organización de Estados Americanos, Asamblea General, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.

⁴⁹ Artículo 1.º. "Los Estados partes en esta Convención se comprometen a: [...] b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo...".

⁵⁰ Artículo 3.º. "Los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad. Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.

Los Estados partes podrán establecer circunstancias atenuantes para los que hubieren participado en actos que constituyan una desaparición forzada cuando contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministren informaciones que permitan esclarecer la desaparición forzada de una persona."

⁵¹ Artículo 4.º. "Los hechos constitutivos de la desaparición forzada de personas serán considerados delitos en cualquier Estado parte. En consecuencia, cada Estado parte adoptará las medidas para establecer su jurisdicción sobre la causa en los siguientes casos: a. Cuando la desaparición forzada de personas o cualesquiera de sus hechos constitutivos hayan sido cometidos en el ámbito de su jurisdicción; b. Cuando el imputado sea nacional de ese

Ana Isabel

Núñez de Dios

impone la obligación para los Estados Parte de establecer como delito, dentro de su ordenamiento interno, la desaparición forzada, así como de establecer una sanción adecuada para quien incurra en él. El artículo 4.º, que reafirma esta obligación de tipificación, establece los casos en que un Estado tendrá jurisdicción para conocer un caso relacionado con dicho delito. El artículo 7.º,⁵² que contempla la posibilidad de la imprescriptibilidad de la acción penal y de la pena para el delito en cuestión, permite concluir que esta convención no contempla la opción de una amnistía para los responsables. Así, los Estados Parte no pueden, sin violar las obligaciones derivadas de esta convención, otorgar ese beneficio penal a los autores, cómplices o encubridores del delito de desaparición forzada.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer⁵³ establece como deber de los Estados Parte, en su artículo 7,⁵⁴ el adoptar políticas para investigar y sancionar las conductas constitutivas de violencia contra la mujer, definidas en los artículos 1⁵⁵ y 2,⁵⁶ así como el establecer como parte de su ordenamiento jurídico normas de carácter penal, administrativo y civil orientadas hacia el mismo propósito. Esto, de acuerdo a la interpretación que ya se ha expuesto, indicaría que la convención no admite una figura que, como la amnistía, dejaría sin sanción al responsable de aquellas conductas.

En este mismo sentido se encuentran la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (CITIM)⁵⁷ y la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional (Convención sobre Actos de Terrorismo).⁵⁸ La primera establece

Estado; c. Cuando la víctima sea nacional de ese Estado y éste lo considere apropiado.”

⁵² Artículo 7.º. “La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción (...)”.

⁵³ Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

⁵⁴ Artículo 7.º. “Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia (...)”.

⁵⁵ Artículo 1. “Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.”

⁵⁶ Artículo 2. “Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.”

⁵⁷ Organización de Estados Americanos, Quinta Conferencia Interamericana Especializada en Derecho Internacional Privado, México, 18 de marzo de 1994.

⁵⁸ Organización de Estados Americanos, Asamblea General, Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional, Washington, D.C., 2 de febrero de 1971.

Ana Isabel

Nancy de Dios

como su objeto la prevención y sanción del tráfico internacional de menores y la adopción de disposiciones penales relacionadas con la materia. Con este fin, el artículo 1⁵⁹ obliga a los Estados Parte a establecer un sistema de cooperación transfronterizo para prevenir y sancionar dicho delito. El artículo 7,⁶⁰ en relación con los aspectos penales, obliga a los Estados Parte a adoptar medidas que prevengan y sancionen "severamente" la conducta que busca prevenir la convención. Así, es claro que toda posibilidad de amnistía queda excluida en el marco de la CITIM. La misma conclusión se desprende de las disposiciones de la Convención sobre Actos de Terrorismo, al establecer en su preámbulo la conveniencia de adoptar normas relacionadas con la cooperación internacional para la prevención y sanción de los actos de terrorismo. En el mismo sentido, el artículo 1⁶¹ establece como obligación de los Estados Parte el cooperar entre sí tomando medidas adecuadas para sancionar los actos terroristas, dentro de los que incluye el secuestro y el homicidio.⁶²

Sistema europeo

El sistema europeo de derecho internacional ha logrado estructurar un aparato normativo para la defensa y protección de los derechos humanos. Es así que instrumentos como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convenio EDH), la Carta Social Europea, el Protocolo 14 para la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, y la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y Tratos Inhumanos y Degradantes, han dado la pauta no solo para la protección y defensa de estos derechos, sino a su vez para desarrollar procesos de investigación, juzgamiento y sanción de las conductas que atentan contra ellos.

