

# AMNISTÍAS E HISTORIA POLÍTICA: HUELLAS Y PROBLEMAS EN EL SIGLO XX<sup>1</sup>

---

José Ramón Cossío D.

*El Colegio de México*

Ariel Rodríguez Kuri

*El Colegio de México*

## INTRODUCCIÓN

La facultad de amnistiar es consustancial al ejercicio del poder político. Si éste tiene la potestad de definir aquello que debe ser castigado y bajo cuáles formas, quién debe ser tenido como responsable y qué sanciones deben aplicarse, lo contrario es asimismo cierto: quién y por qué motivos puede ser perdonado por la conducta cometida, o absuelto de las penas que en su caso se le hubieran impuesto. La variación histórica de esta posibilidad ha ido de la mano de los modelos o formas de ejercicio del

Fecha de recepción: 24 de junio de 2020

Fecha de aceptación: 21 de enero de 2021

---

<sup>1</sup> Los autores agradecemos a María Luisa Aspe, Juan Loaeza, Jean Meyer, Verónica Oikión, Ricardo Pérez Montfort, Marco Enrique Sánchez López y Juan Pedro Viqueira sus comentarios y sugerencias durante la escritura de este trabajo.

poder político. Por decir lo obvio, en los sistemas en los que un monarca se constituía, a la vez, como legislador y juzgador, a él le correspondía determinar penas y perdones. En los regímenes democráticos, las cosas adquieren un sentido diverso dada la diferenciación funcional entre los órganos que legislan, los que juzgan y los que ejecutan.

Es así como, y no sin borrosas líneas, se ha ido diferenciando entre las figuras de la amnistía y el indulto, no tanto por los órganos que ejercen una u otra acción jurídica, sino por los sujetos que a ellas quedan sometidos. Desde antaño, se habla de amnistía cuando la decisión de perdonar delitos o penas se refiere al conjunto de sujetos colocados en una situación de generalidad. Es decir, cuando se alude a un número indeterminado de personas colocadas en una situación determinada. Por vía de ejemplo, a quienes hubieran participado en una revuelta, hubieran cometido ciertos hechos o estuvieren sentenciados por tales o cuales delitos.<sup>2</sup> Por otra parte, suele hablarse de indulto, gracia o merced, cuando la determinación se toma respecto de una persona o conjunto de personas concretas, normalmente sentenciadas, con la finalidad de absolverlos del delito o remitirles una pena ya impuesta.<sup>3</sup>

Las razones para el otorgamiento de los perdones han sido muy variadas. Su historicidad está vinculada, por un lado, a las formas del ejercicio del poder político vigentes en cada tiempo histórico.<sup>4</sup> Por otra, a las particularidades que dentro de tales formas adopten los titulares de los correspondientes órganos

---

<sup>2</sup> Por ejemplo y desde antiguo, MACDOWELL, *The Law in Classical Athens*, pp. 120-122.

<sup>3</sup> PLUCKNETT, *A Concise History of the Common Law*, pp. 445-446.

<sup>4</sup> Un buen ejemplo de estos entendimientos diferenciados en la monarquía y en la democracia representativa se encuentra en la obra de GUIZOT, *De la pena de muerte en materia política*, pp. 135 y ss. [1822]. Igualmente, véase lo señalado por BECCARIA en su famosa e influyente obra *De los delitos y de las penas*, pp. 126-128 [1764].

competentes para hacerlo.<sup>5</sup> Partiendo precisamente de estos dos motivos, es posible determinar fragmentos de los entendimientos políticos y jurídicos de un régimen. Con ello, también lo que sus realizadores tenían en mente no sólo acerca de las maneras de ejercer el poder político, sino de concebir a sus amigos y sus enemigos. El análisis de las formas de perdonar, de las autoridades involucradas, de los motivos expuestos para hacerlo y de los tiempos y modos concretos de ejecución de todo ello, pueden explicar y complementar la historia política de un régimen.

Teniendo a la vista los elementos expuestos, resulta necesario averiguar lo que en México se ha hecho, bajo la vigencia de la Constitución de 1917, para perdonar personas y, sobre todo, para determinar las razones de tales proceder. En este artículo proponemos el análisis de cuatro momentos en los que se promulgaron leyes de amnistía de carácter político: enero de 1937, diciembre de 1940, septiembre de 1978 y enero de 1994.<sup>6</sup> En cada caso se ha tratado de ofrecer la materia y contenidos de las leyes de amnistía, así como el contexto político que explica tales disposiciones. En el estado actual de la investigación no siempre se ha podido esclarecer el universo de los beneficiados, pero sí—eso esperamos—el campo jurídico y político de las leyes. No descartamos, más aún, que en un ejercicio de exploración con mayor minuciosidad de archivos y publicaciones oficiales

---

<sup>5</sup> Así, por ejemplo, lo entendía Montesquieu al diferenciar entre príncipes moderados y no moderados. Al respecto, véase *De l'esprit des lois*, t. I, pp. 218-219 [1748].

<sup>6</sup> Distinguimos las de carácter estrictamente político de las que no lo son. En efecto, en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de diciembre de 1938 se publicó la Ley de Indulto a los Reos del Fuero Militar y Federal y a los Reos del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales. Así mismo, en el del 22 de abril de 2020 se expidió la llamada en términos amplios, Ley de Amnistía. Ambos ordenamientos buscaron la liberación de personas que estaban en la cárcel por la comisión de delitos ordinarios, al considerarse que los mismos no eran graves y permitían la liberación de espacios o la reinserción de personas a la sociedad.

se encuentren indicios de proyectos de leyes de amnistía no considerados en este trabajo. De lo que estamos ciertos es de que las leyes de amnistía son una de las vías de acceso a la historia política de una buena parte del siglo xx.

Una acotación. Dentro de nuestro régimen jurídico, efectivamente existe la dualidad amnistía/indulto a que antes nos referimos. En lo que sigue, únicamente consideraremos la primera modalidad en los términos técnicos que enseguida señalaremos. Adicionalmente, y como consecuencia del régimen político, únicamente nos enfocaremos en las leyes de amnistía de carácter federal, lo que implica, evidentemente, dejar de lado las discusiones y la legislación emitida por los congresos locales. No obstante, daremos cuenta de las implicaciones de la amnistía de 1978 en el ámbito de algunos estados, dadas sus profundas implicaciones generales.

#### MARCO JURÍDICO

En la fracción XXII del vigente artículo 73 constitucional se dispone que el Congreso de la Unión es competente “Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación”.<sup>7</sup> Con relación al indulto, el artículo 89 dispone en su fracción XIV que al presidente de la República le compete “conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales”.<sup>8</sup> La clara diferenciación técnica que actualmente

---

<sup>7</sup> Se trata del mismo texto aprobado por el Constituyente de Querétaro en la sesión del 15 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 169 votos. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. II, núm. 56, pp. 318 y ss.

<sup>8</sup> El texto originario se aprobó sin discusión el 18 de enero de 1917 por unanimidad de 142 votos (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. II, núm. 62, pp. 445 y ss.). Se modificó el 8 de octubre de 1974 para suprimir la mención a los territorios federales y el 29 de enero de 2016, para hacer lo propio respecto del Distrito Federal.

se contempla en nuestra Constitución es el resultado de un extenso proceso histórico en materia legislativa, caracterizado por contradicciones y acomodos.<sup>9</sup>

### *Antecedentes*

Dejando atrás las posibilidades coloniales, independistas y gaitanas, en el texto constitucional de 1824 se estableció como facultad del Congreso General conceder amnistías e indultos por delitos cuyo conocimiento perteneciera a los tribunales de la Federación, en los casos y con los requisitos establecidos por ley (art. 49, XXV). Resaltan aquí dos cuestiones que, de un modo u otro, van a estar presentes a lo largo de las discusiones en el siglo XIX. Primero, la idea de que sólo al legislador correspondía exceptuar la aplicación de las leyes por él creadas; segunda, que el legislador debía sujetar el ejercicio de sus atribuciones a la legislación que él mismo y anticipadamente se hubiera dado. En torno a estos dos elementos, básicamente, giró la discusión de los siguientes tres textos constitucionales, antecedentes directos del que actualmente nos rige.<sup>10</sup>

En el ordenamiento de 1836 la solución a estos temas consistió, por una parte, en asignarle al Congreso General la facultad de conceder amnistías “generales” conforme a lo previsto en las leyes (Tercera Ley, art. 44, XIII), además de prohibir expresamente al presidente de la República otorgar indultos (Cuarta Ley, art. 17). Como en otros varios temas, los constituyentes

---

<sup>9</sup> Sobre el sentido actual, *cfr.*, por ejemplo, LANZ DURET, *Derecho constitucional mexicano*, pp. 107 y 176; TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, pp. 467-469.

<sup>10</sup> En su *Diccionario razonado de Legislación civil, penal, comercial y forense*, Escriche definía a la amnistía como “El olvido y perdón general que se decreta por un soberano en favor de algún pueblo ó persona, principalmente en causas políticas”, y al indulto como la “gracia por la que el soberano remite á los reos las penas que habían merecido”, pp. 311 y 312.

del 35 introdujeron la distinción central entre amnistía como perdón general y abstracto, e indulto, como perdón individualizado. En las Bases Orgánicas de 1843 se volvió a la solución del 24, al preverse que el Congreso estaba facultado para, simultáneamente, otorgar amnistías e indultos, bajo la nueva condición de que ello viniera exigido por el “bien público” (art. 66, XV). Adicionalmente y de manera acotada, se previó que al presidente de la República le correspondía otorgar indultos en los casos en que se hubiera impuesto la pena capital y bajo las condiciones dispuestas por las leyes (art. 87, XXVI).<sup>11</sup>

En 1857, finalmente, las cosas adquirieron un sentido definitivo, al menos en la Constitución.<sup>12</sup> Es el que actualmente prevalece. Al discutirse en la sesión del 3 de octubre de 1856 las competencias del presidente de la República, Santos Degollado planteó la necesidad de diferenciar entre el indulto y la amnistía a fin de no concederle a aquél ambas.<sup>13</sup> El argumento planteado era simple: las amnistías tienen un carácter general y deben corresponderle al Congreso, y los indultos, por ser particulares y conferirse respecto de sentenciados, exclusivamente al Ejecutivo. El argumento de Degollado fue aceptado de inmediato por León Guzmán, quien ofreció reflejarlo en el texto. Sin embargo,

---

<sup>11</sup> Con independencia de la nitidez constitucional, en la práctica forense de aquellos años no siempre se distinguía con claridad entre amnistías e indultos. Al respecto véase RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, *Curia filípica mexicana*, pp. 623 y ss. Todavía en abril y septiembre de 1856, Comonfort decretó el indulto a todos los reos sentenciados en el país a quienes faltaren tres meses para completar sus condenas. Al respecto, véase DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. VIII, pp. 145 y 239, respectivamente.

<sup>12</sup> El 16 de septiembre de 1857, día en que la Constitución entró en vigor, Comonfort emitió un indulto con base en las facultades que a su juicio le confería el artículo 3º del Plan de Ayutla (DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. VIII, pp. 636-637). Sin embargo, en diciembre de 1861, el presidente Juárez promulgó el decreto del Congreso de la Unión por el cual se amnistiaba a diversos presos políticos. Véase DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. IX, pp. 330-332.

<sup>13</sup> ZARCO, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, pp. 735 y ss.

los diputados Olvera, Zarco y Romero consideraron que como la posibilidad de eximir de la aplicación de la ley solo podía corresponder al que la creaba, el Congreso debía ser competente para otorgar amnistías e indultos. Degollado, Guzmán y Mata argumentaron sobre la necesidad de diferenciar funcional y orgánicamente las funciones, y en apretada votación (42 contra 41) se decidió que, en efecto, las amnistías corresponderían al Congreso (art. 73, XXV) y los indultos al presidente (art. 85, XV).<sup>14</sup>

### *En la Constitución de 1917*

Como ya lo señalamos, los artículos que en la Constitución de 1917 le confieren atribuciones al Congreso de la Unión y al presidente de la República para otorgar, respectivamente, amnistías e indultos, fueron copiados del texto de 1857 y aprobados sin discusión y por unanimidad de votos.<sup>15</sup> En lo que se refiere a las amnistías, materia de este estudio, conviene precisar los principales elementos normativos que estuvieron en vigor durante el periodo en el cual se emitieron las leyes que enseguida analizaremos.

La ya citada fracción XXII del artículo 73 constitucional dispone que el Congreso de la Unión es competente “Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a

---

<sup>14</sup> Por lo demás, ése fue el entendimiento que le dieron a la institución los principales tratadistas de la época. Véase CORONADO, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, pp. 122-123; RUIZ, *Curso de derecho constitucional y administrativo*, t. II, pp. 142-143; MONTIEL Y DUARTE, *Vocabulario de jurisprudencia*, p. 145. La misma distinción de mantuvo, también, en la práctica jurídica, como lo demuestran dos decretos de indulto expedido por el presidente Juárez en noviembre de 1867. Al respecto y por vía de ejemplo, véase *El Derecho. Periódico de jurisprudencia y legislación*, t. II, México, p. 31.

