

CAPÍTULO PRIMERO

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO DECIMOS IMPUNIDAD? LA IMPUNIDAD EN MÉXICO Y EN EL MUNDO

I. INTRODUCCIÓN

Este primer capítulo lo dedicamos a reflexionar qué es la impunidad. Se estructura por once secciones. La primera sección es esta introducción. En la segunda discernimos conceptualmente qué es la impunidad, y proponemos un concepto minimalista.

En la tercera sección hacemos un recorrido por los diferentes estudios que hay en torno a la impunidad, a la par que desarrollamos sus distintas posibles mediciones.

Los acápites cuatro, cinco, seis, siete y ocho los utilizamos para desarrollar las mediciones objetivas de la impunidad a partir de los delitos cometidos. En la novena sección presentamos la propuesta de medición desarrollada por el World Justice Project a partir de entrevistas a expertos. En el décimo apartado mostramos la propuesta de capacidades estatales y derechos humanos del Índice Global de Impunidad. El capítulo cierra con unas conclusiones.

En la medida en que el objetivo principal del libro es teorizar sobre la relación entre impunidad y violaciones a derechos humanos, y presentar evidencia empírica que sustente esa relación, en este capítulo desarrollamos la variable independiente de lo que serán los modelos estadísticos construidos en el capítulo cuarto.

II. ¿QUÉ ES LA IMPUNIDAD?

Desde hace algunos años, Naciones Unidas (UN) ha venido desarrollando un conjunto de documentos en materia de impunidad. Los textos más reconocidos son:

- La *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, emitida en 1985. Si bien la declaración se refiere a delitos, y no específicamente a violaciones a DH, es en ella donde comienza el desarrollo conceptual de “víctima”, así como las obligaciones relacionadas con el acceso a la justicia, el resarcimiento y la indemnización, que son componentes de la investigación y sanción de las violaciones a DH, así como de la reparación a las víctimas.
- El informe elaborado por M. Joinet en 1997 sobre la impunidad de los autores a violaciones de derechos civiles y políticos. El informe incluye una propuesta del *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los DH para la lucha contra la impunidad*.
- El informe elaborado por Diane Orentlicher en 2005, donde se actualiza el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad propuestos por Joinet.
- Finalmente, la aprobación del *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los DH mediante la lucha contra la impunidad* en 2005 (E/CN.4/2005/102/Add.1).

Si bien tanto la propuesta de Joinet en 1997 como la actualización de Orentlicher en 2005 están pensando la lucha contra la impunidad en el marco de la justicia transicional y, por ende, en el paso de un régimen autoritario a una democracia (y no es el caso de México), estas fuentes resultan útiles, porque desarrollan la idea de impunidad.¹² De hecho, este concepto no sufre un cambio relevante desde los primeros documentos. El Conjunto de principios de 2005, en el preámbulo, define a la impunidad como

la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (Naciones Unidas, 2005a: 6)

El principio 1 del Conjunto de principios se refiere a la obligación del Estado de luchar contra la impunidad. Al respecto, establece:

¹² En el capítulo dedicado a la relación entre la impunidad y los derechos humanos desarrollaremos en qué consiste la relación directa que hay entre esos dos conceptos, la manera en que el hecho impune, de forma inmediata, genera violaciones a las víctimas de transgresiones a los derechos humanos.

La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones (Naciones Unidas, 2005a: 7).

En el mismo sentido, Mariclaire Acosta considera a la impunidad como la

ausencia de castigo para un delito que se comete, lo cual presupone necesariamente la existencia de un sistema de justicia penal y la tipificación de los delitos que es posible cometer, así como de los procedimientos para determinar y sancionar a los responsables de haberlos cometido. La falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de delitos, produce impunidad. A su vez, la impunidad propicia la repetición crónica de los hechos delictivos y somete a las víctimas a un estado de indefensión (Acosta, 2012b: 9).

En el transcurso del libro utilizaremos un concepto minimalista de impunidad: ausencia de sanción frente a una conducta ilegal. En particular, nos interesan aquellas conductas ilegales que tienen como consecuencia la violación de derechos humanos.

Hasta aquí hemos avanzado en la concreción de un concepto minimalista de impunidad; pero es necesario estructurar un poco más el campo de estudio sobre la impunidad. Podemos clasificar a la impunidad a partir de ocho categorías analíticas: por tipo de responsabilidad, por tipo de violación de derechos humanos, por el tipo de régimen, por diseño estructural, por el derecho violentado, por región, por gobierno o por órgano analizado. Desarrollaremos cada una de éstas en el siguiente acápite.

III. CÓMO SE HA ESTUDIADO A LA IMPUNIDAD

Partimos de que la impunidad es la ausencia de castigo frente a una conducta ilegal. El castigo puede ser penal, cuando la conducta es constitutiva de un delito. Pero ése no es el único tipo de conductas ilegales, pues existen otras que son sancionadas por otras ramas del derecho. De hecho, existen, al menos, seis tipos de responsabilidad jurídico-política: civil (civil, mercantil y familiar), laboral, penal, administrativa, política y de derechos humanos.

En los siguientes párrafos ejemplificaré brevemente estos distintos tipos de responsabilidad.¹³

El grueso de los estudios sobre impunidad se han concentrado en la responsabilidad penal. La impunidad con respecto al crimen pone en el centro del análisis al sistema de justicia penal y de seguridad pública (Human Rights Watch, 1990; Acosta, 2012; Álvarez, Romero, Pulgarín y Romero, 2017; Zepeda, 2017). El área de desarrollo de este tipo de responsabilidad son las fiscalías y los juzgados locales y federales en materia penal. Encontramos análisis que utilizan indicadores, como la cifra negra de denuncias de delitos, las personas que han sido víctimas de delitos, o el número de sentencias obtenidas en un año, que nos permiten entender a esta dimensión de la impunidad. Se trabaja especialmente con el delito de homicidio, tanto por ser el de menor cifra negra como por existir datos a nivel mundial recopilados por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito¹⁴ (Zepeda y Jiménez, 2016). Existen también los estudios que dan cuenta de la forma en que cambian los sistemas de justicia penal, y cómo los nuevos actores, así como las diferentes prácticas tanto de los entes estatales como de las organizaciones de derechos humanos y abogados activistas pueden tener un impacto en la disminución de la impunidad (González, 2016; Gallagher, 2017). Otra línea distinta gira en torno a los costos de la impunidad. Se parte de que el crimen es una industria, la industria criminal, a la par que los delincuentes toman la opción de delinquir a partir de una evaluación de costo beneficio. Con estos criterios, ¿qué inversión sería necesaria en el sistema de seguridad y justicia para mantener a la impunidad en niveles aceptables? (Gordin, Iglesias, Semeshenko y Nada, 2007; Iglesias, Semeshenko, Schneider y Gordon, 2012).

Si bien en muchos sentidos esta dimensión de la impunidad está relacionada en algún momento y en algún sentido con los derechos humanos,¹⁵ el abordaje no se hace desde los derechos humanos, sino precisamente desde el análisis de los sistemas de justicia y seguridad pública.

Vayamos ahora a la responsabilidad en materia de derechos humanos. En los últimos treinta años se han desarrollado una serie de organismos de

¹³ Este no es el espacio para hacer un análisis más exhaustivo de lo que significa la responsabilidad jurídica. Si está interesado en el tema, es útil: Rodríguez, Báez, Talamás y Pulido, 2007.

¹⁴ La base de datos de la UNDOC se puede obtener en esta página: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics.html>.

¹⁵ Si concordamos con las relaciones horizontales de derechos humanos, prácticamente todo delito es una relación de derechos humanos entre particulares. Si consideramos que la relación de derechos humanos sólo se teje entre las personas y el gobierno, de cualquier forma la obligación de proteger los derechos humanos se activa.

protección de derechos humanos, y México no escapó a esta oleada. Me refiero a las comisiones Nacional y locales de derechos humanos, defensorías del pueblo u *Ombudsman*. Estos organismos se encargan de recibir quejas por probables violaciones en materia de derechos humanos, y de determinar en qué casos efectivamente estamos frente a una violación, y qué debe hacer el gobierno en turno para reparar a la víctima. Estos órganos son los entes primarios que determinan la responsabilidad en materia de derechos humanos. A los órganos locales habría que sumar las comisiones internacionales de derechos humanos (como la Comisión Interamericana), así como las cortes internacionales también especializadas en el tema (como la Corte Interamericana o la Corte Europea) y los distintos órganos cuasijurisdiccionales inherentes al sistema universal, como los diferentes comités de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Independientemente de los órganos que tienen competencia para determinar la responsabilidad en materia de derechos humanos, desde este campo de estudio se han desarrollado todo un conjunto de análisis que nos permiten observar a la impunidad a partir del tipo de violación de derechos humanos, y por el tipo de régimen. Comencemos por el tipo de violación a los derechos humanos. Podemos analizar la impunidad que genera violaciones a DH en general, o concentrarnos en algún tipo de violación en particular: violaciones sistemáticas, violaciones generalizadas, o violaciones graves (DPLF, 2017).

Los tres tipos de violaciones a derechos humanos mencionados en el párrafo anterior se han observado especialmente en los regímenes autoritarios o dictatoriales; no obstante, también pueden estar presentes en los regímenes democráticos, aunque no es lo esperado.¹⁶ Es por ello que existe todo un conjunto de literatura que analiza tanto ese tipo de violaciones como los derechos de las víctimas en el marco de la justicia transicional.¹⁷ ¿Por qué

¹⁶ En la medida en que uno de los elementos inherentes a un régimen democrático es la existencia de un Estado de derecho, se esperaría que un gobierno democrático no genere violaciones sistemáticas ni generalizadas, y muy pocas violaciones graves a derechos humanos. No obstante, en la medida en que en América Latina estamos en presencia de democracia de mala calidad, es decir, donde las instituciones que estructuran el Estado de derecho no están funcionando, cada vez se cuentan más violaciones generalizadas y sistemáticas de derechos, a la par que se mantienen las violaciones graves.

¹⁷ Un aspecto interesante es que se comienzan a pensar y utilizar las figuras propias de la justicia transicional (comisiones de la verdad, mecanismos internacionales contra la impunidad, fiscalías especializadas de violaciones a derechos humanos) en países que en realidad no están transitando de un régimen dictatorial o autoritario a uno democrático, como en los casos de Colombia y México. Esto se debe a que encontramos violaciones graves, sistemáticas y generalizadas en los Estados democráticos, en donde, además, los Estados de derecho

seguimos hablando de impunidad cuando estamos frente a estudios sobre justicia transicional? Porque el objetivo final de todo este campo de estudios es, precisamente, que esas violaciones cometidas por dictadores o juntas militares no se mantengan impunes, aun cuando el régimen haya transitado hacia uno democrático.

La justicia transicional es el marco en el que se pensaron y emitieron documentos, como el Conjunto de principios de lucha contra la impunidad por Naciones Unidas, que mencionamos en el primer acápite de este capítulo (CDHNU, 1997, 2004, 2005 y 2005^a), así como diversos estándares elaborados por el sistema interamericano (Dykman, 2007). La discusión gira en torno a temáticas como el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, así como las garantías de no repetición, la función de las comisiones de la verdad, la justicia internacional, la jurisdicción universal, y la imprescriptibilidad de crímenes contra la paz y la humanidad (Delgado, 2000). Es importante subrayar el trabajo desarrollado por el Relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación, y las garantías de no repetición, Pablo Greiff, quien se desempeñó en este cargo desde marzo de 2012 hasta el 1 de mayo de 2018, sucedido por Fabián Salvioli. Durante su periodo se emitieron diversos documentos e informes que sirven para diseñar procesos de justicia transicional.¹⁸

El referente de justicia transicional más cercano para México es lo sucedido con el expresidente Vicente Fox y la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) (Aguayo y Treviño, 2007; ICTJ, 2008). Sin embargo, es importante recuperar experiencias como la Comisión de la Verdad para Guerrero y dos mecanismos extraordinarios de justicia muy interesantes relacionados con los 43 estudiantes desaparecidos de la escuela Normal Rural de Ayotzinapa. Me refiero tanto al Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI) creado con el acompañamiento del sistema interamericano de derechos humanos, y una muy llamativa fiscalía participativa —que mal llamaron Comisión de la Verdad—, creada a partir de la sentencia del amparo en revisión 203/2017 emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito con sede en Tamaulipas. Esta fiscalía participativa debía estar integrada por las víctimas —quienes decidirán las líneas de investigación a explorarse, las pruebas a recabar y estarán presentes en todas las diligencias—, la Comi-

parecen no funcionar, y, por ende, no se cuenta con mecanismos ordinarios de protección de derechos o éstos son inoperantes o insuficientes.

¹⁸ El grueso de los informes pueden ser descargados en esta página: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=193.

sión Nacional de los Derechos Humanos, y el Ministerio Público; a la par que se puede fortalecer con la participación de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos. Esta resolución desató la formación de la Comisión Presidencial para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa, cuyo decreto de creación fue publicado el 4 de diciembre de 2018, ya en la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, y cuya instalación se llevó a cabo el 15 de enero del año siguiente.

La tendencia más interesante en los estudios de justicia transicional fue desarrollada por Kathryn Sikkink (2011 y 2011a), quien pone especial atención a analizar qué es lo que sucede después de estos procesos, cuáles son las consecuencias de la existencia de esa justicia. La autora concluye que los juicios por violaciones a derechos humanos realizados después de iniciadas las transiciones a la democracia conducen a mejoras en la protección a los derechos humanos, y tienen efectos disuasivos no sólo en el país donde estos se llevan a cabo, sino incluso en los efectos vecinos.

Considerando todos estos elementos, podríamos pensar la impunidad de las violaciones a los derechos humanos a partir de estos aspectos:

Cuadro 1
POSIBLES ANÁLISIS DE LA IMPUNIDAD DE VIOLACIONES
A LOS DERECHOS HUMANOS

Cometidas en un régimen dictatorial o autoritario	De un derecho en específico	Violaciones específicas	De varios (todos los) derechos
Cometidas en un régimen democrático		Violaciones graves	
		Violaciones sistemáticas	
		Violaciones generalizadas	
		Violaciones específicas	
		Violaciones graves	
		Violaciones sistemáticas	
		Violaciones generalizadas	

FUENTE: elaboración propia.

La identificación de estas dimensiones de la impunidad en torno a las violaciones a los derechos humanos no quiere decir que no haya relaciones y traslapes entre ellas, por supuesto que las hay. Por ejemplo, mucho de la impunidad en democracia probablemente provendrá de viejas prácticas del

régimen autoritario que no fueron eliminadas por limitaciones y conflictos en los procesos de justicia transicional. Asimismo, es muy probable que la impunidad sobre violaciones graves a derechos humanos en democracia esté muy relacionada con un marco más general de impunidad en todos los sentidos. Pese a ello, es importante identificar estas distintas dimensiones analíticas sobre impunidad, ya que nos permite mirar los mecanismos propios de cada dimensión y pensar las posibles vías de incidencia.

Pese a lo anterior, para pensar el caso mexicano, se mantienen dudas como ¿qué tanto la impunidad en materia de derechos humanos tiene características propias y en qué momento es parte de la impunidad más generalizada? Podemos intentar un primer esbozo de respuesta observando que la impunidad de las violaciones aisladas a ciertos derechos humanos deben ser parte del marco generalizado de impunidad. En cambio, podemos intuir que hay patrones propios de impunidad cuando estamos frente a violaciones graves a derechos humanos, en especial si son de carácter generalizado o sistemático; por ejemplo, las masacres y las desapariciones forzadas. Esto se debe a que este tipo de violaciones a derechos humanos tienen un trasfondo mucho más político, por lo que seguramente involucrarán a actores gubernamentales que se encargarán de invisibilizar y mantener en la impunidad la violación grave a derechos humanos.

La responsabilidad administrativa se refiere al incumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes de esta materia. Tanto los gobernantes y servidores públicos como los gobernados pueden incurrir en este tipo de responsabilidad. Los segundos, en aspectos como el incumplimiento de regulaciones de un negocio; por ejemplo, un restaurante o una tienda; como en el incumplimiento de permisos en actividades reguladas, como las construcciones o remodelaciones. Los gobernantes y servidores públicos caen en responsabilidad administrativa cuando incumplen con sus obligaciones o no observan al pie de la letra los procesos administrativos. A nosotros nos interesa la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Este tipo de responsabilidad cobra especial relevancia cuando queremos observar tanto la impunidad de los actos de corrupción (Casar, 2015) que generan violaciones a los derechos humanos (Vázquez, 2018), como la impunidad de las violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes gubernamentales que pueden ser sancionadas tanto por la vía penal como por la vía administrativa.

Para este tipo de responsabilidad se diversifican los órganos que aplican la responsabilidad: la Secretaría de la Función Pública y las contralorías locales, la Auditoría Superior de la Federación, los tribunales federal y locales

de Justicia Administrativa, y prácticamente toda la administración pública federal y local donde se realizan trámites administrativos y que tienen capacidad de sanción. Mientras que en materia penal la principal sanción (mas no la única) es la privación legal de la libertad; en materia administrativa las sanciones pueden ser apercibimientos (privados y públicos), multas, clausuras, pérdida del trabajo (para los servidores públicos) e inhabilitaciones (para servidores públicos, personas y empresas contratistas).

Podemos identificar a la responsabilidad civil en el incumplimiento de obligaciones de contratos, de deudas o de pago de pensiones, por poner tres ejemplos, que no son exhaustivos. Un aspecto interesante que intersecta un tema de derechos humanos con la responsabilidad civil podría ser una demanda de daño moral por el dicho de algún periodista en el ya clásico conflicto de derechos entre la libertad de expresión y el derecho al honor. De tal forma que la responsabilidad civil sí puede estar relacionada con derechos humanos. De hecho, cuando se trata de conflictos familiares, se tienen las obligaciones de cuidar la vida libre de violencia de la mujer, dictar sentencias con perspectiva de género y tener siempre presente el bien superior de los niños y niñas. El espacio ordinario de este tipo de responsabilidad son los juzgados civiles, tanto locales como federales.

La responsabilidad laboral se refiere al incumplimiento de las obligaciones establecidas en la legislación de esta materia, tanto a cargo de los patrones como de los trabajadores. Aquí también hay derechos humanos, todos los derechos relacionados con el trabajo y la seguridad social. Los artículos 23, 24 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos desarrollan estos derechos, entre los cuales están: el derecho al trabajo y a su libre elección; a condiciones equitativas y satisfactorias del trabajo; a la protección contra el desempleo; a igual salario por trabajo igual; a una remuneración equitativa y satisfactoria; a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses; al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas; a un seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. El espacio de litigio de este tipo de responsabilidad son las juntas local y federal de Conciliación y Arbitraje.

Encontramos a la responsabilidad política en algunos mecanismos de *accountability* o rendición de cuentas, específicamente en dos: la *accountability* vertical y la *accountability* social. La primera se refiere al premio o castigo que recibe un gobernante en su intento por reelegirse, ya sea por persona o por

partido. Lo esperable es que aquellos políticos que cometen actos ilegales sean castigados —ya sea ellos o sus partidos— en las urnas (Vázquez, 2007, 2008 y 2009). Si el gobernante hizo un mal trabajo, pero no es castigado (el ciudadano vuelve a votar por él o por su partido), entonces no se actualiza la responsabilidad política. En cambio, la *accountability* social se refiere al uso de los recursos políticos de los movimientos sociales (marcha, mitin, ocupación, huelga) para oponerse a una decisión política vinculante que es contraria a sus intereses. Si el gobernante toma una decisión que vulnera a un movimiento social y éste no reacciona, no se activa la responsabilidad política vía *accountability* social. En este mismo marco tenemos la formación de una tendencia en la opinión pública a partir de una esfera pública deliberativa. Si un gobernante toma una decisión contraria a los intereses de la mayoría o de un grupo en situación de vulnerabilidad y no se activa una reacción crítica en los medios de comunicación, estamos frente a un acto de impunidad de la responsabilidad política vía *accountability* social.

Los tipos de responsabilidades que hemos desarrollado están relacionados y no son excluyentes. Una misma violación a derechos humanos puede desencadenar diferentes tipos de responsabilidad. Por ejemplo, un grupo de policías que hayan realizado una desaparición forzada pueden ser sancionados tanto en materia penal como administrativa, de derechos humanos y política. Las tres primeras son evidentes; la responsabilidad política se puede dar ya sea mediante la formación de una opinión pública contraria al gobierno del que forman parte esos policías, condenando la desaparición forzada y, por ende, generando un voto de castigo para ese gobierno en las siguientes elecciones. Si además el gobierno en turno emitió un boletín de prensa afirmando que las personas desaparecidas eran delincuentes peligrosos, se activa también la responsabilidad civil.

Figura 3
 TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN TORNO A UNA VIOLACIÓN DE DH



FUENTE: elaboración propia.

Considerando que uno de los principales objetivos del régimen democrático es controlar las decisiones políticas vinculantes del gobierno para evitar que vulneren los derechos de las personas, lo ideal en un régimen democrático es que todas las formas de responsabilidad funcionen. Lamentablemente esto no es así. Partimos del hecho de que la impunidad siempre existirá. Incluso el mejor equipo de investigadores tendrá algún caso sin resolver (“al mejor cazador se le va una liebre”), y, en ese caso, estaremos frente a la impunidad. En otras palabras, no existe la impunidad cero. Por ende, cuando se planifican políticas a partir de documentos como la Estrategia Nacional de Seguridad Pública o el Plan de Persecución Penal, lo que se determina es cuáles serán los principales objetivos de la política antiimpunidad en materia penal, en el caso de esos dos documentos.

