

# El problema de la impunidad generalizada: explicando el desempeño de México en el Índice Global de Impunidad

A General Impunity Problem: explaining Mexico's Performance in the Global Impunity Index

Fecha de recepción: 07 de marzo de 2017

Fecha de aceptación: 23 de enero de 2018

*Juan Antonio Le Clercq Ortega\**

## RESUMEN

Este trabajo analiza los resultados que obtiene México en el Índice Global de Impunidad (2015), así como el desempeño por entidad federativa en el Índice Global de Impunidad México 2016 (IGI-MEX 2016). Ambos entrados en el desempeño comparado de los sistemas de justicia y seguridad, así como en la existencia de violaciones a los derechos humanos en México y a nivel global, identifican niveles de impunidad muy altos para el caso mexicano, en comparación con el promedio global y condiciones generalizadas de impunidad entre los estados de la República. Se discute el alcance y la relevancia del concepto de impunidad, explicando criterios metodológicos en los que se basan dichos estudios, además se revisan los distintos factores que explican los niveles de impunidad en forma agregada, al igual que por cada por subdimensión y variable incorporada. **PALABRAS CLAVE:** Derechos Humanos, sistema de justicia, sistema de seguridad, procedimiento legal, derecho a la justicia.

## ABSTRACT

This paper analyzes Mexico's results in the Global Impunity Index (2015), as well as local government's performance at in the Global Impunity Index Mexico 2016 (IGI-MEX 2016). These studies focus on the comparative performance of the justice and security systems, as well as the existence of human rights violations in Mexico and globally, and identifies very high levels of impunity for the Mexican case compared to the global average and general impunity conditions between states. It discusses the scope and relevance of the concept of impunity, explains the methodological criteria on which these studies were based and reviews the different factors that explain the particular levels of impunity for the Mexican case in aggregate, by sub-dimension and at the different variables.

**KEY WORDS:** Human Rights, justice system, security system, legal procedure, right to justice.

\* Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), México. Correo-e de contacto: [juan.leclercq@udlap.mx](mailto:juan.leclercq@udlap.mx)

## INTRODUCCIÓN

A pesar de su importancia analítica e impacto en la vida pública, la impunidad ha sido un fenómeno poco estudiado y medido cuantitativamente. Los estudios existentes suelen enfocarse a medir el desempeño del Estado de derecho o explicar el comportamiento de dimensiones como: acceso a la justicia, corrupción, violaciones a los Derechos Humanos, delitos contra periodistas o justicia transicional (Skaaning, 2010; Versteeg y Ginsburg, 2017). En contraparte, el Índice Global de Impunidad (IGI) entiende la impunidad como un fenómeno multidimensional y pluricausal, que puede ser explicado en forma particular y desde una perspectiva comparada a partir de indicadores que midan su relación con atributos del diseño y funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia, así como la protección de los Derechos Humanos.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el Informe de Diane Orentlicher (CDHIO, 2005: 6), entiende 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”.

Si bien esta definición enmarca la impunidad dentro del ámbito de la promoción y protección de los Derechos Humanos en el derecho internacional, permite analizarla como un fenómeno con dimensiones jurídicas, políticas y sociales, de hecho, como de derecho, que involucra diferentes fases de la administración de la justicia, la reparación del daño y la protección

de las víctimas y que, por lo mismo, no se limita a la simple ausencia de sanciones para quien es culpable de algún delito. En este sentido, la impunidad, más que limitarse a crímenes que quedan sin castigo, debe entenderse como una patología de la vida pública que afecta el desempeño de las instituciones políticas y daña el tejido social conforme se convierte en práctica generalizada (Friedrich, 1972).

Retomando estos criterios, el IGI (Le Clercq y Rodríguez, 2015) y el Índice Global de Impunidad México –IGI-MEX– (Le Clercq y Rodríguez, 2016) miden grados de impunidad en forma comparada para 59 países y las 32 entidades federativas de la República Mexicana. Éstos entienden que la impunidad requiere ser explicada por su propia importancia, pues al extenderse y generalizarse en la vida pública, destruye los fundamentos del Estado de derecho, agrava los efectos de fenómenos como la violencia, inseguridad o corrupción, además contribuye a erosionar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y autoridades. Esto se ilustra con la magnitud que ha tomado la impunidad en el caso mexicano y sus consecuencias político-sociales.

El presente trabajo analiza los resultados obtenidos para México en el IGI 2015 y el desempeño por entidad federativa en el IGI-MEX 2016. En este sentido, discutir la impunidad es relevante, en primer lugar, porque México presenta los peores grados de ésta entre los 59 países estudiados en el IGI. En segundo lugar, el desempeño de este país refleja resultados negativos por cada subdimensión estudiada, lo cual señala un problema que se extiende en diferentes ámbitos institucionales. Tercero, las entidades federativas de la República Mexicana tienden a concentrarse en niveles muy altos de impunidad, lo que nos advierte sobre condiciones comunes y generalizadas de esta condición. Finalmente,

casos emblemáticos como el escándalo de la denominada “Casa Blanca”, la desaparición de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa, o los señalamientos de organismos internacionales sobre la existencia de tortura en México, no pueden comprenderse sin referencia a condiciones de impunidad generalizadas.<sup>1</sup>

En la primera parte se revisan diversos acercamientos al concepto de impunidad para explicar la importancia de un enfoque multidimensional, en especial la idea de “cadena de impunidad” como elemento central de la metodología del IGI. En la segunda, se identifican los resultados de diversos reportes internacionales en los que se señalan violaciones a los Derechos Humanos con condiciones de impunidad generalizada. En una tercera parte, se resume la metodología del IGI y la selección de variables para el IGI 2015 y el IGI-MEX 2016. En cuarto lugar se analizan los grados particulares de impunidad y sus consecuencias institucionales, problema para el caso mexicano. En la última parte se presentan las conclusiones.

## ¿QUÉ ES LA IMPUNIDAD?

Intuitivamente se refiere al crimen sin castigo, la ausencia de sanción o responsabilidad legal, particularmente de tipo penal, para quien comete algún delito. Pero esta idea sencilla

termina por distorsionar las consecuencias institucionales y sociales de este fenómeno al enfatizar un sentido fundamentalmente punitivo del acceso a la justicia. Si bien, el término hace referencia principalmente a situaciones de carácter jurídico, en la práctica representa un fenómeno multidimensional, de hecho y de derecho, estructural y funcional, que involucra problemas de desempeño institucional en ámbitos como: la seguridad pública, el sistema de la justicia, el uso de recursos públicos o la protección de los derechos humanos.

En su trabajo sobre el derecho penal internacional, Ambos (1999a: 35) destaca que si bien la impunidad significa la no persecución penal y la ausencia de castigo de “conductas (acciones y omisiones), que encuadran en principio en el derecho penal nacional material y que pertenecen a la criminalidad común”, en realidad representa un fenómeno mucho más complejo y de carácter multidimensional, con causas y efectos políticos, sociales, y económicos e incluso culturales y psicológicos que trascienden la dimensión propiamente jurídica.

A partir de identificar la existencia de una “trampa de seguridad” en el caso mexicano, Bailey (2014: 23-30) señala que “la criminalidad, la violencia, la corrupción y la impunidad se fortalecen mutuamente con la sociedad civil, el estado y el régimen, e invalidan el esfuerzo de construir una gobernanza democrática

<sup>1</sup> El escándalo de la “Casa Blanca” refiere a la revelación de un conflicto de interés en la compra de un bien inmueble que involucraba a la esposa del Presidente Enrique Peña Nieto, Angélica Rivera, y al Grupo Higa, contratista del gobierno. Este escándalo detonó en la opinión pública a partir de la publicación de un reportaje el 9 de noviembre de 2014, realizado por el equipo de la periodista Carmen Aristegui. Por su parte, la desaparición de los estudiantes normalistas representa uno de los casos más graves de violaciones a los Derechos Humanos en México. El 26 de septiembre de 2015, en la ciudad de Iguala, Guerrero, 43 estudiantes de la Escuela Normal Rular, Raúl Isidro Burgos, sufrieron desaparición forzada como resultado de actos encabezados por organizaciones criminales en colusión con autoridades y policías municipales, así como la posible participación de autoridades estatales y federales. Ambos casos obtuvieron una amplia repercusión nacional e internacional y tienen una importancia central para entender el desarrollo posterior de una crisis político-institucional y el deterioro de la imagen del gobierno de Enrique Peña Nieto.