<sup>15</sup> Al resolver, en abril de 1918, la solicitud de indulto hecha por Bernardo Quintero, el Pleno de la Suprema Corte resolvió que tal facultad correspondía exclusivamente al titular del Poder Ejecutivo (*Semanario Judicial de la Federación*, 5ª Época, Pleno, t. II, p. 1239). Así mismo, véase *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª Época, Pleno, t. I, pp. 74 y 805.

los tribunales de la Federación”. Esta disposición implica varias cuestiones. En primer lugar, que las amnistías tienen que conferirse mediante normas generales, abstractas e impersonales, previstas en normas derivadas de un procedimiento legislativo específico.<sup>16</sup> La iniciativa de ley puede ser presentada ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión por el presidente, los diputados o los senadores o los congresos locales, para ser discutida, sucesivamente por ambos órganos mediante las reglas generales de votación. Esto es, a partir de la presencia de la mitad más uno de los integrantes de cada una de ellas (*quorum* de asistencia) y con la aprobación mayoritaria simple de los presentes (*quorum* de votación).<sup>17</sup>

En segundo lugar, la amnistía a que nos referiremos únicamente puede darse respecto de los delitos federales. La razón de esta distinción es evidente. A los congresos locales les corresponderá, en su caso, determinarla por los delitos previstos en la legislación local (y a los gobernadores, también en su caso, los indultos respecto del mismo ámbito). La manera más simple para identificar cuáles son los delitos federales es atendiendo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, más allá del otorgamiento de la competencia conferida al propio Congreso de la Unión para preverlos (art. 73, XXI). Si bien es cierto que durante el siglo xx estuvieron en vigor tres de esos ordenamientos, de manera general podemos decir que han tenido el carácter de delitos federales los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales; los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos; los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras; aquellos en que la Federación sea

---

<sup>16</sup> Más adelante haremos referencia a una excepción (la Ley del 10 de febrero de 1937). Por ahora, sin embargo, nos limitamos a describir la condición normativa general.

<sup>17</sup> Sobre la exclusividad de la competencia, véase *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª Época, Primera Sala, t. XXVIII, pp. 525 y 1545.

sujeto pasivo; los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, así como los cometidos contra el presidente de la República, los secretarios del despacho, el fiscal general de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial Federal, los miembros de Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los directores o miembros de las juntas de gobierno o sus equivalentes de los organismos descentralizados; los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado; los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado, y los que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación.

El tercer aspecto que conviene tener en cuenta es la operatividad de las leyes de amnistía. El Congreso de la Unión está facultado para prever, de manera general, abstracta e impersonal, los supuestos de amnistía respecto de los delitos ya señalados. Por lo mismo, es posible la determinación de condiciones para el otorgamiento concreto de tal beneficio. Dicho de otra manera, es factible que en las leyes correspondientes se prevean condiciones a satisfacer para que aquellas personas que en abstracto pudieran estar contempladas en la amnistía, deban cumplir con requisitos concretos para obtenerla.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Al respecto, *Semanario Judicial de la Federación*, 7ª Época, vols. 187-192, séptima parte, p. 286.

La última cuestión es la relativa a los efectos de las amnistías. Al respecto, conviene tener en cuenta que, debido a la amplitud de la facultad concedida al Congreso de la Unión para decretarlas, los efectos concretos dependerán de lo que el propio legislador haya determinado otorgar en cada caso. Podría haber situaciones en las que los efectos fueran más amplios y no condicionados, y en otras, más específicos o reglados. La determinación de lo que se haya o no conferido solo puede extraerse de la lectura de cada uno de los correspondientes ordenamientos y no de manera general y previa.<sup>19</sup>

#### LEY DE AMNISTÍA DE 1937

En el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 1937 se publicó la así llamada Ley de Amnistía.<sup>20</sup> Lo primero que de ella debe decirse es que fue expedida por el presidente Cárdenas mediante el uso de las facultades extraordinarias para legislar en materia penal que le había conferido el Congreso de la Unión por medio del decreto publicado en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1936.<sup>21</sup> El modo de proceder implica que al no

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª Época, Segunda Sala, t. LX, p. 1017; t. LXVI, p. 1275.

<sup>20</sup> Conviene precisar que, a diferencia de lo que comúnmente pudiera creerse, los acuerdos del 21 de junio de 1929, que dieron fin a la guerra cristera, no implicaron la amnistía de los combatientes católicos. Jean Meyer da cuenta de una serie de medidas tomadas por Portes Gil desde febrero de 1929 para liberar a algunos prisioneros cristeros y de las órdenes dadas con posterioridad a los gobernadores con igual fin, sin que en ningún caso se hayan emitido disposiciones generales al respecto. MEYER, *La Cristiada* 2, pp. 333 y ss. En el mismo sentido, María Luisa Aspe señala que si bien el presidente Portes Gil instruyó al secretario de Gobernación que comunicara a los jefes de armas que amnistiaran “a todos los que quisieran rendirse”, ello no conllevó la emisión de las normas jurídicas correspondientes. ASPE, *La formación social y política de los católicos mexicanos*, p. 109.

<sup>21</sup> En él se disponía: “Artículo 1º- Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión para legislar en los ramos de: Gobernación, Población,

haber proceso legislativo propiamente dicho, los motivos y alcances de la amnistía únicamente están recogidos en el decreto promulgatorio. Ellos son los siguientes:

La era de paz orgánica por la que atraviesa la República, como exponente manifiesto de respeto y confianza a las instituciones públicas, induce al actual Encargado del Poder Ejecutivo Federal, a dejar sin efecto las responsabilidades penales de quienes en tiempos de agitación política llegaron al paroxismo de la delincuencia, atentando contra la estabilidad de nuestro régimen político social.

Nuestras pasadas luchas políticas, las diferencias de criterio, y todos aquellos actos que sirvieron para gestar la comisión de delitos políticos, deben ser olvidados, para que todos los mexicanos puedan dedicarse a trabajar por el engrandecimiento del país, aprovechando el presente momento histórico de inalterable orden jurídico e indestructibles principios institucionales.

En las disputas políticas y en los trastornos civiles consiguientes, muchos mexicanos cometieron delitos de rebelión, sedición, asonada o motín, al calor de la pasión política y del error o ceguera partidista; de modo que algunos de ellos sufren prisión y otros se encuentran prófugos de la justicia. Y ante las circunstancias en que delinquieron, se impone la necesidad de que se les reivindique socialmente, incorporándolos a la comunidad nacional; pues es

---

Migración, Demografía y Turismo; Salubridad Pública, y Materia Penal y Procesal Penal y para reformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado". Conviene apuntar que con este decreto se continuaba con la larga y odiosa tradición de asignarle facultades legislativas, amplias y genéricas, al presidente de la República. También es necesario apuntar que fue el propio Cárdenas quien promovió la adición al artículo 49 constitucional ("En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar"), para dar fin a tal práctica y superar la aceptación que de la misma había hecho de manera reiterada la Suprema Corte de Justicia (véase, por ejemplo, *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª Época, Segunda Sala, t. LXIX, p. 410 y t. LXXXVI, p. 1527), misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de agosto de 1938.

indiscutible deber del Gobierno de la Revolución convertir a los factores de disolución social, en elementos de orden y de trabajo, en bien de la República. La importancia de esta medida puede valorizarse con mencionar el hecho de que a partir de 1922 se han abierto tres mil ochocientos cuarenta y una averiguaciones por esos delitos, las cuales comprenden a más de diez mil individuos sujetos a proceso.<sup>22</sup>

Los diez artículos de la Ley fueron estructurados implícitamente en tres grandes apartados. En el primero de ellos, relativo a los delitos y personas materia de la amnistía, se alude a los militares que, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley,<sup>23</sup> hubieren cometido el delito de rebelión en cualquiera de sus grados, como autores, cómplices o encubridores. Dada la expresa condición militar de los potenciales amnistiados, el delito de rebelión no era el previsto en el artículo 133 del Código Penal Federal.<sup>24</sup> La rebelión aludida fue la regulada en los ordenamientos militares. Por una parte y dada la intención de considerar los

---

<sup>22</sup> En la parte final de las propias consideraciones se dispone: “La presente Ley de Amnistía, se propone extinguir la acción penal y las sanciones impuestas a los responsables de los delitos que nuestra legislación considera políticos; exceptuando la reparación del daño, porque es justo mantener la obligación de indemnizar los daños causados al Estado o a los particulares por virtud de actos antisociales”. Esta determinación, por lo demás, estaba ordenada por el artículo 92 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931.

<sup>23</sup> Conforme al artículo primero transitorio, el mismo día de su publicación.

<sup>24</sup> A partir de 1931, se entendió que el mismo se cometía cuando personas “no militares” en ejercicio, se alzan en armas contra el Gobierno de la República para abolir o reformar la Constitución o las instituciones que de ella emanan, para impedir la integración de ellas o su libre ejercicio o para separar de sus cargos a los funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 108 constitucional entonces vigente. En el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales del 5 de octubre de 1929, el tipo penal comprendía los mismos elementos (art. 378).

hechos acaecidos a partir de 1922, la Ley Penal Militar del 1º de enero de 1902;<sup>25</sup> por otra, lo dispuesto en el artículo 218 del Código de Justicia Militar, publicado en el *Diario Oficial* del 31 de agosto de 1933.<sup>26</sup> Todavía en el ámbito de los sujetos y los delitos, en el artículo 2º se aludió a “los civiles” que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, fueren penalmente responsables de los delitos de rebelión, sedición, asonada o motín, previstos en el Código Penal Federal.<sup>27</sup>

La congruencia entre las consideraciones de la Ley y los sujetos a la amnistía era total. Finalmente, todos aquellos que, civil o militarmente, hubieren cometido delitos políticos en contra de los gobiernos revolucionarios, estaban en posibilidad de ser perdonados. Adicionalmente, las condiciones jurídicas de los

---

<sup>25</sup> Expedida por el presidente Díaz en uso de facultades extraordinarias conforme al artículo 5º de la Ley del 22 de mayo emitida por el Congreso de la Unión. Conforme al artículo 313 de la misma, se cometía el delito de rebelión por los militares que, sustrayéndose a la obediencia del gobierno y aprovechándose de las fuerzas a su mando o los elementos puestos a su disposición, “se alzarán en actitud hostil para contrariar cualquiera de los preceptos de la Constitución Federal”. Por otra parte, en términos del artículo 12 de la Ley de Disciplina del Ejército y de la Armada Nacionales del 15 de marzo de 1926, esa Ley porfirista establecida a iniciativa del general Bernardo Reyes seguía en vigor en los tiempos posrevolucionarios.

<sup>26</sup> Éste se cometía cuando elementos del ejército se alzaban en armas contra el Gobierno de la República para abolir o reformar la Constitución nacional o las estatales; impedir la elección de los supremos poderes de la Federación, su integración, libre ejercicio o usurpación de sus funciones o separar del cargo a los llamados altos funcionarios de la Federación o de las entidades federativas.

<sup>27</sup> A partir del Código de 1931, el delito de sedición se cometía por la resistencia o ataque tumultuario y sin armas a la autoridad, para impedirle el ejercicio de sus funciones a fin de lograr los propósitos señalados para el delito de rebelión (art. 141). El delito de asonada o motín, entendido como sinónimo en el artículo 144 del mismo ordenamiento, se cometía por quienes se reunieran tumultuariamente para hacer uso de un derecho. En el Código Penal de 1929, la sedición (art. 401) y la asonada o motín (art. 405) estaban regulados de manera semejante a la ya señalada del ordenamiento del 31.

sujetos a amnistiar, segunda parte de la Ley en comentario, eran igualmente amplias y consecuentes.

En lo que podemos denominar un arco integral, los artículos 3° a 7° comprenden la totalidad de las situaciones jurídicas en que los delincuentes podían estar colocados, al irse desde las meras indagatorias hechas por los agentes de los ministerios públicos federal y militar, hasta las sentencias condenatorias que hubieren causado ejecutoria. En el medio de estos dos extremos, estaban las actuaciones hechas por autoridades de investigación en auxilio de los citados ministerios públicos, las averiguaciones previas abiertas, los procesos en trámite y aquellos en que, habiéndose dictado sentencia, la misma no tuviera el carácter de definitiva. Lo que resultaba de todo lo anterior es que, por una parte, no se abrirían procedimientos nuevos para investigar a quienes pudieran ser sospechosos de haber cometido los delitos indicados con anterioridad al 10 de febrero de 1937 y, por otra, que habrían de cerrarse todos aquellos procedimientos que, bajo cualquier forma jurídica, se hubieran abierto para sancionarlos.<sup>28</sup>

La última parte de la Ley se refiere a los efectos. El artículo 8° recogió el señalamiento hecho en las consideraciones, sobre la no supresión de las reparaciones de los daños generadas a los particulares, a la Federación o a las entidades federativas con motivo de los delitos cometidos; en el 9° se dispusieron las reglas para satisfacer tales reparaciones, y en el 10° se encomendó al Ministerio Público Federal, vigilar el adecuado cumplimiento de la propia Ley.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Al respecto, cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 5°, época Segunda Sala, t. LXVI, 1275.