Si bien es entendible que haya algún grado de impunidad, el problema es cuando pasamos al extremo contrario: la impunidad se mantiene en niveles muy altos, por arriba del 90%, por lo que uno de cada diez delitos queda impune; a la par que no sólo no funcionan los mecanismos de responsabilidad penal, sino que también es alto el nivel de impunidad en la responsabilidad administrativa, de derechos humanos y política, donde lo que impera es la ausencia de un Estado de derecho, la inoperancia de los mecanismos de protección de los derechos humanos. Este escenario se parece mucho a lo

que sucede en México; a esto lo he denominado la “democracia a la mexicana” (Vázquez 2016, 2018, 2018a y 2019).

Ya hemos avanzado en la conceptualización y clasificación de la impunidad, pero necesitamos dar un par de vueltas más. Andión (2012) nos propone algunas pautas o categorías analíticas que podemos utilizar para analizar a la impunidad; ella lo hace para mirar aquella impunidad que estructura la violencia contra las mujeres, y la palabra importante para nuestros fines es *estructura*. Estas pautas nos dan una idea inicial de los elementos que podemos considerar cuando la impunidad toma una forma estructural. ¿Será que toda la impunidad es estructural? No, cuando al cazador simplemente se le va la liebre, no es un problema estructural. Pero lamentablemente en muchos de los países de América Latina los altos niveles de impunidad nos invitan a pensar que se puede tratar de un problema estructural. Si bien Andión se refiere a la violencia contra las mujeres, estas categorías se pueden utilizar para pensar distintos tipos de impunidad:

- Deficiencias y vacíos en el marco normativo.
- Deficiencias en la aplicación del marco normativo a todos los niveles tanto del Poder Judicial como del Poder Ejecutivo.
- Fallas de las políticas, programas e instituciones existentes para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
- Fallas del sistema de procuración e impartición de justicia.
- Falta de información apropiada y falta de acceso a la información existente.
- Falta de acciones para atacar las causas estructurales que generan la violencia contra la mujer.

Cuando todo esto falla, lo esperable no es que las víctimas ejerzan su derecho a la verdad, que haya una investigación suficiente y que se sancione a los culpables; lo esperable es más bien que nada de eso suceda, porque la estructura político-gubernamental está conformada precisamente para que no suceda.

Vamos a la última vuelta de tuerca, los últimos criterios más sencillos que podemos utilizar para clasificar los diferentes estudios sobre impunidad. A esta investigación le interesa analizar cómo la impunidad sirve como contexto para que se generen violaciones a derechos humanos, por lo que nos concentraremos en la impunidad relacionada con dichas violaciones. En torno a los DH, se puede analizar la impunidad para la totalidad de los derechos —a fin de dar cuenta de un “ambiente institucional de impunidad”—, o para un derecho en particular, para mirar con más detalle

cómo opera la impunidad estructural, por ejemplo, del feminicidio (OCNF y CMDPDH, 2012); o del derecho a la vida libre de violencia de la mujer (Andión, 2012), de la prohibición de la tortura (Human Rights Watch, 1990; CEPAD, 2017), de la prohibición de la desaparición (Human Rights Watch, 1990, Open Society 2016 y 2018) en particular de niños y niñas (AAVV, 2017), del desplazamiento interno (CNDH, 2016; CMDPH, 2019), de los derechos políticos (Human Rights Watch, 1990); de la libertad de expresión (Human Rights Watch, 1990) o del uso clientelar o desvío de fondos de los planes sociales relacionados con diversos derechos económicos y sociales,¹⁹ por mencionar algunos.

Además de hacer un análisis de la impunidad por derecho, también se puede hacer un análisis por región, o por gobierno, a partir de ciertas características que resulten interesantes. Por ejemplo, en el caso de México, el andamiaje institucional que permite la impunidad de uno de los gobiernos locales más analizados ha sido el de Coahuila en la época de los gobernadores Moreira (2005-2017) (Open Society, 2016 y 2018; Aguayo, Sánchez, Pérez y Dayán, 2016; HRC, 2017; y Vázquez, 2019). Asimismo, es común que al terminar un periodo presidencial se realice un análisis de lo sucedido en materia de derechos, como podría ser el caso de la presidencia de Enrique Peña Nieto (Vázquez 2019a y 2020). También sería perfectamente esperable y entendible que lo llamativo para un análisis de impunidad sea mirar específicamente el tipo de violaciones cometidas por un órgano en particular, como podrían ser los militares (Suárez, 2017).

Resumiendo, entenderemos por impunidad la ausencia de sanción frente a la comisión de actos ilegales. A partir de lo desarrollado en las páginas anteriores, podemos clasificar los estudios que se han desarrollado en torno a la impunidad a partir de siete criterios:

- 1) Por tipo de responsabilidad: penal, de derechos humanos, administrativa, civil, laboral y política.
- 2) Por diseño estructural: impunidad estructural e impunidad no estructural (el cazador y la liebre).

¹⁹ El portal periodístico *Animal Político* ha hecho dos muy buenos reportajes de investigación sobre este punto: Las empresas fantasma de Veracruz y La estafa maestra. Graduados en desaparecer dinero público. En ambos casos no sólo se trata de desfalcos al presupuesto, sino de actos de corrupción que generan violaciones a derechos económicos y sociales. Para profundizar sobre la forma en que la corrupción genera violaciones a derechos humanos es útil Vázquez 2018. Ambos reportajes se pueden revisar en los siguientes portales: <https://www.animalpolitico.com/las-empresas-fantasma-de-veracruz/> y <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/> En la medida en que se trata de una amplia red criminal que incluye altos miembros gubernamentales, la red garantiza impunidad para todos sus miembros.

- 3) Por tipo de violación de derechos: violaciones en general, graves, sistémicas, y generalizadas.
- 4) Por tipo de derecho: prohibición de tortura, derecho a votar, derecho de acceso al agua, algún otro.
- 5) Por región (una entidad federativa, un territorio específico).
- 6) Por gobierno (un determinado gobernador o presidente).
- 7) Por órgano (un cuerpo policiaco, el ejército, la marina, los centros de reclusión, etcétera).

Cuidado. No es que haya distintos tipos de impunidad, lo que hay son distintos lentes para determinar una aproximación —y, en especial, una delimitación— al fenómeno de la impunidad, para acotar la impunidad que será analizada. De hecho, estos siete criterios no son excluyentes. Por ejemplo, cuando se decide analizar la impunidad en la comisión de las desapariciones cometidas en Coahuila en el periodo de los gobernadores Moreira, se está haciendo uso de tres criterios: por derecho, por región y por gobierno. Otro ejemplo, podemos elegir analizar la impunidad de la prohibición de la tortura. Actualmente en México las violaciones a ese derecho han sido declaradas como generalizadas por dos relatores de Naciones Unidas contra la tortura (Juan Méndez y Nils Melzer). No hay demasiadas dudas de que la impunidad que logran quienes cometen la tortura tiene una forma estructural, a la par que la comisión de tortura genera responsabilidad en cuatro áreas: penal, de derechos humanos, administrativa, y política. Finalmente, se podría analizar lo que sucede en el caso de la impunidad en la tortura en una entidad federativa, o en un órgano específico, como la tortura cometida por los marinos.

En este momento ya sabemos qué es la impunidad y cómo se clasifican los estudios sobre impunidad. Vamos a otro punto: ¿cómo podemos medir la impunidad?

IV. PRIMER TIPO DE MEDICIÓN. LA COMISIÓN DE DELITOS EN MÉXICO: LA CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR CON DATOS DE LA ENVIPE

Aquí comienzan las frustraciones. Acabamos de mencionar los distintos tipos de estudios sobre la impunidad (en especial en relación con las violaciones a derechos humanos), la riqueza analítica que hay en todos ellos; pero lamentablemente se tienen datos para medir especialmente la impunidad en materia

penal o, en el mejor de los casos, aspectos más genéricos de percepción del sistema de justicia. Se suele trabajar con tres tipos de mediciones:

- 1) Porcentaje que suponen el total de investigaciones o sentencias obtenidas con respecto a ciertos delitos cometidos.
- 2) Un índice sustentado en la percepción de la eficiencia del sistema de justicia.
- 3) Un índice construido a partir de las capacidades estatales, su funcionalidad y el respeto a los derechos humanos.

Veamos en qué consisten cada una de estas tres mediciones.

En la medida en que el grueso de los estudios se concentran en la responsabilidad penal, la medición más utilizada es el total de crímenes resueltos con respecto al total de crímenes cometidos. Esta medición tiene algunos problemas, y las discusiones al respecto son múltiples. El problema más evidente es que sólo nos permite mirar la impunidad relacionada con la responsabilidad penal, por lo que invisibiliza lo que sucede con los otros cinco tipos de responsabilidad (civil, laboral, administrativa, de derechos humanos y política).

Uno de los principales problemas que se tienen para medir la impunidad es la falta de datos. Esto cobra especial relevancia cuando se utiliza como unidad de análisis a las entidades federativas o a los municipios. Por ejemplo, supongamos que construiremos el indicador de impunidad más sencillo: total de sentencias condenatorias como porcentaje del total los delitos. Simplifiquemos aún más: no usaremos todos los delitos sino sólo uno: homicidios, ya que es donde se espera que haya la menor cifra negra. Si usamos como unidad de análisis a las entidades federativas, requeriremos:

- 1) Conocer el total de homicidios por cada entidad federativa. Aquí, por ejemplo, de acuerdo con Open Society (2016), la Procuraduría General de la República (PGR) emitió lineamientos que obligan a los funcionarios públicos a registrar información sobre averiguaciones, procesos judiciales y procedimientos legales relacionados en 2012. En la práctica —sigue Open Society—, aunque la PGR cuenta con registros de algunos crímenes federales, en términos reales se ha negado a proporcionar información sobre los resultados de las averiguaciones y los procesos judiciales en casos de homicidios; clasifica a éstos como “homicidios graves” y “homicidios no graves”, y antes de 2009 incluía los casos de homicidios en una categoría más amplia lla-

mada “lesiones, homicidio y violación grave,” lo que hace imposible conocer cuántas averiguaciones previas ha abierto por homicidios. Además, únicamente se proporciona información a partir de 2009. Aunado a ello, la PGR no tiene la capacidad de proporcionar información sobre el número de homicidios cometidos por funcionarios públicos ni tampoco sobre los resultados de los procesos judiciales de estos delitos (Open Society, 2016: 35).

Pese a lo anterior, afortunadamente el INEGI tiene distintos indicadores de homicidios que se pueden analizar a nivel subnacional, por lo que este dato puede resolverse.

- 2) Necesitaremos, además, el total de denuncias presentadas por homicidio en cada entidad federativa, cuántas de ellas se convirtieron en averiguaciones previas, en cuántas se obtuvieron acuerdos de sujeción a proceso y en cuáles se logró una sentencia definitiva condenatoria.
- 3) El problema no es sólo que se tendrían que tocar 33 puertas distintas, la de la federación y la de las 32 entidades federativas, sino que la construcción de los datos no necesariamente se llevó a cabo por medio de la misma metodología, por lo que no siempre sería comparable. Más aún, en realidad no se trataría sólo de 33 puertas, sino que sería necesario acercarse a las diferentes organizaciones gubernamentales relacionadas con la medición de la impunidad; por ejemplo, mirar la información tanto de las fiscalías como de los tribunales.

Un tercer problema que tienen este tipo de indicadores es que dan por hecho que sentenciar a personas por un delito es un avance contra la impunidad. En un sistema de justicia que funcionara respetando los derechos de acceso a la justicia y debido proceso, esto puede ser así. Sin embargo, en los sistemas de justicia donde la tortura es una práctica generalizada y, por ende, se tienen graves problemas de respeto al derecho de debido proceso, el hecho de que una persona sea sentenciada no necesariamente supone un avance al combate a la impunidad; de la misma forma que la liberación de un procesado no supone el mantenimiento de la impunidad, sino que podría ser precisamente todo lo contrario.

El cuarto problema-decisión-discusión es ¿qué crímenes se consideran?: todos, sólo algunos, cuáles. Normalmente se trabaja con el homicidio (por la baja tasa de cifra negra); pero ahí donde existen encuestas sistemáticas de victimización se puede trabajar con otro tipo de delitos. Esto es relevante, porque la tasa de impunidad puede variar dependiendo el tipo de crímenes.

Por ejemplo, la cifra negra en los delitos sexuales es mucho más alta, lo que también incrementa la impunidad en ese tipo de delitos.

El quinto problema-discusión nos lleva a contestar la siguiente pregunta: ¿a partir de qué momento consideramos el arranque de la medición: la comisión del hecho delictivo, la denuncia ante un órgano gubernamental, la apertura de una averiguación previa? La disputa se observa en el siguiente cuadro.

Figura 4
TRES MOMENTOS PARA CONTABILIZAR
LA IMPUNIDAD

Confianza en las instituciones de justicia	Eficacia de la procuración de justicia	Eficacia de la administración de justicia
Actos delictivos no denunciados	Actos delictivos denunciados	
	Acción del fiscal o MP	Acción de fiscales y jueces
	Momento 2 Denuncia	Momento 4 Emisión de sentencia

FUENTE: elaboración propia.

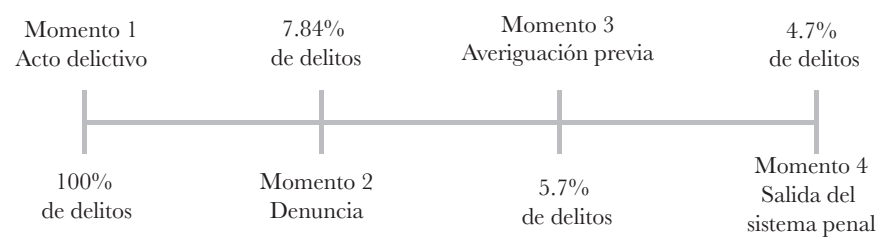
La elección del momento 1, 2 o 3 nos permite, por un lado, observar fenómenos diferentes y, por el otro, genera una variación de los porcentajes de la impunidad. En cuanto a la diferencia de los fenómenos observados, si miramos:

- De la comisión del delito (momento 1) a la ausencia de denuncia (momento 2), estaremos frente a la falta de confianza en las instituciones de justicia. Aquí se conforma la cifra negra.
- De la denuncia (momento 2) a la acción penal (momento 3), podremos observar la eficacia de los fiscales, a partir de su capacidad técnica de investigación y voluntad política para investigar.
- Del momento 3 (acción penal) al momento 4 (emisión de sentencia), daremos cuenta de la eficacia tanto de los fiscales en la construcción y presentación del caso como de los jueces en el análisis del mismo durante el proceso jurisdiccional.

Asimismo, si tomamos el primer punto de partida como válido (momento 1, comisión del delito), el universo de delitos en México —de acuerdo con las encuestas de Victimización (Envipe)— puede llegar hasta los 35

millones de delitos. En cambio, si tomamos el segundo punto de partida como válido —la existencia de una denuncia—, acotamos el universo de actos delictivos a no más de tres millones. Veamos lo que sucede, por ejemplo, en Aguascalientes en 2010 (Envipe-INEGI). Del 100% de los delitos, sólo el 7.84% fueron denunciados; sólo en el 5.7% se abrió una averiguación previa y sólo el 4.7% tuvo un resultado u opción de salida del sistema de justicia penal. Esta sería la lógica:

Figura 5
TRES MOMENTOS PARA CONTABILIZAR LA IMPUNIDAD
EN AGUASCALIENTES, 2010



FUENTE: elaboración propia.

La principal caída del 100% del universo de los delitos se da entre el primer y el segundo momento, entre la comisión del hecho delictivo y la denuncia.

Lo mejor es construir tres indicadores, manteniendo como principal indicador de impunidad la diferencia entre los delitos cometidos y las personas sentenciadas.

Cuadro 2
DISTINTOS TIPOS DE INDICADORES DE IMPUNIDAD
A PARTIR DE LOS DELITOS COMETIDOS

Proporción del total de personas sentenciadas respecto al	Total de hechos delictivos cometidos
	Total de hechos delictivos denunciados
	Total de personas sujetas a proceso

FUENTE: elaboración propia.

La construcción más completa de este tipo de indicadores la encontramos en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). Esta encuesta se ha levantado del 2011 (que da cuenta del 2010) al 2017 (que da cuenta del 2016), por lo que tenemos datos de siete años: 2010-2016. En específico, hay una serie de indicadores que nos permiten mirar la impunidad, los centrados en las víctimas del delito. La lógica es la siguiente: una vez que la persona encuestada afirma haber sido víctima del delito, se realizan una serie de preguntas relacionadas con la existencia o no de (INEGI, 2015):

- 1) Realización de la denuncia.
- 2) La experiencia de la víctima al denunciar, y los daños y costos de la victimización.
- 3) La apertura de una averiguación previa.
- 4) Qué sucedió con esa averiguación previa. Este último es el punto más importante para nosotros, ya que es el que nos permite cuantificar la impunidad. La respuesta a esta pregunta incluye las siguientes opciones: Se otorgó el perdón / Está en trámite / Recuperó sus bienes o hubo reparación del daño / Se puso al delincuente a disposición de un juez / No sucedió nada / Sucedió otra cosa / No sabe o no responde²⁰ (INEGI, 2015: 47). En la medida en que nos interesa observar la impunidad, optamos por recuperar las respuestas en donde el denunciante afirma que “No sucedió nada”. Con el objetivo de poder capturar todos los delitos cometidos (incluso aquellos donde no se presentó una denuncia), no pudimos tomar directamente las respuestas donde se afirma que no sucedió nada, sino que aglutinamos todas aquellas donde se afirma que sucedió algo distinto a “no sucedió nada”. Es decir, definimos la impunidad a partir de la no impunidad. De esta forma, el indicador puede tomar estas tres posibilidades:

Cuadro 3
DISTINTOS TIPOS DE INDICADORES DE IMPUNIDAD
A PARTIR DE LOS DELITOS COMETIDOS

Proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto al	Total de hechos delictivos cometidos
	Total de hechos delictivos denunciados
	Total de averiguaciones previas abiertas

FUENTE: elaboración propia.

²⁰ Las respuestas “No sabe / No responde” fueron enviadas a valores perdidos.

El problema es que con esta construcción las salidas del sistema penal son muy amplias o, en otras palabras, lo que sucedió puede ser: Se otorgó el perdón / Está en trámite / Recuperó sus bienes o hubo reparación del daño / Se puso al delincuente a disposición de un juez / Sucedió otra cosa. Es decir, lo que sucedió no necesariamente es una sentencia, y tampoco justicia.

En relación con la diferencia que puede haber entre un indicador y otro, dependiendo del momento que tomemos para considerar el universo de delitos, en la medida en que tenemos un filtro de avance de la investigación en materia penal que va del hecho delictivo a la averiguación previa, lo esperable es que:

- La impunidad más alta se observe cuando partimos del total de los delitos, ya que el universo es el más grande.
- La impunidad baje con respecto al indicador anterior cuando partimos del total de las denuncias, porque el universo es más acotado. Pero sea más alto con respecto al siguiente.
- La impunidad baje con respecto del indicador anterior cuando partimos del total de las averiguaciones previas, porque el universo es todavía más acotado.

Vale la pena mirar un ejemplo con una entidad federativa en un solo año:

Cuadro 4
EJEMPLO DE DIVERSAS MEDIDAS DE IMPUNIDAD

<i>Tipo de impunidad</i>	<i>Aguascalientes 2011</i>
Proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto del total de hechos delictivos.	3.3
Proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto del total de hechos delictivos denunciados.	21.7
Proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto del total de averiguaciones previas abiertas.	32.3

FUENTE: elaboración propia.

En la medida en que queremos dar cuenta de la impunidad, lo mejor es presentar este indicador de otra forma. Tal como está en el cuadro anterior, nos habla del total de delitos en donde sí ocurrió algo; pero ésa no es la impunidad. La impunidad es el total de delitos donde pasó algo distinto a “No sucedió nada”. Por eso, lo mejor es tomar el número 100 (por ciento de delitos en este caso) y restarle el 3.3, de tal forma que el 96.7 restante ya nos habla de la impunidad. Haremos lo mismo con los otros dos indicadores: la impunidad respecto del total de delitos denunciados y respecto del total de averiguaciones previas. De aquí en adelante, a esta cifra la llamaremos *impunidad*, ya sea del total de delitos, del total de denuncias o del total de averiguaciones previas abiertas.

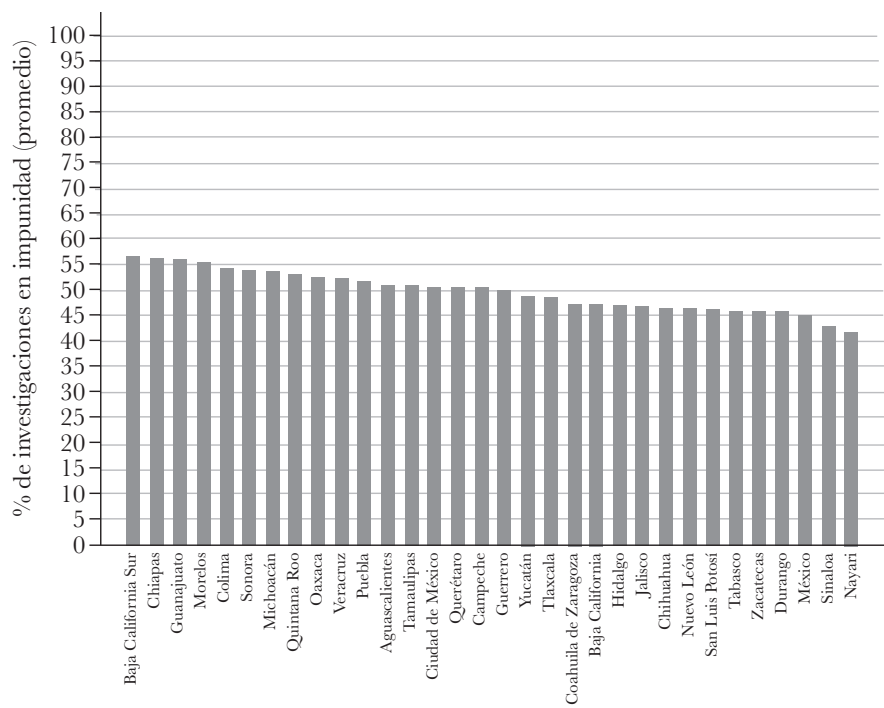
Cuadro 5
EJEMPLO DE DIVERSAS MEDIDAS DE IMPUNIDAD

<i>Tipo de impunidad</i>	<i>Aguascalientes 2011</i>
100 - Proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto del total de hechos delictivos.	96.7
100 - Proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto del total de hechos delictivos denunciados.	78.3
100 - Proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto del total de averiguaciones previas abiertas.	67.7

FUENTE: elaboración propia.

