



Relatoría

Foro: Ley de Amnistía y beneficios por colaboración en los casos de violaciones a los derechos humanos en México. Diálogo sobre su aplicabilidad, análisis de los avances, retrocesos y propuestas de medidas para su eficacia.

4 de septiembre de 2024

i(dh)eas

LITIGIO ESTRATÉGICO EN DERECHOS HUMANOS, A.C.

Presentación

Personas expertas participantes

Presídium:

Maestra Nashieli Ramírez Hernández. Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Maestro Juan Carlos Gutiérrez Contreras. Director jurídico de I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

Mesa 1. Diálogo sobre la Ley de Amnistía

Sociedad Civil:

- **Adriana Muro.** Elementa, Directora Ejecutiva.
- **Magdalena López Paulino.** Red Solidaria contra la Impunidad AC, Secretaria Ejecutiva.
- **Humberto Guerrero.** Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.
- **Mayra González.** Colectivo 'Buscando Vidas y Justicia por México.
- **Montserrat García.** La Cana, Abogada del Proyecto Libertad.
- **Ángela Guerrero.** CEA Justicia Social, Coordinadora General.

Académicos:

- **Dr. Javier Dondé Matute.** Profesor investigador Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- **Dr. José Antonio Guevara Bermúdez.** Codirector del «Centro de Investigación de Crímenes Atroces» de México.

Autoridades:

- **Alan García.** Oficial de Derechos Humanos en la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- **Mtra. Nuriney Mendoza.** Directora General de Quejas y Atención Integral, CDHCM.

Presentación

Mesa 2. Diálogo sobre los Beneficios por Colaboración

Sociedad civil:

- **Martín Villalobos.** Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM),
- **Dra. Sol Salgado Ambrós.** Ex Comisionada de Búsqueda del Estado de México.
- **Dr. Roberto Cruz.** encargado de la Coordinación de la MDDH. Maestría en Defensa de los Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Chiapas.

Académicos:

- **Dr. Miguel Ontiveros.** Presidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.
- **Dr. Héctor Carreón Perea.** Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Salle y miembro de la Asociación Internacional de Fiscales.

Autoridades:

- **Andrés Díaz.** Oficial de Derechos Humanos en la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- **Mtro. Iván García Gárate.** Segundo Visitador General de la CDHCM.

Temas abordados

1. Aplicación de la Ley de Amnistía y particularmente del artículo 9.
2. Obstáculos normativos e institucionales para la aplicación de los beneficios por colaboración.
3. Propuesta de reforma del Código Nacional de Procedimientos Penales, Ley General Antisecuestro, Ley General en materia de Desaparición Forzada.
4. Propuesta de creación de Protocolo de Implementación de los Beneficios por Colaboración.

Agenda del foro

09:05 a 09:25 am. Palabras de apertura.

Maestra Nashieli Ramírez Hernández. Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Maestro Juan Carlos Gutiérrez Contreras. Director jurídico de I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

09:30 am. Presentación de la maestra de ceremonias y lectura de semblanzas de las personas expertas participantes.

09:45 am. Mesa 1. Diálogo sobre la Ley de Amnistía.

Conclusiones de las personas expertas participantes y moderador.

12:20 pm. Mesa 2. Diálogo sobre los Beneficios por Colaboración.

Conclusiones de las personas expertas participantes y moderador.

Antecedentes del foro

El día 4 de septiembre de 2024 en las Salas Digna I y II de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se desarrolló el Foro: Ley de Amnistía y beneficios por colaboración en los casos de violaciones a los derechos humanos en México. Diálogo sobre su aplicabilidad, análisis de los avances, retrocesos y propuestas de medidas para su eficacia, organizado de forma conjunta por I(dh)eas Litigio Estratégico en Derechos Humanos AC y esta Comisión.

Este foro reunió en dos mesas de trabajo a personas expertas de sociedad civil, la academia y autoridades, quienes dialogaron alrededor de la situación actual, obstáculos, retrocesos y propuestas de mejoramiento para la aplicación de la Ley de Amnistía, particularmente lo relacionado con su artículo 9 y acerca de la implementación de los beneficios por colaboración en casos de violaciones a los derechos humanos en México.

En un primer momento, la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), maestra Nashieli Ramírez Hernández, destacó la celebración de este tipo de eventos en los cuales *“pueden tejerse entramados de mayor comprensión y panorama para las rutas de exigibilidad, justiciabilidad, incidencia y estrategia de acompañamiento para las víctimas directas e indirectas de violaciones a derechos humanos.”*

Así mismo, señaló la presidenta de la CDHCM que el objeto de la Ley de Amnistía era compensar la deuda del Estado con las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, dado el efecto desproporcionado que tiene la aplicación del sistema de justicia formalista que todavía impera en la práctica penal. Igualmente, destacó que la aplicación de amnistías en el país no puede crear escenarios de impunidad; por lo tanto, no puede aplicarse este tipo de medidas que impidan la investigación y sanción de los responsables de violaciones graves a los derechos humanos, dado que ello sembraría la semilla equivocada y cosecharía nuevos ciclos de violencia. En cuanto a los beneficios por colaboración, subrayó que éstos deben conducir a que se trascienda del punitivismo, se fortalezcan las investigaciones a través del mejoramiento de recursos para la obtención de información y se garantice los derechos de las víctimas.

Posteriormente, el director jurídico de I(dh)eas Litigio Estratégico en Derechos Humanos AC, maestro Juan Carlos Gutiérrez Contreras, expresó la existencia de obstáculos normativos o legislativos para impulsar las investigaciones penales que impiden que, por ejemplo, que las familias de personas desaparecidas conozcan la verdad de dónde están sus seres queridos víctimas de desaparición.

Destacó el director jurídico de I(dh)eas la necesidad de generar debates a efectos de propiciar espacios que permitan crear y posicionar una agenda desde la sociedad civil para proponer una reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y abrir la discusión acerca de la Ley de Amnistía.

Mesa 1. Diálogo sobre la Ley de Amnistía

Moderador: Juan Carlos Gutiérrez Contreras.

¿Cuál es la posición desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las leyes de amnistía en los Estados y qué características, en caso de que éstas se apliquen, deben tener las leyes de amnistía que se creen para que sean compatibles con los estándares de derechos humanos? Igualmente, habría que diferenciar si la Ley de Amnistía es una ley de impunidad o si es una ley que favorece a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

1. Dr. Javier Dondé Matute.

Profesor investigador Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Comentó el experto que el grueso de los casos de amnistía que ha analizado la Corte Interamericana tiene que ver con autoamnistías o amnistías en blanco o, como dice la Corte Penal Internacional, amnistías generales. Las amnistías o la manera de implementarlas admiten diversas condiciones para el otorgamiento de éstas. En este sentido, efectivamente, el artículo 9 de la Ley de Amnistía, es bastante ambiguo y básicamente establece dos condiciones: 1) que sean hechos relevantes para el Estado mexicano, eso obviamente es una afirmación bastante abierta; y 2) que aporten elementos para conocer la verdad, lo cual en realidad es el primer requisito.