<sup>29</sup> Aun cuando en la Ley no se precisó el plazo para solicitar los beneficios, la Segunda Sala de la Suprema Corte determinó que los mismos quedaban abiertos en el tiempo, ello al resolver el 9 de noviembre de 1940 amparo administrativo en revisión de Leopoldo Rabatté Estopier (*Semanario Judicial de la Federación*, 5°, Segunda Sala, t. LXVI, 1275).

Más allá de los enunciados generales, ¿qué efectos concretos se le dieron a la amnistía? Al resolver el 28 de abril de 1939 el amparo promovido por Manuel J. Celis en contra de la aplicación de la Ley de Amnistía que venimos analizando, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia señaló:

La amnistía, ley de olvido, como acto del poder social, tiene por resultado que, olvidadas ciertas infracciones, se den por terminados los procesos y si ya fueron fallados, queden sin efecto las condenas impuestas con motivo de esas infracciones; produce sus efectos antes o después de la condena; pero en los dos casos, borra los actos que han pasado antes de ella, suprime la infracción, la persecución del delito, la formación de los juicios, en una palabra, borra todo el pasado y solo se detiene delante de la imposibilidad de los hechos. Se justifica por la utilidad que puede tener para la sociedad, que se den al olvido ciertos hechos y tiene como efectos extinguir la acción pública de manera que el beneficio es irrenunciable y produciendo sus efectos de pleno derecho, invalida la misma condena. Los sentenciados a penas corporales, recobran su libertad, las multas y pagos al erario deben ser restituidas, y si los amnistiados cometen nuevos delitos, no son considerados como reincidentes; pero por excepción y por respeto al derecho de los terceros perjudicados por el delito, subsisten las consecuencias civiles de la infracción, y la parte civil perjudicada tiene derecho de demandar ante los tribunales, la reparación de los daños y los perjuicios causados. La amnistía tiene como característica, que a diferencia del indulto, se concede a cuantos hayan cometido el mismo delito político restableciéndoles en el goce de todos los derechos que por la sola comisión del delito o por una condena, habían perdido. Por tanto, si la condición para el reingreso al ejército, de un militar acusado de un delito, era el sobreseimiento en el proceso, beneficiándole una ley de amnistía, tal condición ha quedado cumplida, y si no se ha formado el expediente administrativo para darle de baja, no surte efectos,

por lo que la negativa para que tal militar reingrese al ejército, es violatoria de garantías.<sup>30</sup>

Es fácil olvidar que el fenómeno político del cardenismo se caracterizó por su ánimo ecuménico. De hecho, y como ha recordado más de uno, Cárdenas y su gobierno representaron una excepción notable en la llamada década canalla. El asunto dista mucho de ser anecdótico. Justo cuando se dictaba la Ley de Amnistía en México, a lo largo de Europa el asesinato político y el confinamiento en campos especiales al margen de la justicia ordinaria se habían expandido e incluso institucionalizado, avalados por los tribunales de Estado. Tal es el caso de la Italia de Mussolini, la Unión Soviética de Stalin, la España desgarrada por la Guerra Civil o la Alemania hitleriana.<sup>31</sup> Y si bien cada caso tiene sus matices propios, y las comparaciones obligan a considerar un cúmulo de circunstancias, lo que parece claro es que la eliminación física de los adversarios políticos se había normalizado, ya fuera con ejecuciones extrajudiciales, sentencias de muerte de los tribunales o confinamiento en lugares especiales; y en todos los casos, la sanción estatal estaba ahí, como una sombra junguiana.

Como muestran el tono y el fraseo de la exposición de motivos de la Ley de Amnistía de 1937, el gobierno quería definirse, también, como uno de reconciliación entre las distintas ramas de la familia revolucionaria. Éstas se enemistaron y rompieron en distintos momentos luego de la promulgación de la Constitución de 1917. El Plan de Agua Prieta (1920) y el alzamiento delahuertista (1923-1924) serían los momentos estelares de

---

<sup>30</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª Época, Segunda Sala, t. LX, p. 1017.

<sup>31</sup> Si bien ha sido ampliamente discutido y aún cuestionado, sigue siendo imprescindible el estudio de NOLTE, *La guerra civil europea, 1917-1945*; en especial es relevante su imagen de un juego de espejos entre Hitler y Stalin para definir el enemigo interno y, en lo que nos interesa, los métodos de su eliminación.

esos diferendos, aunque habría otros de menor impacto, como el pronunciamiento de José G. Escobar (marzo de 1929).<sup>32</sup> La Cristiada (1926-1929), que no tocó necesariamente a la élite revolucionaria, sí infringió una herida profunda en la sociedad mexicana. Lázaro Cárdenas accedió a la presidencia constitucional sin mayor sobresalto electoral y en principio cobijado bajo el ala protectora del hombre fuerte del momento, Plutarco Elías Calles.<sup>33</sup> Es útil constatar que la iniciativa de Ley de Amnistía del Ejecutivo está fechada en febrero de 1937, cuando Cárdenas había impuesto plenamente su autoridad, y Calles y el callismo estaban en retirada luego de una derrota política histórica.<sup>34</sup> La ofensiva del presidente contra su mentor, que abarcó el segundo semestre de 1935 y buena parte del año siguiente, encontró una culminación lógica en una amnistía que amparaba la cauda de damnificados de la política de Calles y los sonorenses; éstos eran presumiblemente muchos y variopintos: viejos carrancistas (algunos fueron maderistas de primera hora e incluso reyistas), compañeros de viaje de Adolfo de la Huerta, comunistas hundidos en el clandestinaje luego de la virtual ilegalización del partido por el presidente Emilio Portes Gil, probablemente militantes cristeros.<sup>35</sup>

En el contexto de la Ley de Amnistía de 1937, hay un hecho fundamental: la defenestración de gobernadores, diputados y senadores callistas se hizo, en general, sin sangre de por medio,

---

<sup>32</sup> Sobre los dos primeros momentos véase MATUTE, *Historia de la Revolución mexicana. La carrera del caudillo*; CASTRO, *Adolfo de la Huerta*, pp. 103 y ss.; CASTRO, *Álvaro Obregón*, pp. 273 y ss.

<sup>33</sup> CÓRDOVA, *La Revolución en crisis. La aventura del Maximato*.

<sup>34</sup> CÓRDOVA, *En una época de crisis, 1928-1934*; SPENSER, *En combate*, pp. 120-121.

<sup>35</sup> La ruptura de Cárdenas con el grupo de Calles y la dinámica de la conciliación ha sido planteada por varios autores; véanse, por ejemplo, HERNÁNDEZ CHÁVEZ, *Historia de la Revolución mexicana. La mecánica cardenista*; PÉREZ MONTFORT, *Lázaro Cárdenas*, vol. 2; OIKIÓN, "El círculo del poder del presidente Cárdenas".

lo que ya era un ejercicio notable en contraste con el periodo del Maximato. La historia de los ambientes políticos, que con facilidad escapan a los investigadores, importa, e importa mucho. La historiografía del cardenismo ha insistido en su capacidad de subvertir el orden establecido, en especial de las relaciones de propiedad en el campo y del *statu quo* de las organizaciones populares, en especial de los trabajadores manuales y de cuello blanco en las ciudades. Ese enfoque es correcto porque la agitación política y la transmisión de un mensaje justiciero era indispensable para las tareas del momento; no es un dato menor que las relaciones alrededor de la gran propiedad en el campo desaparecieron del mapa mexicano. Pero la gritería política e ideológica era audible en unas circunstancias internacionales muy especiales, en las cuales el ascenso del fascismo se había convertido en una preocupación no sólo de las izquierdas, sino del centro político, de los demócratas a secas y de Washington.<sup>36</sup>

Se sigue de lo anterior que el gobierno de Cárdenas buscó un punto de equilibrio, un apalancamiento de la paz política en medio del ajuste de cuentas. Y qué mejor además si Obregón y Calles habían dejado una estela de enemigos y desafectos políticos. Éstos no necesariamente comulgaron con el proyecto y el estilo de Cárdenas, pero pudieron regresar del exilio, sacar la cabeza y aun militar contra el gobierno; tal fue el caso, y es un ejemplo sonado, el de Luis Cabrera, crítico de la Ley de Expropiación cardenista y de la nacionalización del petróleo. Tal es el caso del expresidente Adolfo de la Huerta, que si bien regresó al país antes de que se promulgara la Ley de Amnistía, se benefició de ese ambiente.<sup>37</sup> Y quizá estemos aquí ante un problema

---

<sup>36</sup> La preocupación respecto al ascenso político de cualquier movimiento de las derechas radicales era muy marcada en el gobierno de F. D. Roosevelt; véase PAZ, *Strategy, Security, and Spies*.

<sup>37</sup> PÉREZ MONTFORT, *Lázaro Cárdenas*, vol. 2, pp. 122-123, proporciona algunos nombres de personajes públicos que regresaron antes de la Ley de Amnistía de 1937.

clave: la promesa presidencial o el indulto pudieron bastar para políticos de la talla de De la Huerta, pero para todos aquellos menos conocidos, que se enfrascaron en las luchas políticas del momento, el instrumento de la amnistía, en lo que tiene de más general, resultó crucial.

No está disponible un inventario de las personas beneficiadas por la amnistía de 1937. Ésta podría ser una asignatura pendiente en la historia del cardenismo. En la medida en que se ha considerado al periodo como nutricio de la historia política contemporánea, en esa misma medida nuestro desconocimiento de los alcances de la disposición política conciliadora emitida por el general constituye una falencia importante. Al menos por la enunciación y fraseo de la Ley es claro que ésta se dirigió a minar las bases del callismo. En ese sentido es probable entonces que la Ley haya contribuido a la conformación y estabilización de la clase política en México, lo cual de ninguna manera es un asunto menor.

#### LEY DE AMNISTÍA DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1940

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. El mismo día 30 se discutió en la Cámara de Diputados con igual prestancia, salvo por lo que hace a la lectura en lo particular y sin discusión, de los preceptos legales propuestos. Finalmente, la Ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del día siguiente.

Dadas las condiciones de aprobación, el único elemento con que contamos para entender sus motivos son las consideraciones hechas por el propio Ávila Camacho en vías de exposición de motivos:

En un pueblo de la idiosincrasia del nuestro —que no ha alcanzado aún el grado de civismo propio de otras naciones de secular tradición republicana y elevado nivel cultural—, suele ocurrir que las contiendas político-electorales asuman caracteres violentos y que, ofuscados por la pasión partidista, algunos ciudadanos se coloquen francamente al margen de la ley. Sin embargo, con ocasión de la reciente lucha cívica, se puso de manifiesto el progreso democrático que ha venido realizando el pueblo de México, pues que la paz pública no sufrió quebranto, y los casos aislados de delitos políticos que se llegaron a registrar carecieron, en rigor, de significación.

Realzada la fortaleza de las instituciones políticas que nos rigen y a fin de consumir la obra de pacificación espiritual del país, disipando, de una vez por todas, las ocasionales discrepancias surgidas en la masa al calor de la contienda electoral, estima el Ejecutivo conveniente proponer a esa H. Cámara la expedición de un decreto que reintegre a sus hogares y a sus ocupaciones ordinarias a las personas que, impulsadas por motivos puramente políticos, hayan transgredido la ley.

El Ejecutivo ha creído que, a menos de arrogarse facultades legislativas que corresponden por entero al Congreso de la Unión, no está capacitado para dictar un acuerdo general ordenando a las Procuradurías de la República y de Justicia Militar, el desistimiento de las acciones penales intentadas en contra de los responsables de los delitos políticos. Es más: juzga que sería causa de responsabilidad oficial para el Ministerio Público, acatar un acuerdo concebido en tales términos, como que éste vendría a derogar, o a dejar en suspenso, al menos, la vigencia del Código Penal, para una determinada categoría de delincuentes, por justificadas que fueran las razones de orden público que sirvieran de base a esa actitud, dado que la calificación de ellas es el del árbitro soberano del legislador.

Como se evidencia con la transcripción acabada de hacer, 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. Comenzando con los sujetos y los delitos, en el artículo 1° quedaron comprendidos los civiles que, con anterioridad al 31 de diciembre, fueren responsables de los delitos federales de rebelión, sedición, asonada o motín con independencia del tipo de participación, y en el 2° los militares responsables como autores, cómplices o encubridores, de los de rebelión o sedición.<sup>38</sup>

En cuanto a los procedimientos, se dispuso que los procuradores generales de la República y de Justicia Militar ordenaran el archivo de las averiguaciones previas que no se hubieren consignado a las autoridades judiciales. También, que los jueces decretaran el sobreseimiento de los procesos en trámite, cancelaran las órdenes de aprehensión relativas, pusieran en libertad a los sujetos a formal prisión o a sanción privativa. Finalmente, que los tribunales de apelación procederían del mismo modo en caso de estar pendiente la resolución de algún recurso (arts. 2 a 5).<sup>39</sup> Respecto a los efectos, se determinó que serían la extinción de la acción penal y las sanciones impuestas, “excepción hecha de la reparación del daño, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla”.

