



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

NÚMERO DE ASUNTO
2475

INICIATIVA CON CARÁCTER DE DECRETO

A efecto de expedir la Ley de Amnistía del Estado de Chihuahua.

PRESENTADA POR: Diputados Ana Carmen Estrada García, Gustavo De la Rosa Hickerson, Benjamín Carrera Chávez, Francisco Humberto Chávez Herrera, Leticia Ochoa Martínez, Lourdes Beatriz Valle Armendáriz y Miguel Ángel Colunga Martínez (MORENA).

LEÍDA POR: Diputada Ana Carmen Estrada García (MORENA).

FECHA DE PRESENTACIÓN: 29 de diciembre de 2020.

TRÁMITE: Se turna a la Comisión de Derechos Humanos.

FECHA DE TURNO: 30 de diciembre de 2020.



Diputada Ana Carmen Estrada García

H. CONGRESO DEL ESTADO P R E S E N T E.-

Las y los suscritos, en nuestro carácter de Diputadas y Diputados de la Sexagésima Sexta Legislatura del H. Congreso del Estado e integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 64; y fracción I del artículo 68 de la Constitución Política del Estado, así como de la fracción I del artículo 167 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, acudimos a esta Soberanía a presentar **Iniciativa con carácter de Decreto que expide la Ley de Amnistía del Estado de Chihuahua**. Lo anterior, con sustento en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La amnistía es el acto del Poder Legislativo que ordena el olvido oficial de una o varias categorías de delitos, aboliendo los procesos comenzados o que han de comenzarse.¹ Figura en la que esencialmente deben definirse los delitos en los que se podrá aplicar, las atribuciones y alcances de las autoridades que intervienen, los procedimientos a desarrollar, la legitimidad para presentar la solicitud, los tiempos de respuesta, entre otros.

Esta figura ha sido objeto de críticas principalmente por favorecer la impunidad, violentar el principio de igualdad y ayudar a quienes cometen algún delito en los que es aplicable, sin embargo, en nuestro país han prevalecido las opiniones favorables, al grado que desde la Constitución de 1857² la amnistía forma parte de nuestro sistema jurídico.

Ello ha sido así porque una Ley de Amnistía es un paso positivo para subsanar las deficiencias e injusticias que podrían haber estado presentes en múltiples casos ventilados ante

¹ Diccionario jurídico mexicano: tomo I, A-B México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, pág. 136.

² Chopin Cortes, Ángel. 2012. Glosario de Términos Legislativos. Toluca, México. INESLE, pág. 137.



Diputada Ana Carmen Estrada García

el sistema de justicia, principalmente por condiciones de marginación. La amnistía puede fomentar que personas sin antecedentes delictivos, que cometieron delitos con penalidades bajas, o bien, fueron forzados, puedan solicitar su liberación.

Nuestro sistema de justicia penal ha venido evolucionando para sentar las bases de una mejora, basada en el pleno respeto a los derechos humanos, lo que ha obligado a dirigir esfuerzos para beneficiar a sectores poblacionales en situación vulnerable y homologar nuestro sistema a lo establecido en convenios y tratados internacionales, en los que el estado mexicano es parte obligada.

En el ámbito internacional se ha abogado por un uso razonable de la pena de prisión, entre los documentos que en este sentido podemos destacar están "*Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad*" mejor conocidas como: "*Reglas de Tokio*", las cuales 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. Estas mismas también señalan que se deben poner a disposición de la autoridad competente, una amplia serie de medidas sustitutivas posteriores a la sentencia a fin de evitar el internamiento.³

A pesar de ello, nuestro sistema de corte acusatorio no ha dejado de generar una cantidad considerable de víctimas de violaciones de derechos humanos y a garantías en los procesos, destacando violaciones al debido proceso, a la libertad, igualdad e integridad de las personas, que en la gran mayoría de las ocasiones se cometen en contra de personas en situación de vulnerabilidad, particularmente en situación de pobreza.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) del año 2016, realizada con el propósito de generar información sobre la experiencia del procedimiento penal e internamiento de la población de 18 años en adelante, privada legalmente de la libertad como consecuencia de la comisión o supuesta comisión de un delito, señala que el 36.9% de la población compartió o comparte celda con más de 15 personas, y que el 97.4% de la población reclusa trabajaba previo a su privación de la libertad y tenían dependientes económicos.⁴