Señaló que hay una relación que es más o menos clara y esto sí, frente a la Ley de Amnistía (por el primer requisito establecido en el art. 9) sería compatible con los criterios que hasta el momento ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lo anterior, dado que, en la exposición de motivos es claro que el enfoque de este artículo tiene que ver con casos de desaparición forzada, no cualquier caso relevante para el Estado mexicano, sino casos de desaparición forzada. Por ello, el diálogo o la discusión tendría que plantearse a partir de la ambigüedad de los criterios de la Corte Interamericana y de la propia ley, establecer justamente cuál podría ser el alcance de del artículo 9 de la Ley de Amnistía.

2. Adriana Muro.

Directora Ejecutiva de Elementa DDHH.

El reciente artículo 9 aprobado de la Ley de Amnistía se ha insertado de forma no tan fluida en la Ley. De acuerdo con la experta, en términos generales y si se revisa la exposición de motivos de 2020 para la aprobación de esta norma, lo que buscaba era reparar en aquellos casos donde desde el Estado ha abusado del sistema de justicia penal en contra de las personas en situación de vulnerabilidad. Se reconocía que las personas privadas de libertad por delitos relacionados con drogas eran parte de ese universo de personas en situación de vulnerabilidad en un contexto en donde en los últimos 20 años mediante la mal llamada guerra contra las drogas, se han detonado tantas violaciones a los derechos humanos.

Mesa 1. Diálogo sobre la Ley de Amnistía

Los resultados que ha dado la Ley de Amnistía en los últimos 4 años ha sido de 391 personas beneficiadas, donde en el 98% de los casos es por delitos relacionados con drogas, según lo destacado por la experta. Esto habla de en realidad quienes son los que ingresan al sistema penitenciario, de quienes están privados de libertad, y son las personas que se encuentran en los eslabones más expuestos del mercado ilícito de drogas, quienes cometen estos delitos por estar en situación de pobreza, de vulnerabilidad o coacción por parte del crimen organizado.

Expresó la experta con relación al artículo 9 de la Ley, lo que se debe preguntar es ¿cuál es la facultad presidencial, según lo expresado por este artículo?, disposición que revela que parecería que el resto del Estado no participará en la construcción de verdad. Desde Elementa DDHH se tuvo la oportunidad de estar en las discusiones en el legislativo con relación a la incorporación del artículo 9, y se observó que no se convocó a las víctimas, a los familiares para poder establecer un diálogo. La experiencia comparada como la de Colombia, da cuenta que las víctimas tienen que participar directamente de la incorporación de este tipo de medidas.

Dentro de la Ley no se ha desarrollado un mecanismo de rendición de cuentas que permita identificar cuándo la figura presidencial debe otorgar amnistía por ciertos casos, a ciertas personas, ni tampoco cómo se va a garantizar el derecho a la verdad, apuntó la experta. Es necesario que la rendición de cuentas quede clara frente a la aplicación del artículo 9, así como establecer un diálogo con el Estado para definir límites de aplicación de esta disposición con el fin de que sea compatible con los estándares internacionales. Igualmente, se requiere que se establezcan lineamientos que garanticen el derecho de acceso a la verdad a las familias.

3. Humberto Guerrero.

Coordinador del Programa de Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

En apariencia, podría decirse que de la redacción del artículo 9 sería compatible con los criterios establecidos por el Sistema Interamericano sobre leyes de amnistía en el sentido de que no parece ser una autoamnistía, una amnistía en blanco o general, dado que presenta al menos un par de condicionantes, pero, los requisitos establecidos en el artículo están redactados de forma ambigua, según destaca el experto.

Es necesario que existan lineamientos claros que se incorporen a la Ley para la aplicación del artículo 9, los cuales deben estipularse bajo los criterios del Sistema Interamericano, además de la necesidad de determinar mecanismos de rendición de cuentas que garanticen el derecho de acceso a la justicia y a la verdad a las víctimas.

Al ver la redacción del artículo 9, donde se establece que uno de los requisitos u objetivos es alcanzar la verdad, la pregunta es ¿quién realizará la verificación de dicha verdad? ¿la verdad de quién? Sobre esta cuestión es que se observa que tal como está redactado el artículo, es demasiado abierto, por lo que podría caer en un supuesto de una Ley de Amnistía de carácter general.

Mesa 1. Diálogo sobre la Ley de Amnistía

4. Mtra. Nuriney Mendoza.

Directora General de Quejas y Atención Integral, CDHCM.

Expresó la experta que en la reforma del artículo 9 no fueron incorporadas las voces de las víctimas, siendo uno de los puntos centrales, porque justamente dentro de los considerandos lo que señalan estas reformas es alcanzar un modelo de justicia transicional, que incorpore el enfoque restaurativo, aspecto que implica un diálogo social y la inclusión ampliada de actores, entre víctimas, autoridades, entre otros, para que con ellos se tenga una participación efectiva desde el diseño e implementación de medidas para la reparación integral del daño.

5. Magdalena López Paulino.

Secretaria Ejecutiva de la Red Solidaria contra la Impunidad AC.

Destacó la experta que La Ley de Amnistía debe de garantizar integralmente los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos y de las víctimas de delitos sobre la base del cumplimiento estricto del derecho internacional, ya que tienen el derecho a conocer la verdad de lo ocurrido, el acceso a la justicia, a una reparación efectiva e integral. Además, consideró que se debe de excluir de esta ley los delitos de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, torturas y tratos inhumanos, como también el uso excesivo de la fuerza pública y de las fuerzas armadas, porque de lo contrario, quedaría en total impunidad el caso de la Masacre del Charco, el caso de Aguas Blancas, las violaciones a derechos humanos ocurridas en el estado de Guerrero y muchos otros quedarían impunes.

El artículo 9 precisamente da todo el poder para decidir a quién se le amnistía o a quién no y ese poder no lo debería de tener el Presidente de la República, tal facultad debería dársele a un consejo y éste debería de estar integrado por personas de la sociedad civil, defensores de derechos humanos, víctimas y juristas, para que se pueda analizar en qué casos sí es procedente otorgar la amnistía y en cuáles no.

Se es consciente que hay muchos casos que sí necesitan amnistía, sobre todo porque desde un tiempo para acá se viene dando la fabricación de delitos a personas inocentes y esto debe terminar. Pero, por otro lado, no debe accederse a que queden impunes los casos de la Guerra Sucia y las masacres que han ocurrido en México.

6. Montserrat García.

Abogada del Proyecto Libertad, la Cana.

De acuerdo con la experta la amnistía también es un instrumento o una herramienta muy benéfica para las personas privadas de libertad en situación de vulnerabilidad, pero también se observa que para que una amnistía sea compatible con los estándares internacionales debe excluirse su aplicación justamente a todas aquellas violaciones graves a derechos humanos.