---

<sup>38</sup> El delito de sedición militar, hasta ahora no considerado por nosotros, se encontraba previsto en el artículo 224 del ordenamiento castrense citado, y consistía en la reunión tumultuaria de diez o más militares para resistir o atacar a una autoridad con el objeto de impedir la promulgación o la ejecución de una ley, la celebración de una elección popular, el libre ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de una providencia judicial o administrativa.

<sup>39</sup> En el artículo 6° se determinó que procedería la amnistía cuando concurrieran otros delitos, siempre que hubieran sido perpetrados para procurar los medios de ejecución o consumación de los indicados en los artículos 1° y 2°. En febrero de 1943, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia determinó que se habían violado las garantías individuales de Juan Javier Nisisaki Guzmán, al no habersele amnistiado por el delito de lesiones a pesar de la relación que guardaba con los delitos políticos por los cuales se le había procesado. Al respecto, véase *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª Época, Primera Sala, t. LXXV, p. 3735.

La ley de 31 de diciembre de 1940 sería mucho más acotada que la de 1937, pero acaso más urgente. De manera directa se dirigió a restañar las heridas de la elección presidencial de ese verano y a resarcir las divisiones que dejó en una parte de la sociedad mexicana, en especial en las clases medias y en algunas regiones del país. Como es sabido, la candidatura de Juan Andrew Almazán recogió el descontento de los grupos anticardenistas, unos ofendidos por las reformas y los vocabularios políticos del periodo, y otros por lo que era quizá el talón de Aquiles del sistema político: una legislación electoral federal que databa de 1918 y que no había sido objeto de ninguna reforma sustancial en tiempos recientes.

La ley electoral comportaba elementos de conflicto. No definía una autoridad electoral nacional, salvo el registro de los partidos en la Secretaría de Gobernación con unos requisitos más o menos asequibles para un grupo con alguna capacidad de organización. Ello había llevado a una gran pluralidad política, con decenas y aun centenas de partidos autorizados para competir en una elección federal en las dos décadas anteriores a la elección de 1940.<sup>40</sup> El propio esfuerzo de centralización partidaria del oficialismo, primero con la creación del Partido Nacional Revolucionario (1929), en realidad una federación de partidos, y luego con el Partido de la Revolución Mexicana (1938), no se vio acompañado de una nueva ley electoral. La clave que explica ese desfase sería doble: por una parte la inscripción del ciudadano al padrón electoral se hacía en los ayuntamientos (que además lo administraban), que es otra manera de decir que el listado electoral estaba en manos de los gobernadores y políticos locales; por otra, la ley ordenaba que el día de las elecciones la mesa electoral se instalara con los representantes del partido político

---

<sup>40</sup> Para una idea de la extrema fragmentación política en la década de 1920 véase MACGREGOR, *Imaginar el futuro: partidos nacionales y programas políticos en México, 1918-1928*.

que primero se hicieran presentes en el lugar designado, lo que era un premio para los partidos o grupos capaces de movilizar adherentes (o de espantar a los de otros partidos). Con el padrón en manos de los políticos locales y la casilla ganada por las fuerzas vivas (la CTM o la CNC) existían incentivos para dejar las cosas como estaban.

Como ha mostrado Soledad Loaeza, al presidente Manuel Ávila Camacho le tomó casi todo su sexenio intentar dos reformas: la del partido oficial y la de la ley electoral; en la primera fracasó, en la segunda tuvo éxito.<sup>41</sup> Se puede colegir entonces que la Ley de Amnistía de diciembre de 1940 fue un gesto temprano, apenas a días de haber asumido la presidencia de la República; fue un sucedáneo imperfecto de un ajuste estructural en la dinámica de los partidos y de la competencia electoral. De la misma forma que su similar de 1937, la de diciembre de 1940 fue una ley de amnistía (política) que no vino acompañada de inmediato de su complemento: la reforma de la ley electoral, y por esa vía del régimen de partidos. Las enseñanzas de la campaña de 1940 y de la jornada electoral habían sido amargas y dolorosas incluso para el gobierno nacional. De una u otra forma, y como lo atestiguaba la propia trayectoria del PRM, se había entrado en la etapa de la política de masas, pero sin una definición clara de la figura jurídica de los partidos y de las reglas de la competencia electoral.

La ley electoral de 1946 avanzó en ese camino. Por una parte, estableció una autoridad nacional en la materia electoral (la Comisión Federal de Vigilancia Electoral), con la preeminencia del Ejecutivo federal (la presidía el secretario de Gobernación) y del partido oficial (vía su mayoría en las cámaras); la ley dispuso asimismo la federalización del padrón, con la creación del

---

<sup>41</sup> LOAEZA, "La reforma política de Manuel Ávila Camacho". Véase asimismo ARREOLA ANAYA, *Legislación electoral y partidos políticos en la República Mexicana, 1917-1945*.

Registro Nacional de Electores. Y reguló, de un modo marcadamente autoritario, la existencia de los partidos políticos nacionales, que quedaron sujetos a su aceptación por la propia Comisión Federal. Se trató de una centralización sin taxativas en favor del presidente de la República. Es interesante constatar que cuando se presentó el siguiente diferendo sobre los resultados de unas elecciones presidenciales, en 1952, y se alegó un fraude en contra del candidato disidente, el general Manuel Henríquez Guzmán, la represión fue generalizada y por un tiempo dilatado (quizá durante los tres años siguientes a la elección).<sup>42</sup> Esta vez sin embargo no hubo ley de amnistía: el gobierno federal controlaba ya las elecciones, los partidos y los disidentes.

Al rendir su primer informe de gobierno el 1º de septiembre de 1941, Ávila Camacho expresó:

En cumplimiento de la Ley de Amnistía y con el objeto de exhortar al pueblo de México a mantenerse unido por un sentimiento de concordia y cooperación, la Procuraduría General de Justicia de la República adoptó las determinaciones pertinentes a fin de que quienes se hallaban privados de su libertad por delitos políticos, la recuperaran sin demora. Puede el Ejecutivo de mi cargo afirmar que en ninguna de las prisiones del país se encuentra recluido un solo reo por delitos de esa naturaleza.<sup>43</sup>

Pareciera claro que la urgencia dictada por la apasionada y amplia oposición a su candidatura llevó a Ávila Camacho a no

---

<sup>42</sup> Para la historia del movimiento henriquista véase el estudio de SERVÍN, *Ruptura y oposición*. Para la consecución de la *pax* priista, un tanto sobrevalorada como muestran casi todos los estudios empíricos que han arrojado las fuentes accesibles, y que en todo caso habrían llegado en la década de 1950, véase el refrescante trabajo de GILLINGHAM, “Who killed Crispín Aguilar?”

<sup>43</sup> I Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Manuel Ávila Camacho 1º de septiembre de 1941 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-09.pdf> (consulta realizada el 27 de mayo de 2020).

tener empacho en indicar de manera directa y sin ambages la naturaleza y los objetivos de la Ley de Amnistía. Vaciar las cárceles de opositores era la intención. Como en el caso de la ley de 1937, la inexistencia de investigaciones que muestren los beneficiarios y la distribución geográfica de la amnistía dificulta obtener todas las conclusiones del caso. Pero sería por esa vía que se podría arrojar más luz sobre una de las elecciones más dramáticas de la historia de la posrevolución.

#### LEY DE AMNISTÍA DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 1978

El 15 de septiembre de 1978, el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la iniciativa suscrita en la misma fecha por el presidente de la República, José López Portillo, relativa a la Ley de Amnistía.<sup>44</sup> En su parte considerativa señaló:

I. Que el Gobierno de la República ha emprendido diversas acciones tendientes a ampliar las posibilidades de una mayor participación institucional de las diversas corrientes ideológicas en las decisiones nacionales;

II. Que para coadyuvar a dicho fin es conveniente incorporar a la actividad ciudadana, para compartir las responsabilidades del quehacer nacional, a quienes formando parte de grupos de disidencia radical, y con evidentes móviles políticos, han incurrido en conductas sancionadas por la ley penal;

---

<sup>44</sup> Conforme a los usos periodísticos de la época, semanas antes se había comenzado a “filtrar” la posibilidad de que tal ley fuera emitida. Así, en la edición del *Excelsior* del 3 de agosto, Pedro Gringoire hablaba de la necesidad de que tal legislación se emitiera para redimir a los jóvenes de las malas influencias de que habían sido objeto. En la edición del día 26 del mismo mes, Miguel Aroche señalaba la necesidad de abrir el gran proceso de amnistía que desde el 68 estaba pendiente. Tres días después, Arturo Martínez Nateras pronosticó que en el informe del 1º de septiembre, López Portillo anunciaría el inicio del proceso de amnistía, mismo que consideraba por demás justificado.

III. Que a dicho efecto el Ejecutivo a mi cargo estima necesario proponer la aprobación de una Ley de Amnistía a fin de anular la relevancia penal de los hechos en que han incurrido estas personas y extinga las responsabilidades punitivas dimanantes de los mismos;

IV. Que la amnistía constituye un expediente al que se ha recurrido en varias ocasiones en la historia del país, habiendo resultado positiva para la consolidación de la paz y la convivencia en la concordia nacional, es de preverse que su aplicación será de utilidad en el momento actual en que el país marcha en la democracia hacia mejores condiciones de desarrollo social y político;

V. Que para que tenga sus efectos más amplios y benéficos la amnistía deberá comprender tanto a los individuos contra los cuales se hubiere ejercido la acción penal y se encontraren procesando o purgando sentencias condenatorias, como aquellos que por motivos semejantes se encuentran sujetos a la acción persecutoria, sustraídos de la justicia, en regiones apartadas del país o prófugos en países extranjeros;

VI. Que respecto de aquellas personas que se encuentran sujetas a proceso o estuvieren purgando alguna pena por sentencia condenatoria, procederá el desistimiento de la acción penal o la extinción de la pena, según corresponda; y en relación con los que se encuentren sustraídos de la justicia, el Procurador General de la República y el Procurador de Justicia del Distrito Federal, procederán a su identificación para declarar extinguida la acción persecutoria, condicionándolo a la entrega de los instrumentos, útiles, objetos, armas y explosivos que se hubieren usado para delinquir;

VII. Que es deseable no restringir los beneficios de la presente iniciativa a la jurisdicción del Gobierno Federal, sino proponerlos y hacerlos extensivos a la jurisdicción de los Estados de la República, con el propósito de que los Gobiernos de las entidades federativas, en goce de su autonomía y en vista de sus circunstancias internas, puedan adoptar medidas de carácter legislativo y de índole administrativa, necesarias para el logro de objetivos similares a los que persigue esta iniciativa.

El 15 de septiembre se envió para dictamen a las Comisiones Unidas Primera de Gobernación; Primera de Justicia; Segunda de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, mismas que lo rindieron el día 18 a efecto de cumplimentar el trámite de la primera lectura. Los integrantes de las comisiones expresaron en lo fundamental su conformidad con los motivos expuestos, agregando algunos razonamientos interesantes:

Como se expresa en los considerados del documento, al ampliarse –merced a la reforma política– las posibilidades de participación institucional de las diversas corrientes ideológicas en las decisiones nacionales, es conveniente que tengan oportunidad de incorporarse a este quehacer –de tanta trascendencia para el porvenir de la República, y especialmente de nuestra democracia–, aquellos compatriotas que, como miembros de grupos disidentes y obedeciendo a móviles políticos, han incurrido en transgresiones a la ley penal.

La conveniencia de que se habla no es meramente coyuntural, ni responde a una táctica de mediatización o apaciguamiento. Es una elevada conveniencia, que atañe a nuestros principios más nobles, porque implica una recta apelación al albedrío de los sujetos, a su dignidad y a su honradez política, que han de ser ejercidos, como corresponde a las verdaderas virtudes ciudadanas, dentro del marco jurídico que la República se ha dado, en el que cabe el amplio espectro ideológico contemporáneo.

Debe observarse que no está en el espíritu de la Ley que propone el Ejecutivo a la consideración de esta Asamblea, solicitar de quienes se beneficien con la amnistía, ni claudicaciones ni rectificaciones a las ideas que sostengan. En materia de ideas políticas todas nos merecen respeto, e inclusive reciben el estímulo que representan las innovaciones recientes, hechas en la Constitución y reglamentadas por la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Entendemos la Ley de Amnistía que se propone, como un complemento de dicha reforma política, y conviene señalar que dicha amnistía no está condicionada a la represión de las ideas por las que

se lucha. Por el contrario, se respetan éstas y se pretende que quienes con tanto rigor las sustentaron, lo que los llevó a la ilegalidad, ahora no abandonen su lucha y sólo la encaucen por el camino jurídico que el pueblo ha creado. La amnistía es un acto excepcional que obedece también a una razón de excepción; se quiere la convivencia nacional de una pluralidad ideológica que debe respetar para ser respetable.