ética”. Desde esta perspectiva, la impunidad es resultado de un contexto donde el sistema de justicia es incapaz de funcionar adecuadamente y las personas con riqueza, poder o influencia se ubican por encima de la ley. Si bien, la impunidad afecta particularmente al acceso a la justicia, nuevamente se entiende como un fenómeno multidimensional, de hecho y derecho, que tiende a agravarse en el marco de la crisis de seguridad y violencia que enfrenta México en las primeras décadas del siglo XXI.

En uno de los pocos trabajos enfocados a discutir específicamente el alcance del concepto, Viñuales (2007) advierte de la tensión interna y altos niveles de ambigüedad que afectan a la idea de impunidad. Desde esta lógica, propone un acercamiento metodológico en dos dimensiones: la distinción de las causas y condiciones que permiten la existencia de ésta en sus aspectos estructurales y funcionales; y la identificación de los actores, estatales y no estatales, involucrados en aquellos actos públicos a través de los que se expresa y extiende la impunidad.

Mientras que para Jorgensen (2009), partiendo del enfoque desarrollado por la cdhio (2005), la impunidad implica necesariamente la preexistencia de una cultura política y social que deliberadamente ignora violaciones a las leyes y a los Derechos Humanos, en consecuencia, tampoco permite que los agentes estatales que comenten o participan en estos actos sean sancionados.

Finalmente, si bien Zepeda (2011) no presenta una definición específica, entiende que en el diseño del sistema penal mexicano y el funcionamiento cotidiano de las organizaciones de procuración de justicia, en particular al ministerio público, radica “el corazón de la impunidad”. La importancia de este trabajo para establecer criterios para la medición de

la impunidad y comprender la dimensión institucional del problema, consiste en que permite vincular las diferentes etapas de la justicia penal con la definición de indicadores específicos para medir el fenómeno de la impunidad, estrategia metodológica que es retomada por tanto por el IGI 2015 como el IGI-MEX 2016.

Como puede observarse, para estos enfoques la impunidad no puede limitarse a la noción de crimen sin castigo o reducirse a un problema estrictamente legal, sino que se relaciona con climas sociales, ambientes políticos y la conducta de actores institucionales que permiten que los delitos, la ilegalidad y la violación de los Derechos Humanos no se investiguen, persigan o sancionen. Todas estas perspectivas tienen en común la preocupación por acercarse a la impunidad como un fenómeno tanto jurídico como político-institucional, de hecho como de derecho, que involucra la procuración e impartición de la justicia, la reparación del daño y la protección de las víctimas, al igual que el combate a problemas como la opacidad y la corrupción, y por lo mismo, no se limita a la ausencia de sanciones para quien tiene responsabilidad en la comisión de algún delito.

En síntesis, el concepto de impunidad, sea que involucre diferentes tipos de delitos o actos que constituyan violaciones a los Derechos Humanos, se conforma necesariamente por una doble dimensión: primero, una situación de derecho, de Estado de derecho, lo que refiere tanto a la existencia de leyes, su contenido específico y las autoridades responsables de garantizar su cumplimiento; y segundo, condiciones político institucionales y ambientes sociales que permiten, toleran o justifican la violación de las leyes y obstaculizan el pleno acceso a la justicia, agravando en el camino problemas sociales como la violencia, la inseguridad o la

corrupción, con lo que se multiplica también el sufrimiento de sus víctimas. En sus dos dimensiones involucra por igual problemas estructurales y de diseño institucional al igual que las condiciones político-sociales que determinan y explican su reproducción cotidiana.

Diversos trabajos han puesto énfasis en la desconexión existente entre las definiciones conceptuales, la estrategia metodológica y la selección de indicadores en los índices diseñados para medir la existencia y efectividad del Estado de derecho (Munck y Vercuilen, 2002; Skaaning, 2010; Merry, 2011; Davis, 2014; Moller y Skaaning, 2014; Merry, Davis y Kingsbury, 2015; Versteeg y Ginsburg, 2017). Esto puede ser resultado de distintas causas: construcción conceptual inadecuada, réplica de indicadores sin relación conceptual, dificultades para operacionalizar conceptos, confusión de niveles de abstracción o la selección alternativa de indicadores ante la ausencia de datos.

El IGI explica la impunidad entendiéndola como problemas de estructura y funcionamiento que ocurren en los sistemas de seguridad y justicia y la protección de los Derechos Humanos, conformando una cadena de eventos (cadena de impunidad) que inicia cuando un delito o acto ilícito ocurre, que continúa con la presentación de una denuncia, la conformación de un expediente, el desarrollo de la investigación y el juicio, hasta llegar a una posible sentencia o proceso de reparación del daño. Enfoque que no está libre de problemas, como ocurre en los índices diseñados para medir el Estado de derecho. En primer lugar, el concepto de impunidad no tiene valor explicativo independiente y se relaciona con otros fenómenos. De esto se desprende un acercamiento metodológico en tres dimensiones: justicia, seguridad y Derechos Humanos. En segundo lugar, el concepto refiere a problemas

de desempeño del Estado de derecho, lo cual implica que contribuye a entender algunos de los problemas en su diseño o funcionamiento, pero no puede explicar el Estado de derecho en sí mismo. En tercer lugar, el énfasis en una codificación basada en información estadística, cuando la mayoría de los índices diseñados para medir atributos del Estado de derecho o grados de corrupción recurren a entrevistas con expertos, población abierta o ambas, condiciona la efectividad del resultado a la existencia de información, así como la calidad y confiabilidad de ésta. Finalmente, aun cuando sea posible definir formalmente un conjunto de indicadores para medir el problema a partir de la definición establecida, la falta de información confiable sobre seguridad, justicia, corrupción o violaciones a los Derechos Humanos obliga en ocasiones a realizar estrategias aproximativas a través de otros tipos de indicadores o proponer correlaciones.

### CRISIS DE IMPUNIDAD EN MÉXICO

México se caracteriza por condiciones generales de impunidad, un tipo de comportamiento políticamente patológico, arraigado en los sistemas de seguridad y justicia que “retroalimenta y multiplica los efectos negativos de fenómenos igualmente complejos como la inseguridad, la violencia, el acceso desigual a la justicia o la violación a los derechos humanos” (Le Clercq y Rodríguez, 2016: 19). Los reportes internacionales coinciden en señalar la magnitud y consecuencias de estos fenómenos a partir de su relación con la existencia de condiciones generalizadas de impunidad.

El Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Juan E. Méndez, señala en su *Informe sobre la tortura y otros*

*tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* que “La tortura y los malos tratos son generalizados en México” y el “alto número de denuncias y los testimonios recibidos no se reflejan en igual número de investigaciones por torturas y malos tratos y menos aún en condenas. Situación que refleja una “preocupante impunidad” que se explica por “fallas estructurales, repetidas a nivel federal y estatal”. Para el Relator Especial, la impunidad “es aliciente para su repetición y agravamiento” de la tortura y el maltrato y que en un contexto caracterizado por “impunidad predominante” tampoco se puede proteger a las víctimas ni garantizar la reparación del daño (CDHNU, 2014: 8, 9, 18 y 19).

En su primer reporte sobre la situación de los derechos en México desde 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), advierte una grave crisis de violencia y seguridad en este país, enmarcada por niveles críticos de impunidad que se expresa a través de la existencia de casos de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, con especial énfasis en la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”: “La falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y en ciertos casos impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos” (CIDH, 2015: 14).

Una situación especialmente dramática por la naturaleza del caso, se desprende de los informes presentados por el “Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes” (GIEI) ante el caso “Ayotzinapa”. En los dos reportes presentados por dicho grupo (2015 y 2016) se analizan las deficiencias particulares en la investigación, los problemas estructurales y la falta de capacidades institucionales, organizativas y humanas que afectan las investigaciones criminales y de

violaciones graves a los Derechos Humanos en México, lo que imposibilita el acceso a la justicia y reproduce círculos de impunidad. En las conclusiones del segundo informe, el GIEI señala:

La falta de consideración del conjunto de violaciones produjo una investigación incompleta que no analizó la integralidad de los hechos ocurridos. El examen de todo hecho amerita que al iniciar una investigación no se descarte ningún delito y violación de derechos humanos. Investigar sólo lo que supuestamente es más obvio arroja una investigación incompleta que deja sin indagar hechos que quedan en la impunidad. No se debe escatimar ningún delito o violación de derechos humanos cometido. La interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos exige tener una mirada muy atenta a las conductas que vulneran esos derechos, para que no quede ningún derecho violado o amenazado por investigar. Descartar ilícitos fomenta la impunidad (CIDH, 2015: 590).