No debe existir discrecionalidad en el otorgamiento de amnistías porque a través de ello se está en riesgo de arbitrariedad. Por otro lado, según destacó la experta, es importante que exista transparencia y acceso a la información respecto de los datos de cómo se está aplicando, a quiénes se les están otorgando amnistías, etc.

Mesa 1. Diálogo sobre la Ley de Amnistía

7. Ángela Guerrero.

Coordinadora General CEA Justicia Social.

Según la experta, hay una trampa narrativa o discursiva en incluir el artículo 9 en la Ley de Amnistía. Es lamentable en realidad que se haya incorporado de esta manera porque era una ley que tenía objetivos muy precisos, que era, entre otras cosas, despresurizar el sistema penitenciario de las personas básicamente que se encuentran allí de manera injusta o indebida. ¿Esto qué significa? El hecho de que se haya reconocido que había personas que no debían de estar en los centros penitenciarios, que estaban allí por condiciones sociales o políticas, era un posicionamiento político que se podía replicar en otros Estados.

El hecho de que se haya incluido este artículo lo que hace es confrontar a víctimas de violaciones a derechos humanos con estas otras víctimas del sistema penal, y conducir a la discusión donde parece que evidentemente la gran mayoría de las víctimas por violaciones a derechos humanos dirán: ¿Por qué se van a dar estas amnistías? ¿Por qué se deben de dar de esta forma? Cuando en realidad era un instrumento muy valioso (la Ley de Amnistía) para reconocer a las víctimas del sistema penal.

Ahora, se tiene que pensar en elementos y en instrumentos muy puntuales para la implementación del artículo 9, como, por ejemplo, que la persona titular del poder ejecutivo no tenga dicha facultad, porque lo que se estaría viendo lamentablemente es una forma muy discrecional de utilizar este artículo, y así como se va a poder aplicar a casos de mujeres que están privadas de libertad injustamente, se podrá utilizar frente a militares responsables.

8. Dr. José Antonio Guevara Bermúdez.

Codirector del Centro de Investigación de Crímenes Atroces de México.

En la discusión del artículo 9 de la Ley de Amnistía, no es el lugar para que se incluyera este artículo en una ley que tenía otros objetivos y que eran de otra naturaleza. De acuerdo con la Corte Interamericana las amnistías generales son incompatibles con la Convención porque vulneran los derechos de acceso a la justicia y garantías judiciales, pero además esa incompatibilidad implica que los Estados no pueden eximir a los responsables de violaciones graves a derechos humanos de su responsabilidad penal.

La Corte Interamericana, el Comité de Derechos Humanos, así como la jurisprudencia de tribunales penales internacionales, como algunos criterios de la Corte Penal Internacional, el Tribunal Especial para Sierra Leona, coinciden en que las amnistías no son válidas si lo que buscan es excluir de la responsabilidad penal a quienes cometieron crímenes internacionales del derecho internacional. Igualmente, en el ámbito nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una resolución reciente, en el Amparo en Revisión 406/2023, estableció que, a los crímenes de lesa humanidad cometidos en el período de la Guerra Sucia, aplican las reglas de prescripción, retroactividad y de tipicidad del derecho internacional, que son reglas completamente distintas a las que se conocen en el derecho interno.

Mesa 1. Diálogo sobre la Ley de Amnistía

Reconoció la Corte en este Amparo que, existe en México una obligación de investigar, procesar, sancionar y garantizar el derecho a la verdad de los crímenes de lesa humanidad que se han cometido, así como de las violaciones graves de derechos humanos, por lo que, no son válidas ni las amnistías, ni los indultos, ni las reglas de prescripción o disposiciones análogas que excluyan de la responsabilidad penal a los señalados de haber cometido estos crímenes, o que impidan a las autoridades investigar y sancionar a los responsables.

El derecho nacional, el internacional de los derechos humanos, el derecho penal internacional establece que las amnistías, más allá de si son autoamnistías o más allá de si hubo vicios en el procedimiento, deben cumplir con estándares para no violar las obligaciones del Estado. Algunos puntos claves de acuerdo con el experto, son los siguientes, y a esto se alude a una ley de amnistía, a una amnistía conforme al artículo 9, o cualquier otra decisión del ejecutivo, de las fiscalías, de los ministerios públicos: cualquier decisión nacional debe garantizar que no haya impunidad, es decir, que no se exima a los responsables de los crímenes o delitos graves de ser investigados y enjuiciados, como tortura, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, violación sexual, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, genocidio, etcétera.

El segundo aspecto clave, la decisión nacional sea de amnistía o la decisión que sea, no debe obstruir el derecho de acceso a la justicia, las leyes de amnistía no deben impedir que las víctimas y sus familiares busquen justicia. De la misma manera, no deben estas decisiones nacionales o amnistías afectar el derecho a la reparación integral de las víctimas, las leyes de amnistía deben de garantizar que las víctimas reciban la reparación integral incluida, por supuesto, la compensación adecuada. Y finalmente, cualquier decisión nacional o ley de amnistía o acción de amnistía debe garantizar el derecho a la verdad y la no repetición, las leyes de amnistía o decisiones nacionales deben incluir medidas para prevenir la repetición de los crímenes como los que se están afectando con esa decisión.

9. Alan García.

Oficial de Derechos Humanos en la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El experto expresó la necesidad de partir de dos premisas: uno, la verdad y la justicia no son dos objetivos contrapuestos, al contrario, son dos objetivos netamente complementarios. Dos, en México existen muchísimas personas injustamente privadas de libertad, pero existen también muchísimas personas injustamente impunes, bajo, una disfuncionalidad de un sistema de justicia en donde fundamentalmente la capacidad de investigar graves violaciones a derechos humanos y delitos en general, están particularmente mermadas.

Las amnistías en general tienen una doble cara, por decirlo de alguna manera. Desde una perspectiva de derechos humanos, se considera que las amnistías bien empleadas pueden ser instrumentos que efectivamente corrijan injusticias frente al encarcelamiento indebido; y que, por otro lado, permitan también despresurizar a los sistemas, particularmente al sistema penitenciario.

Mesa 1. Diálogo sobre la Ley de Amnistía

Ahora bien, ¿Cuáles tendrían que ser esas características de una ley de amnistía para ser válidas? Primero, no incluir graves violaciones a derechos humanos; segundo, ciertos requisitos formales en su aprobación, lo cual es fundamental; tercero, no confundir las figuras entre lo que es una amnistía, lo que es un indulto y lo que es un beneficio por colaboración; cuarto, debe observarse el principio de legalidad para evitar efectivamente esa discrecionalidad; quinto, una reparación integral, que incluya efectivamente las garantías de no repetición, derechos de las víctimas, etcétera. Y, por último, los elementos de controles democráticos, al momento no solamente de aprobarse, sino también al momento de ejecutarse e implementarse cualquier norma en esta materia. Igualmente, un elemento que no es menor, que es importante también incorporar es el principio de igual protección ante la ley. Esto es, una ley de amnistía no puede resultar discriminatoria y generar un doble estándar, un rasero diferente.