En la sesión del día 19 se llevó a cabo la segunda lectura y sin mayor discusión se aprobó la propuesta en lo general, después de escuchar los posicionamientos de los partidos políticos presentes. En cuanto a la aprobación en lo particular, se reservaron los artículos 1º, 3º, 5º y 6º. Al discutirse el primero de ellos, el diputado Francisco Ortiz Mendoza del Partido Popular Socialista expresó que:

Con ese motivo, por esa razón, pedimos a esta Asamblea que modifique el artículo primero en su redacción, a efecto que la parte final, que da la impresión que sólo actúa sobre la excepción, esté realmente presidiendo a todos los que cometieron delitos de carácter político y la excepción, que son los que cometieron actos contra la vida y terrorismo, quede en la parte final; al mismo tiempo que sugerimos que se utilice exactamente la terminología que plantea el Código Penal.

Por ello, solicitó que ese artículo quedara redactado en los siguientes términos:

Artículo Primero. Se decreta amnistía en favor de todas aquellas personas en contra de quienes se haya ejecutado acción penal ante los tribunales de la Federación o ante los tribunales del Distrito Federal en materia de fuero común hasta la fecha de entrada en vigor de la presente ley por los delitos de sedición o porque hayan invitado, instigado o incitado a la rebelión o por conspiración u

otros delitos cometidos formando parte de grupos e impulsados por móviles políticos con el propósito de alterar la vida institucional del país, que no sean contra la vida, la integridad corporal, terrorismo o secuestro.<sup>45</sup>

La propuesta de Ortiz Mendoza fue aceptada por las comisiones, sometida al pleno y aprobada con amplitud en votación nominal.

En cuanto al artículo 3º y después de un debate entre los diputados Paoli, Ramírez Cuéllar y Thomae acerca del alcance de las atribuciones otorgadas al procurador general de la República y las condiciones de peligrosidad de los reos, se ajustó la redacción para quedar en los términos siguientes:

Artículo 3o. En los casos de los delitos contra la vida, la integridad corporal, terrorismo y secuestro, podrán extenderse los beneficios de la amnistía a las personas que, conforme a la elaboración que formulen los procuradores de la República y General de Justicia del Distrito Federal, de acuerdo con los informes que proporcione la Dirección General de Servicios Coordinados, de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, hubieran intervenido en su comisión pero no revelen alta peligrosidad.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> La propuesta original era la siguiente: “Artículo 1o. Se decreta amnistía en favor de todas aquellas personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, ante los Tribunales de la Federación o ante los Tribunales del Distrito Federal en materia de fuero común, hasta la fecha de entrada en vigor de la presente ley, por los delitos de sedición, invitación a la rebelión o conspiración, u otros delitos que no sean contra la vida, la integridad corporal, terrorismo o secuestro, cometidos formando parte de grupos e impulsados por móviles políticos con el propósito de alterar la vida institucional del país”.

<sup>46</sup> El texto original era el siguiente: “Artículo 3o. En los casos de los delitos contra la vida, la integridad corporal, terrorismo y secuestro podrán extenderse los beneficios de la amnistía a las personas que, conforme a la valoración que formulen los Procuradores General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, no hubieran intervenido directamente en su comisión y no revelen alta peligrosidad”.

Con posterioridad se discutieron los artículos 5° y 6°, quedando los textos en los términos propuestos en la iniciativa presidencial. Acto seguido se aprobaron todos aquellos que no habían sido reservados, con lo cual concluyeron los procedimientos en la Cámara de Diputados y la minuta correspondiente fue enviada al Senado de la República.

En esta Cámara, el dictamen correspondió a las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, Segunda de Justicia, Primera de Puntos Constitucionales y Primera Sección de Estudios Legislativos, el cual fue presentado para desahogar la primera lectura en la sesión del 26 de septiembre de 1978. El dictamen se compuso de una relación de los contenidos de los artículos, sin introducir mayores consideraciones políticas o argumentales.<sup>47</sup> El dictamen se discutió en vías de segunda lectura en la sesión del día siguiente. Ésta comenzó con una larga e interesante exposición del senador Jorge Cruickshank García, quien a nombre de las Comisiones Unidas explicó unos ajustes a la redacción del dictamen presentado y la importancia de la iniciativa de amnistía. Antes de exhortar a sus compañeros a la aprobación final, señaló:

Un gobierno que carece del vigor suficiente para permitir el libre cuestionamiento de las ideas políticas irremisiblemente caerá en el terreno de la represión, demostración incuestionable de su debilidad. Por el contrario, es democráticamente fuerte, cuando

---

<sup>47</sup> El único párrafo que merece ser destacado es el siguiente: “El pasado primero de septiembre al anunciar el envío de esta Iniciativa, el Presidente de la República señaló ‘Vale la pena abrir nuevas y libres oportunidades a quienes bajo la influencia de algún móvil político se encuentran reclusos o prófugos, porque incurrieron en delitos, o formando grupos de disidencia extrema. El medio eficaz para fomentar esas oportunidades es la posibilidad de incorporación, en el orden y el derecho, de quienes por actitudes radicales, orientadas con fines políticos incurrieron en la comisión de ilícitos sancionados en el Código Penal’”.

puede olvidar los agravios cometidos a sus instituciones por los gobernados, máxime cuando provienen de quienes por razones de sangre, de suelo, de tradición, y en fin, de historia son miembros de la misma Nación.

Después de las intervenciones de otros senadores elogiando la voluntad política del presidente López Portillo y la importancia de su iniciativa, se estimó que el proyecto estaba suficientemente discutido. Se aprobó en lo general en votación económica y, como nadie reservó ningún artículo, se determinó aprobarlo también en lo particular por unanimidad de 56 votos.

Por la complejidad y cantidad de elementos incorporados, conviene transcribir el primero de los artículos de la Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de septiembre de 1978, día en el cual entró en vigor (art. trans.).<sup>48</sup> En él se consignó la regla general de amnistía. El resto del ordenamiento alude a los procesos para aplicarla y a los efectos que con ellos habrían de alcanzarse.

Artículo 1°. Se decreta amnistía en favor de todas aquella personas en contra de quienes se haya ejecutado acción penal ante los tribunales de la Federación o ante los tribunales del Distrito Federal en materia de fuero común hasta la fecha de entrada en vigor de la presente ley, por los delitos de sedición o porque hayan invitado, instigado o incitado a la rebelión o por conspiración u otros delitos cometidos formando parte de grupos e impulsados por móviles políticos con el propósito de alterar la vida institucional del país, que no sean contra la vida, la integridad corporal, terrorismo o secuestro.

---

<sup>48</sup> Esta Ley fue abrogada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de enero de 2015, al considerarse en la iniciativa y los correspondientes dictámenes legislativos, que la totalidad de su objeto había quedado cumplido.

Lo que con este artículo se hace son tres cosas. Por una parte, determina expresamente cuáles son los delitos por los cuales procederá: sedición, invitación a la rebelión y conspiración.<sup>49</sup> Éste es un catálogo cerrado de conductas típicas previstas, en términos de la propia ley, en el Código Penal Federal, actualizadas ya mediante el ejercicio de la acción penal. Por otra parte, estableció una condición de residualidad respecto de “otros delitos cometidos formando parte de grupos e impulsados por móviles políticos con el propósito de alterar la vida institucional del país”. Aquí las cosas adquieren un nuevo sentido, en tanto que debía corresponder a los jueces determinar los casos en que se satisfacía tal condición analógica. En principio, y como sucedió con la ley de Cárdenas y con la de Ávila Camacho, parece claro que debían quedar incluidos otros delitos políticos, tales como los de rebelión o sedición, por ejemplo.<sup>50</sup> Finalmente, impuso una prohibición para los casos en que, con motivo de la comisión de los delitos señalados, expresos o adicionales, se hubiere atentado contra la vida o la integridad corporal, o fueren de terrorismo o secuestro. Sin embargo, en términos del 3º, se posibilitó el otorgamiento de los beneficios a quienes “conforme a la elaboración que formulen los procuradores de la República y General de Justicia del Distrito Federal, de acuerdo con los informes que proporcione la Dirección General de Servicios Coordinados, de Prevención y Readaptación Social

---

<sup>49</sup> El delito de conspiración estaba previsto en el artículo 14 del Código Penal Federal y lo cometerían quienes concertadamente decidieran perpetrar alguno de los delitos establecidos en el título dedicado a proteger la seguridad de la nación. A su vez, el de invitación a la rebelión estaba previsto como una modalidad del de rebelión, ya antes señalado (art. 135).

<sup>50</sup> Tratándose de estos dos primeros supuestos, parece claro que a las autoridades judiciales debía corresponder la facultad de poner en libertad a los procesados o sentenciados (art. 4º). Sin embargo, en diciembre de 1984 la Sala Auxiliar de la Suprema Corte estimó la necesidad de que la acción inicial proviniera de la Procuraduría (*Semanario Judicial de la Federación*, 7ª Época, vols. 187-192, séptima parte, p. 281).

de la Secretaría de Gobernación, hubieran intervenido en su comisión, pero no revelen alta peligrosidad”.<sup>51</sup>

En lo que podemos considerar la mecánica de la amnistía, se determinaron tres cosas: primera, que a los procuradores general de la República y de Justicia del Distrito Federal correspondía solicitar de oficio la aplicación de la ley y cuidar su aplicación (art. 4°); segunda, que las autoridades administrativas cancelarían las órdenes de aprehensión pendientes y pondrán en libertad a los procesados o sentenciados (art. 4°), y tercera, que debería dictarse auto de sobreseimiento si se hubiere promovido juicio de amparo (art. 5°).

Respecto a los efectos, se previeron cuatro cuestiones: se extinguían las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos señalados (art. 4); quedaban subsistentes la responsabilidad civil y los derechos de quienes pudieran exigirlos (art. 4); los amnistiados no podrían ser detenidos ni procesados por los mismos hechos (art. 7°), y la Secretaría de Gobernación debería proponer a los gobiernos estatales la expedición de leyes semejantes (art. 6°).

La Ley de Amnistía de septiembre de 1978 fue uno de los dos mensajes políticos fundamentales que el gobierno de José López Portillo transmitió a la sociedad mexicana; el otro fue una reforma electoral a través de la Ley de organizaciones políticas y procesos electorales, aprobada por el Congreso en diciembre de 1977, la más importante desde la decretada por Manuel Ávila Camacho en 1946. A diferencia de las dos leyes precedentes, ésta vino acompañada de una reforma electoral que abrió la competencia en las urnas a partidos y organizaciones hasta entonces envueltos en la indefinición jurídica de los partidos “sin

---

<sup>51</sup> Es importante señalar que conforme al artículo 2°, quienes estuvieren sustraídos de la acción de la justicia, dentro o fuera del país por los motivos referidos en el artículo 1° de la Ley, podían beneficiarse de la amnistía si entregaban los “instrumentos, armas, explosivos, u otros objetos empleados en la comisión de los delitos”, dentro de los noventa días siguientes a su entrada en vigor.

registro”. Dos ejemplos claros de qué significó esa reforma fue la aparición en las boletas electorales de 1979 del Partido Comunista y del Partido Demócrata, cara política de la añeja Unión Nacional Sinarquista. La normalización de la vida política, tal como la plantearon el presidente López Portillo y su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, atacó dos caras del problema: la legalización de unas oposiciones hasta ese entonces excluidas y la amnistía para los actores de formas violentas de disidencia.<sup>52</sup>

Usualmente se da por sentado que la dualidad reforma electoral/amnistía de 1977-1978 formaba un solo constructo jurídico-político. Al menos una historiadora, Verónica Oikión, ha presentado una explicación alternativa. La reforma electoral y la amnistía serían dos momentos diferenciados, en los cuales las propuestas de los dirigentes del Partido Comunista y del Partido Socialista de los Trabajadores, en sendas reuniones con el presidente López Portillo en julio de 1978, habrían tenido consecuencias.<sup>53</sup> Ello explicaría la diferencia de casi nueve meses entre la aprobación de la Ley de Reforma Electoral (diciembre de 1977) y de la Ley de Amnistía (septiembre de 1978). Más aún, la problemática de los presos políticos, las cárceles fuera de la ley y los desaparecidos estaba en el ambiente, y a veces de

---

<sup>52</sup> La reforma electoral de 1977 ha dado pie a toda una literatura, aunque ésta ha quedado un tanto opacada por las reformas electorales subsiguientes. Para recuperar ciertas preocupaciones políticas de la década de 1970 véase RODRÍGUEZ KURI y GONZÁLEZ MELLO, “El fracaso del éxito”. Entre los estudios directamente abocados a la problemática electoral están GONZÁLEZ CASANOVA, *El estado y los partidos políticos en México* y RODRÍGUEZ ARAUJO, *La reforma política y los partidos en México*. Una perspectiva amplia de la reforma se encuentra en BECERRA, SALAZAR y WOLDENBERG, *La mecánica del cambio político en México*, y WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición democrática en México*. Véase asimismo VALDÉS ZURITA, *Reformas electorales en México: consecuencias políticas, 1978-1991*.