Veamos algunos datos de estos tres tipos de indicadores. Comencemos por el total de averiguaciones abiertas. Recordemos que lo que estamos mirando es la proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto del total de averiguaciones previas abiertas. Podemos decir que este es el indicador más benevolente con el estado, ya que es el que tiene el universo de delitos más acotado: las averiguaciones previas abiertas. Considerando el promedio de las mediciones entre 2010 y 2016, todas las entidades federativas se encuentran debajo del 60% de impunidad. La peor posicionada es Baja California Sur, con 56.7% de impunidad en promedio entre 2010 y 2016. La mejor posicionada es Nayarit, con 46.45%.

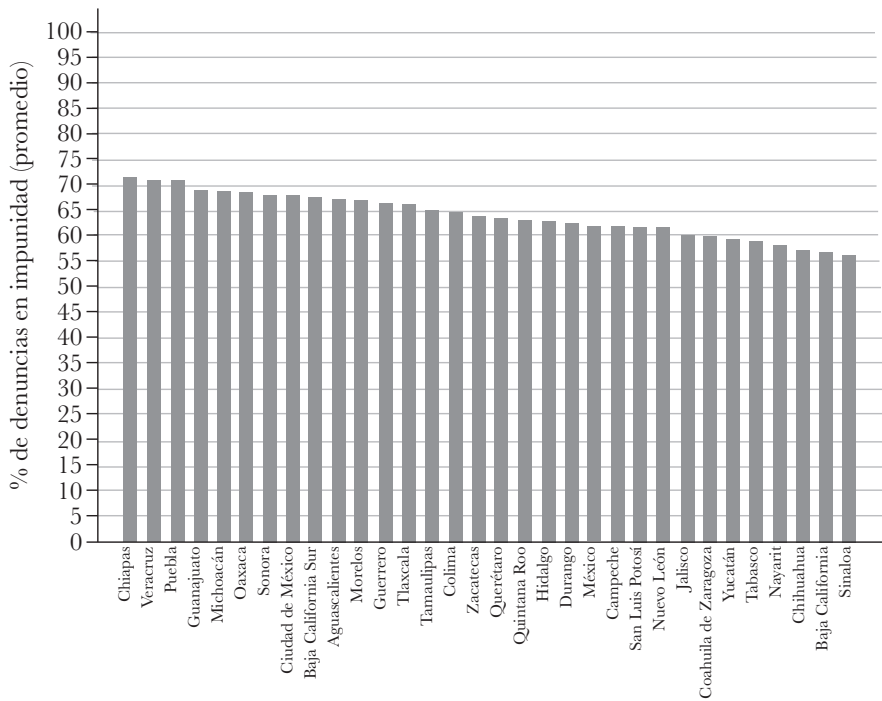
Gráfica 1
IMPUNIDAD RESPECTO DEL TOTAL DE AVERIGUACIONES
PREVIAS ABIERTAS, PROMEDIO 2010-2016



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envepe-INEGI.

Vayamos un paso atrás. Miremos ahora aquellos casos donde se realizó la denuncia, aunque no necesariamente se inició una investigación. Aquí observamos la proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto del total de hechos delictivos denunciados. Este es el indicador intermedio; lo esperable (que no siempre sucede) es que el Estado salga peor posicionado con respecto al indicador anterior, pero mejor con respecto al siguiente. De entrada, así es, mientras que cuando consideramos las averiguaciones previas abiertas, todas las entidades estaban por debajo del 56.7%, cuando miramos los hechos delictivos el techo aumenta a 72.3%, valor que corresponde a Chiapas. Y mientras que el piso estaba en 46.45% de impunidad, el piso está en 68.9% y corresponde a Sinaloa.

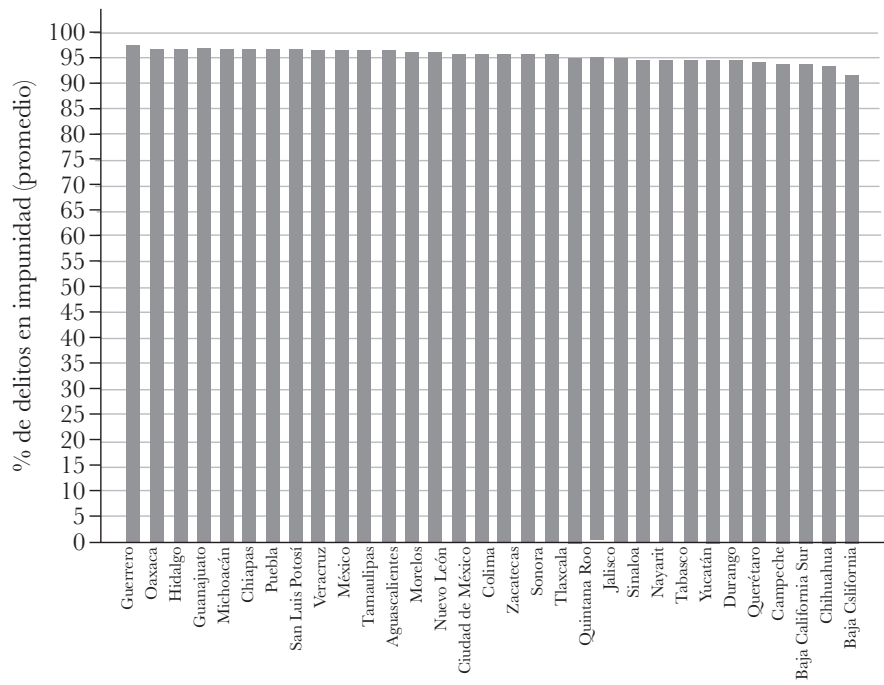
Gráfica 2
IMPUNIDAD RESPECTO DEL TOTAL DE DENUNCIAS,
PROMEDIO 2010-2016



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envepi-INEGI.

Finalmente, veamos lo que sucede con respecto a todos los delitos cometidos. Es decir, la proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a “No sucedió nada” respecto del total de hechos delictivos. Este es el indicador más duro para el estado, ya que, en la medida en que el universo es mayor, se espera que el porcentaje de impunidad sea más alto. Es así. Considerando el promedio entre 2010 y 2016, el techo está puesto por Guerrero, que obtuvo un 97.5% en promedio; mientras que el piso es establecido por Baja California, que saca un promedio de 51.9% de impunidad respecto del total de los delitos cometidos. Todas las entidades rebasan el 90% de impunidad en promedio en siete años, la distancia entre el primer y el último lugar es de 5.6 puntos porcentuales.

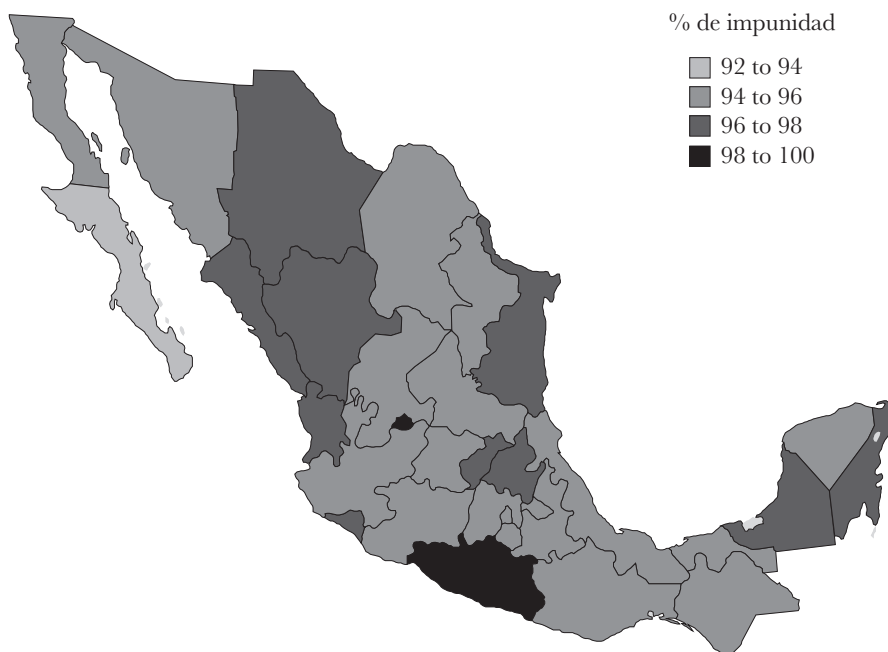
Gráfica 3
IMPUNIDAD RESPECTO DEL TOTAL DE HECHOS
DELICTIVOS, PROMEDIO 2010-2016



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe-INEGI.

Como se observa en el mapa que refleja los resultados de 2016, todas las entidades federativas se encuentran en un rango superior al 92% de impunidad en los hechos delictivos; es decir, de cada mil delitos, 920 quedan impunes, y sólo en 80 sucede algo, como otorgar el perdón, seguir en trámite, recuperar los bienes, lograr la reparación del daño, poner a disposición del juez a un detenido u otra cosa. El estado peor ubicado en 2016 es Guerrero, con 99.2% de impunidad, seguido de Aguascalientes, con 98.2%. En el siguiente rango (de 96 a 98% de impunidad) se encuentran el grueso de las entidades federativas. La mejor posicionada es Baja California Sur, con 92.6% de impunidad.

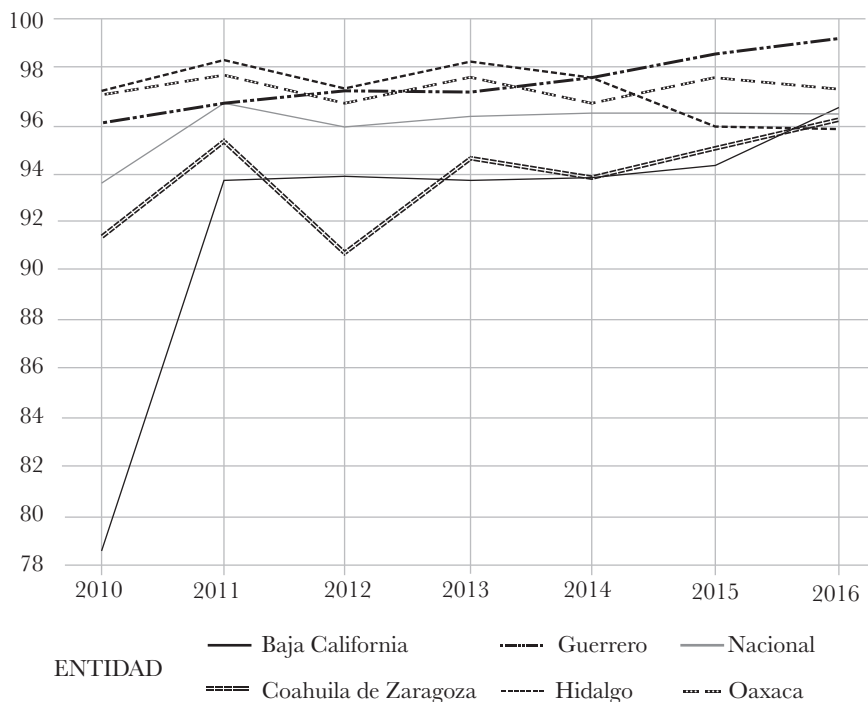
Mapa 1
 IMPUNIDAD RESPECTO DEL TOTAL DE HECHOS
 DELICTIVOS, 2016



FUENTE: Envipe-INEGI.

En el siguiente gráfico se observa lo sucedido a las cinco entidades mejor y peor posicionadas en materia de impunidad medida a partir de la totalidad de los hechos delictivos entre 2010 y 2016.

Gráfica 4
 VARIACIONES DE LA IMPUNIDAD (A PARTIR DEL TOTAL
 DE HECHOS DELICTIVOS) ENTRE 2010 Y 2016 PARA LAS CINCO
 MEJORES Y PEORES ENTIDADES FEDERATIVAS



FUENTE: elaboración propia.

Algunos de los puntos a destacar del gráfico son:

- En general, todas las entidades federativas —así como el promedio nacional— aumentan su nivel de impunidad entre 2010 y 2011.
- Baja California es el caso más grave entre 2010 y 2011, que pasó de 78.6% de impunidad a 93.6%. ¿Qué pasó en esos años? Una hipótesis interesante a desarrollar es si en esos años se capturó al sistema de justicia.
- Tanto el promedio nacional como casi todas las entidades federativas mejoran su impunidad de 2011 a 2012, salvo Guerrero y Baja California. De hecho, Guerrero mantiene su línea ascendente hasta 2013.
- En cambio, hay una relevante mejoría de Hidalgo, que incluso logra posicionarse por debajo del promedio nacional.

V. PRIMER TIPO DE MEDICIÓN. LA IMPUNIDAD DE LAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, 2011-2017

Uno de los aspectos más complicados en la elaboración de indicadores fue dar cuenta, con datos, de la impunidad en las violaciones a los derechos humanos. Esto no se debe a la opacidad de las cifras, sino a la abierta inexistencia de acciones gubernamentales. Solicitudes sobre investigación, detención y sanción a perpetradores de violaciones a derechos humanos terminaron con prácticamente ninguna averiguación previa y, por ende, ninguna sentencia al respecto. De esto ya daban cuenta diversos estudios que mencionan las cifras de la impunidad:

- En la comparecencia de México ante el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (2015) se observó que, frente a 25 mil casos a nivel federal, sólo habían sido consignadas 313 personas por el delito de desaparición forzada, a la par que existen trece sentencias condenatorias y, en días cercanos a la comparecencia, se condenó a un militar por ese delito.
- De estas trece sentencias, de acuerdo con Open Society (2016: 46), a excepción de una, todas corresponden a funcionarios de la policía, y al menos seis de los casos corresponden a desapariciones cometidas antes de 2006.
- Las estadísticas judiciales del INEGI no informan de sentencia alguna relativa a desapariciones forzadas en el fuero federal o común (Open Society, 2016: 46).
- De acuerdo con el informe del Relator Juan Méndez (2014), entre 2005 y 2013 la CNDH recibió 11,254 quejas por tortura,²¹ emitió 223 recomendaciones, y hasta el día de la presentación del informe no existía ninguna sentencia penal al respecto.
- De acuerdo con el informe preparado para la audiencia ante la CIDH sobre *Impunidad en violaciones a derechos humanos en México* (2017: 6), entre 2006 y abril de 2017, la CNDH emitió 144 recomenda-

²¹ Desde diversas instancias se ha documentado que las fuerzas de seguridad aún utilizan la tortura como mecanismo para obtener declaraciones autoinculpatórias. De hecho, el grueso de los casos de tortura suceden entre la detención y la puesta a disposición, en donde pueden pasar incluso más de veinticuatro horas. Es por esta razón, por lo generalizado de esta lógica que en México, de acuerdo con el informe 2014 de Amnistía Internacional, el 64% de las personas temen ser torturadas si son detenidas; sólo superado por Brasil, con el 80% (Díaz, 13/05/14).

ciones por este delito, referentes a 270 incidentes de tortura. Asimismo, entre 2006 y 2016 se registran 6,262 averiguaciones previas o carpetas de investigación a nivel estatal por tortura.²² A nivel federal, en el mismo periodo suman 2,941 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación por el delito de tortura. Sin embargo, entre 2006 y abril de 2014, solamente doce personas fueron consignadas por el delito de tortura.

- De acuerdo con Open Society (2016: 49), a finales de diciembre de 2014 se habían registrado 1,884 investigaciones penales de presuntos casos de tortura; la gran mayoría de estos (86 por ciento) se abrieron en 2014.
- En el sistema federal sólo se produjeron doce procesos judiciales entre 2006 y el final de 2013 (Open Society, 2016: 49).
- El Consejo de la Judicatura Federal sólo ha detectado siete sentencias por tortura desde 1991 hasta 2013 (Díaz, 13/05/14).
- A partir de abril de 2015 sólo se habían producido seis condenas federales por tortura relacionadas con casos posteriores al inicio de 2007 (Open Society, 2016: 49).
- El INEGI detectó cinco sentencias por tortura en dos entidades federativas entre 1965 y 2012 (Díaz, 13/05/14), mientras que Open Society (2016: 49) eleva a siete el número de sentencias por tortura en el fuero común desde principios de 2007 hasta 2012.
- En el sistema de justicia militar se reportaron quince investigaciones de tortura sin condenas (Open Society, 2016: 49).
- En 2012, el gobierno informó al Comité contra la Tortura de la ONU que desde 2005 se habían producido un total de 143 juicios por abuso de la autoridad, sesenta por uso indebido de cargos públicos y 305 por ejercicio no autorizado de la autoridad pública; se trata de cargos menores a los que suelen ser condenados los servidores públicos que cometen tortura (Open Society, 2016: 50).

Dar un seguimiento preciso de los datos de delitos en un estado federal es complicado; pero los problemas persistentes de la información de delitos en México deben entenderse en el contexto de la lógica política gubernamental: negación, simulación, corrupción e impunidad; lo que hemos desa-

²² Procuradurías Estatales. Solicitudes de información folios: 00006617; 00012317; 00016817; 0100013717; 00041717; 003982017; 00049117; 00014117; 0113000010617; 00023317; 00106017; 00025917; 00027417; 00199917; 00196/PJGJ/IP/2017; 00058917; 00384817; 00010517; 00049117; 00014117; 00027217; 00180317; 0037117; 00028217; 00063817; 00081217; 00072217; 00024317; 00033917; 00103817; 00046517; 00041317.

rollado como la democracia a la mexicana (2016, 2018, 2018a y 2019). En su conjunto, la retórica y la incapacidad de mejorar la recopilación de datos sugieren un motivo político. De hecho, como observa Open Society, “tal parece que los líderes de México tienen un mayor interés en ocultar la crisis de atrocidades que en terminarla” (Open Society, 2016: 112).

Pese a lo anterior, encontramos una fuente de información que puede ser útil: otra vez la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). Líneas arriba recuperamos los datos generales para mirar la impunidad a partir de esta encuesta. Además, en la encuesta se especifica un grupo de delitos por los cuales se pregunta a los encuestados: robo de vehículo, robo de casa habitación, robo o asalto en la calle o en transporte público, vandalismo, fraude bancario o al consumidor, extorsión, amenazas, lesiones, secuestro y secuestro exprés, delitos sexuales (hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación, violación), otro tipo de delitos (INEGI, 2015: 16-18).

Con base en estos distintos tipos de delitos, clasificamos las cifras a partir de cuatro derechos: los delitos relacionados con la integridad personal, la vida libre de violencia (delitos sexuales), la libertad y la propiedad.

Cuadro 6
CLASIFICACIÓN POR DERECHO DE LOS DELITOS
RECUPERADOS EN LA Envipe

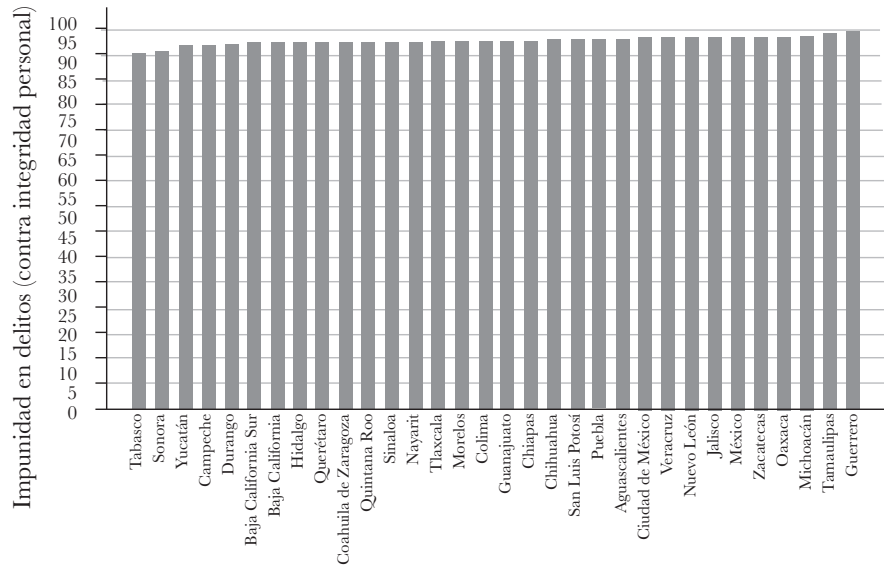
<i>Derecho</i>	<i>Delitos</i>
Integridad personal	Lesiones y amenazas
Vida libre de violencia	Hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación, violación
Libertad	Secuestro y secuestro exprés
Propiedad	Robo de vehículo, robo de casa habitación, robo o asalto en la calle o en transporte público, vandalismo, fraude bancario o al consumidor, y extorsión.

FUENTE: elaboración propia a partir de INEGI, 2015.

A partir de esta reorganización de los datos en cuatro rubros, aplicamos la misma tipología que utilizamos para observar la impunidad en general a cada uno de los delitos cometidos en cada uno de los cuatro derechos observados: delitos cometidos, denuncias presentadas, averiguaciones previas iniciadas.