En la misma línea, el Departamento de Estado de los Estados Unidos (usds) afirma en su reporte 2015 sobre Derechos Humanos en México, que los “problemas más significativos relacionados con derechos humanos incluyen cumplimiento de la ley e involucramiento de militares en abusos serios tales como ejecución extrajudicial, tortura y desapariciones, La impunidad y la corrupción en el cumplimiento de la ley y el sistema judicial siguen siendo problemas serios” (2015: 8-9). Impunidad que también se explica por las muy bajas tasas de delitos que llegan a juicio y la inexistencia de información pública sobre casos de violaciones a los derechos humanos.

Finalmente, para Open Society Foundations (OSF, 2016) los asesinatos, desapariciones y tortura cometidos tanto por las organizaciones criminales

como por actores gubernamentales, constituyen crímenes contra la humanidad que, además de ser extendidos y sistemáticos aunque negados o minimizados por la autoridad, representan elementos de una profunda crisis de atrocidad e impunidad que atraviesa México. Diagnóstico que es compartido en los reportes país de organizaciones como Amnistía Internacional (2015/2016), Human Rights Watch (2015) y Freedom House (2016).

De esta breve revisión de reportes internacionales presentados entre 2014 y 2016 se desprende que la impunidad no es un hecho aislado o limitado a casos particulares, sino un fenómeno generalizado que afecta el desempeño de las instituciones de seguridad, procuración de justicia, las investigaciones a violaciones a los Derechos Humanos y que imposibilita el acceso a la justicia y la reparación del daño para las víctimas. Entender el funcionamiento y extensión de la impunidad es relevante porque nos permite comprender la forma en que se expresan y reproducen, así como la magnitud que pueden adquirir problemas sociales como la violencia, la inseguridad, la corrupción, la violación a los derechos humanos y en general la erosión de los fundamentos e instituciones del Estado de derecho.

### **¿ES POSIBLE MEDIR ESTADÍSTICAMENTE LA IMPUNIDAD?**

Para medir los grados de impunidad comparados entre países o a nivel subnacional, el IGI se enfoca a las dimensiones estructural y funcional en áreas de la gestión gubernamental como el sistema de seguridad pública, la administración de justicia y la protección de los Derechos Humanos. A partir de este enfoque, se identifican

variables que permiten relacionar la cadena de impunidad, que inicia con la comisión de un delito, siguiendo con la denuncia, investigación y proceso hasta llegar a una sentencia o la reparación del daño, con problemas de desempeño en la estructura (diseño institucional y capacidad instalada), funcionamiento (operación efectiva independientemente del marco normativo) de los sistemas de seguridad y justicia, así como la existencia de violaciones a los Derechos Humanos. Los indicadores potenciales son normalizados a través de la técnica de Min-Max para permitir la comparación entre escalas de valores y analizar correlaciones existentes con otros fenómenos (Le Clercq y Rodríguez, 2015, 2016).

En una segunda etapa se identifican aquellos casos para los que no existen datos disponibles, que tengan más de una variable faltante o información insuficiente sobre algún indicador particular. El IGI 2015 mide grados de impunidad únicamente para 59 países, incluyendo casos con un máximo de cuatro variables faltantes imputando la información con el último dato disponible (no anterior a 2010) o bien tomando como referencia la mediana regional. Para el caso de las entidades de la República Mexicana se recurre a información disponible correspondiente a 2013, para todos los Estados, y se sanciona con la peor calificación posible el no reporte en indicadores específicos. Los indicadores utilizados para cada una de las subdimensiones pueden observarse en la tabla 1.

Con el objeto de que cada subdimensión adquiera un valor propio para el análisis, se estima el índice de impunidad aplicando una media simple, con esto cada una de las subdimensiones tiene el mismo peso en el ranking general. Si bien, el lugar que ocupan los países y las entidades federativas es relevante, los resultados se interpretan por la posición y distancia relativa

entre los casos, no por su valor absoluto. De igual forma, la metodología no se limita a identificar tanto los grados de impunidad como la variación de las posiciones entre casos, su diseño permite desagregar y comparar la situación de cada país o entidad en cada dimensión y variable estudiada.

Finalmente, la información base para la construcción de ambos rankings consiste en datos reportados voluntariamente por los propios países a la Oficina de Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (ONUDD) y por las entidades federativas al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de los Censos Nacionales de Gobierno del Sistema Nacional

de Información Estadística y geográfica (SNIEG), regulados por la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Los datos sobre la situación de los Derechos Humanos entre países se obtiene de los criterios propuestos por Cingranelli y Richards (CIRI), con lo cual las variaciones se califican a partir de una escala que distingue la inexistencia, la ocurrencia ocasional o frecuente de violaciones a los Derechos Humanos. Para el caso de las entidades federativas en México no fue posible incorporar información relativa a la situación de los Derechos Humanos ante las inconsistencias en el reporte que realizan las comisiones estatales.

Tabla 1

INDICADORES POR DIMENSIÓN Y EJE TRANSVERSAL IGI 2015/ IGI-MEX 2016

| <i>Dimensión/<br/>Eje transversal</i> | <i>Sistema de Seguridad</i>  | <i>Sistema de Justicia</i>   |
|---------------------------------------|--|--|
| Estructural                           | IGI 2015<br>Personal de policía por cada 100 mil habitantes.<br>Reclusos entre capacidad total penitenciaria.<br>Personal carcelario entre capacidad total penitenciaria.<br>Personal carcelario entre total de reclusos.  | IGI 2015<br>Número de jueces y magistrados por cada 100 mil habitantes.  |
|                                       | IGI-MEX 2016<br>Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.<br>Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.<br>Porcentaje de Agencias del Ministerio Público por mil delitos registrados.<br>Policías judiciales por 100 mil hab.<br>Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (primer nivel, nivel intermedio y nivel operativo). | IGI-MEX 2016<br>Magistrados y jueces por 100 mil hab.<br>Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.<br>Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.<br>Personal penitenciario entre capacidad instalada.<br>Personal carcelario entre reclusos. |

Continúa...



| <i>Dimensión/<br/>Eje transversal</i> | <i>Sistema de Seguridad</i>  | <i>Sistema de Justicia</i>   |
|---------------------------------------|--|--|
| Funcional                             | IGI 2015<br>Personas contra las que se iniciaron causas frente a tribunales entre Personas en contacto formal con la policía.  | IGI 2015<br>Personas contra las que se iniciaron causas en tribunales entre número de jueces.<br>Encarcelados entre condenados.<br>Porcentaje de encarcelados sin sentencia.<br>Encarcelados por homicidio entre homicidios totales. |
|                                       | IGI-MEX 2016<br>Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.<br>Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas.<br>Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas. | IGI-MEX 2016<br>Causas penales en 1ra. Instancia entre carpetas de investigación totales.<br>Sentenciados entre ingresos penitenciarios.<br>Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. Instancia.                                  |
| Derechos Humanos                      | IGI 2015<br>Ejecuciones extrajudiciales.<br>Tortura.   | IGI 2015<br>Desaparecidos.<br>Encarcelados políticos.  |
| Cifra negra                           | IGI-MEX 2016<br>Porcentaje de delitos no denunciados entendido como dimensión de impunidad indirecta.  |  |

Fuente: Elaboración propia a partir de IGI 2015 e IGI-MEX 2016.

¿Es relevante esta metodología para medir la impunidad? El IGI se distingue de otros tipos de índices en que su metodología está diseñada para medir la impunidad como problema en sí mismo y no como subdimensión del Estado de derecho, o en su relación con otros fenómenos como la corrupción. De igual forma, utiliza información estadística y no cuestionarios aplicados a expertos o población abierta. Estas características representan también una fuente de vulnerabilidad, pues la capacidad del instrumento para medir el fenómeno dependerá siempre de la cantidad, calidad y veracidad de la información que reportan los países a onudd y las entidades federativas mexicanas al INEGI.