<sup>53</sup> OIKIÓN, “El impacto de la oposición armada en la reforma política del Estado”, p. 513-514.

manera cruda. En una conferencia de prensa que sostuvieron representantes de organizaciones de izquierda en junio de 1976, Eduardo Valle exigió una nueva ley de amnistía, pues la recién promulgada no benefició más que a los ciudadanos con procesos relacionados con el movimiento estudiantil de 1968. Es sabido, sigue Valle, que desde el Campo Militar número uno existe una cadena de terror con detenciones ilegales, torturas y órdenes de asesinato de opositores; no deja de ser interesante que Valle señale que esa cadena está formada sobre todo por policías (y no militares). Lo que es claro es que aún antes de las elecciones de julio de 1976 existía una sensibilidad acusada respecto a la necesidad de una amnistía que considerase la situación política del último lustro y no sólo los acontecimientos de 1968.<sup>54</sup>

López Portillo distinguía, en la aparente intimidad de sus diarios/memorias, entre la “reforma política para desahogar el fondo”, por un lado, y la “policía eficiente para combatir la expresión odiosa”, por el otro; luego, más adelante, “la disidencia, honestamente expresada, podrá hacerlo a partir de la reforma política” en tanto “el claudestínaje de sangre y muerte y la ilegalidad [serán] combatido[s] por la sanción de la fuerza pública”. Llegó entonces una epifanía (o algo así): “hoy firmé la Ley de Amnistía. A muchos empresarios les asusta. Pero yo creo que es la base de la reconciliación [...]”.<sup>55</sup> Suponemos que salvo casos extraordinarios una amnistía genera resistencias y respuestas veladas o abiertas en las instancias del gobierno y del Estado. Lo que “asusta” a los empresarios en otros círculos puede ser más delicado aún, por ejemplo, en la policía política. “El hecho de que el gobierno federal pusiera en práctica la Ley de Amnistía”, se lee en un documento, “ha permitido que en la actualidad gocen de una libertad sin restricciones la mayoría de los integrantes

<sup>54</sup> AR, AGN, DFS 11-196, L-4, Desaparecidos. Conferencia de prensa, 21 de junio de 1976.

<sup>55</sup> LÓPEZ PORTILLO, *Mis tiempos*, I, p. 563 y 605 y II, p. 761, citado en ΟΙΚΙΟΝ, “El impacto”, pp. 511, 513 y 513 nota 47.

de grupos y organizaciones de tipo subversivo que proliferaron en nuestro país en la década de los 70s”. Y sigue: “amparados en nombres diversos”, esos grupos y organizaciones “actuaron al margen de la ley, cometiendo numerosos ilícitos”.<sup>56</sup>

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. La militancia clandestina armada había escalado en el país al menos desde la segunda mitad de la década de 1960, pero se hizo más visible cuando algunas organizaciones establecieron su teatro de operaciones en ciudades como Guadalajara, Monterrey, Chihuahua y la capital de la República y su área conurbada, y en áreas rurales (sobre todo serranas) de Guerrero, Chihuahua, Sonora y Sinaloa. Aunque no se ha llegado a un acuerdo sobre el número de organizaciones y de militantes, un cálculo documentado encuentra que unos 1 860 hombres y mujeres habrían formado 29 organizaciones o grupos armados en las décadas de 1960 y 1970.<sup>57</sup>

El origen geográfico e ideológico de los guerrilleros muestra un mapa con franjas o puntos de activismo que se despliegan por regiones. El norte (en la práctica, todos los estados fronterizos), el centro-occidente y el sur fueron zonas de reclutamiento y actividad, en el campo y la ciudad. Atendidos sólo al nacimiento o a la educación de los militantes, las entidades que los han prohiado son Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Sonora. La materia ideológica ha sido contraintuitiva: universidades públicas pero, de manera quizá más importante, los ambientes católicos reformulados luego del Concilio Vaticano II e instrumentados en Monterrey (es un ejemplo) por los jesuitas

---

<sup>56</sup> AR, AGN, DFS, 11-223, L-1, Subversión, s/f [debe ser de finales de la década de 1970].

<sup>57</sup> AGUAYO, *La Charola*, p. 175.

asociados fugazmente al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.<sup>58</sup> Otro filón sería la tradición liberal y jacobina (a la manera del antiguo magonismo), en la cual se distingue un tenue lazo con la masonería, como en el Frente Estudiantil Revolucionario, acérrimo enemigo de la oficialista y en ese entonces paramilitar Federación de Estudiantes de Guadalajara.<sup>59</sup> Algo así se repite con militantes de la Federación de Estudiantes Universitarios de Sinaloa, aunque en este caso es fundamental la lucha por la reforma universitaria a finales de la década de 1960 y principios de la siguiente.<sup>60</sup> Otros guerrilleros más, los más numerosos, derivaron su militancia de las luchas agrarias y políticas contra los cacicazgos en la Costa Grande de Guerrero y en la Sierra de Atoyac, en un doloroso proceso de conversión desde las formas básicas de autodefensa armada a columnas estructuradas y definidas políticamente, como los agrupamientos de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas.<sup>61</sup>

Al contrario de las leyes de amnistía de 1937 y 1940, de cuya aplicación es aún difícil establecer sus verdaderos alcances, existen un cúmulo de elementos para establecer una visión de conjunto de los efectos de la ley de 1978. En su tercer informe de gobierno, el 1º de septiembre de 1979, el presidente López Portillo informó que 1 539 personas se habían beneficiados con la ley de amnistía.<sup>62</sup> Sin embargo, es importante constatar que en

---

<sup>58</sup> TORRES MARTÍNEZ, “La influencia jesuita en la conformación de la Liga Comunista 23 de Septiembre”, y ÁLVAREZ GUTIÉRREZ, “De católico a guerrillero”.

<sup>59</sup> GAMIÑO, *El Frente Estudiantil Revolucionario*.

<sup>60</sup> SÁNCHEZ PARRA, *Estudiantes en armas*.

<sup>61</sup> AVIÑA, *Specters of Revolution*.

<sup>62</sup> Como consta en las actas levantadas por el Comité Pro-Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos a finales de 1978, las personas procesadas primero en Guadalajara y luego en el Distrito Federal (por haber sido trasladadas a Santa Martha Acatitla), fueron acusadas de secuestro, homicidio, lesiones, daño en propiedad ajena, asociación delictuosa y portación de arma de fuego prohibida, destacadamente.

las cuatro primeras “etapas” del proceso (así las llamó) los beneficiados habían sido 690, y el resto (919) en una quinta etapa que incluyó, sigue el presidente, a indígenas procesados por litigios agrarios (832 de esos 919).<sup>63</sup> Así entonces, 777 personas (690 más 87 de la quinta etapa) se beneficiaron de la Ley si aceptamos restar a los presos por el conflicto agrario. Caso contrario, debemos aceptar la cifra primera de López Portillo (1539). Éstas serían las cifras básicas de la amnistía de 1978, y sus matices.<sup>64</sup>

Pero hay más. Una primera distinción, un tanto gruesa, se puede practicar entre los sujetos de la amnistía presos o prófugos en el país y los exiliados (cuya condición ha sido dictada, en la inmensa mayoría de los casos, como resultado de los secuestros ejecutados por diversos grupos armados a partir de 1971). El 24 de octubre de 1978 la Dirección Federal de Seguridad reportaba que, según el Comité Pro-Defensa de Presos Políticos, 49 personas se encontraban en el exilio: 34 en Cuba, 7 en Italia, 3 en Francia, 2 en Estados Unidos, 2 más en Venezuela y 1 en Holanda; en esa fecha sólo 8 habían solicitado la amnistía.<sup>65</sup> Para el 7 de noviembre la cifra de solicitantes de amnistía en el exilio había aumentado a 30.<sup>66</sup>

Las “fases” de la amnistía a las que se refirió el presidente de la República en su informe de 1979 tuvieron consecuencias

<sup>63</sup> III Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo, 1º de septiembre de 1979 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-15.pdf> (consulta realizada el 17 de junio de 2020).

<sup>64</sup> En la edición del *Excelsior* del 23 de agosto de 1979, Fernando Valdez denunciaba la lentitud en la aplicación de la Ley, lo cual atribuía, fundamentalmente, a “la manipulación inspirada por conveniencias políticas” y a la persistencia de medidas represivas dentro del propio gobierno.

<sup>65</sup> AR, AGN, DFS, exp. 11-196-L6, “Comité nacional pro defensa de presos...”, 24 de octubre de 1978.

<sup>66</sup> AR, AGN, DFS, exp. 11-196-L7, “Personas que se encuentran en el extranjero que han solicitado se les aplique la ley de amnistía...”, 7 de noviembre de 1978.

prácticas. El 26 de octubre la Dirección Federal de Seguridad (DFS), esto es, la policía política, evaluaba (quizá a pedido de otra instancia dentro del gobierno) el universo de personas que podrían beneficiarse de una segunda fase de la amnistía. De un universo de 110 presos (y no sabemos bien a bien cómo se definió ese número) 58 podían ser liberados de inmediato. Los 52 restantes fueron divididos en dos grupos: 28 no podían ser beneficiados en virtud de su alta peligrosidad; de los 24 restantes, la DFS no tenía información en sus archivos y, de alguna manera, se declaraba incompetente para pronunciarse al respecto.<sup>67</sup>

Como sabemos, la historia de los movimientos armados de las décadas de 1960 y 1970 se nutrió de poderosos agravios locales; esto es verdad para el caso de los grupos guerrilleros en el campo y en las ciudades. De ahí que sea relevante evaluar los impactos locales de la Ley de Amnistía; como sabemos, la ley de 1978 trasladó a los congresos estatales la responsabilidad de complementar su propio mandato. En enero de 1979 se hizo una evaluación, quizá la primera, del proceso de amnistía en los estados de la República. 14 estados habían legislado su propia amnistía (o al menos ésa era la información que tenía la DFS). Las cinco entidades con el número más alto de amnistiados eran Guerrero (99), Sinaloa (53), Nuevo León (37), Jalisco (32) y Distrito Federal (24). Venían luego un grupo de nueve entidades, con números más reducidos: Chiapas (12), Puebla (10), Veracruz (9), Oaxaca (8), Chihuahua (6), Morelos (4), Baja California (3), Sonora (2) y Tamaulipas (1). En ese momento sumaban 300 amnistiados como resultado de leyes locales; 28 eran mujeres (9.3%).<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> AR, AGN, DFS, exp. 11-196-L7, "Personas que pueden ser beneficiadas por la Ley de amnistía en su segunda etapa", 26 de octubre de 1978. Hicimos el cálculo a partir del perfil individual y la conclusión, casi siempre tajante, de la DFS.

<sup>68</sup> AR, AGN, DFS, exp. 11-196-L4, "Personas que han sido beneficiadas por las leyes de amnistía locales que se han promulgado en diferentes estados de la República", 20 de enero de 1979.

Era esperable que la Ley de Amnistía suscitase escenarios incómodos para el gobierno nacional. El 25 de enero de 1979 la prensa destacaba los dichos del titular de la Procuraduría General de la República, Óscar Flores Sánchez, según los cuales en México no había presos políticos ni desaparecidos. Pero era obviamente la figura de “los desaparecidos” la que más preocupaba al gobierno (a final de cuentas, la aplicación de la Ley de Amnistía parece haber resuelto el asunto de los presos políticos). Según las cuentas del procurador, las 314 personas consideradas “desaparecidas” en algunos medios se explicaban de la siguiente manera: 154 murieron en enfrentamientos con las fuerzas del orden, tres se encontraban recluidas en proceso o sentenciadas, 89 estaban prófugas, 18 fueron “ajusticiados” por sus propios compañeros, 26 no tenían antecedentes, 20 murieron en riñas entre grupos “delictivos”, 2 murieron al tratar de escapar de prisión, una murió al manipular una bomba y otra más por enfermedad. Por lo demás, el procurador quiso dejar en claro que la voluntad de la amnistía no obedecía a presiones del exterior, y nada tuvieron que ver en su consecución las próximas visitas a México del papa Juan Pablo II o del presidente de Francia, Valery Giscard d’Estaing.<sup>69</sup>

La amnistía de 1978 se ha mirado al unísono con las reformas del sistema de partidos y de la competencia electoral. Quizá se trata de un problema de perspectiva, que sólo investigaciones más detalladas podrán esclarecer. En todo caso, pareciera que la reforma electoral fue un procedimiento más planeado y la amnistía una salida improvisada a un asunto acuciante. Lo que sí parece incuestionable es que la amnistía del gobierno de López Portillo no atacó lo que en otras experiencias internacionales ha sido clave: el castigo a los que infringieron la ley en la persecución de opositores.