Ya propiamente frente al planteamiento del artículo noveno, recientemente reformado, se suscitan varias preocupaciones. Esto es, la Constitución no faculta al Congreso de la Unión para trasladar una potestad al Ejecutivo, de la forma en la que lo está haciendo, de manera incondicionada. En concreto, hay una renuncia del Poder Legislativo que estaría quebrantando el principio de reserva legal.

Por otra parte, de acuerdo con el experto, el artículo 9 de la Ley de Amnistía no deja claro si subsiste la responsabilidad por reparar el daño. Además, al ser una facultad unipersonal dada al titular del ejecutivo, está desprovista de los controles democráticos, incluido obviamente los judiciales. Si se ve la ley en su conjunto había originalmente un mecanismo de deliberación colegiada, y bueno, alrededor de qué se está quebrantando con este nuevo artículo 9, el mismo no es claro en cuanto al ámbito temporal y material de aplicación; por consiguiente, la disposición recientemente incorporada preocupa por su amplitud, ambigüedad y porque podría conducir a la aplicación discrecional, laxa y arbitraria de ese dispositivo, sumado a que, da la impresión de que se adopta como una medida desesperada para resolver un caso puntual, específico y no para solucionar una problemática estructural de un sistema de justicia que tiene múltiples deficiencias que tendrían que ser virtuosamente abordadas.

Segunda ronda (réplica)

1. Dr. Javier Dondé Matute.

Profesor investigador Universidad Autónoma de Tlaxcala.

De acuerdo con el experto, la Ley de Amnistía, toda, no el artículo 9, es inconstitucional, porque la Constitución dice que las amnistías las debe de otorgar el Congreso de la Unión, no el Ejecutivo, entonces es una delegación indebida de esa facultad constitucional. El experto coincide con integrantes de la mesa que, la Ley de Amnistía y el artículo 9, no son instrumentos de justicia transicional.

Mesa 1. Diálogo sobre la Ley de Amnistía

Apuntó el experto que la pregunta que debe formularse es, no es tanto si la amnistía está prohibida o permitida, sino cómo se diseña una amnistía para que sea compatible con otros derechos, como el acceso a la justicia, la reparación del daño, el derecho a la verdad y muchos otros que pudieran verse afectados por una ley de amnistía. Así mismo, destacó que el texto del artículo 9 de la Ley de Amnistía es ambiguo.

2. Juan Carlos Gutiérrez.

Moderador, director jurídico de I(dh)eas.

El artículo 9 tiene una lógica en la fundamentación de motivos, supuestamente es la de lograr información para esclarecer hechos y le da al Ejecutivo la discrecionalidad de actuar sin ningún tipo de control. Se coincidió en el foro que no hay controles desde el artículo 9 a lo que está planteado, al poder que se le está dando al Ejecutivo para otorgar ciertos beneficios. Entonces la pregunta es: ¿Puede dársele beneficios a personas que han cometido desapariciones, puede otorgársele beneficios o no a personas que han cometido violaciones graves a derechos humanos en el marco del artículo 9 de la Ley de Amnistía en México?, o ¿Eso va en contravía del derecho internacional, de lo que la Corte Interamericana ha dicho?

3. Humberto Guerrero.

Coordinador del Programa de Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

De acuerdo con el experto, además de tomarse en cuenta los elementos normativos para poder definir si un determinado tipo de amnistía con ciertas características, condiciones, lineamientos, etcétera, podría ser funcional para la situación mexicana, es muy difícil hacerlo sobre la base de un sistema de justicia que ha fracasado, porque la clave para que este tipo de mecanismos funcionen, llámese amnistías, colaboración, hasta principio de oportunidad, es disponer de sistemas de justicia que logren armar casos medianamente sólidos en contra de los responsables, de tal manera que se generen incentivos para que esas personas quieran acogerse a este tipo de beneficios. Sin eso, los perpetradores van a seguir teniendo todos los incentivos más bien para no hacerlo, porque saben que en sus casos pueden obtener la libertad en sede judicial porque las investigaciones están mal construidas, porque no hay elementos, porque se cometen errores de procedimiento. Destacó el experto que frente al tema de las amnistías se está empezando al revés la discusión, dado que sería viable poder hablar de esto a partir de que se ponga un poco de orden o que se fortalezca el trabajo de investigación de tal manera que se generen incentivos para que las personas busquen acogerse a este tipo de beneficios.

4. Adriana Muro.

Directora Ejecutiva de Elementa DDHH.

Analizando el artículo 9 y la estructura para poder implementar amnistías, más allá de si lo teórico expresa que las amnistías están permitidas o no, da cuenta de una improvisación, la pregunta es ¿Qué se está queriendo hacer con este artículo 9? Se quiere identificar algunas personas que puedan dar cierta información, pero no se está viendo como un tema macro donde se tienen problemas macro. Por ejemplo, el fenómeno de la desaparición forzada, donde hay más de 116 mil personas desaparecidas, da cuenta de la existencia de patronos, respecto a los cuales la institucionalidad no dispone actualmente de los recursos para poder identificarlos.

Señala la experta que lo que generan procesos improvisados de amnistía es propiciar la falta de investigación donde no se sabrá qué pasó, por qué pasó, quiénes fueron los responsables. Como ya se ha mencionado años atrás, se requiere de una institucionalidad en materia de verdad, justicia y reparación, la pregunta es ¿se está en un contexto político que permita tener instituciones independientes e imparciales que permitan este cometido? ¿se cuenta, en medio de la reforma judicial, con juezas y jueces que permitan tener una institucionalidad que respondan a los objetivos planteados? En estos momentos de tanta impunidad en el país se torna complejo dar respuesta a esas inquietudes y ver el horizonte.

5. Magdalena López Paulino.

Secretaria Ejecutiva de la Red Solidaria contra la Impunidad AC.

De acuerdo con la experta, desde la Red Solidaria se piensa que la ley de amnistía tal y como está, sí es violatoria a los instrumentos internacionales y sobre todo a la convencionalidad, porque justo la Corte Interamericana lo ha subrayado en el caso Barrios Altos contra Perú, en el caso del Jesuita Ellacuría, en el caso de Monseñor Romero, que no se debe de dar la amnistía porque es violatoria al artículo 8 y 25 de la Convención. Entonces, desde ese punto de vista se considera que como está ahora la ley sí es violatoria, sumado a la forma como el gobierno ha abordado la cuestión de los derechos humanos, para no ir tan lejos, en el caso que lleva la Red Solidaria, que es el caso de los hermanos Tzompaxtle Tecpile, donde ha habido un total incumplimiento a la eliminación del arraigo y a la armonización de la prisión preventiva, da cuenta que la Ley de Amnistía va a generar impunidad y más en las manos de alguien que gobierna México.