La calidad y veracidad de la información reportada por los países y las entidades representa un problema central. Con el diseño de una metodología cuya codificación depende de información estadística, se asume que los datos son verdaderos hasta que se pruebe lo contrario y, por lo mismo, el lugar que ocupan tanto los países como las entidades federativas es resultado, en sentido estricto, de dejar que los datos hablen por sí mismos.<sup>2</sup> Analizar la veracidad de la información reportada, en especial cuando involucra los problemas aquí tratados, puede ser altamente relevante para garantizar sistemas de indicadores mucho más efectivos, pero representa un proyecto de investigación distinto y con sus propias complejidades. El concepto de “impunidad

<sup>2</sup> Por ejemplo, en el IGI-MEX 2016 se califica como “caso atípico” al Estado de Michoacán ante la falta de certidumbre sobre la veracidad de los datos reportados (ver Le Clercq y Rodríguez, 2016: 48-49).

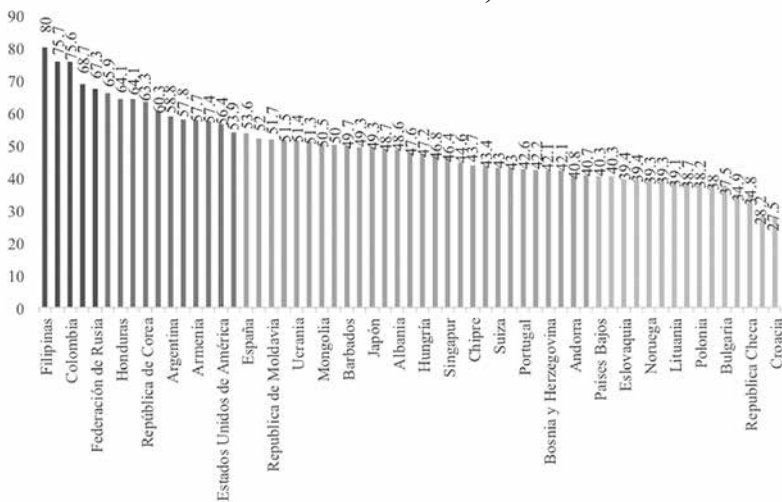
estadística” permite clasificar aquellos casos que no reportan información, por falta de capacidad o voluntad política, sin embargo, indiscutiblemente la ausencia de datos dificulta incorporar países a la muestra, en especial de regiones en los que el Estado de derecho es sumamente frágil y, con ello, potenciar una comparación más robusta, lo cual es especialmente crítico en lo que respecta a Derechos Humanos.

Finalmente, el estudio de la impunidad no puede limitarse a un análisis cuantitativo. Los resultados del IGI se desprenden de una elección metodológica específica, la definición de un conjunto de indicadores particulares e información estadística reportada por los propios países y las entidades federativas mexicanas. Esto implica la necesidad de complementar los esfuerzos de medición estadística con estudios de caso y análisis cualitativos para comprender a mayor profundidad las causas políticas y sociales que permiten la impunidad, así como sus consecuencias institucionales para la vida pública.

### LA IMPUNIDAD EN MÉXICO DE ACUERDO CON EL IGI 2015

La posición de México destaca por su nivel extremadamente alto de impunidad, en comparación con todos los países estudiados en el IGI 2015. Este país se encuentra en el penúltimo lugar, únicamente por delante de Filipinas (80), y con un desempeño idéntico a Colombia (75.7 vs 75.6), mientras que Turquía y la Federación Rusa se separan 7 y 8.4 puntos respectivamente. Dicho resultado implica que México se ubica en el último cuarto de la escala del índice, con una distancia de hasta 48.2 puntos con el país mejor ubicado (Croacia 27.5), 27 puntos del país latinoamericano con menores niveles de impunidad (Costa Rica 48.7) y 26.6 puntos del promedio de impunidad del IGI 2015 (49.1).

Gráfica 1  
RESULTADOS IGI 2015



Fuente: IGI 2015.

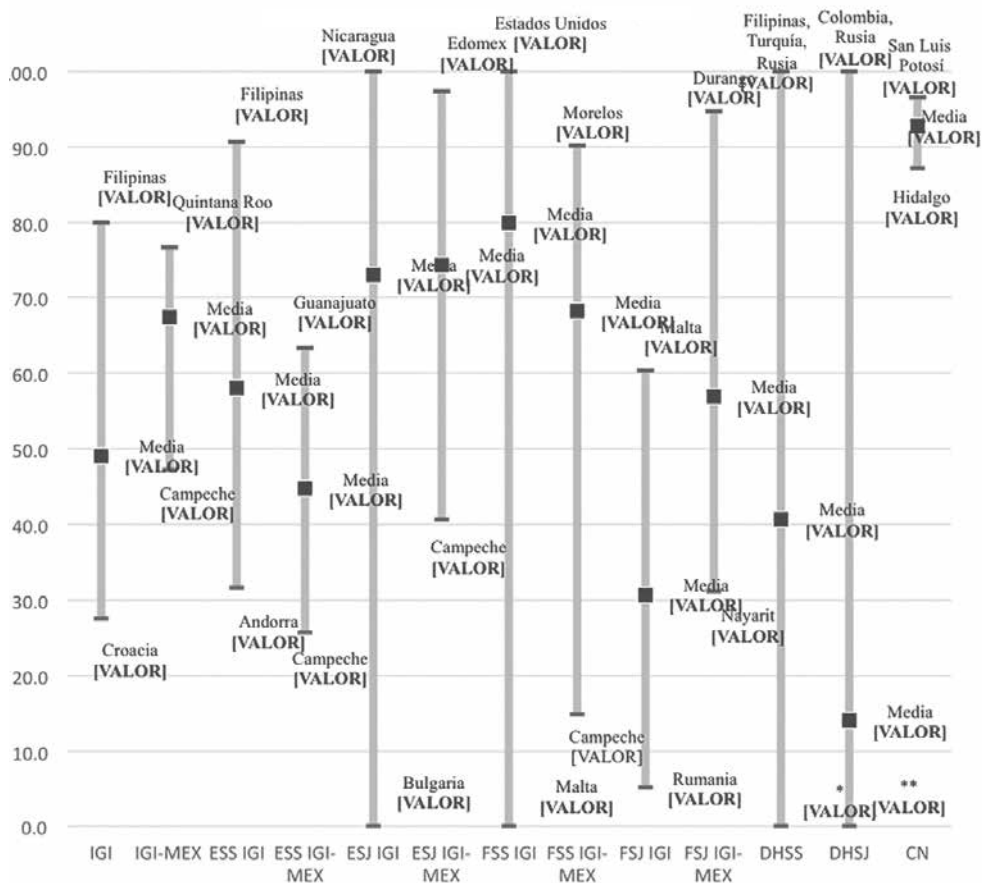
Si bien, es importante identificar la posición relativa que ocupa cada país en comparación a otros casos, comprender grados específicos de impunidad requiere analizar lo que ocurre dentro de cada una de las seis subdimensiones y los catorce indicadores en los que se divide la metodología. México obtiene un resultado negativo por encima del promedio global (hasta en 12 de las 14 variables), lo que significa que niveles tan altos de impunidad se explican por desempeño ineficiente a nivel agregado y por cada componente particular del índice, antes que derivarse de problemas en algún indicador específico.

La subdimensión “Sistema de Seguridad/Estructural” mide las características del diseño institucional y las capacidades instaladas con que cuentan los países para garantizar condiciones de seguridad pública a los ciudadanos. El peor desempeño corresponde a Filipinas (90.6), el mejor a Andorra (31.6) y la media global es 58. México se ubica negativamente por encima del promedio (65.9), con un resultado únicamente mejor al correspondiente a catorce países: Filipinas, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Georgia, Colombia, Panamá, Paraguay, Costa Rica, Japón, Chile, Turquía, Hungría y República de Corea. Mientras que la subdimensión “Sistema de Seguridad/Funcional” identifica la forma en que la seguridad opera en realidad, más allá

de lo establecido en la legislación o dadas las características de su diseño institucional. Estados Unidos y Malta ocupan los extremos, con un valor estadístico de 100 y cero respectivamente, la media es de 79.9. En este caso, México alcanza un valor extremadamente negativo (97.8), sólo mejor que los Estados Unidos, Barbados, Andorra y Trinidad y Tobago.