---

<sup>69</sup> AR, AGN, Memorial de la guerra sucia, Informe de Óscar Flores Sánchez a la prensa, *Excelsior*, *El Nacional* (25 ene. 1979).

## LEY DE AMNISTÍA DEL 22 DE ENERO DE 1994

El alzamiento del EZLN el 1º de enero de 1994 ha dejado secuelas que se extienden en varias direcciones. En términos militares, considerando la capacidad de fuego de los neozapatistas y la del enemigo (el Ejército federal), los primeros obtuvieron buena parte de lo que necesitaban: dejar constancia de su existencia y sus demandas, exhibir una disciplina y capacitación atendibles y delimitar un área geográfica de seguridad militar. En términos propagandísticos, el golpe contra el gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue descomunal, muy por encima de las capacidades militares de los pronunciados; el EZLN exhibió al gobierno nacional justo el día que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, y la ocupación de espacios en los medios nacionales e internacionales estableció un territorio simbólico y político que cualquier movimiento requeriría en adelante. Es una ironía mayor de la historia mexicana la captura por parte del EZLN de espacios mediáticos internacionales que el gobierno nacional se vanagloriaba de haber copado hasta entonces. Desde un punto de vista estratégico, los resultados del alzamiento serían más ambiguos; por una parte, el impulso inicial del alzamiento obligó al gobierno a un cese unilateral de las hostilidades luego de diez días de combates, lo que evitó un baño de sangre mayúsculo; por otra, en los hechos, ese cese de hostilidades, decretado por el presidente de la República, otorgó a los insurgentes el carácter de fuerza beligerante ante los ojos de la opinión pública; este fenómeno se fortaleció en los meses posteriores durante las negociaciones entre personeros del gobierno y los neozapatistas.<sup>70</sup> Y he aquí el lugar de la amnistía.

---

<sup>70</sup> Para el entendimiento del levantamiento zapatista y sus consecuencias inmediatas véase TELLO DÍAZ, *La rebelión de Las Cañadas*; LEGORRETA, *Religión, política y guerrilla en Las Cañadas*; VIQUEIRA y SONNLEITNER (coords.), *Democracia en tierras indígenas*; ESTRADA SAAVEDRA, *La comunidad armada rebelde y el EZLN*; ESTRADA SAAVEDRA (ed.), *Chiapas después de la tormenta*;

El 17 de enero de 1994, la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos emitió, con fundamento en el artículo 79, fracción IV, de la Constitución, el decreto mediante el cual convocó al propio Congreso de la Unión a un periodo de sesiones extraordinarias, a fin de discutir la iniciativa de Ley de Amnistía presentada por el presidente Salinas de Gortari.<sup>71</sup> En la correspondiente exposición de motivos expresó que a comienzos de enero de 1994 grupos armados atacaron a los miembros de las policías locales, ocuparon cuatro presidencias municipales del estado de Chiapas (San Cristóbal de Las Casas, Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano), para luego atacar el cuartel de la XXXI zona militar; que el Gobierno de la República rechazó la violencia, ofreció diálogo y buscó garantizar la seguridad de la población y el pleno respeto a los derechos humanos en la región afectada.<sup>72</sup> Continuó diciendo que, una vez que el Ejército alcanzó el objetivo de proteger a la población y restaurar las condiciones de seguridad en el Estado, decidió suspender el fuego y enviar un mensaje de conciliación, paz y respeto a los derechos humanos. Además, ofreció perdonar a quienes hubieren participado en los hechos por presión o desesperación y quisieran regresar a la legalidad. Específicamente, propuso amnistiar a todas aquellas personas en contra de quienes se hubiere ejercido o pudiera ejercerse acción penal por la comisión de delitos vinculados a los hechos violentos

---

ESTRADA SAAVEDRA y VIQUEIRA (coords.), *Los indígenas de Chiapas y la rebelión zapatista*.

<sup>71</sup> Para un análisis de las acciones y pasos jurídicos que entonces se dieron, véase COSSÍO, FRANCO Y ROLDÁN, *Derechos y cultura indígena*; COSSÍO DÍAZ, *Los problemas del derecho indígena en México*.

<sup>72</sup> Ello, dijo, porque el Ejército rechazó los ataques y buscó proteger a la población; solicitó la presencia del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; realizó cambios en su gabinete; alentó la integración de una comisión plural para buscar soluciones; designó a un comisionado para la paz y reconciliación y dio instrucciones para ofrecer una propuesta para enfrentar las demandas de la población afectada por la violencia.

mencionados desde el 1º de enero de 1994 hasta las 11:00 horas del día 16 del mismo mes y año.<sup>73</sup>

El dictamen correspondió a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados. En su parte considerativa se expresó la anuencia a la propuesta presidencial y se introdujeron algunos cambios. Así, respecto del artículo 1º se buscó precisar que la amnistía se otorgaría a todas las personas involucradas en los actos de violencia del 1º de enero de 1994 en distintos municipios de Chiapas. También se propuso agregar un segundo párrafo al mismo artículo 1º, con la finalidad de prever la creación de una comisión encargada de trabajar en la materia de la ley.<sup>74</sup> Al artículo 2º se le suprimió el plazo fijo de treinta días y se agregó la condición de entrega de rehenes.<sup>75</sup> Los originales artículos 3º y 4º se unificaron en uno solo.<sup>76</sup> En el 5º se agregó que las

---

<sup>73</sup> Al brindar su sexto informe de gobierno, Salinas de Gortari le dio un giro a la narrativa anterior para incluir abiertamente la idea de intervenciones extranjeras en el conflicto. Al respecto, véase VI Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Carlos Salinas de Gortari, 1º de noviembre de 1994 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf> (consulta realizada el 17 de junio de 2020).

<sup>74</sup> El texto originario disponía: “Artículo 1o. 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 orden federal, por los delitos cometidos con motivo de los hechos de violencia que se suscitaron en varios municipios del Estado de Chiapas, a partir del día primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro y hasta las once horas del día dieciséis del mismo mes y año”.

<sup>75</sup> La propuesta original era: “Artículo 2o. Los individuos que se encuentren actualmente sustraídos a la acción de la justicia, dentro o fuera del país, por los delitos a que se refiere el artículo 1o. podrán beneficiarse de la amnistía, condicionada a la entrega de todo tipo de armas, explosivos, instrumentos u otros objetos empleados en la comisión de los mismos, dentro del plazo de treinta días a partir de la vigencia de esta Ley y en los lugares que oportunamente se señalarán”.

<sup>76</sup> Originalmente éstos eran: “Artículo 3o. La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que comprende, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes

personas amnistiadas no podrían ser interrogadas, investigadas, citadas a comparecer o molestadas, por respeto a sus derechos humanos.<sup>77</sup> Finalmente, se aceptó la propuesta del PAN para agregar un segundo artículo transitorio con el objeto de que la Ley se publique y difunda en bandos en español y en las lenguas que se hablen en las zonas involucradas, a fin de facilitar su conocimiento a todos sus destinatarios.

Realizada la primera lectura y dispensada la segunda en la sesión del 19 de enero, se inició la discusión del dictamen y de la propuesta modificada en los términos acabados de indicar. Para fijar la “posición general”, se inscribieron los diputados Martín Tavera Urióstegui, del PPS; Francisco Laris Iturbide, del PARM; Héctor Ramírez Cuellar; Luisa Álvarez Cervantes, del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional; Ricardo Valero, del PRD; Gabriel Jiménez Remus, del PAN y Juan Ramiro Robledo Ruiz y Rodolfo Echeverría Ruiz, del PRI. A sus participaciones se agregaron las de muchos otros diputados, lo que dio lugar a una discusión muy rica. Por una parte y desde el priismo, acerca de la importancia de la amnistía como medio de evitar el acrecentamiento del conflicto armado, las condiciones de paz ofrecidas por el presidente Salinas y los pasos que se estaban dando para resolver de raíz los males que aquejaban a los indígenas en general y a los de Chiapas en particular. Por otra parte, y desde la oposición, se hicieron críticas al modelo neoliberal, el fraude electoral, la violencia de Estado, la marginación, la globalización y el

---

puedan exigirla. El Procurador General de la República cuidará de la aplicación de esta Ley y, en cumplimiento de lo dispuesto por la misma, las autoridades judiciales y administrativas competentes, cancelarán las órdenes de aprehensión y pondrán en libertad a los procesados. Artículo 4o. En el caso de que se hubiere interpuesto demanda de amparo por las personas a quienes beneficie esta Ley, la autoridad que conozca del respectivo juicio dictará auto de sobreseimiento, declarando extinguida la acción penal”.

<sup>77</sup> Éste disponía inicialmente: “Artículo 5o. Las personas a quienes aproveche esta Ley, no podrán ser en el futuro detenidas, aprehendidas, ni procesadas por los hechos que comprende esta amnistía”.

atraso chiapaneco, destacadamente. Más allá del tema mismo de la amnistía, en los posicionamientos y debates se concretaron importantes críticas y defensas al régimen salinista en su conjunto.

Concluida la discusión en lo general, para la particular se inscribieron Manuel Huerta Ladrón de Guevara, del PRD, para hacer referencia a los artículos 1º, 2º y 3º y proponer adiciones a un artículo tercero transitorio, y Arturo Fuentes Benavides, del PAN, para proponer modificaciones a los artículos 1º y 2º, y al artículo segundo transitorio. Las propuestas de modificación hechas a los artículos reservados fueron desechadas en su totalidad. Finalmente, el dictamen se aprobó en lo general por 351 votos en pro y en lo particular por 348 votos a favor y 3 en contra.

En la sesión del 21 de enero se dio cuenta con el dictamen suscrito por los integrantes de las Comisiones Unidas, Primera y Segunda de Gobernación y de Justicia, del Senado de la República. Dispensada la segunda lectura, en la misma sesión del día 21 se inició la discusión en lo general y lo particular. Respecto de la primera de ellas, se inscribieron diversos oradores (Robledo Rincón, Robles Garnica, Tinoco Rubí, Terán y Guerrero Mier), quienes al igual que lo habían hecho los diputados, hicieron un largo recuento de la situación política, social y económica de Chiapas, sus pueblos y comunidades indígenas. Finalmente, y al no haberse hecho reserva de ningún artículo, se tomó votación nominal, aprobándose en lo general y en lo particular por 54 votos y una abstención. La Ley de Amnistía se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de enero de 1994 y entró en vigor en la misma fecha (art. 1º trans.).

En el artículo 1º de la Ley se determinaron las condiciones generales de la amnistía:

Se decreta amnistía en favor de todas las personas en contra de quienes hayan 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 del día primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro al día veinte del mismo mes y año, a las quince horas.

A diferencia de otros ordenamientos, aquí no se hizo alusión a delitos específicos ni a condiciones de remisión de penas. A lo que se aludió fue a todo tipo de ilícitos cometidos con motivo del levantamiento armado zapatista, dentro de un lapso específico. Por tal motivo, era irrelevante si se trataba de homicidio, lesiones o sedición. Lo importante era la conexión entre el levantamiento y el plazo indicado. Lo que se hubiera hecho dentro de él era lo que estaba en posibilidad de ser perdonado.<sup>78</sup>

De manera diversa a lo que habíamos visto con otras leyes, en ésta se previó que la aplicación de las amnistías se realizaría mediante la actuación de la comisión que habría de integrar el Ejecutivo Federal (art. 1°). Con ello, más que operar a partir de las reglas fijadas de antemano en la Ley, se abrió un campo de aplicaciones conforme a la normatividad que la propia comisión habría de crear o recibir.

En lo que hace a los efectos, no hubo grandes variaciones respecto a otras leyes. Se previó que la amnistía extinguiría las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que comprende, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes pudieran exigirla. También, que se dictarían autos de sobreseimiento respecto de los amparos promovidos por quienes pudieran ser beneficiarios de la Ley (art. 3°). Finalmente, se previó que los amnistiados no podrían

---

<sup>78</sup> En términos del artículo 2°, inclusive en los casos en que pudiera haber personas privadas de su libertad, o posesión o acopio de armas, podían recibir amnistía, siempre que, respectivamente, fueran liberadas o entregadas. En efecto, en él se fijaron las condiciones de extensión respecto a quienes dentro o fuera del país se encontraran sustraídos a la acción de la justicia, bajo la condición de que entregaren rehenes, armas, explosivos, instrumentos u otros objetos empleados en la realización de los delitos.

ser interrogados, investigados, citados a comparecer, detenidos, aprehendidos, procesados o molestados, por los hechos comprendidos en la Ley (art. 4°).