Veamos algunos de los datos. Comencemos con los delitos cometidos en contra del derecho a la integridad personal. Las entidades con el mayor nivel de impunidad son Guerrero, Tamaulipas, Michoacán y Oaxaca. En el lado contrario están Tabasco, Sonora, Yucatán y Campeche.

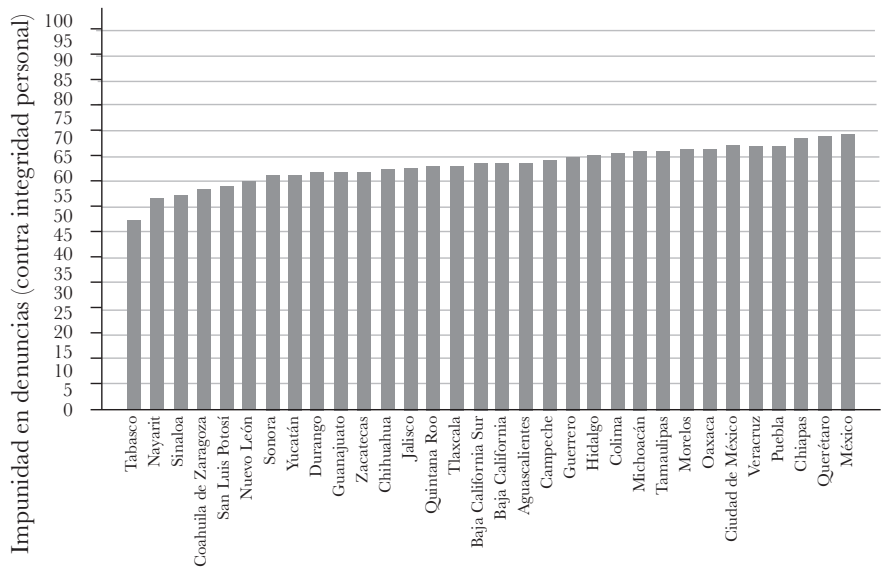
Gráfica 5
IMPUNIDAD RESPECTO A LOS DELITOS CONTRA EL DERECHO
A LA INTEGRIDAD PERSONAL A PARTIR DE LOS DELITOS
COMETIDOS, 2011-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

En el siguiente gráfico se observan los resultados para los delitos contra la integridad personal, pero ahora con respecto a las denuncias presentadas. Como es de esperarse, baja el nivel de impunidad de entre el 93 y el 99% a entre el 48 y 73%. Las entidades con el mayor nivel de impunidad son el Estado de México, Querétaro y Chiapas, y las que tienen el menor nivel de impunidad son Tabasco, Nayarit y Sinaloa.

Gráfica 6
IMPUNIDAD RESPECTO A LAS DENUNCIAS PRESENTADAS
CONTRA EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL A PARTIR
DE LOS DELITOS COMETIDOS, 2011-2017 (PROMEDIO)

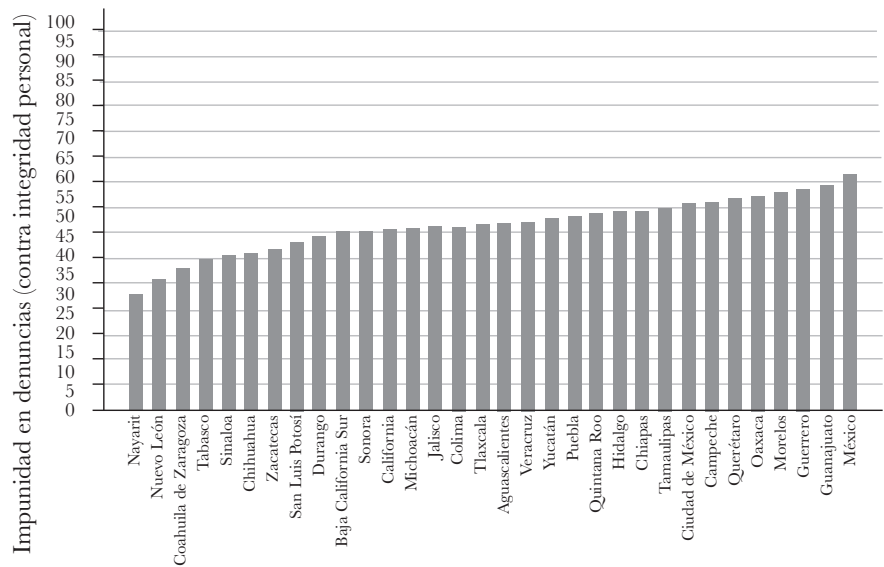


FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

Finalmente, cabe preguntarse qué paso en los casos donde sí se abrió una averiguación previa en un delito contra la integridad personal. Nuevamente baja el nivel de impunidad, que ahora se coloca entre 30 y 62%. El Estado de México repite como la entidad con mayor nivel de impunidad, seguido de Guanajuato, y regresa Guerrero a los peores lugares. En el lado contrario tenemos a Nayarit, Nuevo León y Coahuila.

Gráfica 7

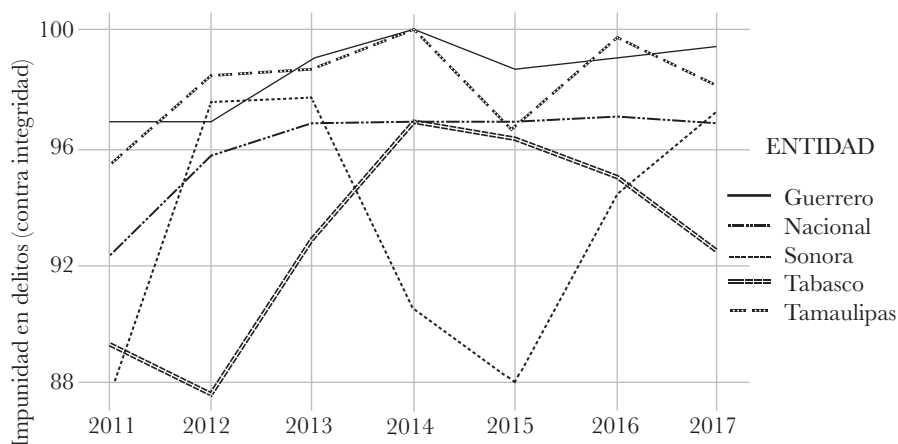
IMPUNIDAD RESPECTO A LAS AVERIGUACIONES PREVIAS
ABIERTAS CONTRA EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL
A PARTIR DE LOS DELITOS COMETIDOS, 2011-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

En las tres gráficas anteriores analizamos los promedios entre 2011 y 2017. Vale la pena mirar qué sucedió a lo largo del tiempo tanto en las entidades con mayor nivel de impunidad como en las de menor nivel de impunidad y cómo se movió el promedio nacional. Esto es lo que se presenta en la siguiente gráfica.

Gráfica 8
 IMPUNIDAD CON RESPECTO AL TOTAL DE DELITOS COMETIDOS
 CONTRA LA INTEGRIDAD PERSONAL PARA LAS DOS ENTIDADES MEJOR
 Y PEOR UBICADAS Y PARA EL PROMEDIO NACIONAL, 2011-2017



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

Lo que se observa es un crecimiento de la impunidad, que arranca precisamente en 2011, y en algunas entidades se prolonga hasta 2014. A partir de este año se observan mejoras sostenidas en Tabasco, pero erráticas para Sonora, Tamaulipas y Guerrero. El caso más grave es el de Sonora, cuyo aumento de la impunidad entre 2015 y 2017 lo llevan a rebasar el promedio nacional. Este promedio se mantiene estable después de 2013.

Considerando las tres mediciones de la impunidad en torno al derecho a la integridad personal, en el siguiente cuadro se muestran las entidades federativas que se encuentran en los últimos lugares (28-32) y en las cinco mejores posiciones (1-5). Vemos que Tabasco está bien posicionada en las tres mediciones. Son llamativos los casos de Coahuila y Sinaloa, que en la medición por delitos no aparecen entre las cinco mejor posicionadas; en cambio, sí repiten en denuncias y averiguaciones previas. Una hipótesis sería que la gente no confía en las instituciones de esas entidades y no denuncia (por eso es tan alta la impunidad); pero cuando se denuncia, se logra una opción de salida del sistema penal. Entre los peor posicionados repiten en al menos dos mediciones: Guerrero, Estado de México y Oaxaca.

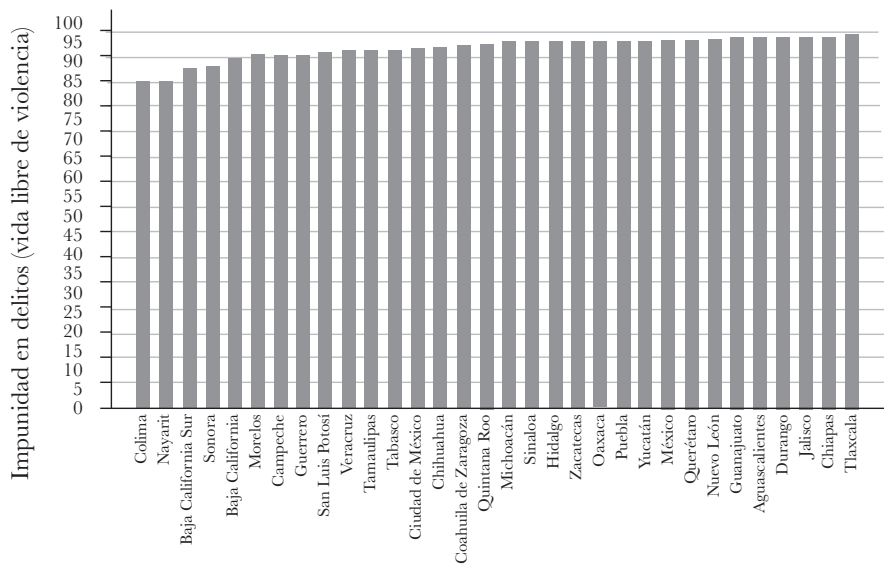
Cuadro 7
ENTIDADES MEJOR Y PEOR POSICIONADAS CON RESPECTO
A LAS TRES MEDICIONES DE LA IMPUNIDAD
EN INTEGRIDAD PERSONAL

	<i>Delitos</i>	<i>Denuncias</i>	<i>Averiguaciones previas</i>
Lugar 32	Guerrero	Estado de México	Estado de México
Lugar 31	Tamaulipas	Querétaro	Guanajuato
Lugar 30	Michoacán	Chiapas	Guerrero
Lugar 29	Oaxaca	Puebla	Morelos
Lugar 28	Zacatecas	Veracruz	Oaxaca
Lugar 1	Tabasco	Tabasco	Nayarit
Lugar 2	Sonora	Nayarit	Nuevo León
Lugar 3	Yucatán	Sinaloa	Coahuila
Lugar 4	Campeche	Coahuila	Tabasco
Lugar 5	Durango	San Luis Potosí	Sinaloa

FUENTE: elaboración propia.

Hagamos el mismo ejercicio con el derecho a la vida libre de violencia. Comencemos con los delitos cometidos contra este derecho. Aquí, las entidades con mayor nivel de impunidad son Tlaxcala, Chiapas y Jalisco. Mientras que las menos impunes son Colima, Nayarit y Baja California Sur.

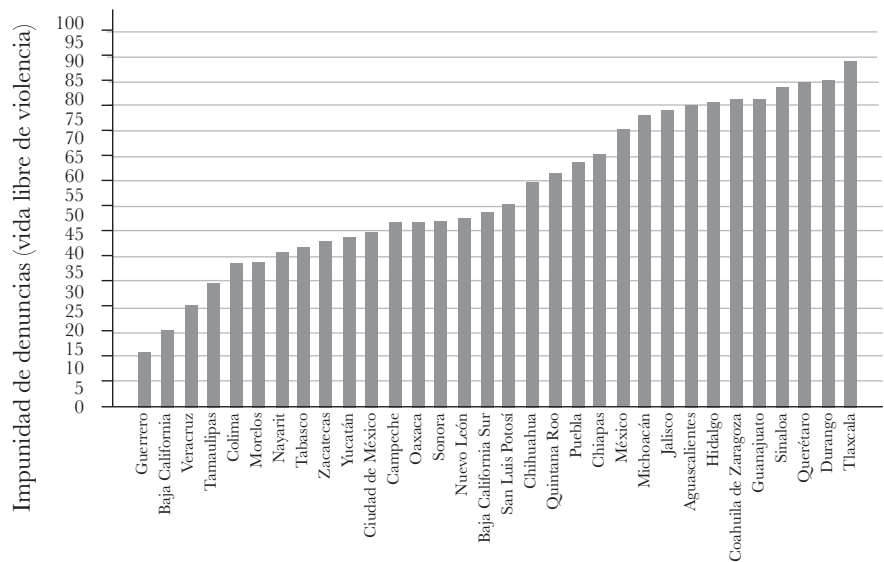
Gráfica 9
IMPUNIDAD RESPECTO AL DERECHO A LA VIDA LIBRE
DE VIOLENCIA A PARTIR DE LOS DELITOS COMETIDOS,
2011-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

Miremos ahora lo que sucede con el derecho a la vida libre de violencia respecto a las denuncias presentadas. Un aspecto muy llamativo es que crece la brecha entre la entidad con el menor y el mayor nivel de impunidad: de casi 15 a más de 90%. Una explicación hipotética de esto es que pueden existir entidades donde se presenten muy pocas denuncias (la cifra negra en este tipo de delitos es la más alta), y existe un seguimiento más puntual y mayor apoyo político a las denuncias que se presentan, por lo que se tienen mejores resultados. Entre las entidades mejor posicionadas aparecen Guerrero, Baja California, Veracruz y Tamaulipas. En cambio, pueden existir entidades donde se presente una mayor cantidad de denuncias, pero no haya actividad gubernamental para impulsar las investigaciones, como podría ser el caso de Tlaxcala, que es la entidad con el mayor nivel de impunidad, seguidos de Durango, Querétaro y Sinaloa.

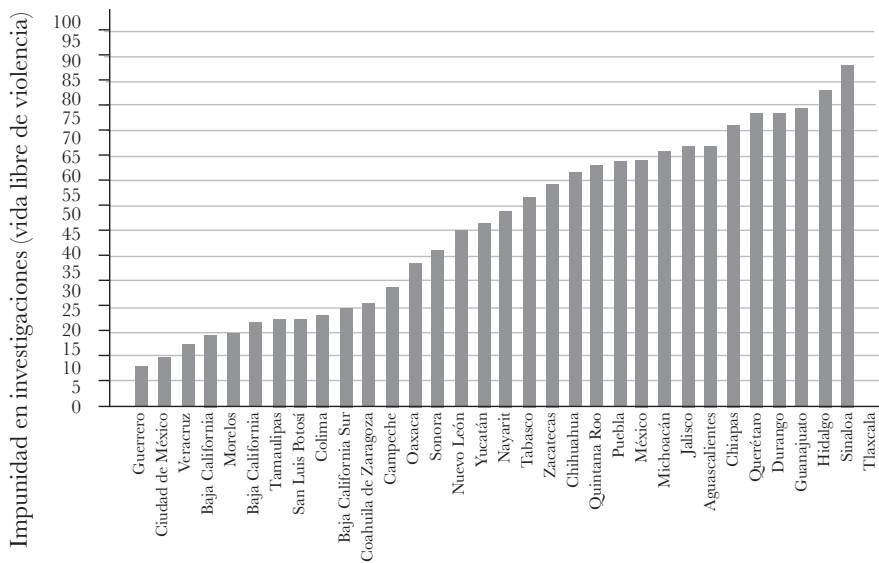
Gráfica 10
IMPUNIDAD RESPECTO AL DERECHO A LA VIDA LIBRE
DE VIOLENCIA A PARTIR DE LAS DENUNCIAS PRESENTADAS,
2011-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

Miremos lo que sucede con las averiguaciones previas sobre delitos contra el derecho a la vida libre de violencia. Se mantiene una alta brecha entre la entidad más y la menos impune, que va de 10% para el Estado de México (no consideramos Guerrero porque su resultado se debe a que tuvo cero averiguaciones previas reportadas) a 87% en Tlaxcala. Las entidades con el mayor nivel de impunidad son Tlaxcala, Sinaloa e Hidalgo. Las que tienen el menor son Ciudad de México, Veracruz y Morelos.

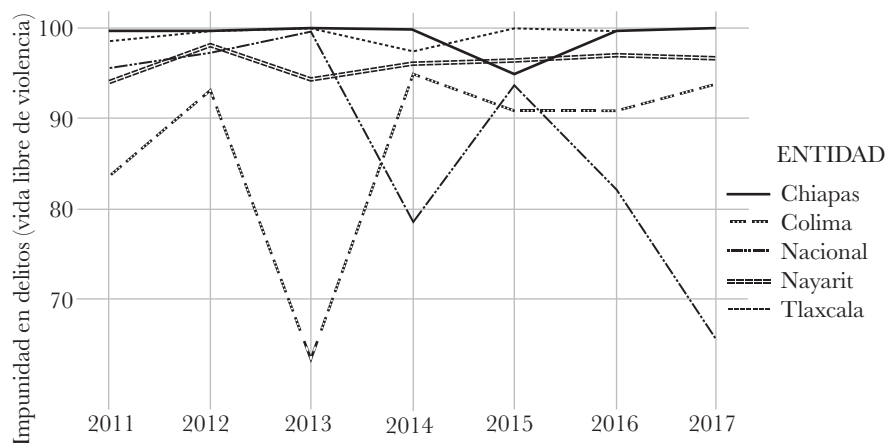
Gráfica 11
IMPUNIDAD RESPECTO AL DERECHO A LA VIDA LIBRE
DE VIOLENCIA A PARTIR DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS
INICIADAS, 2011-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

Finalmente, revisemos qué sucedió a lo largo del tiempo en las dos entidades que tienen el mayor (Tlaxcala y Chiapas) y menor (Nayarit y Colima) nivel de impunidad a partir de los delitos cometidos. El primer aspecto a subrayar es que el promedio nacional se mantiene estable entre 2013 y 2017. Lo mismo sucede con Tlaxcala, que siempre mantiene números de impunidad muy altos. En cambio, Nayarit, Colima y Chiapas tienen comportamientos erráticos. Los que tienen los cambios más profundos son Colima y Nayarit, con buenas noticias para Nayarit, que tiene un importante descenso en los últimos años, mientras que Colima tiene un crecimiento exponencial entre 2013 y 2014, que se mantiene en los años siguientes.

Gráfica 12
 IMPUNIDAD CON RESPECTO AL TOTAL DE DELITOS
 COMETIDOS CONTRA LA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA PARA LAS DOS
 ENTIDADES MEJOR Y PEOR UBICADAS Y PARA EL PROMEDIO
 NACIONAL, 2011-2017



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

Finalmente, revisemos si hay entidades federativas que repitan entre las mejor (1-5) y las peor posicionadas (28-32). Tlaxcala sobresale por ser la peor en cualquiera de las mediciones. Durango también repite dentro de las cinco peor posicionadas en las tres mediciones. Por el otro lado, dentro de las mejor posicionadas está Baja California, que aparece dentro de los cinco mejores puestos en las tres mediciones. En dos de las tres mediciones también repiten Colima, Tamaulipas y Veracruz.

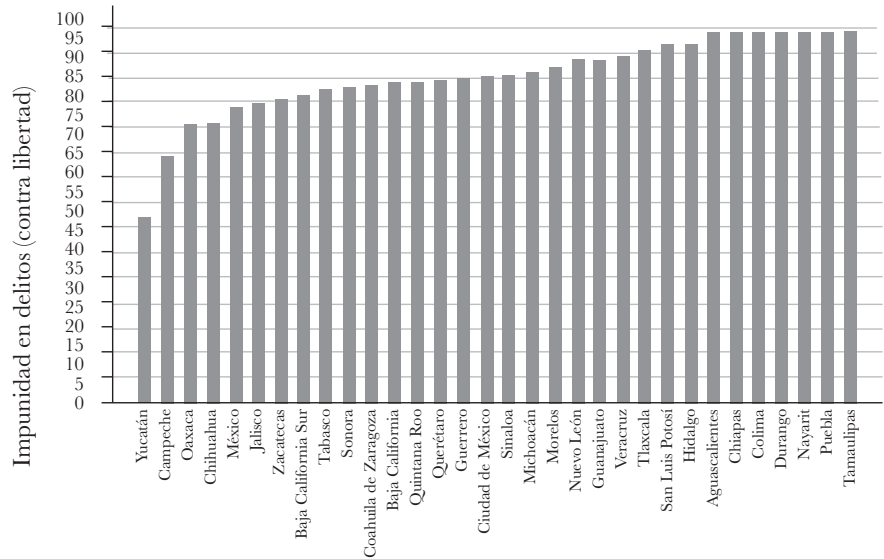
Cuadro 8
ENTIDADES FEDERATIVAS MEJOR Y PEOR POSICIONADAS EN TORN
A LA IMPUNIDAD DEL DERECHO A LA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

	<i>Delitos</i>	<i>Denuncias</i>	<i>Averiguaciones previas</i>
Lugar 32	Tlaxcala	Tlaxcala	Tlaxcala
Lugar 31	Chiapas	Durango	Sinaloa
Lugar 30	Jalisco	Querétaro	Hidalgo
Lugar 29	Durango	Sinaloa	Guanajuato
Lugar 28	Aguascalientes	Guanajuato	Durango
Lugar 1	Colima	Guerrero	Ciudad de México
Lugar 2	Nayarit	Baja California	Veracruz
Lugar 3	Baja California Sur	Veracruz	Morelos
Lugar 4	Sonora	Tamaulipas	Baja California
Lugar 5	Baja California	Colima	Tamaulipas

FUENTE: Elaboración propia.