En la dimensión “Sistema de Justicia/Estructural”, que registra los atributos y capacidades necesarias para garantizar acceso a la justicia, Nicaragua y Bulgaria ocupan la peor y mejor posición respectivamente, con una media de 73.1. México obtiene una calificación de 94.5, lo cual implica que sólo siete países se encuentran en peor situación: Nicaragua, Filipinas, Jamaica, Singapur, Guayana, Japón e Irlanda. El desempeño de México en esta variable se explica como resultado de los valores negativos, y muy por encima de la media, en cada uno de los cinco indicadores que conforman esta subdimensión (tabla 2). En contraparte, México obtiene su mejor resultado en “Sistema de Justicia/Funcional” con un valor de 46.2, aunque también la media global se reduce hasta 30.7 y únicamente cinco países tienen peor desempeño que México: Malta, Panamá, Chile, Bahamas y Argentina, mientras que Malta destaca por el peor resultado (60.3) y Rumania por el mejor (5.1).

*Gráfica 2*  
 DIMENSIONES IGI 2015/IGI-MEX 2016  
 VALORES MÁXIMOS, PROMEDIOS Y MÍNIMOS



Fuente: Elaboración propia a partir de IGI 2015/ IGI-MEX 2016.

Estructura Sistema de Seguridad (ESS); Estructura Sistema de Justicia (ESJ); Funcionamiento Sistema de Seguridad (FSS); Funcionamiento Sistema de Justicia (FSJ); Derechos Humanos Sistema de Seguridad (DHSS); Derechos Humanos Sistema de Justicia (DHSJ); Cifra Negra (CN). \* Singapur, Alemania, Andorra, Países Bajos, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Malta, Rep. Checa, Eslovenia y Croacia; \*\* Argentina, Jamaica, Chile, Estados Unidos de América, Guayana, Bahamas, Trinidad y Tobago, Panamá, Mongolia, Paraguay, Barbados, Irlanda, Japón, Costa Rica, Albania, Hungría, Rumania, Singapur, Francia, Chipre, Canadá, Suiza, Italia, Portugal, Estonia, Bosnia y Herzegovina, Andorra, Austria, Países Bajos, Finlandia, Eslovaquia, Dinamarca, Noruega, Serbia, Lituania, Suecia, Montenegro, República Checa, Eslovenia y Croacia.

La dimensión de los Derechos Humanos tiene como particularidad que depende de los criterios de medición de Cingranelli y Richards (2010), con lo cual las variaciones existentes se califican en una escala del cero al cien que simplemente distingue la inexistencia de violaciones a los Derechos Humanos (cero), ocurrencia ocasional (cincuenta) y frecuente (cien). A pesar de que esto implica incorporar una métrica distinta en comparación al resto de las variables, permite entender el peso específico de las violaciones a éstos derechos en los niveles de impunidad de cada país. Mientras que el promedio de la violación de los Derechos Humanos en la explicación de los grados de impunidad global es de 17%, reduciéndose a 13% para Europa y alcanzando 20% para América Latina, en el caso mexicano los cuatro indicadores analizados (tortura, desaparición, ejecuciones extrajudiciales y encarcelamiento político) representan, en conjunto, el 34% de la impunidad nacional, proporción sólo superada por Rusia (50%), Colombia (39%), Filipinas (37%) y Turquía (36%), además en el mismo nivel que Bulgaria (33%) Honduras (32%) y Ucrania (32%). En otras palabras, no se pueden entender los grados de impunidad que caracterizan a México, especialmente en el contexto de los primeros diez años de la “Guerra contra el narco”, sin dimensionar el peso de violaciones como: la práctica de la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y el fenómeno de la desaparición.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Lo cual daría la razón a los reportes internacionales que señalan que la desaparición y la tortura son prácticas frecuentes en México. En el caso de la ejecución extrajudicial, los resultados de Cingranelli y Richards (2010) califican este fenómeno en México como de ocurrencia ocasional, sin embargo, los datos están actualizados hasta 2011, por lo que cabe esperar un deterioro en la evaluación de los resultados nacionales luego casos como Tlatlaya en 2014 y Tanhuato en 2015.

<sup>4</sup> El IGI 2015 encuentra que a mayor desigualdad de ingresos hay también mayor impunidad y, en contraparte, que a mayor desarrollo humano menor impunidad. Por el contrario, no se encontró ninguna correlación entre tamaño del PIB e impunidad (ver Le Clercq y Rodríguez, 2015).

El importante señalar que México se encuentra en una región con un promedio de impunidad (58.4) por encima de la media del IGI (49.1), con niveles de impunidad superiores al promedio también en cada dimensión en particular, además con una marcada correlación entre impunidad y desigualdad socioeconómica (Le Clercq, Chaidez y Rodríguez, 2016).<sup>4</sup> Independientemente de esto, y que casos relevantes como Bolivia, Brasil, Guatemala, Uruguay y Venezuela no pudieron ser incorporados al estudio ante la falta de información, México y Colombia destacan por ubicarse entre los tres peores lugares en el IGI 2015, sólo por debajo de Filipinas (80) y distanciados al menos en diez puntos del siguiente país de la región en el índice (Nicaragua con un 65.9).

Entre los indicadores particulares que en mayor medida afectan el desempeño de México, cuatro merecen especial atención para comprender la forma en que los problemas de estructura y funcionamiento acumulados se traducen en niveles de impunidad tan altos: 1) mientras que el promedio de jueces entre los países estudiados alcanza 17 por cada 100 mil habitantes, en México esta cifra se reduce a 4 jueces por cada 100 mil habitantes; 2) 47% de los presos esperan sentencia, prácticamente la mitad; 3) el coeficiente de homicidios entre sentenciados por homicidio es de 0.0094, el peor resultado de la muestra junto con Bahamas; 4) si bien México cuenta con 355 policías por cada 100 mil habitantes, por encima del promedio (332 por cada 100 mil habitantes), mayor cantidad no significa necesariamente mejor desempeño y mayores capacidades de operación de las fuerzas de seguridad.

*Tabla 2*  
RESULTADOS DE MÉXICO EN IGI 2015 POR VARIABLE

| <i>Dimensión</i> | <i>Variable</i>  | <i>Máximo IGI</i>                                     | <i>Mínimo IGI</i>     | <i>México</i> | <i>Media global</i> | <i>Media América Latina</i> |
|------------------|--|---|-----------------------|---------------|---------------------|-----------------------------|
| ESS              | <i>Policías por cada 100 mil hab.</i>  | Bahamas 86.2  | Hungría 725.6         | 355.0         | 332.0               | 352.9                       |
|                  | <i>Personal en reclusorios entre capacidad total de los penales.</i>               | Chipre 0.1  | Georgia 1.2           | 0.3           | 0.5                 | 0.3                         |
|                  | <i>Reclusos entre capacidad total de los penales.</i>                              | El Salvador 3.4                                       | Andorra 0.3           | 1.2           | 1.2                 | 1.4                         |
|                  | <i>Personal en reclusorios entre total de reclusos.</i>                            | Andorra 0.1   | Georgia 1.6           | 0.2           | 0.5                 | 0.3                         |
| ESJ              | <i>Jueces por cada 100 mil hab.</i>  | Bulgaria 1.2  | Nicaragua 57.2        | 4.3           | 16.2                | 8.8                         |
| FSS              | <i>Personas frente a tribunales entre personas en contacto formal con policía.</i> | Malta 0   | EUA 3.4               | 0.1           | 0.8                 | 0.6                         |
| FSJ              | <i>Personas frente a tribunales entre número de jueces.</i>                        | Malta 418.2   | Trinidad y Tobago 2.9 | 24.6          | 67.0                | 58.8                        |
|                  | <i>Encarcelados entre condenados.</i>  | EUA 25.1  | Chipre 0              | 2.2           | 1.6                 | 4.6                         |
|                  | <i>Porcentaje de encarcelados sin sentencia.</i>                                   | Panamá 66.0   | Austria 0.3           | 46.9          | 23.5                | 29.5                        |
|                  | <i>Encarcelados por homicidio entre homicidios totales.</i>                        | Armenia 0.0   | Bahamas 17.2          | 0.0           | 5.9                 | 3.6                         |
| DHSS             | <i>Tortura.</i>  | 19 países 0   | 11 países 2           | 0             | 0.9                 | 0.6                         |
|                  | <i>Ejecución extrajudicial.</i>  | Turquía, Jamaica, Colombia, Rusia y Filipinas 0       | 35 países 2           | 1             | 1.5                 | 1.1                         |
| DHSJ             | <i>Encarcelados políticos.</i>   | Colombia, Rep. De Corea, Turquía, Rusia y Filipinas 0 | 41 países 2           | 1             | 1.6                 | 1.6                         |
|                  | <i>Desaparecidos.</i>  | Colombia México, Rusia y España 0                     | 53 países 2           | 0             | 1.8                 | 1.7                         |

Fuente: Elaboración propia a partir de IGI 2015.