6. Alan García.

Oficial de Derechos Humanos en la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Según el experto, es preocupante que en un contexto de amplísima impunidad una reforma como la que se acaba de adoptar al artículo 9 de la Ley potencia aún más los incentivos para no fortalecer a las fiscalías y la capacidad de investigación y persecución de los delitos, y algo que es sabido a nivel global es que los arreglos de amnistía a cambio de verdad, por decirlo de alguna manera, solamente son eficaces si existe, entre comillas, una amenaza real de enjuiciamiento, y esto en México hoy por hoy no existe.

Por consiguiente, la incorporación de este artículo 9 está generando un efecto de potenciar la disfuncionalidad de las capacidades del Estado en materia de investigación y persecución del delito, pero tal desequilibrio de asignación de facultades y competencias entre los distintos poderes, por la delegación indebida del legislativo al Ejecutivo, conduce a una ausencia de un control jurisdiccional que tiene que existir cuando hay una aplicación concreta y específica de una medida de esta naturaleza. La reforma del artículo 9 potencia la concentración del poder, y la concentración del poder, contribuye tanto a la aplicación arbitraria de la ley como a la aplicación arbitraria del derecho.

Mesa 1. Diálogo sobre la Ley de Amnistía

Habría entonces que pensar en mecanismos de control que puedan utilizarse para la revisión de artículos de la Ley, como las acciones de inconstitucionalidad, donde se busque ajustar algunos de los elementos disfuncionales de la Ley como los que se han mencionado a lo largo de la mesa. Igualmente, llegará un momento en el que deba hacerse un análisis en conjunto de lo que ha sido el funcionamiento de la Ley de Amnistía para considerar acciones a emprender.

7. Dr. José Antonio Guevara Bermúdez.

Codirector del Centro de Investigación de Crímenes Atroces de México.

De acuerdo con el experto, hay consenso que las amnistías como figura del derecho no están prohibidas por el derecho internacional. Al contrario, son medidas válidas conforme al derecho internacional para liberar a personas arbitrariamente detenidas, el propio Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en una de sus categorías de detención arbitraria prevé que las personas que sean beneficiadas por amnistías, que estén todavía privadas de libertad, son consideradas personas arbitrariamente detenidas.

Lo que sí prohíbe el derecho internacional como ya se ha dicho son las autoamnistías, las amnistías generales que impidan la investigación, procesamiento, sanción y acceso al derecho a la verdad, a las reparaciones de violaciones graves de derechos humanos. Las facultades entonces del Ejecutivo en el artículo 9 de la Ley son problemáticas, pero es claro que no es una amnistía esa atribución que tiene el Ejecutivo, es una delegación de una Ley de Amnistía, pero su atribución en sí no es una amnistía; entonces, si al ejercer esas atribuciones el Ejecutivo lo que hace es excluir de la responsabilidad penal a quienes están señalados de haber participado en cualquier modalidad como autores, coautores, partícipes, auxiliadores o cualquier otra forma en un crimen de violación grave de derechos humanos como tortura, desaparición, ejecuciones o crímenes de lesa humanidad y guerra, eso no se podría hacer y conduciría al incumplimiento del Estado de sus obligaciones internacionales, dando lugar a la generación de litigios al respecto.

El Ejecutivo al ejercer la facultad dada por el artículo 9 debe velar porque se cumpla el derecho a la verdad y reparación de las víctimas, siempre y cuando se tome en cuenta el nivel de participación del agresor o presunto delincuente en su participación en el delito, dado que, si es un máximo responsable habría que tener cuidado al implementar la amnistía, ya que ésta debería beneficiar es a los más desfavorecidos dentro del sistema penal y penitenciario, que son los que menos tienen, los que son los que cometen los crímenes de manera directa, porque son los que sin excluirlos de responsabilidad, obedecen órdenes o no tienen posibilidades de dejar de hacer lo que se les dice. Y además el Ejecutivo debe observar la proporcionalidad de la pena que se reduzca, porque si se vuelve irrisoria la pena, al final, por los beneficios, tampoco es una medida que sería conforme a las obligaciones internacionales de derechos humanos y de derecho penal internacional.

8. Juan Carlos Gutiérrez.

Moderador, director jurídico de I(dh)eas.

La ley desde un punto de vista más social es una ley benéfica que había sido insistida por las organizaciones que trabajan con personas que están encarceladas injustamente. La Ley de Amnistía no es el artículo 9, este artículo es la problematización de la ley.

9. Ángela Guerrero.

Coordinadora General CEA Justicia Social.

Según la experta, ahora frente a las amnistías se está en una discusión que interpela a cualquier víctima de derechos humanos, interpela a los familiares con toda razón, pero no necesariamente por el instrumento total, sino por disposiciones particulares de la Ley como lo es el artículo 9. Por lo que el punto es, cómo tratar de reducir los daños de la ley, que se puede proponer para mejorar su aplicabilidad.

10. Montserrat García.

Abogada del Proyecto Libertad, la Cana.

Es importante que en el tratamiento que se le va a dar a la Ley de Amnistía se respeten tanto los derechos de las personas privadas de libertad injustamente como los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

11. Mayra González.

Defensora de Derechos Humanos, Colectivo 'Buscando Vidas y Justicia por México.

La amnistía sabemos que viene de amnesia, viene de olvido. Nosotros como familiares, como víctimas, ¿Quién nos garantiza la efectividad de una ley de amnistía? Porque el Estado mexicano ha sido un Estado que le ha fallado a muchas de las víctimas, es preocupante, en verdad es preocupante el saber que la amnistía se utilice, quizás para todos los delitos, lo poco que yo me he informado, no debería de ser para delitos de alto impacto porque esto nos pondría a nosotros como familias en jaque.

Las preguntas alrededor de la Ley de Amnistía son: ¿Dónde están las garantías de todas las familias que están aquí y afuera pidiendo justicia, buscando a sus familiares? ¿Quién nos da garantías, el poder judicial? ¿Para quién son los privilegios, para esas personas que hicieron algo indebido y que la Ley las está beneficiando? La amnistía para las familias deja mucho que hablar, que pensar.

Mesa 2. Diálogo sobre los Beneficios por Colaboración

1. Juan Carlos Gutiérrez.

Moderador, director jurídico de I(dh)eas.

La discusión que se tuvo en el primer panel sobre amnistía tuvo que ver con la posibilidad de establecer canales que permitan a las personas que trabajan en el acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a derechos humanos, de buscar razones jurídicas y procesales para poder obtener información en aquellos casos en los cuales las personas que están acusadas de delitos la puedan brindar.