Vayamos al tercer derecho que podemos analizar con los datos de la Envipe: la libertad personal. Este criterio está conformado por las víctimas que sufrieron secuestro y secuestro exprés. Llama la atención el caso de Yucatán, que tiene una muy baja tasa de impunidad del 50%, considerando que se trata de la totalidad de los delitos, que suele estar por encima del 90%. Le siguen Campeche, Oaxaca y Chihuahua. En el extremo contrario, las entidades federativas con el mayor nivel de impunidad son, con el 100%, Aguascalientes, Chiapas, Colima, Durango, Nayarit, Puebla y Tamaulipas.

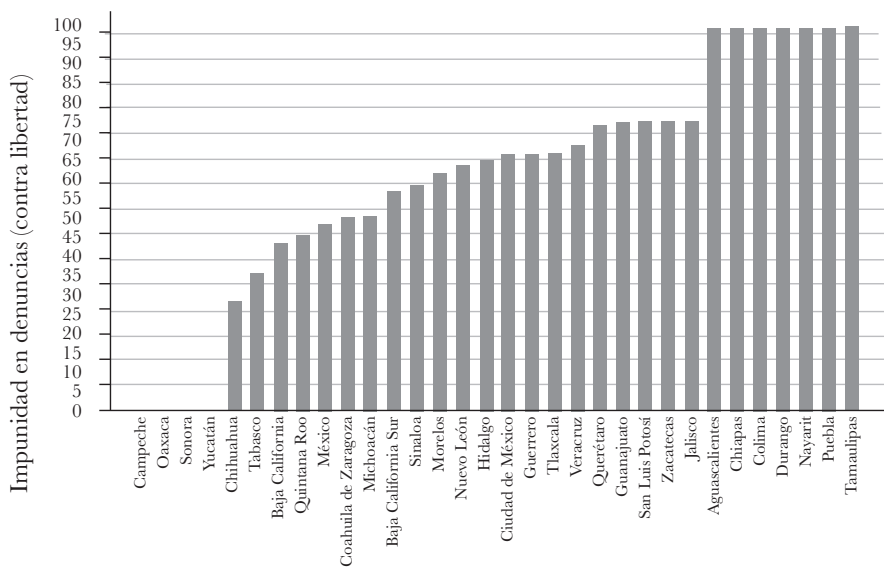
Gráfica 13
IMPUNIDAD RESPECTO AL DERECHO A LA LIBERTAD
PERSONAL A PARTIR DE LA TOTALIDAD DE LOS DELITOS
COMETIDOS, 2011-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

Con respecto a las denuncias presentadas sobre delitos contra la libertad personal, sobresale que entre 2011 y 2017 Campeche, Oaxaca, Sonora y Yucatán o reportan cero delitos, o las casillas están en blanco. Por ende, podemos considerar que las entidades federativas que tienen el más bajo nivel de impunidad son Chihuahua, Tabasco y Baja California. Mientras que las entidades que reportan el 100% de impunidad son Aguascalientes, Chiapas, Colima, Durango, Nayarit, Puebla y Tamaulipas. Esta aparición de entidades federativas en ceros (que se repite en las averiguaciones previas), y de entidades federativas con el 100% de impunidad (que también se repite en las averiguaciones previas) se debe a la existencia de pocas denuncias, de tal forma que, por ejemplo, si sólo se hizo una denuncia, y no se resolvió, en automático el indicador toma el valor de 100%.

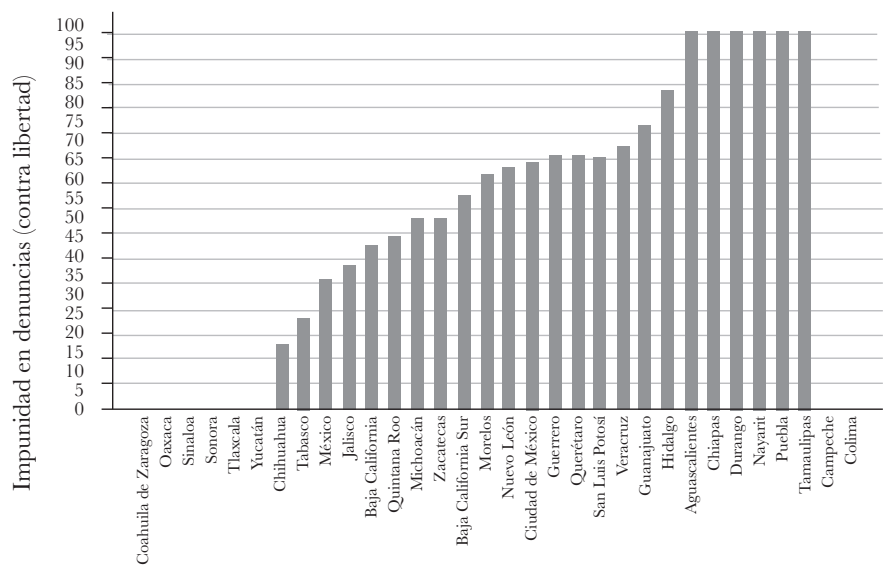
Gráfica 14
IMPUNIDAD RESPECTO AL DERECHO A LA LIBERTAD
PERSONAL A PARTIR DE LAS DENUNCIAS PRESENTADAS,
2011-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

Finalmente, tenemos la impunidad en los delitos contrarios a la libertad personal a partir de las averiguaciones previas. A Campeche, Oaxaca, Sonora y Yucatán, que aparecían desde el gráfico anterior en ceros o con espacios en blanco, se suman Coahuila, Sinaloa, Tlaxcala y Colima. Por el otro lado, se siguen manteniendo con un 100% de impunidad: Aguascalientes, Chiapas, Durango, Nayarit, Puebla y Tamaulipas.

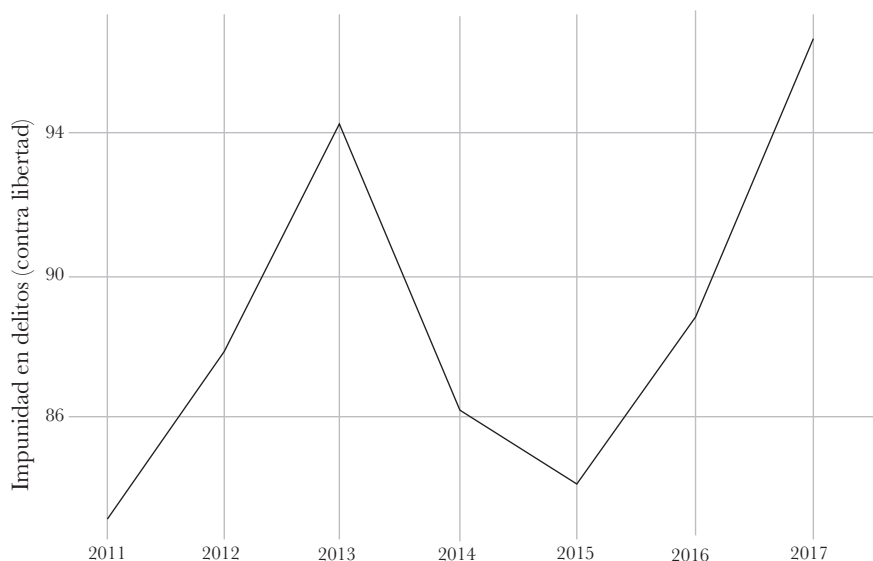
Gráfica 15
IMPUNIDAD RESPECTO AL DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL
A PARTIR DE LA TOTALIDAD DE LAS AVERIGUACIONES
PREVIAS ABIERTAS, 2011-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

La impunidad de delitos contra la libertad es la más irregular de las que hemos analizado. Hay entidades federativas que en un año presentan algunos delitos, y en los años siguientes ninguno. Esto tiene como consecuencia que haya un impacto tanto en la cantidad de denuncias que se interponen como en las averiguaciones previas que se investigan. Por ende, sólo miramos lo que sucede a lo largo del tiempo en el promedio nacional con respecto al total de delitos cometidos en contra de la libertad personal. La tendencia del promedio se ve impactado por esas variaciones con cambios bruscos en 2013 y en 2015. Lo que se observa en los últimos años es una tendencia creciente a la impunidad.

Gráfica 16
 IMPUNIDAD CON RESPECTO AL TOTAL DE DELITOS COMETIDOS
 CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL PARA LAS DOS ENTIDADES
 MEJOR Y PEOR UBICADAS Y PARA EL PROMEDIO NACIONAL,
 2011-2017



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envepe.

Finalmente, descontando las entidades que presentan espacios en cero, miramos cuáles son las entidades federativas que repiten en los mejores y peores lugares de la impunidad con respecto a la libertad personal. Lo llamativo en esta violación es que las peores son casi siempre, las peores, repiten —casi en sus mismos lugares de ubicación— Tamaulipas, como la peor posicionada en las tres mediciones, seguida de Puebla, Nayarit y Durango. Sólo hay un cambio entre Colima y Chiapas. En cambio, en las mejor posicionadas aparece en las tres mediciones Chihuahua, y el Estado de México. En dos de las tres mediciones repiten Baja California y Tabasco.

Cuadro 9

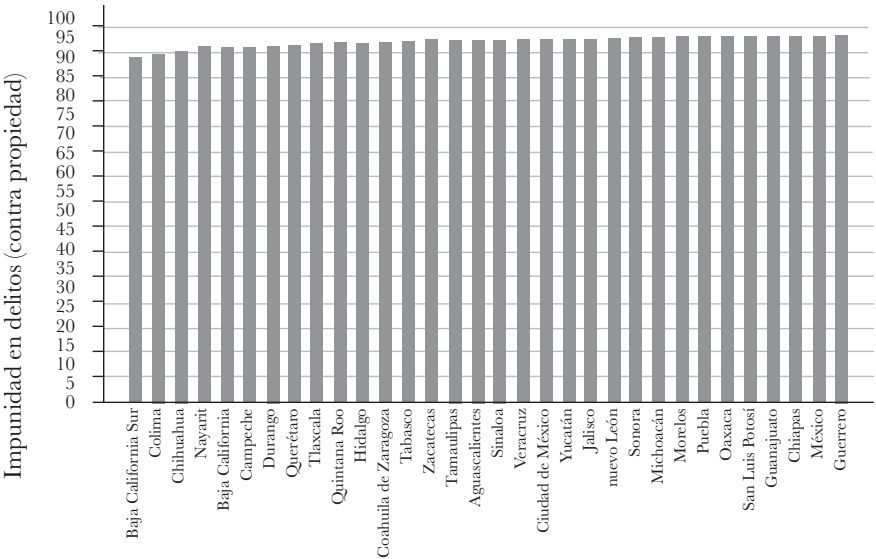
ENTIDADES FEDERATIVAS PEOR Y MEJOR POSICIONADAS
EN RELACIÓN CON LAS TRES MEDICIONES DE LA IMPUNIDAD
EN TORNO A LA LIBERTAD PERSONAL

	<i>Delitos</i>	<i>Denuncias</i>	<i>Averiguaciones previas</i>
Lugar 32	Tamaulipas	Tamaulipas	Tamaulipas
Lugar 31	Puebla	Puebla	Puebla
Lugar 30	Nayarit	Nayarit	Nayarit
Lugar 29	Durango	Durango	Durango
Lugar 28	Colima	Colima	Chiapas
Lugar 1	Yucatán	Chihuahua	Chihuahua
Lugar 2	Campeche	Tabasco	Tabasco
Lugar 3	Oaxaca	Baja California	Estado de México
Lugar 4	Chihuahua	Quintana Roo	Jalisco
Lugar 5	Estado de México	Estado de México	Baja California

FUENTE: elaboración propia.

Por último, tenemos los delitos contra el derecho a la propiedad, que son de los que más reportes tienen en la Envipe. Comencemos por el análisis de la impunidad a partir de la totalidad de los delitos cometidos contra la propiedad. En la medida en que aquí tenemos más datos, las tendencias se acercan a los valores esperados de acuerdo con la totalidad de los delitos. De entrada, no hay ninguna entidad con el 100% de los delitos impunes, y la impunidad va del 92 al 99%. Guerrero vuelve a ser la entidad más impune, seguida del Estado de México, Chiapas y Guanajuato. Las de menor impunidad son Baja California Sur, Colima y Chihuahua.

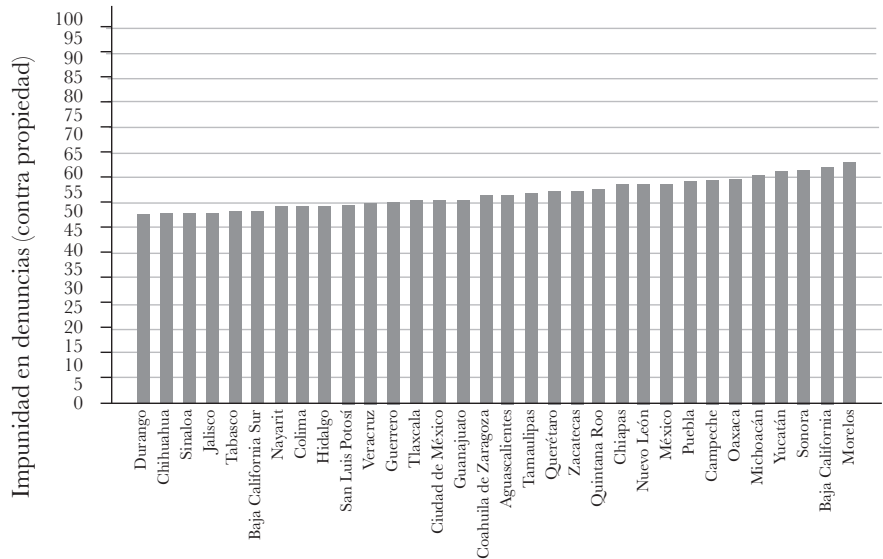
Gráfica 17
IMPUNIDAD RESPECTO AL DERECHO A LA PROPIEDAD
A PARTIR DE LA TOTALIDAD DE LOS HECHOS DELICTIVOS,
2011-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

Con respecto a las denuncias presentadas por la comisión de delitos en contra de la propiedad, la impunidad se mueve en un margen del 50 al 63%. Las entidades federativas que aparecen con mayor nivel de impunidad son Morelos, Baja California, Sonora y Yucatán. En el extremo contrario están Durango, Chihuahua, Sinaloa y Jalisco.

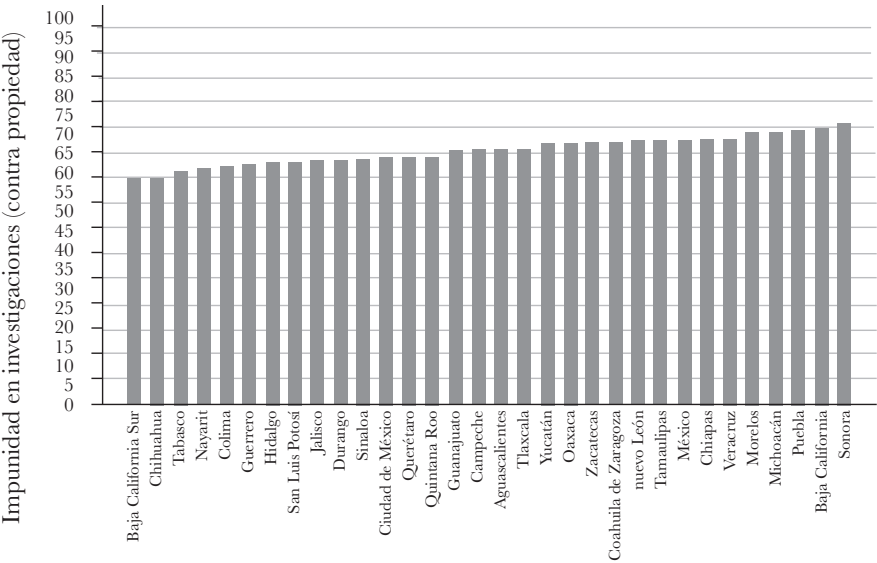
Gráfica 18
IMPUNIDAD RESPECTO AL DERECHO A LA PROPIEDAD
A PARTIR DE LA TOTALIDAD DE LAS DENUNCIAS,
2011-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

Finalmente, los niveles de impunidad de las averiguaciones previas iniciadas por delitos en contra del derecho a la propiedad van del 60 al 69%. Las entidades con el mayor nivel de impunidad son Sonora, Baja California, Puebla y Michoacán, mientras que las entidades con el menor nivel son Baja California Sur, Chihuahua, Tabasco, Nayarit y Colima.

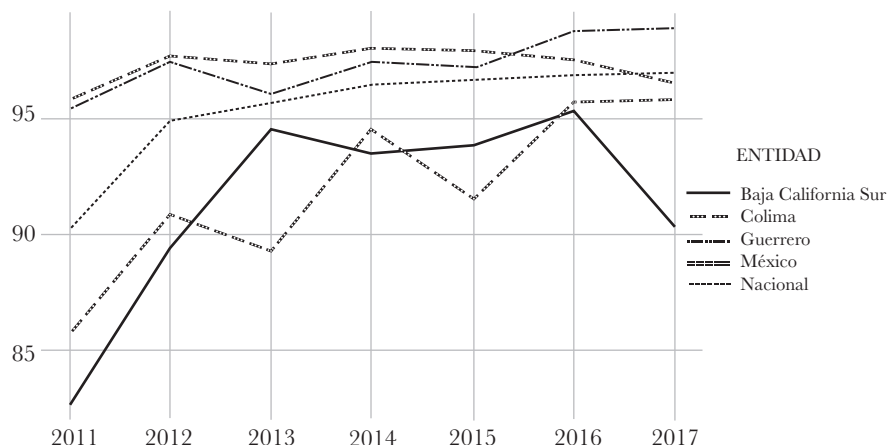
Gráfica 19
IMPUNIDAD RESPECTO AL DERECHO A LA PROPIEDAD
A PARTIR DE LA TOTALIDAD DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS,
2011-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

Miremos ahora las tendencias tanto de las dos entidades con el mayor nivel de impunidad con relación a la totalidad de delitos de propiedad como las dos de menor nivel y el promedio nacional. Lo más llamativo de las tendencias de tiempo es que en todos los casos se observa un crecimiento sostenido de la impunidad desde 2011 hasta 2017, salvo el Estado de México, que decrece en los últimos dos años, y Baja California Sur, que tiene una caída en el último año.

Gráfica 20
 IMPUNIDAD CON RESPECTO AL TOTAL DE DELITOS
 COMETIDOS CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL PARA LAS DOS
 ENTIDADES MEJOR Y PEOR UBICADAS Y PARA EL PROMEDIO
 NACIONAL, 2011-2017



FUENTE: elaboración propia con datos de la Envipe.

Miremos ahora si hay entidades que repiten dentro de las mejor y peor posicionadas en las tres mediciones de la impunidad del derecho a la propiedad. Dentro de las peor posicionadas hay cuatro que repiten en dos de las tres mediciones: Morelos, Baja California, Sonora y Michoacán. Lo llamativo de las entidades federativas peor posicionadas es que las cinco que se encuentran en los peores lugares con respecto al total de los delitos no repiten ni en las denuncias ni en las averiguaciones previas. La hipótesis es que hay un nivel de desconfianza en las instituciones de seguridad de esas entidades que prácticamente no se denuncia, por lo que esas entidades tienen mejores desempeños en denuncias y en averiguaciones previas. Dentro de las mejor posicionadas, Chihuahua aparece en las tres mediciones, y repiten en dos de las tres Baja California Sur, Colima, Nayarit, y Tabasco.

Cuadro 10

ENTIDADES FEDERATIVAS MEJOR Y PEOR POSICIONADAS
EN LAS TRES MEDICIONES DE LA IMPUNIDAD CON RELACIÓN
AL DERECHO DE PROPIEDAD

	<i>Delitos</i>	<i>Denuncias</i>	<i>Averiguaciones previas</i>
Lugar 32	Guerrero	Morelos	Sonora
Lugar 31	Estado de México	Baja California	Baja California
Lugar 30	Chiapas	Sonora	Puebla
Lugar 29	Guanajuato	Yucatán	Michoacán
Lugar 28	San Luis Potosí	Michoacán	Morelos
Lugar 1	Baja California Sur	Durango	Baja California Sur
Lugar 2	Colima	Chihuahua	Chihuahua
Lugar 3	Chihuahua	Sinaloa	Tabasco
Lugar 4	Nayarit	Jalisco	Nayarit
Lugar 5	Baja California	Tabasco	Colima

FUENTE: elaboración propia.

Nos dimos a la tarea de revisar cuáles son las mejores y peores entidades federativas en los cuatro derechos descritos (integridad personal, vida libre de violencia, libertad personal y propiedad) y a partir de los tres momentos de medición (delitos, denuncias y averiguaciones previas). En relación con los delitos, de los cuatro derechos analizados sólo Guerrero, Tamaulipas y Chiapas aparecen en dos de ellos dentro de los peor posicionados. Dentro de los mejor posicionados aparecen también en dos Sonora, Campeche, Colima, Nayarit, Baja California Sur, Baja California, Yucatán, y Chihuahua. Si se buscara continuar la investigación por medio de estudios de casos, sería relevante acercarse a esas entidades para mirar lo que está sucediendo.

En relación con las denuncias, entre los peor posicionados repiten en dos de los cuatro derechos: Querétaro, Puebla y Durango. En cambio, en las mejor posicionadas repiten Tabasco en tres de los cuatro derechos, Sinaloa y Baja California en dos. Si se buscara continuar la investigación con análisis de casos, los tres primeros serían interesantes, y, sin duda, mirar qué sucede en Tabasco. Finalmente, considerando las averiguaciones previas iniciadas, entre las entidades peor posicionadas están Guanajuato, Morelos, Durango y Puebla, en dos de los cuatro derechos analizados. Y en las mejor po-

sicionadas repiten Tabasco, en tres de los cuatro derechos, Nayarit, Baja California y Chihuahua en dos. Sin duda sería interesante mirar qué está sucediendo en Tabasco.