De estos resultados pueden extraerse cuatro conclusiones principales. En primer lugar, México se caracteriza por problemas de estructura, funcionamiento y desempeño ineficiente en prácticamente todas las variables estudiadas. Segundo, el análisis de las diferentes subdimensiones y variables resalta problemas de desempeño en la estructura del sistema de justicia, lo cual, como se verá más adelante, se replica en las entidades federativas. Esta falta de capacidades y problemas de funcionamiento en el sistema de justicia, nos permite a su vez comprender algunas de las razones por las cuales el porcentaje de delitos no denunciados tiende a ser tan alto: los ciudadanos no denuncian delitos por los problemas de funcionamiento y la ineficiencia del sistema.<sup>5</sup> Tercero, es necesario reiterar el peso que adquieren las violaciones a los Derechos Humanos para explicar los elevados niveles de la impunidad en México, lo que Open Society Foundations (2016) ha definido como la crisis de atrocidad e impunidad mexicana. Finalmente, el IGI 2015 identifica una correlación entre impunidad y desigualdad socioeconómica, esto hace necesario analizar con mayor profundidad la retroalimentación entre dichos fenómenos y la forma en que esto se traduce en procesos de doble victimización, en especial para quienes son previamente vulnerables como resultado de la marginación económica y social que enfrentan.

La conclusión más importante, sin embargo, es que una profunda y extendida impunidad está en el corazón de graves problemas nacionales, tales como inseguridad, acceso desigual a la justicia,

corrupción y violación a los derechos humanos. Impunidad que representa una patología política sistemática, además que se convierte en el factor que retroalimenta y multiplica las consecuencias dañinas que producen esos fenómenos, lo cual coincide con lo que han señalado múltiples estudios y reportes internacionales.

### LOS NIVELES DE IMPUNIDAD A NIVEL SUBNACIONAL

Si bien el análisis comparado de los niveles de impunidad a nivel global permite entender la magnitud y el alcance que adquiere este fenómeno, los datos nacionales agregados no necesariamente reflejan la forma en que el mismo problema se manifiesta en cada entidad federativa. El IGI-MEX 2016 desagrega datos de cada subdimensión y variable a nivel subnacional, aunque mantiene la misma metodología incorpora un conjunto de indicadores adicionales para reflejar con mayor precisión tanto responsabilidades como capacidades locales en materia de seguridad, justicia y Derechos Humanos (tabla 1). Incrementar el conjunto de variables es posible, a diferencia de lo que ocurre a nivel global, por la disponibilidad de datos en los Censos de Nacionales de Gobierno de INEGI.

Extender el análisis a las entidades federativas en México tiene algunas ventajas para comprender la impunidad.<sup>6</sup> Al acercarnos a la problemática desde lo local, se supera la concepción del Estado como un bloque político coherentemente

<sup>5</sup> De acuerdo a la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública* (ENVIPE) 2015, 92.8% de los delitos no se denunciaron o no se inició averiguación previa durante 2014, de este porcentaje el 63.1% de los casos está relacionado con “causas atribuibles a la autoridad”, en especial pérdida de tiempo y desconfianza en la autoridad (INEGI, s/f).

<sup>6</sup> Este argumento es desarrollado brevemente en IGI-MEX 2016.

articulado, coordinado jerárquicamente top-down, que es capaz de actuar congruente y efectivamente ante la violencia, la inseguridad o la corrupción, para pasar a entenderlo como la dinámica conflictiva de una “organización de organizaciones” en donde la cooperación es escasa, la coordinación complicada y los efectos distributivos desiguales para los actores políticos nacionales y locales (North, Wallis y Weingast, 2009). Desde esta perspectiva, la forma que toma la crisis de inseguridad y violencia en México, así como su alcance, también son reflejo de problemas de cooperación y coordinación no resueltos entre las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, incluyendo problemas de corrupción, uso ineficiente de recursos públicos e influencia de *free-riders*.

El fenómeno de la impunidad y los problemas con los que suele asociarse ocurren en realidad como procesos multinivel que, si bien se retoman como parte de un diagnóstico nacional, afectan en forma diferenciada a la federación, los estados, municipios y pequeñas comunidades, involucrando a múltiples actores estatales y no estatales. El análisis de la impunidad a nivel subnacional en forma complementaria a la medición global, requiere de un acercamiento policéntrico que permita identificar cómo se manifiesta y retroalimenta la inseguridad y la violencia dentro de cada nivel (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961; Paavola, 2008; Bevir, 2013).

Aunque fenómenos como la violencia, la inseguridad, la corrupción o la violación a los Derechos Humanos pueden explicarse como resultado de factores de carácter nacional, su expresión en el ámbito estatal o municipal no

pueden separarse de equilibrios o conflictos que tienen componentes estrictamente locales o regionales y que, por lo mismo, otorgan una dimensión específica a la manifestación de crisis de seguridad, violencia o corrupción. En otras palabras, los niveles que toma la violencia en diferentes regiones del país puede explicarse como resultado de problemas políticos de alcance nacional que reactivan y agravan conflictos político-sociales que son propiamente locales (Kalyvas, 2003 y 2006).

Por último, al retomar una perspectiva policéntrica, la medición de la impunidad a nivel subnacional permite generar comparaciones entre regiones e identificar problemáticas similares más allá de los resultados nacionales agregados. Lo cual es relevante en casos en los que la disponibilidad de información sobre seguridad, justicia o violaciones a Derechos Humanos a nivel nacional es limitada, aunque disponible para algunas regiones.

¿Cuáles son los resultados que arroja el análisis de la impunidad a nivel subnacional para el caso mexicano? Es un fenómeno generalizado que se extiende a nivel local, se traduce en un promedio de impunidad equivalente a 67.42 puntos y la mayoría de los estados tiende a agruparse a muy poca distancia entre sí. Esto permite reafirmar la existencia de condiciones muy altas y extendidas de impunidad.<sup>7</sup> El resultado es menor al que alcanza México en el IGI 2015 (75.7), lo que se explica, primero, porque el estudio subnacional no considera datos federales e incorpora únicamente información sobre capacidades estatales; segundo, por la imposibilidad de incorporar los indicadores relacionados con la dimensión de los Derechos

<sup>7</sup> Ante las dificultades para acceder a información homogénea al respecto de la situación de los Derechos Humanos y la incertidumbre sobre el registro de violaciones graves en las entidades federativas en 2013, el IGI-MEX 2016 no incorpora esta dimensión al estudio a pesar de considerarla central para entender la magnitud de la impunidad (Le Clercq y Rodríguez, 2016).



Humanos, esto implica que el promedio de impunidad sea mucho más alto en algunos casos.

Hasta 25 estados se concentran a sólo 10 puntos de distancia entre sí partiendo del peor resultado (Quintana Roo 76.61), lo que pone de manifiesto que, a pesar de tener diferentes grados de violencia o incidencia delictiva, las entidades comparten niveles de impunidad,

además de problemas de seguridad y justicia muy semejantes, sin dejar de lado que la cifra negra es extremadamente alta en todos los casos. Ante niveles de variación tan reducidos, se interpretan los resultados por estado distinguiendo cuatro niveles de impunidad: Muy Alta, Alta, Media y Baja (tabla 3).

*Tabla 3*  
GRUPOS DE ENTIDADES POR NIVEL DE IMPUNIDAD

| <i>Grado de Impunidad</i> | <i>Entidad</i>      | <i>Índice de Impunidad</i> |
|---------------------------|---------------------|----------------------------|
| Baja                      | Campeche            | 47.22                      |
|                           | Nayarit             | 50.42                      |
| Media                     | San Luis Potosí     | 56.86                      |
|                           | Sonora              | 58.41                      |
|                           | Chihuahua           | 59.94                      |
|                           | Chiapas             | 59.96                      |
| Alta                      | Guanajuato          | 65.15                      |
|                           | Zacatecas           | 66                         |
|                           | Colima              | 67.01                      |
|                           | Nacional            | 67.42                      |
|                           | Jalisco             | 67.45                      |
|                           | Tlaxcala            | 67.69                      |
|                           | Hidalgo             | 67.9                       |
|                           | Aguascalientes      | 68.37                      |
|                           | Tabasco             | 69.1                       |
|                           | Puebla              | 69.19                      |
|                           | Sinaloa             | 69.34                      |
| Morelos                   | 69.37               |                            |
| Muy Alta                  | Baja California Sur | 70.74                      |
|                           | Oaxaca              | 71.63                      |
|                           | Nuevo León          | 71.63                      |
|                           | Querétaro           | 72.24                      |
|                           | Veracruz            | 72.38                      |
|                           | Yucatán             | 72.8                       |
|                           | Coahuila            | 72.93                      |
|                           | Guerrero            | 73.19                      |
|                           | Tamaulipas          | 73.38                      |
|                           | Durango             | 73.97                      |
|                           | Baja California     | 74.92                      |
| México                    | 76.48               |                            |
| Quintana Roo              | 76.61               |                            |
| Atípico                   | Michoacán           | 67.71                      |

Fuente: IGI-MEX 2016.