Y en ese sentido, esa información, especialmente en violaciones graves a derechos humanos, como desaparición forzada, tortura, ejecuciones extrajudiciales, y en los casos que se han tenido en México, masacres donde hay funcionarios del Estado acusados, debe permitir repensar el sistema jurídico mexicano y pensar si efectivamente el marco que hay en estos momentos le permite a las víctimas acceder a información y acceder también a los representantes de las víctimas a un proceso de negociación con quien tiene esa información.

A la luz de esa discusión, la pregunta sería ¿cuáles son los elementos con los que se cuenta hoy en día en el marco normativo para poder negociar con quien tiene información desde una lógica de un sistema adversarial acusatorio norteamericano, donde se ha visto que se tiene mucha posibilidad de negociación con quien tiene información? Y segundo también, ¿cuál y dónde radica la confusión entre los beneficios por colaboración y los criterios de oportunidad en materia penal?

También en el primer panel se señalaba que no puede haber amnistía por violaciones graves a derechos humanos. Y ahora, la pregunta sería ¿puede haber beneficios por colaboración por violaciones graves a derechos humanos? ¿Puede una persona acusada de secuestro, feminicidio, desaparición, otorgar información y se le podría otorgar beneficios? Esa es la discusión central, también importante. Por último, habría que expandir la conversación sobre si los beneficios también aplican a otro tipo de delitos, hoy que se está en un contexto de lucha contra la corrupción, por ejemplo, ¿podría otorgarse beneficios a personas que tienen información sobre corrupción, entendiendo la corrupción como una violación a los derechos humanos?

2. Dr. Héctor Carreón.

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Salle y miembro de la Asociación Internacional de Fiscales.

De acuerdo con el experto, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) establece en su artículo 256 la figura de los criterios de oportunidad, disposición que al tiempo plantea una restricción para su aplicación y es que, no se pueden aplicar en aquellos casos donde se afecten gravemente los intereses de la sociedad. Llama la atención, según el experto invitado, que el mismo CNPP no tiene contemplado un catálogo específico de qué se debiera entender por delitos graves o y cuándo se está afectando gravemente los intereses de la sociedad.

Mesa 2. Diálogo sobre los Beneficios por Colaboración

Entonces comienza esa disyuntiva tanto a nivel digamos operacional en las entidades federativas como a nivel federal, de sí es posible que ese tipo de medidas se vayan a traducir en beneficios a favor de una persona indiciada, una persona inculpada o incluso una persona acusada, si pueden ser objeto de ese beneficio a pesar de que hayan participado o colaborado en algunos hechos delictivos que afecten gravemente los intereses de la sociedad.

3. Dr. Miguel Ontiveros.

Presidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

Según el experto, la legislación penal mexicana no está en armonía con un modelo de justicia penal negociado. En México persiste una concepción punitivista que no permite que se avance en la implementación de los beneficios por colaboración.

De acuerdo con el experto, el CNPP frente al otorgamiento de criterios de oportunidad no ofrece garantía alguna a la persona que se compromete con la Fiscalía a aportar información, la cual sirve para investigar y lograr detener a los autores de un delito, para conocer la verdad de lo sucedido. No se contempla en el CNPP a favor de la persona que apuesta por colaborar con las instituciones del Estado, ninguna garantía de que la información que está proporcionando, no va a ser usada en su contra.

De acuerdo con lo anterior, valdría la pena pensar en una reforma integral al Código Nacional de Procedimientos Penales, a la Ley Nacional de Ejecución Penal y al Código Penal Federal, para abrir las posibilidades de colaboración, garantizar a las personas colaboradoras que otorguen información, la misma no sea utilizada en su contra, darles las garantías que si no logran acceder a un criterio de oportunidad, podrán defenderse en el marco de un Estado constitucional, sin que la información que dieron pueda ser empleada para condenarles. Además, debe contemplarse en una reforma, que incluso, quienes ya han sido sentenciados, puedan aportar información y ello les beneficie en rebaja de su condena u otros beneficios penitenciarios.

4. Martín Villalobos.

Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM).

De acuerdo con el experto, el principio sobre el cual las familias elaboran y tejen propuestas es encontrar a sus familiares desaparecidos, saber su paradero. En el contexto actual, frente a la desaparición de personas, se observa que la justicia y los procesos no se ajustan a la realidad.

El silencio además de que genera impunidad no permite que la justicia llegue a los procesos por desaparición personas, los cuales, en muchos casos, la investigación se adelanta es por secuestro. De acuerdo con el experto, deben crearse mecanismos que permitan romper ese silencio, que las personas que saben qué hicieron, que saben dónde quedaron los cuerpos de familiares desaparecidos, puedan aportar esa información y en esos casos sí aplicar los beneficios por colaboración.

Mesa 2. Diálogo sobre los Beneficios por Colaboración

Los beneficios por colaboración eficaz sí deben ser un tema de revisión, donde es necesario de acuerdo con el experto, establecer criterios frente a su ámbito de aplicación, los diferentes grados de colaboración que pueden existir, en qué momentos se deben aplicar, cuándo se pueden ofrecer por parte de las autoridades; igualmente, establecer medidas que permitan que las víctimas y sus representantes participen de las negociaciones, que dispongan de la información de qué se está negociando, cuál es el impacto real que va a tener, que no esté disfrazado de un beneficio que se quiere otorgar por razones políticas o esté permeado de corrupción. Es necesario que estos beneficios se otorguen para ir midiendo y generando antecedentes que permitan tomar decisiones, las cuales hoy por hoy, no se pueden adoptar, ya que, por ejemplo, se han vivido situaciones donde personas detenidas que quieren colaborar, solo piden el cambio de reclusorio, pero no se da, entonces hasta llega la negociación y se pierde la oportunidad de saber la verdad.

Los criterios que se definan para la aplicación de los beneficios por colaboración deben tener una protección de los derechos humanos amplia y profunda, según lo considera el experto. Además, disponer de mecanismos de transparencia y control judicial. A lo mejor se puede pensar en la creación de un comité de expertos integrado por autoridades, sociedad civil, víctimas, organizaciones de derechos humanos, académicos, que revise y vigile el cumplimiento tanto de las normas nacionales como internacionales aplicables. Por último, es necesario, de acuerdo con el experto reforzar la capacitación en todos los Estados frente a la aplicabilidad de los beneficios por colaboración.

Por último, de acuerdo con el experto, para las familias es importante que existan criterios de oportunidad porque seguramente permitirán resolver muchos casos y así saber dónde están sus seres queridos.

5. Juan Carlos Gutiérrez.

Moderador, director jurídico de I(dh)eas.

Existe una prohibición expresa en la Ley General en materia de Desaparición, en la Ley en materia de secuestro, en la Ley de trata de personas y en algunas otras leyes para la aplicación de los beneficios por colaboración, entonces, lo primero que debería proponerse es la reforma de estas leyes si se quiere avanzar en la aplicación de estos beneficios.

6. Dra. Sol Salgado.

Ex Comisionada de Búsqueda del Estado de México.