Cuadro 11
ENTIDADES FEDERATIVAS MEJOR Y PEOR POSICIONADAS
EN RELACIÓN CON LA IMPUNIDAD MEDIDA A PARTIR
DE LOS DELITOS EN CUATRO DERECHOS

	<i>Integridad personal</i>	<i>Vida libre de violencia</i>	<i>Libertad personal</i>	<i>Propiedad</i>
Lugar 32	Guerrero	Tlaxcala	Tamaulipas	Guerrero
Lugar 31	Tamaulipas	Chiapas	Puebla	Estado de México
Lugar 30	Michoacán	Jalisco	Nayarit	Chiapas
Lugar 29	Oaxaca	Durango	Durango	Guanajuato
Lugar 28	Zacatecas	Aguascalientes	Colima	San Luis Potosí
Lugar 1	Tabasco	Colima	Yucatán	Baja California Sur
Lugar 2	Sonora	Nayarit	Campeche	Colima
Lugar 3	Yucatán	Baja California Sur	Oaxaca	Chihuahua
Lugar 4	Campeche	Sonora	Chihuahua	Nayarit
Lugar 5	Durango	Baja California	Estado de México	Baja California

FUENTE: elaboración propia.

Cuadro 12

ENTIDADES FEDERATIVAS MEJOR Y PEOR POSICIONADAS
EN RELACIÓN CON LA IMPUNIDAD MEDIDA A PARTIR
DE LAS DENUNCIAS EN CUATRO DERECHOS

	<i>Integridad personal</i>	<i>Vida libre de violencia</i>	<i>Libertad personal</i>	<i>Propiedad</i>
Lugar 32	Estado de México	Tlaxcala	Tamaulipas	Morelos
Lugar 31	Querétaro	Durango	Puebla	Baja California
Lugar 30	Chiapas	Querétaro	Nayarit	Sonora
Lugar 29	Puebla	Sinaloa	Durango	Yucatán
Lugar 28	Veracruz	Guanajuato	Colima	Michoacán
Lugar 1	Tabasco	Guerrero	Chihuahua	Durango
Lugar 2	Nayarit	Baja California	Tabasco	Chihuahua
Lugar 3	Sinaloa	Veracruz	Baja California	Sinaloa
Lugar 4	Coahuila	Tamaulipas	Quintana Roo	Jalisco
Lugar 5	San Luis Potosí	Colima	Estado de México	Tabasco

FUENTE: elaboración propia.

Cuadro 13

ENTIDADES FEDERATIVAS MEJOR Y PEOR POSICIONADAS
EN RELACIÓN CON LA IMPUNIDAD MEDIDA A PARTIR
DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS EN CUATRO DERECHOS

	<i>Integridad personal</i>	<i>Vida libre de violencia</i>	<i>Libertad personal</i>	<i>Propiedad</i>
Lugar 32	Estado de México	Tlaxcala	Tamaulipas	Sonora
Lugar 31	Guanajuato	Sinaloa	Puebla	Baja California
Lugar 30	Guerrero	Hidalgo	Nayarit	Puebla
Lugar 29	Morelos	Guanajuato	Durango	Michoacán
Lugar 28	Oaxaca	Durango	Chiapas	Morelos

	<i>Integridad personal</i>	<i>Vida libre de violencia</i>	<i>Libertad personal</i>	<i>Propiedad</i>
Lugar 1	Nayarit	Ciudad de México	Chihuahua	Baja California Sur
Lugar 2	Nuevo León	Veracruz	Tabasco	Chihuahua
Lugar 3	Coahuila	Morelos	Estado de México	Tabasco
Lugar 4	Tabasco	Baja California	Jalisco	Nayarit
Lugar 5	Sinaloa	Tamaulipas	Baja California	Colima

FUENTE: elaboración propia.

VI. PRIMER TIPO DE MEDICIÓN. TASAS DE INVESTIGACIÓN Y DE SENTENCIAS POR HOMICIDIOS EN MÉXICO

Como mencionamos líneas arriba, uno de los delitos con los que se suele trabajar son los homicidios, ya que son los que presentan la menor cifra negra. A fin de tener más información para poder analizar la impunidad, construimos dos indicadores más para homicidios: un porcentaje de investigaciones y una tasa de sentencias por cada cien homicidios.

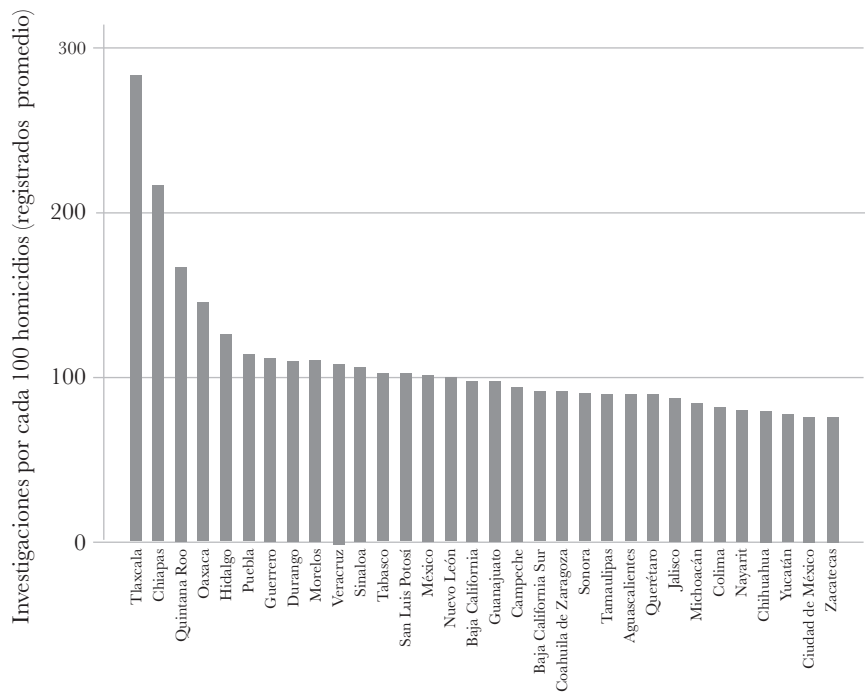
El porcentaje de homicidios investigados se conforma por dos fuentes, lo que le da más robustez. Por un lado, el total de homicidios registrados en la base de datos de mortalidad elaborada por el INEGI. Por el otro, el total de investigaciones abiertas por homicidio que son reportadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). En ambos casos se tienen datos para la serie 2000-2017.

En la medida en que los homicidios son un delito que se persigue de oficio, la expectativa es que en todos los homicidios se abra una investigación penal, independientemente de que se concluya con una sentencia. Lo esperable es que en cada entidad federativa el resultado sea 1, es decir, que por cada homicidio exista una investigación,²³ o, en otras palabras, que el 100% de los homicidios tengan averiguaciones previas o carpetas de investigación abiertas. ¿En qué sentido éste puede ser un indicador de impunidad? Porque ahí donde la autoridad no abra de oficio la carpeta correspondiente, es

²³ Puede suceder que en una sola investigación se reporten dos o más homicidios. Afortunadamente, la información está desagregada para poder analizar si cada homicidio tiene una investigación abierta pese a que ésta sea colectiva.

un hecho que no se realizará ninguna investigación, y el delito se mantendrá impune. En este sentido, también la cifra negra —los delitos que no son denunciados— se puede considerar un indicador de impunidad, pero con una diferencia relevante. En el caso de la cifra negra, la víctima del delito decide no denunciar. En cambio, en este porcentaje de investigaciones por homicidio claramente la autoridad gubernamental tuvo noticia del delito (el delito está registrado), pero no inició la averiguación previa pese a que tiene la obligación de hacerlo de oficio. En este caso se observa una causa de responsabilidad gubernamental. Veamos algunos resultados de la tasa de homicidios investigados por cada cien homicidios registrados.

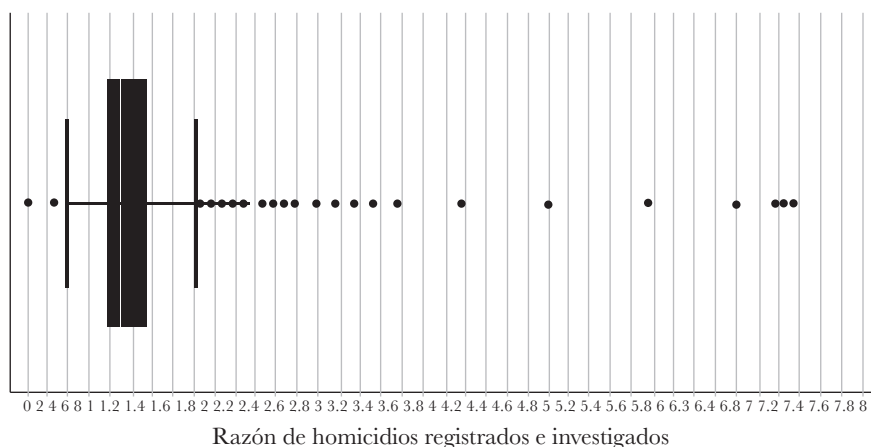
Gráfica 21
TASA DE HOMICIDIOS INVESTIGADOS POR CADA CIENT
HOMICIDIOS REGISTRADOS, 2000-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI y del CNSP.

Como mencionamos líneas arriba, la expectativa es que por cada cien homicidios registrados haya cien investigaciones abiertas. El principal problema con este indicador en el periodo analizado es que hay trece entidades federativas que rebasan este número; es decir, que tienen más investigaciones abiertas que homicidios registrados. Incluso casos como los de Tlaxcala y Chiapas nos hablan del doble o triple de investigaciones abiertas. ¿El INEGI está registrando homicidios de menos, el CNSP está registrando investigaciones de más o hay una brecha muy severa entre los homicidios registrados y las investigaciones iniciadas? Lo cierto es que este tipo de rebases sucede poco, como se observa en el siguiente cuadro. El grueso de las observaciones se encuentran alrededor del uno, y son pocas las observaciones que están por encima, consideradas *outliers*, aunque hay algunas que llegan hasta el 7.4.

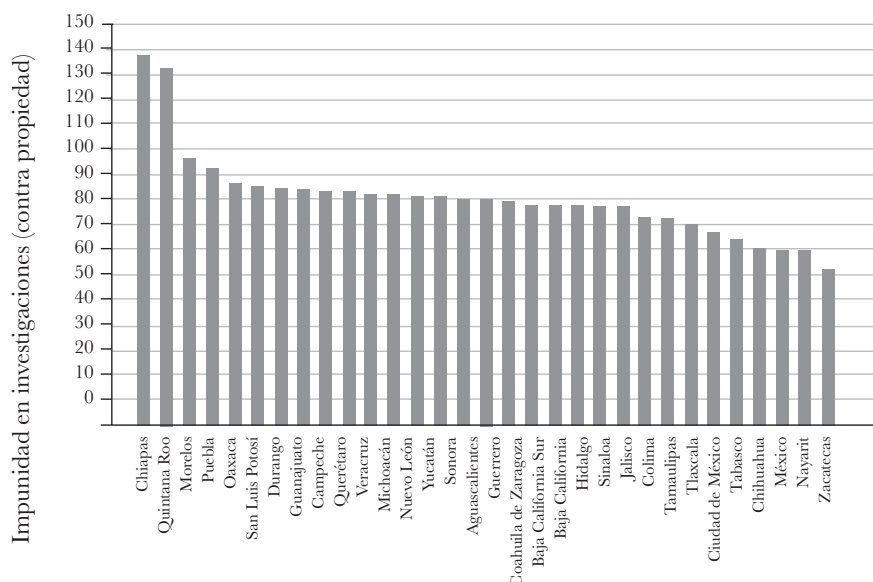
Gráfica 22
 RAZÓN DE HOMICIDIOS DE 2000 A 2016



FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI y del CNSP.

El grueso de los registros anormales se encuentra en los primeros años de la información, por lo que tomamos la serie del 2008 al 2017, lo que mejora la calidad de los datos, como se observa en el siguiente gráfico.

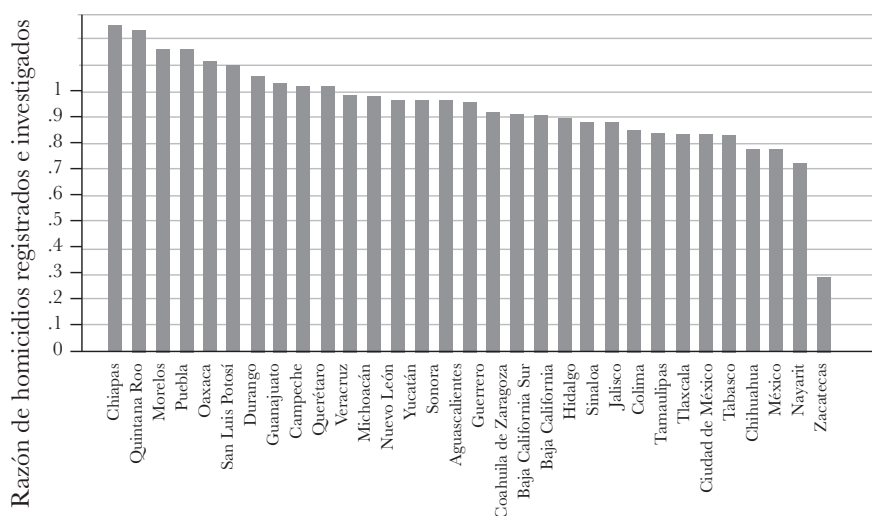
Gráfica 23
 TASA DE HOMICIDIOS INVESTIGADOS POR CADA CIENTO
 HOMICIDIOS REGISTRADOS, 2008-2017 (PROMEDIO)



FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI y del CNSP.

Pasamos de trece entidades que rebasan las cien investigaciones abiertas por cada cien homicidios a sólo tres: Chiapas, Quintana Roo y Morelos. Además, ninguna de ellas llega al doscientos o al 300% de investigaciones abiertas respecto a los homicidios registrados, como sucedió en el periodo 2000-2007. Será más certero trabajar con esta tasa de investigaciones abiertas por cada cien homicidios para el periodo 2008-2017. Demos una mirada a lo que sucedió con este indicador durante 2016.

Gráfica 24
 RAZÓN DE HOMICIDIOS REGISTRADOS E INVESTIGADOS, 2016



FUENTE: elaboración propia.

En la gráfica se observa que la entidad federativa mejor posicionada es Durango, que se encuentra por arriba del uno, es decir, se abrieron más investigaciones por homicidio que el número total de homicidios registrados. Lo mismo sucede con Oaxaca, Nuevo León y Baja California, aunque estas dos últimas se aproximan más al número esperado: 1. En los peores lugares está Nayarit, con 0.26 (es decir, de cada cien homicidios registrados sólo se abrieron veintiseis averiguaciones previas), seguida de Tabasco, Chihuahua e Hidalgo, que se encuentran entre el .6 y el .7.

Hasta aquí la tasa de investigaciones. Miremos ahora la tasa de sentencias por cada cien homicidios registrados. Igual que la tasa de investigaciones, la de sentencias proviene de dos fuentes. Los datos de mortalidad del INEGI y el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal desarrollado por el mismo Instituto. En específico, el Censo cuenta con dos indicadores que son interesantes:

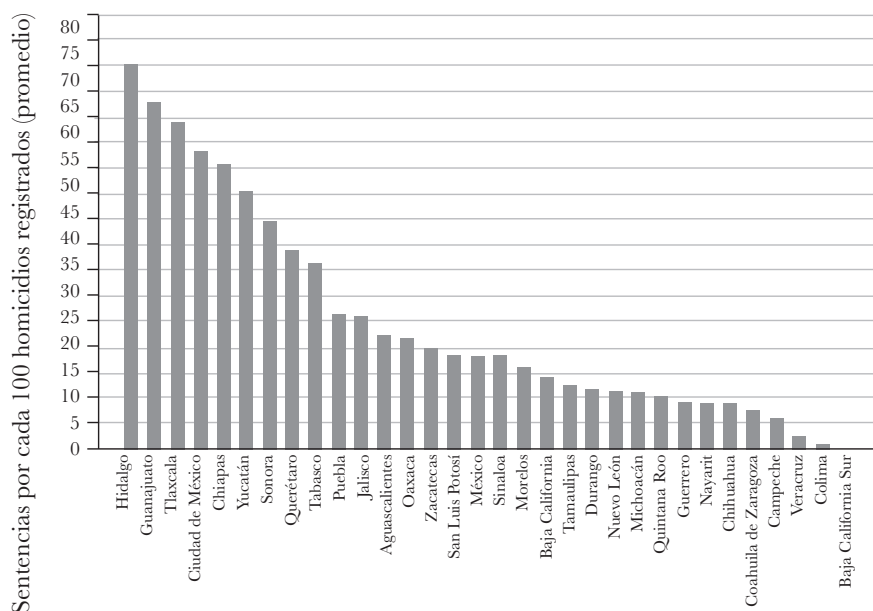
- Casos de homicidio doloso cerrados en primera instancia (2010-2016).
- Casos de desaparición forzada cerrados en primera instancia (2014-2016).

En las sentencias de desaparición son preponderantes los ceros y los vacíos de información. No se reporta ni una sola sentencia en ninguna entidad federativa, lo que de suyo ya es un indicador de impunidad que no sirve para construir modelos estadísticos, por no ser una variable, sino una constante. Esto está en línea con lo que reporta Open Society, y que desarrollamos arriba, pese a que se han registrado cientos de miles de desapariciones, incluyendo en muchos casos presuntas y bien documentadas desapariciones forzadas perpetradas por el ejército federal, y los distintos cuerpos policíacos, de 313 investigaciones federales se han emitido sólo trece condenas por desaparición forzada. No fue hasta agosto de 2015 cuando un tribunal condenó a un soldado por este crimen²⁴ (Open Society, 2016: 166).

Se tiene más información de las sentencias de primera instancia en los casos de homicidios, lo que nos permitirá conformar la tasa de sentencias por cada cien homicidios. En la siguiente gráfica se presentan los resultados para el periodo 2010-2016.

²⁴ Reproduzco de forma íntegra el pie de página de la publicación de Open Society sobre esta información: en enero de 2015, el gobierno mexicano informó al Comité sobre Desapariciones Forzadas de la ONU que hasta esa fecha se habían producido trece condenas por desapariciones forzadas en México y 313 procesamientos. Consulte: Actas resumidas de la 8.ª sesión del Comité sobre Desapariciones Forzadas de la ONU, documento CED/C/SR.120, párr. 7, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2FC%2FSR.120&Lang=en. En abril de 2014, México había informado al Comité que se habían producido seis condenas correspondientes a desapariciones forzadas, y que todas se encontraban relacionadas con acontecimientos anteriores a 2006. Consulte: Informe de México al Comité de Desapariciones Forzadas, CED/C/MEX/1, párr. 164, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2f1&Lang=en. Tal como se describe a continuación, después del dato reportado por el gobierno en enero, se produjo una nueva condena en agosto de 2015. Es posible que se hayan producido nuevas condenas de funcionarios de la policía por el delito de desaparición forzada entre enero y agosto de 2015, sin embargo, *Open Society Justice Initiative* no ha podido encontrar informes sobre condenas en este periodo.

Gráfica 25
 SENTENCIAS OBTENIDAS POR CADA CIENTO HOMICIDIOS
 REGISTRADOS, 2010-2016



FUENTE: elaboración propia.

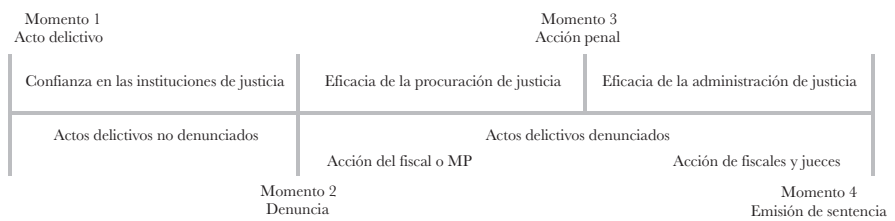
La entidad federativa mejor posicionada es Hidalgo, con 75 sentencias obtenidas por cada cien homicidios. El peor pareciera ser Baja California Sur; pero el problema es que de los siete años de medición (2010-2016), sólo dieron datos para 2015 y 2016, ambos con ceros. Le sigue Colima, que sólo tiene datos en tres años, en todos los casos cero, y Veracruz, que tiene datos para cuatro de los siete años, en todos los casos entre 0 y 1. De hecho, de acuerdo con Open Society, los asesinatos dolosos reportados entre 2007 y 2012 superan en más de cinco a uno a las sentencias judiciales por homicidio, a nivel nacional (Open Society, 2016: 166).

Hay una diferencia relevante entre la tasa de investigaciones y la tasa de sentencias, que se verá con más claridad en el capítulo donde se analiza la relación entre estos indicadores de impunidad y las violaciones a los derechos humanos. Si bien la expectativa es que a cada homicidio recaiga una investigación (averiguación previa o carpeta de investigación), lo cierto es que este es un esfuerzo mínimo de la entidad gubernamental. Se puede abrir el expediente, pero no realizar ninguna otra acción de investigación.

Por ejemplo, de acuerdo con Open Society, los fiscales federales imputaron cargos únicamente en el 16 por ciento de los casos de asesinato que abrieron entre 2009 y julio de 2015 (Open Society, 2016: 166).