Una última e interesante cuestión tiene que ver, con independencia de la entrada en vigor del decreto promulgatorio, con el momento en que podían actualizarse los efectos remisorios. En este sentido, en el artículo 4° se dispuso que los mismos “se producirán a partir de que la Comisión declare la cesación definitiva de los actos de hostilidad”. Aquí es preciso distinguir entre, por una parte, lo relativo a la determinación de las amnistías y, por la otra, el momento de realización de sus efectos. Que la comisión determinara las reglas o las personas amnistiadas era una cosa, y otra diversa el que sus efectos se actualizaran hasta que se cumpliera la condición impuesta en la Ley. Es decir, hasta el momento en que la comisión estableciera, desde luego de manera constitutiva, que las hostilidades habían concluido. Sin embargo, esta comisión nunca llegó a crearse. Ni la aplicación de la Ley ni, sobre todo, la actualización de sus efectos se produjo como se había esperado.

El 11 de marzo de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Este ordenamiento dejó sin efecto mucho de lo previsto en la normatividad del 94. En el artículo 1° se estableció que la Ley tenía por objeto establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1o. de enero de 1994 en el Estado de Chiapas. En el 2° se precisaron los elementos de ese objeto, entre ellos, “proponer los lineamientos para la amnistía que, como consecuencia del proceso de diálogo y conciliación, concederá en su caso el Congreso de la Unión...” (frac. VI).<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> A su vez, en el artículo 4° se dispuso: “Con objeto de propiciar condiciones para el diálogo y la conciliación, a partir de la fecha de publicación de la

Si bien es cierto que, en la propia Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas se previó la creación de las comisiones para la Concordia y la Pacificación y de Seguimiento y Verificación, también lo es que ninguna de ellas tenía relación con el órgano previsto en la Ley de Amnistía de 1994. Lo que conforme a la Ley para el Diálogo fuera a ser el proceso de amnistía, quedaba sujeto a los resultados de los acuerdos y, más aún, a la legislación que con motivo de ellos habría de expedir el Congreso de la Unión.

#### CONCLUSIONES: AMNISTÍAS E HISTORIA POLÍTICA

Las amnistías son 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 enclaustramiento (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

---

presente Ley en el *Diario Oficial de la Federación* y durante los treinta días naturales inmediatos siguientes, las autoridades judiciales competentes mantendrán suspendidos los procedimientos iniciados en contra de los integrantes del EZLN, que se encuentren sustraídos de la acción de la justicia, y ordenarán que se aplace por dicho término el cumplimiento de las órdenes de aprehensión dictadas dentro de dichos procedimientos. De igual manera, la Procuraduría General de la República suspenderá, por el mismo plazo, las investigaciones relativas a los hechos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley. Si ha iniciado el diálogo dentro de dicho plazo, se mantendrán las suspensiones mencionadas en el párrafo anterior, siempre que continúen las negociaciones para la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley”.

términos prácticos), y de la propia autoridad, que reserva para sí la joya de todo poder político: amnistiar (olvidar, perdonar).

Es claro para nosotros que no contamos aún con una historiografía sobre las amnistías políticas en el México postrevolucionario. Y si bien consideramos que las cuatro amnistías consignadas son las únicas que adquirieron esa calidad en virtud de las propias definiciones constitucionales en el largo periodo 1917-1994, también reconocemos que existen una serie de incógnitas a ser despejadas por inquisiciones ulteriores. En primer lugar, debe establecerse el impacto de las amnistías en la pacificación y estabilización de los distintos gobiernos y coyunturas: ¿qué y cuánto representó cada amnistía para los gobiernos de Cárdenas, Ávila Camacho, López Portillo y Salinas de Gortari? Hay aquí un asunto entreverado: las amnistías no siempre son bienvenidas por todos los grupos de la alianza gobernante ni por toda la opinión pública. Las amnistías pueden generar resistencias y enconos, y no sólo adhesiones y entusiasmos; esas historias no han sido estudiadas en la historiografía de tema mexicano.

Un segundo aspecto que apenas hemos vislumbrado es el de los beneficiarios de las amnistías. Si bien podemos conocer los términos, plazos y mecánica de las amnistías, casi nada sabemos (salvo en el caso de personajes notables) de los amnistiados de carne y hueso. Estos: ¿confiaron en el olvido pleno del Estado y en las disposiciones de los gobiernos respectivos?; ¿se atuvieron a ellas de inmediato?; ¿pudieron regresar a la vida civil y política sin trabas ni amenazas?; ¿cambiaron sus certezas e inclinaciones políticas una vez amnistiados? Y quizá cabe una pregunta más: ¿cuántos y quiénes fueron las beneficiadas y los beneficiados en cada una de las amnistías de la posrevolución?

Una tercera problemática está en los impactos regionales de las amnistías. Las protestas, las resistencias, los levantamientos y en general las rupturas de la legalidad tienen una fuerte determinación regional en la historia mexicana. En este estudio nos hemos ocupado de las amnistías dictadas por el Congreso

de la Unión, pero sabemos que los gobernadores y las legislaturas estatales pudieron haber ensayado, antes o después de las medidas dictadas por el gobierno federal, sus propios ejercicios de amnistías. Y lo mismo puede decirse del impacto regional de las amnistías aquí revisadas: ¿transformaron los ambientes y los códigos de funcionamiento de la política local?

Un último asunto cruza toda nuestra investigación: en ninguna de las cuatro leyes de amnistías se ha considerado como beneficiaria a persona alguna que en su momento ejerciera una autoridad política, militar o administrativa. De manera plena e indiscutible, las leyes de amnistía tuvieron como sujetos exclusivos a los disidentes, entendidos éstos como aquellos que en su momento no reconocían a las autoridades establecidas, las combatieron e incluso abogaron por su derrocamiento. Si suponemos que los amnistiados han sido procesados o condenados luego de una acción punitiva de la autoridad, ni el Ejecutivo federal ni la representación nacional consideraron que autoridad civil o militar fuese asimismo sujeta de la amnistía, por dos peregrinas circunstancias: ni habían sido juzgadas ni estuvo en la órbita de lo pensable hacerlo. Las cuatro amnistías son amnistías de disidentes.

#### SIGLAS Y REFERENCIAS

AR, AGN, DFS Archivos de la Represión, Archivo General de la Nación, Dirección Federal de Seguridad, consultados en <https://archivosdelarepresion.org/>.

AGUAYO, Sergio, *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001.

ÁLVAREZ GUTIÉRREZ, Ana Lucía, “De católico a guerrillero: el caso de Ignacio Salas Obregón”, tesis de licenciatura en historia, Guanajuato, México, Universidad de Guanajuato, 2016.

ARREOLA ANAYA, Álvaro, *Legislación electoral y partidos políticos en la República Mexicana, 1917-1945*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015.

ASPE, María Luisa, *La formación social y política de los católicos mexicanos*, México, Universidad Iberoamericana, 2008.

AVIÑA, Alexander, *Specters of Revolution: Peasant Guerrillas in the Cold War Mexican Countryside*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

BECCARIA, Cesare, *De los delitos y de las penas*, Madrid, Hernando, 1930 [1764].

BECERRA, Ricardo, Pedro SALAZAR y José WOLDENBERG, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005.

CASTRO, Pedro, *Adolfo de la Huerta*, México, Planeta DeAgostini, 2003.

CASTRO, Pedro, *Álvaro Obregón: fuego y cenizas de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones Era, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2009.

CÓRDOVA, Arnaldo, *En una época de crisis, 1928-1934*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1980.

CÓRDOVA, Arnaldo, *La Revolución en crisis. La aventura del Maximato*, México, Cal y Arena, 1995.

CORONADO, M., *Elementos de derecho constitucional mexicano*, Guadalajara, Jalisco, Pérez Verdía, 1887.

COSSÍO, J. R., F. FRANCO y J. ROLDÁN XOPA, *Derechos y cultura indígena. Los dilemas del debate jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

COSSÍO DÍAZ, J. R., *Los problemas del derecho indígena en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.

*El Derecho. Periódico de jurisprudencia y legislación*, t. II, México, Tipográfica del Comercio, 1869.

DUBLÁN Manuel y José María LOZANO, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, 42 vols, México, varios años.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de Legislación civil, penal, comercial y forense*, Méjico, Impreso en la oficina de Galván a cargo de Mariano Arevalo, 1837, pp. 31 y 312. Se cita por la edición de la UNAM, México, 1996.

ESTRADA SAAVEDRA, Marco y Juan Pedro VIQUEIRA (coords.), *Los indígenas de Chiapas y su rebelión zapatista. Microhistorias políticas*, México, El Colegio de México, 2010.

GAMIÑO, Rodolfo, *El Frente Estudiantil Revolucionario: antecedentes, nacimiento y represión*, Guadalajara, Jalisco, La Casa del Mago, 2016.

GAYOL, Víctor (coord.), *Formas de gobierno en México. Poder político y actores sociales a través del tiempo*, Zamora, El Colegio de Michoacán, vol. 2, 2012.

GILLINGHAM Paul, "Who Killed Caspén Aguilar", en *Violence, coercion, and State-Making in Tarenlieth-Century México: The Other Half of the Centaur*, Vorthusestern University, 2012 pp. 91-112.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México: ensayos*, México, Era, 1981.

GUIZOT, François, *De la pena de muerte en materia política*, s/t, Santiago de Chile, Cruz del Sur, 1943 [1822].

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *Historia de la Revolución mexicana, 1934-1940, La mecánica cardenista* México, El Colegio de México, 1979.

LANZ DURET, M., *Derecho constitucional mexicano*, México, Continental, 1959.

LEGORRETA DÍAZ, María del Carmen, *Religión, política y guerrilla en Las Cañadas de la Selva Lacandona*, México, Cal y anova, 2018.

LOAEZA, Soledad, "La reforma política de Manuel Ávila Camacho", en *Historia Mexicana*, LXIII: 1 (249) (jul.-sep. 2013), pp. 251-358.

MACDOWELL, D. M., *The Law in Classical Athens*, Ithaca, Cornell University Press, 1978.

MACGREGOR, Javier, *Imaginar el futuro: partidos nacionales y programas políticos en México, 1918-1928*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2016.

MATUTE, Álvaro, *Historia de la Revolución mexicana. La carrera del caudillo*, México, El Colegio de México, 1980.

MEYER, Jean, *La Cristiada 2. El conflicto entre la iglesia y el estado 1926-1929*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1985.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, barón de *De l'esprit des lois*, t. I, París, Garnier-Flammarion, 1979.

MONTIEL Y DUARTE, I. *Vocabulario de jurisprudencia*, México, Imprenta de la V. de Murguía, 1878.

NOLTE, Ernst, *La guerra civil europea, 1917-1945: nacionalsocialismo y bolchevismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

OIKIÓN, Verónica, “El círculo del poder del presidente Cárdenas”, en *Interticios Sociales*, 3 (mar.-ago. 2012), pp. 1-36.

OIKIÓN, Verónica, “El impacto de la oposición armada en la Reforma Política del Estado”, en GAYOL (coord.), 2012, pp.

PAZ, María Emilia, *Strategy, Security, and Spies: Mexico and the U.S. as Allies in World War II*, University Park, Pennsylvania State University, 1997.

PÉREZ MONTFORT, Ricardo, *Lázaro Cárdenas: un mexicano del siglo XX*, México, Debate, 2018, 2 volúmenes.

PLUCKNETT, T. F. T., *A Concise History of the Common Law*, Boston, Little, Brown & Co., 1956.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1980.

RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, J. *Curia filípica mexicana. Obra completa de práctica forense*, México, Portal de Mercaderes, 1850, p. 623 y ss. Se cita por la edición de la UNAM de 1978.

RODRÍGUEZ KURI, Ariel y Renato GONZÁLEZ MELLO, “El fracaso del éxito, 1970-1985”, en *Nueva historia general de México*, México, El Colegio de México, 2010.

RUIZ, E., *Curso de derecho constitucional y administrativo*, t. II, México, Secretaría de Fomento, 1888.

SÁNCHEZ PARRA, Sergio Arturo, *Estudiantes en armas. Una historia política y cultural del movimiento estudiantil de los Enfermos (1972-1978)*, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, Academia de Historia de Sinaloa, 2012.

SERVÍN, Elisa, *Ruptura y oposición: el movimiento herniquista, 1945-1954*, México, Cal y Arena, 2001.

SPENSER, Daniela, *En combate: la vida de Lombardo Toledano*, México, Debate, 2018.

TELLO DÍAZ, Carlos, *La rebelión de las Cañadas, origen y ascenso del EZLN*, México, Debolsillo, 2013.

TENA RAMÍREZ, F., *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.

TORRES MARTÍNEZ, Héctor Daniel, “La influencia jesuita en la conformación de la Liga Comunista 23 de Septiembre”, en *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 23: 2 (2018), pp. 141-172.

VALDÉS ZURITA, Leonardo, *Reformas electorales en México: consecuencias políticas, 1978-1991*, México, Fondo de Cultura Económica, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2017.

VIQUEIRA, Juan Pedro y Willibald SONNLEITER (coords.), *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de México, Instituto Federal Electoral, 2000.

WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

ZARCO, F. *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Imprenta de Escalante, 1916.