³ Disponible en la página de internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%202020.pdf>

⁴ Disponible en la página de internet:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/enpol2016_mex.pdf



Diputada Ana Carmen Estrada García

Otro de los datos duros es el hecho de que del 100% de la población privada de la libertad, tan solo el 17% delinquiró previamente y admitió haber estado en una cárcel, siendo el delito de robo el de mayor comisión con el 65.9%, lo que nos permite concluir que el 83% de la población privada de la libertad son delincuentes primarios recluidos por delitos patrimoniales como el robo.

Las estadísticas y evidencias demuestran que el acceso a la justicia y la condición de las personas en cuanto a la vulnerabilidad de grupos como: las mujeres, las y los jóvenes, las personas indígenas y los presos políticos, tiene una relación inversa en el sistema de justicia, ya que pertenecer a estos grupos casi garantiza violaciones en procesos y derechos humanos.

Para nadie es desconocido que la permanencia prolongada en prisión de personas en condición de marginación, privadas de su libertad en un primer momento por cometer delitos no graves o de baja penalidad, puede fomentar que la delincuencia organizada con base en amenazas, induzca a estos grupos a continuar cometiendo delitos con mayor incidencia y gravedad.

La amnistía al ser un acto del Poder Legislativo que ordena el olvido oficial de una o varias categorías de delitos, aboliendo los procesos comenzados o que han de iniciarse, o bien las condenas pronunciadas,⁵ obliga a que las Legislaturas de los Estados a ejercer tal facultad de manera responsable y perfeccionar los ordenamientos legales.

Tanto el Congreso de la Unión como el H. Congreso del Estado, en sus respectivas competencias, tienen la facultad de conceder amnistía por delitos. En el caso de nuestra Entidad, con fundamento en el artículo 64, fracción XXV de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, sin que a la fecha exista una legislación especializada local en la materia.

La amnistía es una figura aceptada por organismos internacionales de derechos humanos y ante la falta de legislación local en la materia, propongo expedir la Ley de Amnistía del Estado de Chihuahua.

⁵ Chopin Cortes, Ángel. 2012. Glosario de Términos Legislativos. Toluca, México. INESLE.



Diputada Ana Carmen Estrada García

El proyecto de Decreto respeta derechos otorgados en la Ley de Amnistía publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2020 y hace suyas las instituciones para su implementación, con sus respectivas adecuaciones para ordenar y definir con mayor claridad cuestiones como: supuestos para la aplicación, el procedimiento para solicitarlo, los tiempos de respuesta, atribuciones de las autoridades que participarían, entre otros. Con lo que la legislación estatal se mantendría a la vanguardia y sería referente.

Cabe señalar que la Ley de Amnistía, fue Iniciativa del Presidente de la Nación, Andrés Manuel López Obrador, para impulsar la búsqueda de la verdadera justicia para quienes, en razón de su situación socioeconómica, pudieron haber sido víctimas de un comportamiento perverso por parte de las autoridades de procuración e impartición de justicia.

Con una Ley de Amnistía del Estado se beneficiaría a los grupos poblacionales más vulnerables de nuestra entidad y, bajo ninguna circunstancia, -quiero resaltar- se otorgaría este beneficio a quienes hayan cometido algún delito mayor o grave, sean reincidentes o delincan con habitualidad, porque estamos comprometidos con la protección a las víctimas y evitar a toda costa la revictimización.

¿Quiénes podrían acceder a este beneficio? Personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del fuero común por los delitos de:

Aborto, en cualquiera de sus modalidades, previstas en el Código Penal del Estado, *cuando se impute a la madre del producto por embarazo interrumpido; y cuando se impute a las y los médicos o las y los parteros, siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido.*

Por el delito de **robo simple**, cuando el valor de lo robado no exceda lo estipulado en la fracción I del artículo 208 del Código Penal del Estado.