Aunque los estados obtienen resultados diferenciados en cada una de las subdimensiones (el resultado agregado puede generar la falsa impresión de que los problemas de desempeño son semejantes en todos los casos), lo cierto es que la mayoría tiende a coincidir en desempeño ineficiente en la estructura del sistema de justicia y el funcionamiento de su sistema de seguridad. Al igual que en el IGI 2015, la impunidad en México está relacionada, en primer lugar, con los problemas de diseño y capacidades del sistema de justicia, en segundo lugar por la forma en que se implementa la seguridad pública.

Estos resultados permiten identificar problemas institucionales que explican altos grados de impunidad y, a su vez, ponen en evidencia que los muy altos niveles de la cifra negra (porcentaje de delitos que no se denuncian) tienen una explicación de carácter institucional. El sistema no cuenta con las capacidades para resolver las pocas denuncias que se presentan y los ciudadanos no denuncian los delitos que sufren, porque asumen que las instituciones no funcionan y que no es posible confiar en el trabajo de las autoridades.

Los resultados del IGI-MEX 2016 que parten de información correspondiente a 2013, no necesariamente reflejan la forma en que la inseguridad o la violencia se manifiestan en cada

entidad. Lo que los datos señalan es que podemos encontrar problemas semejantes en la estructura y el funcionamiento de los sistemas de justicia y seguridad, tanto a nivel nacional como en la mayoría de los estados. Esto implica que el diseño ineficiente de los sistemas de seguridad y justicia, así como la falta de capacidades en los estados, aun cuando la incidencia delictiva y el número de homicidios pudieran ser bajos, pueden terminar por detonar tales problemas, o bien, imposibilitar que las autoridades reaccionen efectivamente ante incrementos en la inseguridad o la violencia derivados de cambios en factores exógenos.

En otras palabras, las instituciones de justicia y seguridad son vulnerables en prácticamente todas las entidades. Un indicador importante de la disfunción que caracteriza a los sistemas de seguridad y justicia es la incapacidad para atender y responder con efectividad ante sólo el 7.2 % de delitos que se denuncian en promedio. Partiendo de las mismas capacidades existentes, un incremento en los niveles de denuncia podría agudizar los problemas de las instituciones para responder y garantizar el acceso a la justicia, incrementando la desconfianza ciudadana y los espacios para la corrupción.

*Tabla 4*  
RESULTADOS EN IGI-MEX 2016 POR VARIABLE

| <i>Dimensión</i>   | <i>Variable</i>   | <i>Promedio nacional</i> | <i>Máximo nacional</i>        | <i>Mínimo nacional</i>  |
|--------------------|---|--------------------------|-------------------------------|---|
| ESS                | <i>Personal en procuradurías por 100 mil hab.</i>   | 75.7                     | Colima<br>164.3               | Estado de México<br>32.4  |
|                    | <i>Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.</i>                                     | 3.2                      | Durango<br>12.1               | Estado de México<br>1.1   |
|                    | <i>Porcentaje de agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves.</i>      | 14.8%                    | Baja California<br>35.8%      | Tamaulipas<br>1.3%  |
|                    | <i>Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados.</i>                          | 5.31                     | Campeche<br>49.71             | Baja California<br>1.67   |
|                    | <i>Policías judiciales por 100 mil hab.</i>   | 11.1                     | Baja California Sur<br>46.5   | Colima, Chihuahua,<br>Hidalgo, Sonora,<br>Tamaulipas, Veracruz<br>0.0 |
|                    | <i>Personal de Seguridad Pública por 100 mil hab. (1er. Nivel, Intermedio y Operativo).</i> | 160.5                    | Ciudad de México<br>904.7     | Baja California<br>18.3   |
| ESJ                | <i>Magistrados y Jueces por 100 mil hab.</i>  | 3.5                      | Campeche<br>10.2              | Puebla<br>1.5   |
|                    | <i>Personal del Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.</i>                          | 34.3                     | Ciudad de México<br>75.1      | Veracruz<br>4.7   |
|                    | <i>Secretarios del Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.</i>                       | 11.9                     | Ciudad de México<br>28.7      | Veracruz<br>4.7   |
|                    | <i>Personal penitenciario entre capacidad instalada.</i>                                    | 0.2                      | Colima<br>0.5                 | 6 estados<br>0.1  |
|                    | <i>Personal penitenciario entre reclusos.</i>   | 0.2                      | Guanajuato<br>0.5             | 15 estados<br>0.1   |
| FSS                | <i>Presuntos delitos por 100 mil hab.</i>   | 1,444.9                  | Campeche<br>201               | Baja California Sur 3,208   |
|                    | <i>Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidio en averiguaciones previas.</i>  | 27.5%                    | Baja California Sur<br>170.1% | Michoacán<br>8.9%   |
|                    | <i>Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas.</i>           | 10.3%                    | Campeche<br>71.3%             | Morelos<br>2.9%   |
| FSJ                | <i>Causas penales en primera instancia entre carpetas de investigación.</i>                 | 0.13                     | Campeche<br>1.4               | Morelos<br>0.03   |
|                    | <i>Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios.</i>                            | 58.41%                   | San Luis Potosí<br>133.8%     | Baja California<br>5.2%   |
|                    | <i>Porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia.</i>                           | 35.7%                    | Ciudad de México<br>15.7%     | Durango<br>67.1%  |
| <i>Cifra Negra</i> |   | 92.8%                    | Hidalgo<br>87.2%              | San Luis Potosí<br>96.5   |

Fuente: Elaboración propia a partir de IGI-MEX 2016.

## CONCLUSIÓN: IMPUNIDAD Y DEGENERACIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo a Ferguson (2013:18): “Donde prevalecen las malas instituciones, las personas quedan atrapadas en círculos viciosos de ignorancia, mala salud, pobreza y, a menudo, violencia”. El caso mexicano representa un ejemplo de malas instituciones, de diseños institucionales extractivos y excluyentes (Acemoglu y Robinson, 2012), que reproducen condiciones de injusticia, a pesar de haber estado sujetas a ciclos constantes de reformas legislativas. Una forma de enfrentar las consecuencias de estos círculos viciosos institucionales consiste en integrar la variable impunidad a la discusión sobre la eficiencia de las políticas públicas y la efectividad del cambio legislativo en materia de seguridad, justicia, Derechos Humanos o combate a la corrupción.

Una profunda y extendida impunidad está en el centro de problemas nacionales como la inseguridad, el acceso desigual a la justicia, la violencia, la corrupción y la violación a los Derechos Humanos. El estudio de la impunidad en el caso mexicano permite formular cinco conclusiones generales: 1) México destaca por condiciones estructurales de impunidad que afectan diferentes ámbitos de la vida pública, pero muy especialmente el diseño del sistema de justicia y el funcionamiento del sistema de seguridad; 2) para comprender la magnitud, el alcance y el daño que la impunidad provoca en México, es indispensable incorporar el peso de las violaciones a los Derechos Humanos; 3) los muy altos niveles de impunidad no se limitan a las instituciones federales, sino que tiende a replicarse en las entidades federativas, mismas que comparten grados y condiciones de impunidad semejantes; 4) la impunidad

retroalimenta y multiplica las consecuencias de fenómenos como la inseguridad, la violencia, el acceso desigual a la justicia, la corrupción o la violación a los Derechos Humanos; y 5) la impunidad generalizada, y la existencia de correlación entre desigualdad e impunidad, nos advierte sobre ciclos de retroalimentación que ponen en una situación de mayor vulnerabilidad a aquellas personas que se encuentran previamente en situación de pobreza o marginación.