En cambio, la emisión de una sentencia supone más acciones a cargo del gobierno: más actividades de investigación, el desarrollo de todo un juicio y la obtención de una sentencia condenatoria. Si bien ambos son indicadores de impunidad, la tasa de sentencias nos da cuenta de más trabajo gubernamental que la tasa de investigaciones, en los términos analizados en los distintos momentos para determinar a partir de cuándo medimos la impunidad.

Figura 6
TRES MOMENTOS PARA CONTABILIZAR LA IMPUNIDAD



FUENTE: elaboración propia.

De acuerdo con Open Society, los jueces de primera instancia, tanto del fuero federal como del fuero común, prácticamente no han decidido casos relacionados con crímenes atroces, porque los fiscales han llevado muy pocos casos a sus cortes, especialmente si se trata de presuntos autores estatales. La mayor interacción que han tenido los jueces con los crímenes atroces corresponde a los casos de tortura, no porque los fiscales estén procesando estos casos judicialmente, sino por aquellos imputados que llegan a los tribunales y fueron víctimas de tortura como parte de las “averiguaciones”. Lamentablemente, el Consejo de la Judicatura Federal, facultado para supervisar al Poder Judicial, no cuenta con registro alguno acerca de la frecuencia con que los jueces federales han ordenado a los fiscales a investigar casos de tortura (Open Society, 2016: 153).

VII. ESTOS PRIMEROS CINCO INDICADORES
DE IMPUNIDAD ¿NOS HABLAN DE LO MISMO?

En resumen, contamos con los siguientes indicadores de impunidad contruidos a partir del primer tipo de medición (los delitos cometidos):

- 1) Impunidad medida a partir del total de averiguaciones previas (Envipe-INEGI), 2010-2016.
- 2) Impunidad medida a partir del total de denuncias (Envipe-INEGI), 2010-2016.
- 3) Impunidad medida a partir del total de hechos delictivos (Envipe-INEGI), 2010-2016.
- 4) Tasa de investigaciones (CNSP) por cada cien homicidios registrados (Mortalidad-INEGI), 2008-2017.
- 5) Tasa de sentencias en primera instancia (CNIJE-INEGI) por cada cien homicidios registrados (Mortalidad-INEGI), 2010-2016.

En los indicadores de impunidad calculados a partir de la averiguación previa y la denuncia de delitos es esperable que las entidades federativas que están en los primeros y últimos lugares sean, más o menos, los mismos. En cambio, puede suceder que haya variaciones más relevantes cuando se considera la medición a partir del hecho delictivo, ya que la confianza en las instituciones y, por ende, la decisión sobre la realización (o no) de la denuncia, puede variar mucho de una entidad federativa a otra.

En el siguiente cuadro se observa que Chiapas y Guanajuato repiten entre los cinco peor posicionados en las dos primeras columnas (Guanajuato está en las tres). Mientras que Nayarit y Sinaloa repiten dentro de las cinco mejor posicionadas en las dos primeras columnas. Respecto del resto de las entidades federativas ubicadas entre las mejor y las peor posicionadas en las dos primeras columnas, no se observa una modificación llamativa. En cambio, esto sí se observa en el caso de Baja California Sur cuando sumamos la tercera columna. Esta entidad pasa de ser la peor ubicada en impunidad cuando se le mide a partir de las averiguaciones previas, a posicionarse como la cuarta mejor cuando consideramos los hechos delictivos. Lo que nos diría este movimiento es que en Baja California Sur sí se confía en las instituciones, por lo que se presentan muchas denuncias; pero es poco lo que las organizaciones gubernamentales hacen al respecto. Esto se corrobora cuando se observa que en 2010 en dicha entidad se denunciaban 28.08% de los delitos (de los porcentajes más altos), se abrían averiguaciones previas para el 21.10% de los delitos; pero se llegaba a resultados sólo en el 10.45% de los delitos.

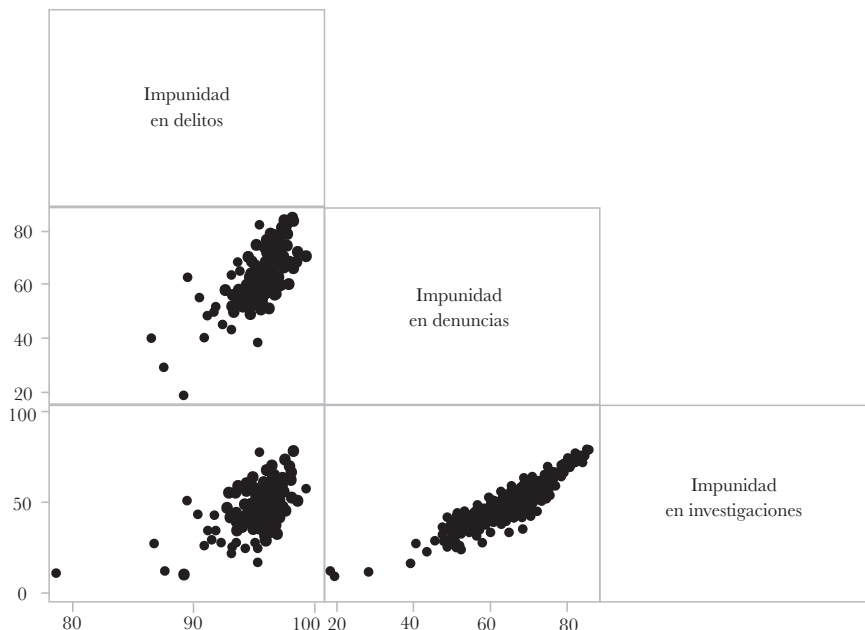
Cuadro 14
ÚLTIMOS Y PRIMEROS CINCO LUGARES EN MATERIA
DE IMPUNIDAD A PARTIR DE LAS TRES MEDICIONES

	<i>Averiguación previa</i>	<i>Denuncia</i>	<i>Hecho delictivo</i>
Lugar 32	Baja California Sur	Chiapas	Guerrero
Lugar 31	Chiapas	Veracruz	Oaxaca
Lugar 30	Guanajuato	Puebla	Hidalgo
Lugar 29	Morelos	Guanajuato	Guanajuato
Lugar 28	Colima	Michoacán	Michoacán
Lugar 1	Nayarit	Sinaloa	Baja California
Lugar 2	Sinaloa	Baja California	Coahuila
Lugar 3	Estado de México	Chihuahua	Chihuahua
Lugar 4	Durango	Nayarit	Baja California Sur
Lugar 5	Zacatecas	Tabasco	Campeche

FUENTE: elaboración propia.

Los tres indicadores contruidos con datos de la Envipe del INEGI tienen una muy alta correlación, por lo que podemos afirmar que todos ellos están midiendo el mismo fenómeno: la impunidad.

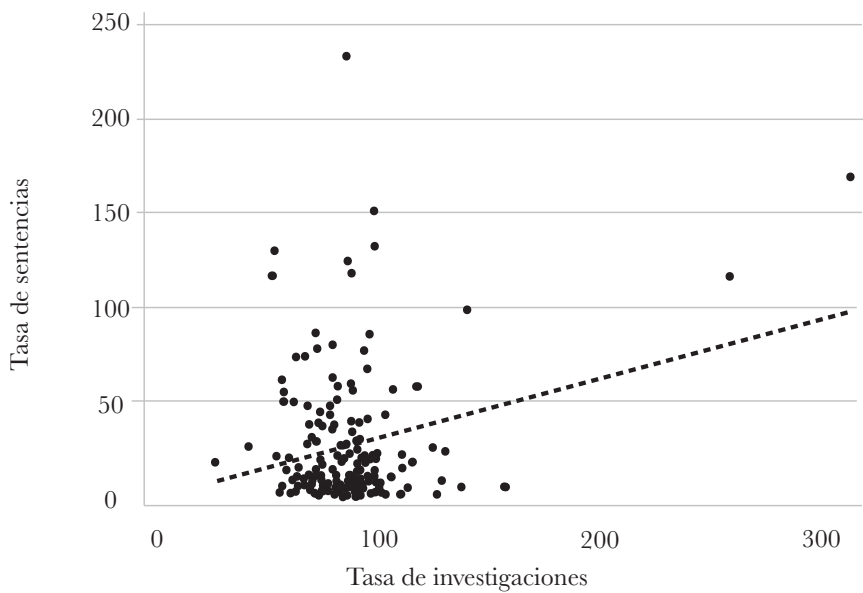
Gráfica 26
 CORRELACIÓN DE LA IMPUNIDAD MEDIDA
 A PARTIR DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA, LA DENUNCIA
 Y EL HECHO DELICTIVO



FUENTE: elaboración propia.

De la misma forma, la tasa de sentencias y la tasa de investigaciones se encuentran correlacionadas, por lo que podemos afirmar que ambas miden el mismo fenómeno: la impunidad.

Gráfica 27
CORRELACIÓN DE LA TASA DE SENTENCIAS
CON LA TASA DE INVESTIGACIONES



FUENTE: elaboración propia

En cambio, cuando miramos la correlación entre los cinco indicadores propuestos, vemos que los tres provenientes de la Envipe tienen un nivel de correlación muy alto, al 99%. Mientras que la tasa de sentencias sólo correlaciona al 95 y 99% con los indicadores de impunidad construidos a partir de las denuncias y de las averiguaciones previas; y la tasa de investigaciones sólo correlaciona con la tasa de sentencias.

Cuadro 15
CORRELACIÓN ENTRE LOS CINCO INDICADORES
PROPUESTOS DE IMPUNIDAD

	<i>Hechos delictivos</i>	<i>Denuncias</i>	<i>Averiguación previa</i>	<i>Tasa de sentencias</i>	<i>Tasa de investigación</i>
Hechos delictivos	--				
Denuncias	0.73***	--			

	<i>Hechos delictivos</i>	<i>Denuncias</i>	<i>Averiguación previa</i>	<i>Tasa de sentencias</i>	<i>Tasa de investigación</i>
Averiguación previa	0.58***	0.91***	--		
Tasa de sentencias	0.06	0.20***	0.18**	--	
Tasa de investigación	0.07	0.12*	0.10	0.25***	--

FUENTE: elaboración propia.

VIII. PRIMER TIPO DE MEDICIÓN: LA IMPUNIDAD A NIVEL MUNDIAL A PARTIR DE LOS HOMICIDIOS INVESTIGADOS

Ya construimos una tasa de investigaciones y otra de sentencias por cada cien homicidios para México. ¿Podemos hacer lo mismo a nivel mundial? Afortunadamente sí. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) ha desarrollado una base de datos sobre crimen y justicia criminal,²⁵ que incluye el total de víctimas de homicidio intencional para 221 países²⁶ y el total de personas sentenciadas por homicidio intencional para 103 países.²⁷ Con estos dos indicadores podemos construir la tasa de sentencias por cada cien homicidios cometidos en 103 países.

Igual que sucedió en la tasa de investigaciones por cada cien homicidios para el caso de México, tuvimos problemas para construir la tasa de sentencias a nivel mundial. Antes de desarrollar los dos principales problemas, es importante mencionar que los datos provistos por la UNODC provienen de los sistemas estadísticos nacionales, en particular, los dos que nosotros utilizamos provienen de la Encuesta Anual de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y operaciones de los sistemas de justicia penal.²⁸ El primer problema que enfrentamos es que no hay datos para la totalidad de los años prometidos. Pese a que se espera contar con datos de 2000 a 2015, la realidad es que no todos los países tienen datos para toda la serie de tiempo. Por

²⁵ La base de datos se puede obtener en el siguiente link: <https://dataunodc.un.org/> revisado el 2 de enero del 2019.

²⁶ Se puede acceder a los datos en este link: <https://data.unodc.org/?lf=1&lng=es#state:0> revisado el 2 de enero del 2019.

²⁷ Se puede acceder a los datos en este link: <https://data.unodc.org/?lf=1&lng=es#state:0> revisado el 2 de enero del 2019.

²⁸ CFR. <https://dataunodc.un.org/>.

ejemplo, para México hay datos sobre total de homicidios intencionales de 2003 a 2015; mientras que las sentencias van de 2003 a 2013. Pero hay otros países que prácticamente no tienen información, o la tienen para muy pocos años, o sólo tienen información sobre homicidios, pero no sobre sentencias.²⁹

El segundo problema es que, incluso en aquellos países y años en que tenemos información, observamos el mismo problema que con la tasa de investigaciones: hay una cantidad de sentencias que va muy por arriba de la cantidad de homicidios presentados en el año en curso. Si bien no es obligatorio que estos datos coincidan (las sentencias se pueden referir a homicidios que fueron realizados en años posteriores), cuando la diferencia es de 200 o 300%, seguro que algo anda mal. Peor aún, estas diferencias eran más notorias en países del norte de África y de Medio Oriente. No cabe duda que en algunos casos habrá errores en la construcción de la base de datos, pero en otro hay claramente mala fe. Por ejemplo, en todos los años donde hay información para Turquía, hay muchas más sentencias que homicidios, de tal forma que se llega al 300, 400 y hasta el 500% de sentencias con respecto a los homicidios informados.

Cuadro 16
INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR TURQUÍA A LA UNODC
SOBRE HOMICIDIOS Y PERSONAS SENTENCIADAS POR HOMICIDIOS

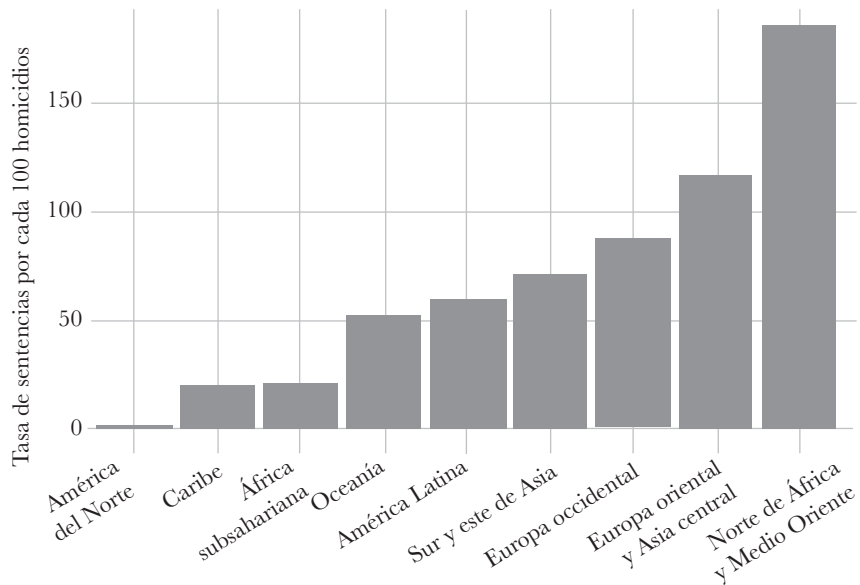
<i>País, Año</i>	<i>Homicidios</i>	<i>Sentencias</i>	<i>Tasa de sentencias</i>
Turquía, 2003	2,837	9,056	319
Turquía, 2004	2,914	9,274	318
Turquía, 2005	3,305	12,676	384
Turquía, 2006	3,168	14,010	442
Turquía, 2007	3,599	11,389	316
Turquía, 2009	3,692	14,992	406
Turquía, 2010	3,064	15,871	517
Turquía, 2011	3,061	15,215	497
Turquía, 2012	3,216	17,802	553

FUENTE: elaboración propia con datos de la UNODC.

²⁹ De entrada, mientras que se tiene información de homicidios para 221 países, sólo se tiene información de sentencias para 103, menos de la mitad.

En la medida en que la información tiene este tipo de problemas, se generan distorsiones, como la que se observa en el siguiente cuadro, donde el norte de África y Medio Oriente aparecen como la zona que tiene el menor nivel de impunidad con más de 150 personas sentenciadas por cada cien homicidios cometidos, seguida de Europa oriental y Asia central, con más de cien personas sentenciadas por cada cien homicidios. Mientras que, en el lado contrario, América del Norte, el Caribe y África subsahariana son las regiones que aparecen como las más impunes, con menos de veinte personas sentenciadas por cada cien delitos.

Gráfica 28
PERSONAS SENTENCIADAS POR CADA CIENT HOMICIDIOS
ORDENADAS POR REGIONES, PROMEDIO 2000-2015

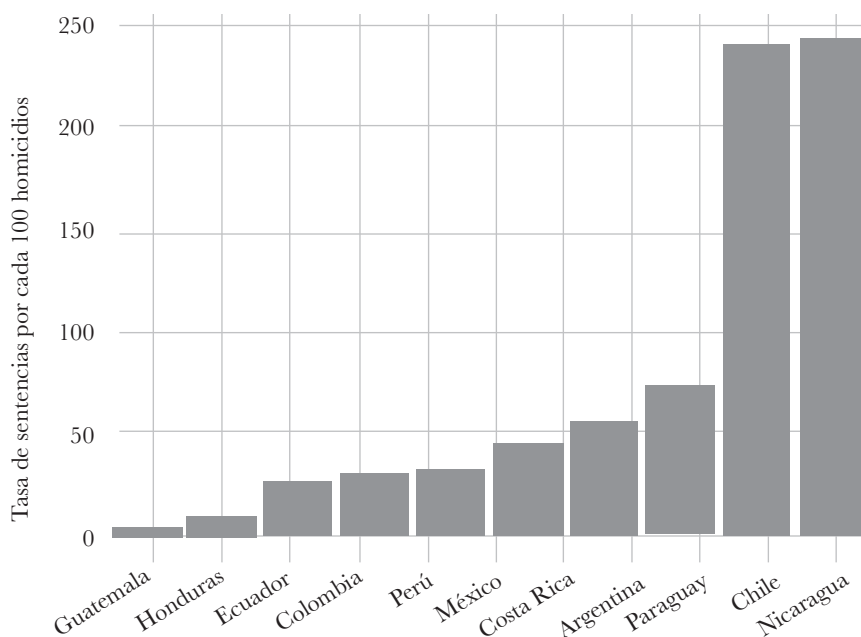


FUENTE: elaboración propia con datos de la UNODC.

Pese a los problemas anteriores, si miramos cómo se ordenan las primeras siete regiones y omitimos los resultados de las dos últimas regiones, hace sentido que América del Norte y África subsahariana aparezcan con menos de veinticinco personas sentenciadas por cada cien homicidios; que Oceanía y América Latina estén apenas arriba de cincuenta, y que Europa occidental esté arriba de 75.

Si miramos en específico lo que pasa en América Latina, salvo los casos de Chile y Nicaragua, la organización de los países de más a menos impunidad hace sentido. En el mayor nivel de impunidad estarían Guatemala y Honduras. En el menor, Paraguay y Argentina.

Gráfica 29
 PERSONAS SENTENCIADAS POR CADA CIENTO HOMICIDIOS
 EN AMÉRICA LATINA, PROMEDIO 2000-2015



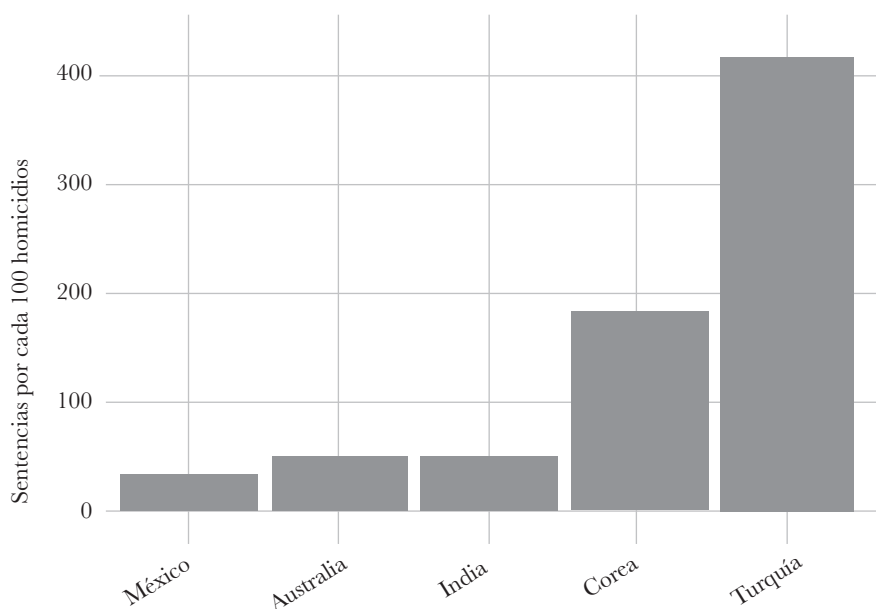
FUENTE: elaboración propia con datos de la UNODC.

Finalmente, recuperamos los países con los que se suele comparar a México en términos comerciales. En los primeros años del siglo XXI se comenzó a utilizar las iniciales BRICS para referirse a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica como potencias emergentes que podrían convertirse en economías dominantes durante este siglo. Si bien México no suele ser incluido en este grupo, se le compara con las economías de Brasil e India. En cambio, en la primera década del siglo XXI se conformó la asociación MIKTA, iniciales para referirse a México, Indonesia, Korea del Sur, Turquía y Australia como potencias medias que tendrían un papel económico preponderante en el siglo XXI. Incluso, en algún momento se llegó a

considerar que la salida de la crisis económica mundial iniciada en 2008 estaba en manos de estos países. Más allá de los mitos económicos de estas asociaciones, lo que vale la pena analizar es cómo se encuentra México con respecto a quienes pueden ser considerados los principales competidores económicos a nivel internacional (en el mismo sentido véase Casar, 2015). Para ello, recuperamos a los países del MIKTA y sumamos a Brasil y la India para comparar a México tanto en los indicadores internacionales de impunidad como en los de derechos humanos.

Brasil no tiene datos ni de homicidios ni de sentencias en la base de la UNODC, y los datos de Corea y Turquía son poco convincentes, con tasas que van de las casi doscientos a las cuatrocientos personas sentenciadas por cada cien homicidios. En cambio, los de Australia, la India y México son más convincentes. De entre los competidores comerciales, México aparece como el país con mayor impunidad.