Por el delito de **sedición** o porque hayan invitado, instigado o incitado a la comisión de otros delitos formando parte de grupos impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional, *siempre que no se trate de terrorismo y que en los hechos*



Diputada Ana Carmen Estrada García

no se haya producido la privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego.

Se decretaría amnistía también, en favor de todas las **personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas** a las que se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del fuero común, **que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional en que sea hablantes.** En los siguientes supuestos: *Por defender su tierra, agua, bosques y selvas; y cuando se compruebe que se encuentran en situación de extrema pobreza, o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, por temor fundado o porque hayan sido obligados por la delincuencia organizada.*

Para tener una estrategia integral exitosa en materia de seguridad y justicia, el diseño de políticas públicas debe estar dirigido a reducir la aplicación de penas que ameriten prisión, racionalizar las políticas de justicia penal y ampliar una serie de medidas sustitutivas posteriores a la sentencia para evitar el internamiento.

Estoy consciente que además de expedir una Ley de Amnistía, deben impulsarse reformas legislativas en tipos penales que violan o vulneran derechos humanos; tipos penales que han ocasionado uso excesivo de encarcelamiento; y, figuras que han afectado particularmente a personas en situación de pobreza o a grupos vulnerables.

El hacinamiento, las condiciones insalubres, la falta de servicios, la inadecuada aplicación de las políticas de readaptación social y la insuficiencia en la plantilla de personal de seguridad y custodia⁶, han motivado en reiteradas ocasiones recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la propia Comisión Estatal de los Derechos Humanos, y que en la mayoría de los casos no han sido atendidas.

Las políticas punitivas, las estrategias de seguridad basadas en la construcción de centros penitenciarios que terminan por ser escuelas del crimen, son sólo algunos ejemplos de que la readaptación social ha fallado y ha sido insuficiente, ya que agravan el entorno de violencia y delincuencia que vive actualmente el Estado, pero sobre todo, tomando en cuenta

⁶ El total de personal de Custodia Penitenciaria distribuida en todos los Centros Penitenciarios es de 2,427 efectivos, una tasa total de 0.28 custodios por cada 10 internos. Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019. Montos calculados sobre instalaciones generalmente con sobrepoblación.



Diputada Ana Carmen Estrada García

que quienes permanecen privados de su libertad y que en su mayoría no han podido tener acceso a una defensa adecuada por su condición de vulnerabilidad, compurgando penas con verdaderos sujetos del delito quienes comprobadamente les instruyen y obligan a delinquir cuando pueden obtener su libertad, es decir, estamos ante una contaminación criminal.

Existen muchos factores que hacen necesario instituir la figura de la amnistía en la legislación del Estado, pero por la situación que estamos viviendo en el mundo entero respecto a la contingencia por el brote de COVID 19 y a la consecuente urgencia para acelerar la liberación de personas por el alto riesgo de contagio que ocasionan las condiciones de hacinamiento, insalubridad y falta de servicios en los centros penitenciarios, es el momento oportuno de hacerlo.

Estoy segura que es tiempo para tomar decisiones responsables, justas y oportunas. Retomemos los ejemplos para despresurizar cárceles que se están gestando en el mundo debido a la pandemia por COVID-19, entre los que podemos mencionar a Irán, que liberó a ochenta y cinco mil personas; a los Ángeles, en donde se liberaron a seiscientos setenta y ocho personas; a Ohio, donde ordenaron la liberación de detenidos en sus cárceles municipales; entre otros.⁷

Con la aprobación de esta Ley se podrá subsanar la injusticia que provocan la pobreza, la marginación y la exclusión social, provocando que mujeres, jóvenes e indígenas estén en prisión por delitos menores. Es por lo anteriormente expuesto, que someto a consideración de esta representación popular el siguiente Proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se expide la Ley de Amnistía del Estado de Chihuahua, para quedar redactada de la siguiente manera:

LEY DE AMNISTIA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. México debe cambiar prácticas de detención y despresurizar sus cárceles ante pandemia de COVID-19, comunicado publicado el día diecinueve de marzo de 2020.