La calidad y veracidad de la información es un tema central de la agenda pública nacional. El IGI utiliza información generada por las autoridades y esto necesariamente se traduce en incertidumbre sobre la veracidad de los datos reportados. En especial, en un contexto caracterizado por impunidad generalizada, las autoridades pueden caer en la tentación de alterar datos o sub reportar en aquellos casos en que la información pone en evidencia irregularidades o problemas de desempeño en sus gobiernos. Ante este tipo de problemas, es necesario: 1) garantizar la autonomía de los organismos que generan la información pública para evitar modificaciones arbitrarias a metodologías e indicadores; 2) impulsar mecanismos para facilitar la auditoría ciudadana de la información pública; 3) promover en las universidades y organizaciones de la sociedad civil investigaciones especializadas que se analicen esta problemática desde distintas acercamientos metodológicos; 4) fomentar investigación comparada e indicadores a nivel internacional, en especial cuando la inclusión de la agenda del Estado de derecho se integra a los Objetivos para el Desarrollo Sostenible; y, 5) en el caso de estudios cuantitativos, desarrollar investigación a lo largo del tiempo y series de tiempo que permitan detectar problemas de inconsistencia en el reporte de la información pública.

El IGI es un instrumento estadístico diseñado para medir el alcance global y subnacional de la impunidad, los principales retos que enfrenta el proyecto para garantizar una medición efectiva y comparable de la impunidad son: 1) integrar más casos y variables para fortalecer la comparación entre países, lo que depende estrictamente de la cantidad de información que los propios países reportan a la comunidad internacional; 2) verificar la consistencia de la información que los países y entidades reportan a través del análisis longitudinal en los próximos años; 3) incrementar el número de indicadores en las dimensiones de seguridad y justicia para poder afinar la aproximación propuesta por la idea de “cadena impune”, lo que nuevamente depende de la capacidad o voluntad de los países para abrirse al escrutinio internacional; y 4) desarrollar un indicador en materia de Derechos Humanos para las entidades federativas a partir de la información que reportan las comisiones estatales y las organizaciones de la sociedad civil, para integrar el peso de las violaciones al análisis subnacional; 5) desarrollar estudios de caso y análisis cualitativos que permitan profundizar las conclusiones. Sólo a través de la revisión crítica de la metodología de instrumentos como el IGI, de identificar su alcance y límites, será posible contribuir con un enfoque centrado en evidencia al debate sobre las políticas de seguridad, justicia y protección a los Derechos Humanos, en especial en casos como el mexicano donde prevalecen condiciones generalizadas de impunidad.

## REFERENCIAS

1. Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2012), *Why Nations Fail*, New York, Crown Business.
2. Ambos, Kai (1999a), “Impunidad, derechos humanos y derecho penal internacional”, en *Nueva Sociedad* 161, Buenos Aires, mayo-junio, pp. 86-102.
3. Ambos, Kai (1999b), *Impunidad y Derecho Penal Internacional*, 2ª Ed. (Actualizada y revisada), Buenos Aires, Editorial Ad Hoc.
4. Amnistía Internacional (2015), “Informe anual 2015/2016”, disponible en: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/mexico/report-mexico/>, consultado el 7 de enero de 2018.
5. Bailey, John (2014), *Crimen e Impunidad*, México, Debate.
6. Bevir, Mark (ed.) (2013), *The Sage Handbook of Governance*, New York, Sage.
7. Cingranelli, David L y David L. Richards (2010), “The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 32, num. 2, May.
8. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (8 de febrero de 2005), *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad*, 61º período de sesiones, Tema 17 del programa provisional.
9. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015), *Situación de Derechos Humanos en México*, Organización de los Estados Americanos (OEA), disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>, consultado el 7 de enero de 2018.

10. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHUN) (29 de diciembre de 2014), *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, Naciones Unidas.
11. Ferguson, Niall (2013), *The Great Degeneration*, New York, Penguin Press.
12. Freedom House (2016), "Freedom in the World 2016", disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/mexico>, consultado el 7 de enero de 2018.
13. Friedrich, Carl J. (1972), *The Pathology of Politics*, Nueva York, Harper and Row.
14. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (2016), *Informe Ayotzinapa I y II*, GIEI Ayotzinapa, disponible en: <http://prensageiayotzi.wix.com/giei-ayotzinapa#linforme-cl1exv>, consultado el 7 de enero de 2018.
15. Human Rights Watch (2015), "Informe Mundial 2015", México, disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2015/country-chapters/268132>, consultado el 7 de enero de 2018.
16. INEGI (s/f), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015*, INEGI, México, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2015/>, consultado el 7 de enero de 2018.
17. Jorgensen, Nick (2009), "Impunity and Oversight: When do Governments Police Themselves?", en *Journal of Human Rights*, Connecticut, vol. 8, Issue. 4, University of Connecticut 2009, pp. 385-404.
18. Kalyvas, Stathis N (2003), "The Ontology of "Political Violence": Action and Identity in Civil Wars", en *Perspectives on Politics* I, 3, September 2003, pp. 243-285.
19. Kalyvas, Stathis N (2006), *The Logic of Violence in Civil War*, New York, Cambridge University Press.
20. Le Clercq Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (2015), *Índice Global de Impunidad 2015 (IGI-2015)*, México, UDLAP, disponible en: [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI2015\\_ESP.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI2015_ESP.pdf), consultado el 7 de enero de 2018.
21. Le Clercq Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (2016), *Índice Global de Impunidad México 2016 (IGI-mex 2016)*, México, UDLAP, disponible en: <http://www.udlap.mx/igimex/descargaPdf.aspx>, consultado el 7 de enero de 2018.
22. Le Clercq Juan Antonio, Azucena Cháidez y Gerardo Rodríguez (2016), "Midiendo la Impunidad en América Latina, retos conceptuales y metodológicos", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 55, Quito, mayo, pp. 69-91.
23. Merry, Sally (2011), "Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance", en *Current Anthropology*, 52, (S3), pp. S83-S95.
24. Merry, Sally, Kevin E. Davis y Benedict Kingsbury (2015), *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruptions, and Rule of Law*, New York, Cambridge University Press.
25. Mooler, Jorgen y Svend Erik Skaaning (2014), *The Rule of Law: Definitions, Measures, Patterns and Causes*, New York, Palgrave Macmillan.
26. Munck, Gerardo y Jay Verkuilen (2002), "Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices",

- en *Comparative Political Studies*, vol. 35, No. 1, pp. 5-34.
27. North, Douglas, John Joseph Wallis y Barry R. Weingast (2009), *Violence and Social Orders*, New York, Cambridge University Press.
  28. Open Society Foundations (2016), *Undeniable Atrocities. Confronting Crimes Against Humanity In México*, Nueva York, Open Society Foundations, disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-en-20160602.pdf>, consultado el 7 de enero de 2018.
  29. Ostrom, Vincent y Charles M. Tiebout and Robert Warren (1961), "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", *American Political Science Review*, vol. 55:4, diciembre, pp. 831-842.
  30. Paavola (2008), "Explaining Environmental Multi-Level Governance", en *SRI Papers*, Núm. 10, abril, University of Leeds, pp. 1-20, disponible en: [http://www.see.leeds.ac.uk/fileadmin/Documents/research/sri/workingpapers/SRIPs-10\\_01.pdf](http://www.see.leeds.ac.uk/fileadmin/Documents/research/sri/workingpapers/SRIPs-10_01.pdf), consultado el 7 de enero de 2018.
  31. Skaaning, Svend-Erik (2010), "Measuring the Rule of Law", en *Political Research Quarterly*, Vol. 63, Núm. 2, junio, pp. 449-460.
  32. United States Department of State (2015), "México 2015 Human Rights Report", en *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*, Washington D.C., disponible en: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>, consultado el 7 de enero de 2018.
  33. Veersteg, Mila y Tom Ginsburg (2017), "Measuring the Rule of Law: A Comparison of Indicators", en *Law & Social Inquiry*, vol. 42, núm. 1, invierno, pp. 100-137.
  34. Viñuales, Jorge E., "Impunity: elements for an empirical concept", en *Law and Inequality*, Minneapolis, vol. 25, núm. 1, pp. 115-145.
  35. Zepeda Lecuona, Guillermo (2011) *Crimen sin castigo*, México, Fondo de Cultura Económica.