⁵⁹ Artículo 1°. "El objeto de la presente Convención, con miras a la protección de los derechos fundamentales y el interés superior del menor, es la prevención y sanción del tráfico internacional de menores, así como la regulación de los aspectos civiles y penales del mismo. (...)".

⁶⁰ Artículo 7°. "Los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas eficaces, conforme a su derecho interno, para prevenir y sancionar severamente el tráfico internacional de menores definido en esta Convención."

⁶¹ Artículo 1°. "Los Estados contratantes se obligan a cooperar entre sí, tomando todas las medidas que consideren eficaces de acuerdo con sus respectivas legislaciones y especialmente las que se establecen en esta Convención, para prevenir y sancionar los actos de terrorismo y en especial secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorción conexas con estos delitos"

⁶² La Resolución 1373 de 2001 de la Asamblea General de las Naciones Unidas señala la obligación de los Estados de tomar medidas preventivas para combatir el terrorismo. Trata aspectos como el enjuiciamiento de los presuntos terroristas y, en particular, de la cooperación entre los Estados en este ámbito. Desde este momento a la fecha, las Naciones Unidas han proferido diferentes resoluciones que abordan de alguna manera la lucha contra el terrorismo. Las últimas han sido resoluciones 1625 y 1624 de 2005. La resolución 1624 del Consejo de seguridad ha instado a todos los Estados a que adopten las medidas necesarias y adecuadas en cumplimiento de sus obligaciones de derecho internacional para: a) Prohibir por ley la incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo; b) Impedir dicha conducta; c) Denegar protección a toda persona respecto de la cual se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de esa conducta. Véase Martínez, "Terrorismo. Acercamiento conceptual...", op. Cit.

Ana Isabel

Nancy de Dios

Dentro del Convenio EDH se enuncian y reconocen derechos y libertades cuyo cumplimiento están obligados a garantizar los Estados Parte. Uno de los aspectos que ha motivado mayor número de reclamaciones ante la Corte Europea de Derechos Humanos (Corte EDH) ha sido el análisis sobre la violación del artículo 6. Este es uno de los artículos estructurales del Convenio EDH, habida cuenta de tener un papel de garantía o instrumental transversal a los derechos humanos. Las violaciones de estos no pueden pasar por alto y deben ser investigadas, juzgadas y sancionadas, razón por la cual se excluye la concesión de cualquier tipo de amnistía.

No obstante, la Carta Europea de los Derechos Fundamentales (Carta Europea) abre hasta cierto punto la posibilidad de la aplicación de la amnistía. Si bien no hace referencia expresa a esta figura, el numeral 1 del artículo 50 refiere la posibilidad de limitar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta cuando las limitaciones sean "necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Unión, o a otros intereses legítimos en una sociedad democrática o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás". Podría argumentarse entonces, con base en esta disposición, que una amnistía que no se conceda con fines de impunidad, sino que se utilice como mecanismo político para dar una solución a una situación de orden social, en respeto de los derechos de las víctimas, estaría cumpliendo con los requisitos del numeral 1 del artículo 50.

Los numerales 2 y 3 establecen como regla de interpretación que los derechos contenidos en la Carta Europea y que al mismo tiempo se encuentren reconocidos por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convenio EDH), deberán ser entendidos con las limitaciones comprendidas por este. Si bien el Convenio EDH tampoco habla expresamente de la amnistía, en su artículo 18 establece que las restricciones a los derechos y libertades contenidos no podrán ser aplicadas más que con la finalidad para la cual han sido previstas, y cierra así la posibilidad de abusos en las limitaciones permitidas. Sin embargo, no manifiesta ningún tipo de limitación hacia el Estado para su garantía; por tanto, de esta misma manera se deberán interpretar los derechos y libertades de la Carta Europea que coincidan con el convenio. Con base en esto, si bien no se puede deducir la prohibición tácita de la amnistía por parte de la Carta Europea, a partir de una interpretación sistémica se puede señalar que el sistema europeo se ha estructurado bajo el supuesto de no permitir amnistía cuando se violan los derechos humanos.