Diputada Ana Carmen Estrada García

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

- I. Por el delito de aborto, en cualquiera de sus modalidades, previstas en el Código Penal del Estado, cuando:
 - a. Se impute a la madre del producto por embarazo interrumpido, y
 - b. Se impute a las y los médicos o las y los parteros, siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido.
- II. Por el delito de robo simple, cuando el valor de lo robado no exceda lo estipulado en la fracción I del artículo 208 del Código Penal del Estado.
- III. Por el delito de sedición o porque hayan invitado, instigado o incitado a la comisión de otros delitos formando parte de grupos impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional, siempre que no se trate de terrorismo y que en los hechos no se haya producido la privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego.

Artículo 2.- Se decreta amnistía en favor de todas las personas perteneciente a los pueblos y comunidades indígenas a las que se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del fuero común del Estado de Chihuahua, que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional en que sea hablantes. En los siguientes supuestos:

- I. Por defender su tierra, agua, bosques y selvas.



Diputada Ana Carmen Estrada García

- II. Cuando se compruebe que se encuentran en situación de extrema pobreza, o de extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión y discriminación, por temor fundado o porque hayan sido obligados por la delincuencia organizada.

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 determinará la procedencia del beneficio y someterá su decisión calificación de un 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 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 III, de la presente Ley, la Comisión deberá solicitar opinión previa a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Secretaría General de Gobierno.

El 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 algún supuesto de los previstos en los artículos 1 y 2 de esta Ley.

Esta comisión deberá tener como mínimo, representación del Poder Legislativo del Estado, del Poder Judicial del Estado, de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, del Instituto Chihuahuense de la Mujer y del Poder Ejecutivo.

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 la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, cumpliendo con 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



Diputada Ana Carmen Estrada García

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 del Estado y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Artículo 4.- Las personas que se encuentren sustraídas a la acción de la justicia por los delitos a que se refieren los artículos 1 y 2 de la presente Ley, podrán beneficiarse de la amnistía, mediante la solicitud correspondiente.

Artículo 5.- La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que se establecen en los artículos 1 y 2 de esta Ley, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla, así como los derechos de las víctimas, de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 6.- 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 7.- Las personas a quienes beneficie esta Ley, no podrán ser en lo futuro detenidas ni procesadas por los mismos hechos.

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

TRANSITORIOS



Diputada Ana Carmen Estrada García

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

ARTÍCULO SEGUNDO.- Dentro de los quince días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Ejecutivo del Estado deberá expedir el Acuerdo que crea la Comisión a que se refiere el artículo 3, párrafo tercero de esta Ley. Dentro del mismo plazo, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado determinará los jueces competentes que conocerán en materia de amnistía.

ARTÍCULO TERCERO.- Las personas que se encuentren en los supuestos de los artículos 1 y 2 de la presente Ley serán sujetas de la amnistía solo durante el periodo constitucional de la LXVI Legislatura.

ARTÍCULO CUARTO.- La Comisión, enviará al Congreso del Estado quince días antes del cierre del periodo constitucional de la LXVI Legislatura un informe sobre las solicitudes de amnistía pendientes y resueltas, así como de los supuestos por los cuales se han concedido.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua., a los veintinueve días de mes de diciembre del año dos mil veinte.

ATENTAMENTE

DIP. ANA CARMEN ESTRADA GARCÍA

**DIP. MIGUEL ANGEL COLUNGA
MARTÍNEZ**

DIP. BENJAMIN CARRERA CHÁVEZ

**DIP. LOURDES BEATRIZ VALLE
ARMENDÁRIZ**

**DIP. GUSTAVO DE LA ROSA
HICKERSON**

DIP. LETICIA OCHOA MARTÍNEZ

**DIP. FRANCISCO HUMBERTO CHÁVEZ
HERRERA**