Gráfica 30
 IMPUNIDAD MEDIDA POR MEDIO DE LA TASA DE PERSONAS
 SENTENCIADAS POR CADA CIENTO HOMICIDIOS DE LOS PAÍSES
 DEL MIKTA, PROMEDIO 2000-2015



FUENTE: elaboración propia.

Para poder usar la tasa de personas sentenciadas por cada cien homicidios fue necesario hacer un proceso de limpieza de la base, de tal forma que los datos más desorbitantes no fueron considerados en la elaboración de las regresiones que se desarrollan más adelante.

IX. SEGUNDO TIPO DE MEDICIÓN: EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DEL WORLD JUSTICE PROJECT

De 2013 a 2017 la organización World Justice Project (WJP) (<http://worldjusticeproject.org>) ha publicado un índice de Estado de derecho conformado por nueve componentes. Algunos de ellos tienen secciones que son útiles para medir la impunidad.

De los nueve componentes, dos son los que nos interesan: el de efectividad de la justicia criminal (*Effective criminal justice*) y el de Acceso a la justicia civil. Ambos componentes están subdivididos en factores:

Cuadro 17
FACTORES QUE INTEGRAN A LOS COMPONENTES DE EFECTIVIDAD DE LA JUSTICIA CRIMINAL Y ACCESO A LA JUSTICIA CIVIL

<i>Efectividad de la justicia criminal</i>	<i>Acceso a la justicia civil</i>
1. Efectividad del sistema criminal de investigación.	1. La gente puede acceder a la justicia civil / conoce sus derechos / accede / costos /
2. El sistema de adjudicación penal es oportuno y eficaz	2. La justicia civil está libre de discriminación
3. Efectividad del sistema correccional para reducir el comportamiento criminal	3. La justicia civil está libre de corrupción
4. El sistema de justicia criminal es imparcial	4. La justicia civil está libre de influencia impropia del gobierno
5. El sistema de justicia criminal está libre de corrupción	5. La justicia civil no tiene retrasos injustificables
6. El sistema de justicia criminal está libre de influencias impropias del gobierno	6. La justicia civil se hace cumplir de manera efectiva
7. Debido proceso y otros derechos de los acusados	7. El sistema alternativo de resolución de disputas es efectivo e imparcial

FUENTE: elaboración propia.

Hay algunos factores que no nos hablan directamente de impunidad, como el 3 y el 7 del componente de efectividad de justicia criminal, y otros que pueden ser usados para mirar otros fenómenos, como la corrupción. Por ello, no utilizamos los siete factores de ambos componentes para medir la impunidad, sino sólo algunos de ellos. El índice de impunidad con el que trabajamos es el promedio simple de los siguientes componentes y factores:

- Efectividad de justicia criminal:
 1. Efectividad del sistema criminal de investigación.
 2. El sistema de adjudicación penal es oportuno y eficaz.
 4. El sistema de justicia criminal es imparcial.
- Acceso a la justicia civil:
 1. La gente puede acceder a la justicia civil / conoce sus derechos / accede / costos /.
 2. La justicia civil está libre de discriminación.
 5. La justicia civil no tiene retrasos injustificables.
 6. La justicia civil se hace cumplir de manera efectiva.
 7. El sistema alternativo de resolución de disputas es efectivo e imparcial.

En la construcción del índice mantuvimos los mismos valores establecidos por World Justice Project, por lo que la escala va de 0 a 1, donde 0 supone el mayor nivel de impunidad, y 1 el menor nivel de impunidad.

Vale la pena conocer algunos ejemplos de las preguntas que integran el cuestionario que conforma los componentes analizados. En los siguientes cuadros se presentan algunos ejemplos del componente de eficacia de la justicia criminal y del componente de acceso a la justicia civil.

Cuadro 18. Preguntas del subcomponente “El sistema de adjudicación penal es oportuno y eficaz” correspondiente al componente de eficacia de la justicia criminal del WJP

Con base en su experiencia, por favor nos dice:

- (a) En la práctica, ¿cuánto tiempo se tarda en condenar a un sospechoso acusado de un delito grave?
- (B) En la práctica, ¿cuánto tiempo se tarda en condenar a un sospechoso acusado de un delito menor?

En una escala del 1 al 10 (siendo 10 un problema muy serio, y 1 no ser un problema grave), por favor nos dice lo importante que son los siguientes problemas enfrentados por los tribunales penales de la ciudad donde vivo:

- (a) Excesivo uso y duración de la prisión preventiva
- (B) Los retrasos en el sistema de justicia penal (los casos toman demasiado tiempo)
- (E) Las malas decisiones de los jueces penales

En los últimos tres años, ¿alguien realmente entró en su casa / residencia sin permiso, y robó o trató de robar algo? ¿Fue el autor procesado y castigado?

FUENTE: elaboración propia con información de WJP, s/f; y s/fa. Traducción libre. Estas preguntas sólo ejemplifican el tipo de cuestiones que se recuperan en el cuestionario. Hay más preguntas con las que se construye el componente.

Cuadro 19

PREGUNTAS DEL SUBCOMPONENTE “EL SISTEMA DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL ES EFECTIVO” CORRESPONDIENTE AL COMPONENTE DE EFICACIA DE LA JUSTICIA CRIMINAL DEL WJP

En una escala del 1 al 10 (con 10 significado un problema muy serio, y 1 no significa un problema grave), por favor nos dice lo importante que son los siguientes problemas para los servicios de investigación criminal (fiscales, investigadores, oficiales de policía judicial, etcétera) en la ciudad donde vive:

- (A) La falta de sistemas de inteligencia eficaces para apoyar a los investigadores criminales
- (B) La falta de métodos de investigación proactiva, tales como operaciones encubiertas
- (C) Los mecanismos deficientes para reunir información y analizar las pruebas
- (D) Los sistemas deficientes para proteger a los testigos y denunciantes
- (E) Sistemas deficientes para el intercambio de información entre las agencias de servicios de investigación criminal
- (F) La falta de suficientes investigadores criminales
- (G) La incompetencia de los investigadores criminales
- (H) La falta de tecnología y adecuados recursos
- (I) La falta de independencia de los fiscales (incapaz de actuar contra los poderosos funcionarios públicos o particulares)
- (J) La corrupción de los investigadores o policía judicial
- (K) La corrupción de los fiscales

Si alguien comete un homicidio en su vecindario, ¿qué tan probable es que el criminal es procesado y condenado?

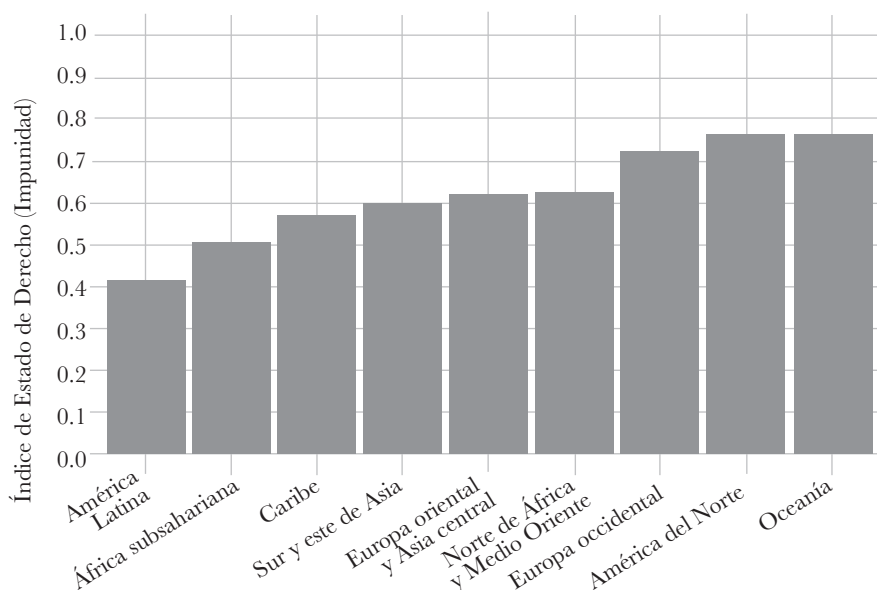
Durante los últimos tres años, ¿usted o algún integrante de su hogar ha sido víctima de chantaje o extorsión? ¿Usted o cualquier otra persona denunció el delito a la policía? ¿Fue capturado el autor?

FUENTE: elaboración propia con información de WJP, s/f; y s/fa. Traducción libre. Estas preguntas sólo ejemplifican el tipo de cuestiones que se recuperan en el cuestionario. Hay más preguntas con las que se construye el componente.

Como se puede observar del tipo de preguntas con las que se construyen los factores, estamos frente a la medición de la percepción de impunidad, aunque es importante mencionar que no se entrevista al público en general, sino a quien se considera un informante clave. En las regresiones trabajaremos tanto el índice de impunidad conjunto, integrado por la justicia civil y criminal, como el índice de justicia criminal por separado, a fin de mirar si afectan de forma diferenciada estas dos esferas de responsabilidad.

Veamos algunos resultados; comencemos por analizar lo que sucede por regiones en la siguiente gráfica, que da cuenta de la percepción de impunidad en 2017.

Gráfica 31
 PERCEPCIÓN DE LA IMPUNIDAD PARA NUEVE REGIONES
 DEL MUNDO, 2017

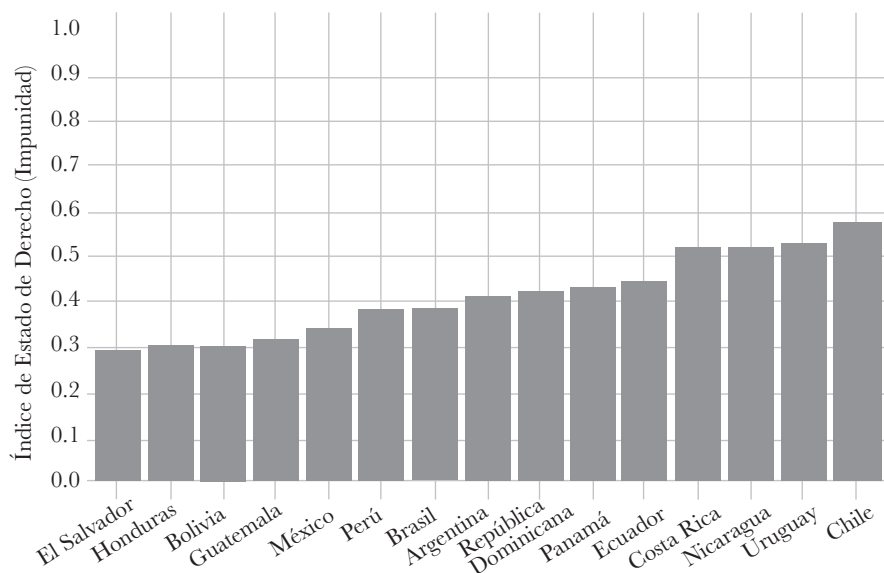


FUENTE: elaboración propia.

América Latina se convierte en la región con mayor nivel de impunidad, seguida de África subsahariana y el Caribe. En el costado contrario están Oceanía, América del Norte y Europa occidental. De las principales diferencias con la impunidad medida a partir de la tasa de personas sentenciada por cada cien homicidios está el lugar que ocupa América del Norte, que pasa de la zona con mayor impunidad a una de las que tiene el menor nivel de impunidad. A América Latina le pasa lo mismo, pero en sentido contrario, ya que de ser una de las zonas con menor impunidad en la tasa de sentencias, se convierte en la zona más impune en la percepción de los sistemas de justicia civil y penal. ¿Será que hay brechas entre la forma en que funcionan los sistemas de justicia penal en cuanto a la investigación y sanción de homicidios y la percepción de los mismos, o es sólo un problema de medición? Una zona que se mantiene con buenos resultados es Oceanía, y una con malos es África subsahariana.

Miremos ahora lo que sucede al interior de América Latina. Los resultados se muestran en la siguiente gráfica.

Gráfica 32
PERCEPCIÓN DE LA IMPUNIDAD PARA AMÉRICA LATINA, 2017

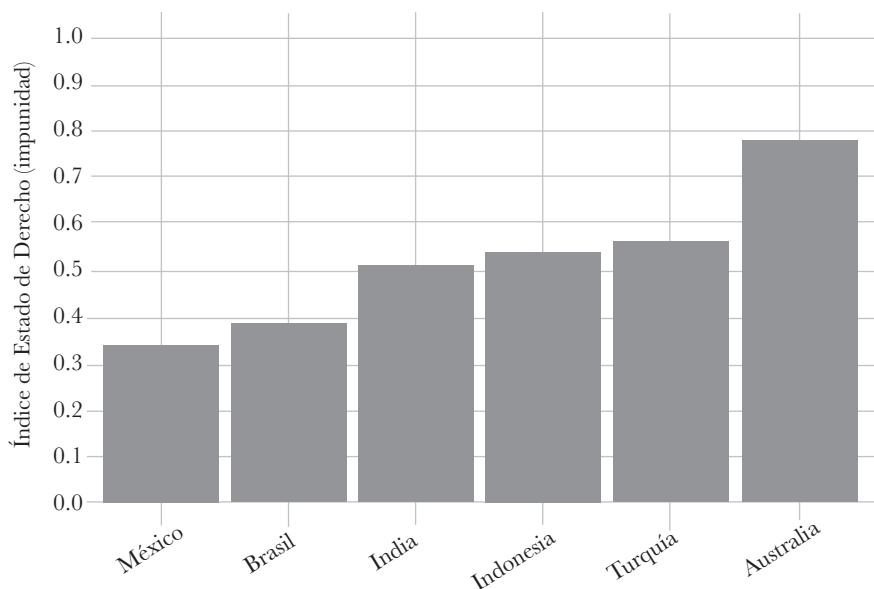


FUENTE: elaboración propia.

Los países que aparecen con el mayor nivel de impunidad son El Salvador, Honduras, Bolivia y Guatemala. Aquí hay coincidencia con la impunidad medida a partir de la tasa de personas sentenciadas por cada cien homicidios. México se encuentra en el quinto lugar de mayor impunidad de quince países observados, mientras que en la tasa de personas sentenciadas está en el séptimo de diez, es decir, empeora en percepción. En los mejor posicionados aparecen Costa Rica, Nicaragua, Uruguay y Chile.

Veamos ahora qué sucede con los países que integran el MIKTA más Brasil y la India; los resultados se presentan en la siguiente gráfica.

Gráfica 33
 PERCEPCIÓN DE LA IMPUNIDAD PARA EL MIKTA
 MÁS BRASIL Y LA INDIA, 2017



FUENTE: elaboración propia.

Igual que en la tasa de personas sentenciadas por cada cien homicidios, México es el país más impune entre sus competidores comerciales. Le siguen Brasil, India e Indonesia. Una de las principales diferencias con dicha tasa es el lugar que ocupa Australia, que pasó de ser uno de los países más impunes a uno de los menos impunes cuando se le mira a partir de la percepción.

La medición de la impunidad a partir de la percepción es la que más se utilizó en el análisis estadístico que se desarrolla algunos capítulos adelante, tanto porque es la que más se empalma en las series de tiempo con los indicadores de derechos humanos que desarrollamos en el siguiente capítulo como porque fue la que mejores resultados estadísticos dio, con respecto a la tasa de personas sentenciadas por cada cien homicidios. Pese a lo anterior, no quisimos dejar de presentar estas dos posibilidades de medir la impunidad a nivel mundial.

X. TERCER TIPO DE MEDICIÓN. CAPACIDADES ESTATALES, SU FUNCIONALIDAD Y EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS: EL ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD (IGI)

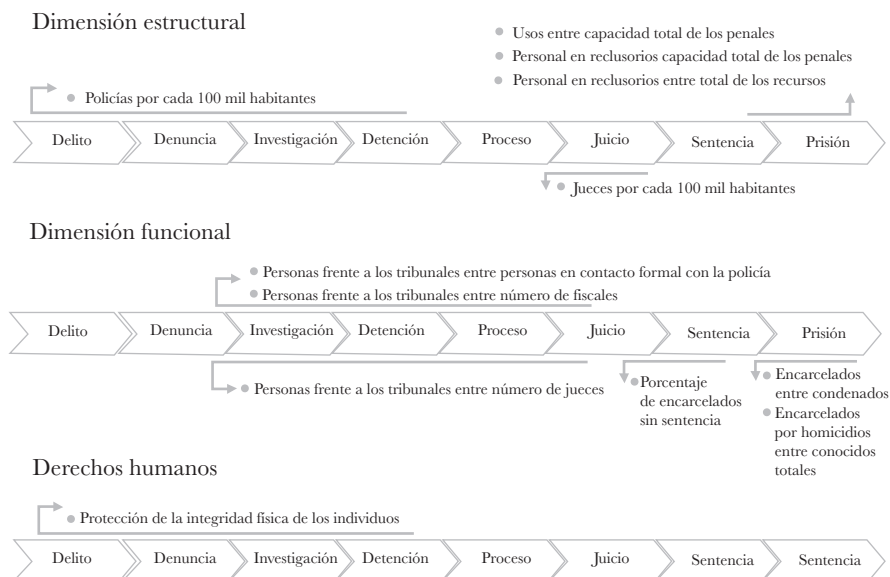
Recientemente, el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas, Puebla, creó el Índice Global de Impunidad (IGI), que lleva dos mediciones: 2015 (59 países) y 2017 (69 países). En la medida en que sólo se cuenta con dos mediciones a lo largo del tiempo, este índice aún no es útil para hacer análisis estadísticos-inferenciales, ya que conforme pasen los años y haya mediciones esto cambiará. No obstante, por su construcción metodológica, consideramos relevante presentarlo brevemente como una tercera propuesta para medir la impunidad.

Una particularidad de esta medición es que va más allá de la eficiencia en la investigación y sanción de los delitos. El IGI se conforma por tres aspectos:

- Seis indicadores que permiten observar la funcionalidad de los sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos (dimensión funcional).
- Cinco indicadores que permiten observar la capacidad estructural o instalada de los países (dimensión estructural).
- Un único indicador que permite mirar a los derechos humanos.

En esta medición, los países que tienen el nivel más alto de impunidad (2017) son: 1) Filipinas (75.6 puntos), 2) India (70.94 puntos), 3) Camerún (69.39 puntos), 4) México (69.21 puntos), 5) Perú (69.04), 6) Venezuela (67.24 puntos), 7) Brasil (66.72 puntos), 8) Colombia (66.57 puntos), 9) Nicaragua (66.34 puntos), 10) Federación de Rusia (65.49 puntos), 11) Paraguay (65.38 puntos), 12) Honduras (65.04 puntos), 13) El Salvador (65.03 puntos). En el sentido contrario, los mejor posicionados son Croacia (36.01), Bulgaria (37.19), Eslovenia (37.23), Suecia (39.15) y Noruega (40.90).

Figura 7
 DIMENSIONES E INDICADORES QUE INTEGRAN EL IGI



FUENTE: 2. Metodología IGI 2017: 24, disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017-Modelo.pdf> revisado el 3 de enero del 2019.

XI. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO PRIMERO

Conceptualizamos a la impunidad como la ausencia de sanción frente a una conducta ilegal. Dicha conducta ilegal puede activar seis distintos tipos de responsabilidades: la penal, la de derechos humanos, la administrativa, la política, la civil, y la laboral. En todos los casos puede haber derechos humanos involucrados. El punto central que quise ilustrar con estas seis responsabilidades es que, pese a que el grueso de los estudios se han quedado en el análisis de la responsabilidad penal y de las fiscalías, la impunidad va más allá de la comisión de delitos. Por ende, cuando estamos frente a una violación a derechos humanos se puede aplicar más de un tipo de investigación y de responsabilidad.

Además de la responsabilidad, vimos que hay impunidad, que puede considerarse estructural, que hay patrones políticos, sociales e institucionales que se estructuran para mantener la impunidad; a la par que hay im-

punidad por la simple incapacidad técnica en un caso concreto (“al mejor cazador se le va la liebre”).

También podemos mirar los estudios en torno a la impunidad de violaciones a derechos humanos a partir del tipo de régimen donde se lleva a cabo el acto impune (una democracia, un gobierno autoritario o una dictadura), del tipo de violaciones a derechos humanos que se están analizando (violaciones graves, sistemáticas o generalizadas), del derecho humano violentado, estudios por región, por gobierno o por órgano estatal que comete la violación a derechos humanos que se mantiene impune.

El principal problema que se tiene con el análisis de la impunidad, como pasa con muchos otros conceptos de las ciencias sociales cuando se busca realizar investigación cuantitativa, es la ausencia de una serie longitudinal de datos. En principio, para México sólo se cuenta con datos de responsabilidad penal. Gracias a la Envipe pudimos construir indicadores de percepción a partir de las respuestas dadas en la encuesta por las personas que se dijeron víctimas de un delito. A nivel internacional también logramos construir indicadores de percepción de impunidad, pero no de víctimas, sino de expertos entrevistados, recuperando algunos de los componentes e indicadores desarrollados por el World Justice Project. Los indicadores de percepción son los que tuvieron un mejor desempeño en las pruebas estadísticas.

Además, con los datos de registro de homicidios, investigaciones y sentencias pudimos construir indicadores objetivos de impunidad con respecto a este delito, pero cuya calidad es menor debido a la ausencia de datos en varias entidades en diversos años, o por tendencias, que nos hablan de errores de registro. A nivel mundial pudimos replicar este indicador gracias al buen trabajo que ha realizado la UNDOC. La lógica fue la misma: cantidad de sentencias emitidas por cada cien homicidios. La expectativa es que, entre más cerca estén del cien, menos impunidad habrá. Sin embargo, los resultados de este indicador no son convincentes.