TERCERO. El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga facultades explícitas al Congreso de la Unión para expedir leyes de amnistía y establece:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XXI...

Ana Isabel

Núñez de Dios

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

..."

Así mismo, el texto del artículo 124 Constitucional, que faculta al Gobierno del Estado de Tabasco, a legislar y aplicar la Ley en el presente caso.

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

Es importante recalcar entre las competencias legislativas de expedir y reformar leyes aplicables al estado en las materias conferidas al ámbito local, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las que se ejerzan facultades concurrentes, coincidentes o de coordinación con los poderes federales y las que no estén reservadas a la Federación, así como las que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todas aquellas que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades de nuestro estado.

Atendiendo al contenido del artículo transitorio anteriormente transcrito, que si bien es cierto no impone a los Estados la obligación de armonizar o expedir sus leyes de amnistía, tengo la certeza de que todos quienes integramos esta LXVI Legislatura, coincidimos con sus propósitos, que no son otros, que los de llevar los beneficios de la amnistía a quienes se encuentren en los siguientes supuestos:

El objetivo de esta Ley, no es el de poner en la calle a delincuentes habituales, a los que delinquen por costumbre o como sistema de vida, sino el de apoyar a aquellas personas que por cuestiones de pobreza se encuentra reclusas en los centros penitenciarios, en muchas ocasiones sin una defensa adecuada, por ello se antepone como requisito necesario para acceder a los beneficios que se otorgan, que no sean reincidentes, es decir, que hayan cometido el mismo delito u otro análogo por más de una vez.

CUARTO. En virtud de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 36, fracción I, de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*, el Honorable Congreso del Estado se encuentra facultado para expedir, reformar, adicionar, derogar y abrogar las leyes y decretos para la mejor administración del Estado, planeando su desarrollo económico y social, se emite y se somete a consideración del Pleno, la siguiente iniciativa de:

DECRETO _____

Artículo Único. Se expide la Ley de Amnistía para el Estado de Tabasco, para quedar como sigue:

LEY DE AMNISTÍA PARA EL ESTADO DE TABASCO

Artículo 1.- Se decreta amnistía 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, siempre que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas o sentenciadas, por los delitos cometidos antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, en los siguientes supuestos:

- I. Por los delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo, en términos de lo dispuesto por el artículo 474 de la Ley General de Salud, cuando sea competencia del Estado y concurren las siguientes condiciones:
 - 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 la delincuencia organizada a cometer el delito;
 - b) Quien lo haya cometido, sea una persona indígena o afro mexicana, y se encuentre en alguna de las hipótesis mencionadas en el inciso anterior; y
 - c) Las personas consumidoras que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores hasta de 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 hayan sido con fines de distribución o venta.
- II. Por el delito de aborto, en cualquiera de sus modalidades, previsto en el Código Penal para el Estado de Tabasco, cuando:
 - a) Se impute a la madre del producto del embarazo interrumpido;

Ana Isabel

Núñez de Dios

- b) Se impute a las y los médicos, cirujanos, comadronas o parteras, u otro personal autorizado de servicios de la salud, que haya auxiliado en la interrupción del embarazo, siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido; y
 - c) Se impute a los familiares de la madre del producto que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo.
- III. Por cualquier delito imputado a personas 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, previsto en el artículo 175 del Código Penal para el estado de Tabasco, siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más de cuatro años. También se aplicará esta disposición para el delito de robo equiparado simple, a que se refiere el artículo 177 de dicho Código.
- V. Por sedición, o por que 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, así como el delito de sabotaje.