¿Realmente puede haber justicia sin verdad? o ¿se está llegando a una justicia intermedia? Se pueden tener las cárceles atiborradas como hoy en día están, pero no se está llegando y desentrañando la verdad. De acuerdo con la experta, ya hay beneficios marcados en algunas leyes, también en la delincuencia organizada. Pero la pregunta es ¿cuántas veces han sido utilizados? Ha llegado el momento en que los poderes judiciales realicen un resumen en el cual se estableciera ¿cuándo se están aplicando estos beneficios por colaboración eficaz? La respuesta a este interrogante quedaría bastante corta, por ejemplo, frente al Estado de México, los casos en los que se han aplicado beneficios por colaboración podrían contarse con una sola mano; pero, por otro lado, no se tiene cómo contabilizar cuántas víctimas se sigue sin saber dónde se encuentran.

Mesa 2. Diálogo sobre los Beneficios por Colaboración

Por otro lado, de acuerdo con la experta, un tema bastante complejo es la capacitación que deben de tener tanto los órganos de investigación; como también, los que aplican la ley en el último sentido, que son los juzgadores. Hay varios beneficios que podrían ofertarse, pero no se hace por desconocimiento.

Según la experta, la aplicación de los beneficios por colaboración debe ser revisada en los delitos vinculados con la desaparición, siempre y cuando sí, y sólo sí se conduzca a la ubicación de la víctima; valorándose, además, el grado de participación de quien está aportando la información.

De acuerdo con la experta, la aspiración máxima tanto de los órganos de investigación como de juzgamiento no debe ser las sentencias emblemáticas, vitalicias, de miles de años, sino lo importante, realmente, es obtener la verdad. Hoy en día, a casi siete años de la promulgación de la Ley General en materia de desaparición, se tiene la necesidad de hacer un alto y verificar, cuántas sentencias se han emitido, cuántas personas que han sido llevadas a juicio han proporcionado información que haya conducido a la localización de las víctimas.

7. Andrés Díaz.

Oficial de Derechos Humanos en la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Según el experto, frente a los beneficios por colaboración debe determinarse estrategias que permitan obtener la información que posibilite desmontar la violencia estructural bien sea del crimen organizado o por crímenes de Estado. Debe pensarse en adecuar el derecho penal para establecer una nueva forma de investigar los delitos, de hacer las búsquedas, de obtener las localizaciones, pero, sobre todo, para el esclarecimiento de los hechos.

Para que los beneficios por colaboración sean eficaces es necesario que existan criterios claros para su aplicación, que la información proporcionada por los colaboradores sea verídica, completa y relevante para el esclarecimiento de los hechos. Las medidas que se determinen por parte de las autoridades no deben revictimizar a las víctimas, en todo momento éstas deben ser informadas y garantizar su participación en el proceso penal; así mismo, debe existir proporcionalidad entre la gravedad del delito, la calidad de la información que se proporcione y el beneficio que se otorgue, y en todo caso, nunca alentar la impunidad total.

De acuerdo con el experto, además, es necesario que frente a la implementación de los beneficios por colaboración exista transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades, pero, sobre todo, un compromiso verdadero con la reparación y obviamente con la verdad.

Mesa 2. Diálogo sobre los Beneficios por Colaboración

8. Iván García Gárate.

Segundo Visitador General de la CDHCM.

Según el experto, hay un consenso a favor de los beneficios por colaboración, es un consenso que entiende que éstos son una herramienta valiosa cuya finalidad es encontrar a las personas desaparecidas, por ejemplo, y hallar con la información necesaria para concluir y determinar responsabilidades. En todo caso, la aplicación de los beneficios de acuerdo con el experto debe tener siempre presente los derechos de las víctimas, y que independientemente de la sanción a imponer a los responsables, también signifique la humanización del sistema penal.

Ahora bien, frente a los beneficios, el experto se cuestiona ¿por qué no avanza? ¿ante qué escenario tanto político, legislativo y social se está enfrentando para que estos no tengan la aplicación requerida? Porque en términos generales hay acuerdos desde diversos sectores que los beneficios por colaboración funcionan y además las mismas familias requiere que estos sean aplicados ya que lo que desean al final de cuentas es encontrar a sus familiares.

9. Roberto Cruz Núñez.

Encargado de la Coordinación de la MDDH. Maestría en Defensa de los Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Chiapas.

Señaló el experto que una reforma frente a la aplicación de los beneficios por colaboración debe considerar como primer punto la prevención de la impunidad; posteriormente, establecer límites claros entre los delitos y los beneficios por colaboración que se pueden otorgar, donde exista proporcionalidad entre la información que se dé por el colaborador y el beneficio que se otorgue, considerando que en ninguna circunstancia cuando se trate de violaciones graves a los derechos humanos, mediante el beneficio se exonere de responsabilidad penal al perpetrador. Además, en el proceso de reforma, debe garantizarse la participación efectiva de las víctimas y sus representantes, debiéndose considerar sus posicionamientos. Y, además, dentro de los procesos penales cuando se contemple la aplicación de beneficios en un caso en particular, las víctimas deben contar con información clara y precisa frente a la implementación de éstos.

10. Mar Cruz.

Activista, familiar de persona desaparecida.

Destaca la activista que en México no se conoce la justicia, se conoce la injusticia, no se conoce la democracia, se conoce la impunidad.

Frente a los beneficios por colaboración, la activista señaló que preocupa a los familiares los criterios de cómo se elige a quien beneficiar y a quién no, así como la ausencia de participación de las víctimas en estos casos.

Mesa 2. Diálogo sobre los Beneficios por Colaboración

Segunda ronda (réplica)

1. Dr. Miguel Ontiveros.

Presidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

De acuerdo con el experto, es necesario convocar una gran reforma en materia penal, primero, para eliminar los impedimentos basados en el derecho penal del enemigo y en el derecho penal de autor, de tal manera que, personas que hayan secuestrado, ejecutado desapariciones, responsables de trata de personas, de una forma metódica y organizada puedan colaborar con las instituciones del Estado, con los familiares de víctimas para que conozcan la verdad. Y frente a la pregunta de ¿qué beneficio van a obtener? deberá valorarse, por ejemplo, la disminución de la pena, el cambio de identidad, cambio de residencia y en algunos casos cuando se otorgue información relevante, podría contemplarse la extinción de la acción penal, porque ¿qué está por encima? ¿qué vale más? ¿sancionar a una persona a prisión perpetua o conocer la verdad?

Según el experto, en México está por encima el ánimo punitivo y retribucionista que la perspectiva de conocer la verdad, de garantizar el derecho de acceso a la justicia en su calidad de derecho humano a las víctimas primarias, secundarias y a la sociedad en general.