Para lo establecido en las fracciones de este artículo se considerará para su interpretación y aplicación, el principio pro persona sobre todo a aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad y discriminación derivadas de sus condiciones sociales, económicas, culturales o psicológicas, así como quienes hayan presentado riesgo o violación integral de sus derechos humanos.

Artículo 2.- 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 artículo 1, fracciones I y II de esta Ley; ni a quienes hayan cometido el delito de privación ilegal de la libertad, o cuando se hayan utilizado en la comisión del delito armas de fuego.

Tampoco se podrán beneficiar las personas indiciadas por los delitos que se refiere el artículo 19, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sean de competencia estatal o que hayan cometido otros delitos graves del orden federal.

Artículo 3.- 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

Ana Isabel

Nancy de Dios

determinará la procedencia del beneficio y someterá su decisión a la calificación del juez, 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 del Estado el desistimiento del ejercicio 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 1, fracción V, de esta Ley, la Comisión deberá solicitar opinión previa a la Secretaría de Gobierno.

El Titular del Poder Ejecutivo del Estado, integrará una Comisión que coordinará los actos para dar cumplimiento y vigilar la aplicación de la presente Ley, en los casos en que considere que un hecho encuadra dentro de algunos supuestos previstos en el artículo 1 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.

La solicitud de amnistía será resuelta por la Comisión en un plazo máximo de cuatro meses contados a partir de la presentación de la misma. 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.

Serán supletorias de esta Ley, en lo que corresponda, el Código Penal para el Estado de Tabasco y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Artículo 4.- La solicitud de amnistía deberá ser presentada por escrito o por medios electrónicos habilitados para tal efecto, ante la comisión, debiendo acreditar la calidad con la que acude a solicitar amnistía, el supuesto por el que se considera podría ser beneficiario de la misma, adjuntando medios de prueba en los que sustente su petición y, en su caso, solicitándose integren aquellos que no estén a su alcance por no estar facultados para tenerlas, sólo en los casos que la comisión considere pertinente, se presentarán ante el Juez, como lo menciona el artículo 3.

En los casos en que las solicitudes sean presentadas por personas con discapacidad, las instancias citadas en el párrafo anterior, deberán contar con el personal necesario para efectuar el trámite correspondiente, incluidos intérpretes de lenguaje de señas, así como de lenguaje accesible a personas de comunidades indígenas.

Ana Isabel

Nancy de Dios

Artículo 5.- Las personas que se encuentren sustraídas a la acción de la justicia por los delitos a que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, podrán beneficiarse de la amnistía, mediante la solicitud correspondiente, que también 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.

Artículo 6.- La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que se establecen en el artículo 1 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.

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 7.- Los efectos de esta Ley se producirán a partir de que el juez 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 8.- 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, e informará al Honorable Congreso del Estado, semestralmente, sobre los avances en materia de la reinserción social de las personas que se benefician con esta Ley.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco.

SEGUNDO. El Ejecutivo del Estado en un plazo de sesenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto deberá expedir el acuerdo que crea la Comisión a que se refiere

Ana Isabel

Núñez de Dios

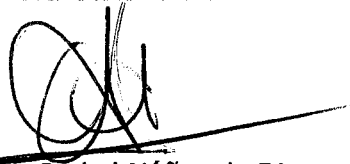
el artículo 3º, párrafo segundo de esta Ley.

TERCERO. El titular del Poder Ejecutivo del Estado contará con un plazo de noventa días a partir de la entrada en vigor del presente decreto para expedir el Reglamento respectivo.

CUARTO. El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Tabasco, en el ámbito de su competencia y dentro del plazo de noventa días naturales, posteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, deberá emitir Acuerdo General por el que se establezca el procedimiento, fijando los términos para sustanciar las solicitudes de amnistía ajustándose a los términos que se encuentran previstos en esta Ley y designando a los jueces competentes que conocerán los procesos de amnistía.

QUINTO. La Comisión por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, enviará al Congreso del Estado un informe anual sobre las solicitudes de amnistía pendientes y resueltas, así como de los supuestos por los cuales se han concedido.

ATENTAMENTE



Dip. Ana Isabel Núñez de Dios