El experto propone para darle efectividad a los beneficios por colaboración, reformar la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares. En cuanto a la primera porque la ley antisequestro se hizo dolosamente para evitar el ejercicio de la acción penal, evitar las investigaciones y las sanciones por desaparición forzada de personas porque una de las hipótesis del secuestro establece que comete el delito de secuestro quien priva de la vida a una persona para causarle un daño; entonces, todos los delitos que contengan privación de libertad y un daño causado a la víctima, son secuestro, aspecto que inhibe el ejercicio de la acción penal por desaparición, además la redacción está así para evitar que el Estado mexicano sea condenado por omitir el acceso a la justicia a las víctimas de desaparición. Así, lo que debiera ser desaparición forzada de personas comienza siendo secuestro, lo que imposibilita que se aplica la ley de desaparición.

Además, la Ley General en materia de desaparición requiere ser modificada porque la desaparición forzada de personas cometida por servidores públicos no incluye la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero, pero sí lo incluye la desaparición cometida por particulares, porque eso permite integrar efectivamente el tipo penal para aplicarlo a particulares, pero no a servidores públicos, a éstos últimos se les aplica el secuestro o simplemente privación ilegal de la libertad.

También debería reformarse la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas porque en México es impune el reclutamiento de niñas y niños para conflictos armados. Si bien se sanciona el reclutamiento frente a actos vinculados con la delincuencia organizada, no pasa así con relación a los conflictos armados.

Mesa 2. Diálogo sobre los Beneficios por Colaboración

Así mismo, propuso el experto la posibilidad de crear un protocolo nacional en materia de aplicación de beneficios por colaboración, dado que, después del CNPP algunas fiscalías, no todas, tienen acuerdos internos en materia de carpetas de investigación, acuerdos que establecen requisitos imposibles de cumplir para el otorgamiento de beneficios y que no reconocen ningún beneficio al colaborador. No más, por ejemplo, en el caso Odebrecht se le imputaron cargos al testigo colaborador con el material que él mismo aportó a la fiscalía para investigar un hecho de corrupción a escala internacional.

2. Dr. Héctor Carreón.

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Salle y miembro de la Asociación Internacional de Fiscales.

De acuerdo con el experto, los criterios de oportunidad es uno de tantos beneficios por colaboración eficaz y es un beneficio que afortunada o desafortunadamente, también dependiendo de la perspectiva de cómo se vea ya sea el académico, el operador jurídico o la propia víctima es consecuencia de esta seria crisis de impunidad y de autonomía de las instituciones o de la falta de autonomía de las instituciones de procuración de justicia.

Señala el experto la existencia de una disparidad de criterios, incluso normativos frente a la aplicación de los criterios de oportunidad, el propio artículo 256 del CNPP expresa de manera concreta que este beneficio no se aplicará sin que se tomen en consideración los lineamientos suscritos por la persona titular de la institución de procuración de justicia y eso da una claridad tal vez no la respuesta, pero sí claridad sobre las graves situaciones de homologación normativa que están enfrentando actualmente las instituciones de procuración de justicia. En el 2016 se adoptó un compromiso por parte de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y es la fecha que ni la propia institución que lo emitió o que lo propuso que fue la Secretaría Técnica de la Conferencia a través de la entonces Procuraduría General de la República sigue esos lineamientos y hay una ausencia de esos lineamientos.

De acuerdo con el experto, algo que se ve en el día a día es la falta de capacitación a los ministerios públicos, por ejemplo, cuando se hace una propuesta de solicitud de criterio de oportunidad al Ministerio Público no saben que existen lineamientos o no saben que están actualizados o incluso los institutos de formación desconocen que existen esos criterios o lineamientos que se adoptaron desde el 2016, incluso antes del planteamiento que se hizo por parte de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, institución que termina haciendo un elefante blanco sus compromisos, donde no concretan los acuerdos y no se le da seguimiento a los mismos, como, por ejemplo, al tema de los criterios de oportunidad.

Mesa 2. Diálogo sobre los Beneficios por Colaboración

Frente a lo anterior, el experto señaló que actualmente la Fiscalía General de la República sigue operando cómo otorgar esos criterios de protección a personas en reuniones mal informadas e improvisadas y eso está generando como consecuencia, una falta de seguridad jurídica y protección de la integridad de las personas que están participando en las investigaciones.

Igualmente, de acuerdo con el experto, se continúa desnaturalizándose los alcances de los criterios de oportunidad, porque, por ejemplo, instituciones que no son de procuración de justicia como la Secretaría de Gobernación a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos negocia criterios de oportunidad en el exterior sin que la propia Fiscalía General de la República participe, situación que, además, compromete los derechos de las víctimas. Al final, este tipo de prácticas propicia que el otorgamiento de beneficios por colaboración se politice.

3. Andrés Díaz.

Oficial de Derechos Humanos en la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Es necesario no solo atender los casos de forma individual que continúan en la impunidad sino también avanzar hacia las causas estructurales de dicha impunidad, aspectos que desde los organismos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano se tratan siempre de incluir en sus resoluciones.

Es de destacar, además, el papel preponderante de las víctimas, ya que son quienes impulsan todo desde la denuncia, la exigencia, la búsqueda, desde la generación de puntos para reflexionar. Debe recalarse que el movimiento de víctimas en México ha asumido una perspectiva de derechos humanos frente a estos temas de los beneficios por colaboración, dado el trabajo en conjunto con organizaciones, organismos de derechos humanos y acompañantes de víctimas.

4. Martín Villalobos.

Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM).

Según el experto, una propuesta para continuar avanzando es generar un grupo de trabajo que permita ir caminando sobre lo que ya está construido, a partir del cual se promueva reformas como las ya planteadas en la mesa, también, un protocolo nacional para la implementación de los beneficios por colaboración donde pueda participar sociedad civil, academia y las autoridades.

Algo que por ejemplo se ha querido impulsar es la inclusión de los delitos de secuestro, desaparición cometida por particulares en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. También impulsar la reforma de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y el Código Nacional de Procedimientos Penales y hasta los propios Protocolos existentes con el objeto de promover la implementación efectiva de los beneficios por colaboración.

Mesa 2. Diálogo sobre los Beneficios por Colaboración

La promoción de estas reformas debería posibilitar que disminuya el dolor para las víctimas, el tiempo del dolor que llevan las víctimas buscando a sus familiares desaparecidos, quienes llevan años en una lucha incansable por encontrarlos y saber la verdad. Además, las reformas también tendrían una implicación importante en despresurizar muchas cosas que han rebasado al sistema judicial.

4. Juan Carlos Gutiérrez.

Moderador, director jurídico de I(dh)eas.

Luego del desarrollo de la mesa 2, el moderador concluyó que es necesario seguir trabajando para que verdaderamente se materialice la consigna ¡Hasta encontrarlos! Es necesario llegar a compromisos para impulsar iniciativas que posibiliten contar con un marco jurídico para encontrar a Mónica, Jesús Israel y a todas aquellas personas que no están y que se van a seguir buscando.