

## DIEZ PROPUESTAS PARA EL COMBATE A LA IMPUNIDAD

Bianca Bolaños Aparicio, Luna Mancini,  
Ángeles Medellín Corte e Irene Tello Arista<sup>1</sup>

*Las autoras agradecen a todos los investigadores y colaboradores de Impunidad Cero que, con su dedicación y trabajo, hacen posible la labor de este proyecto.*

### Introducción

El próximo 1 de julio se llevarán a cabo las elecciones con más puestos de representación en juego de la historia de nuestro país. A un mes del inicio de las campañas, se puede afirmar que la corrupción y la inseguridad son temas centrales en las propuestas de los candidatos. Ambos fenómenos están inevitablemente ligados al tema de la impunidad, entendida como la inexistencia de responsabilidad penal, administrativa y civil a los autores de violaciones o irregularidades. Aunque existen menciones al respecto en los discursos de los candidatos, las propuestas para combatirla se subordinan a los temas de corrupción e inseguridad. En Impunidad Cero consideramos que es indispensable analizar la impunidad como fenómeno multidimensional, a partir de la generación de materiales que auxilien en la reflexión, comprensión y denuncia en múltiples áreas. Desde septiembre de 2016 a la fecha, hemos publicado 20 investigaciones sobre varias problemáticas de impunidad que permiten ver cómo este fenómeno nos afecta en diversas áreas de nuestra vida. A continuación se presenta una selección de 10 propuestas para combatirla que se desprenden de nuestras investigaciones. Éstas se presentan agrupadas en los siguientes cinco rubros: atacar problemáticas estructurales, impulsar prácticas de gobierno abierto, combatir la impunidad y reforzar la procuración de justicia, mejorar el acceso a la justicia y considerar las particularidades de los grupos vulnerables. Solamente analizando el tema de la impunidad y la

---

<sup>1</sup> Las autoras forman parte del equipo de Impunidad Cero, iniciativa de la sociedad civil que mide, analiza y visibiliza la impunidad para poder combatirla. Todas nuestras investigaciones pueden consultarse en: <[www.impunidadcero.org](http://www.impunidadcero.org)>.

forma en que la falta de responsabilidad y sanciones afecta el nivel de corrupción e inseguridad que se vive en el país podremos combatir estos grandes problemas.

## **Atacar problemáticas estructurales**

### **1. Diferenciar los fenómenos de la corrupción y la impunidad en las políticas públicas y propuestas de gobierno**

#### *Problemática*

Hasta hace poco, en México las discusiones generalmente utilizaban los conceptos de impunidad y corrupción de forma indistinta sin aclarar que, aunque se trata de fenómenos conectados, tienen particularidades y diferencias sustanciales que requieren de políticas específicas para combatirlos. No todo caso de impunidad involucra un acto de corrupción. Cuando sí se conectan, identificamos que existe una alta impunidad en los grandes casos de corrupción que no han sido perseguidos ni sancionados y que provocan indignación entre la sociedad. Sin embargo, el mayor problema es que nuestro sistema de justicia se encuentra colapsado y la desconfianza en las instituciones públicas<sup>2</sup> fomenta la falta de denuncia, generando que la impunidad en el país aumente. En los casos en que sí se presenta una denuncia, encontramos que la probabilidad de que un delito se investigue y se esclarezca es de 0.9%,<sup>3</sup> pero dicha falta de investigación y de esclarecimiento no implica necesariamente la presencia de actos de corrupción, como se abordará con mayor detalle en la propuesta 3.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la encuesta nacional presentada en 2017 y realizada por la UNAM en el marco del Centenario de la Constitución de 1917, siete de cada 10 entrevistados dijo que confiaba “poco” o “nada” (68.9%) en el gobierno. En este caso, casi la mitad de los encuestados mencionó que la razón por la cual no confía en el gobierno es “por corruptos” (45.6%). Ver: Héctor Fix Fierro, Julia Isabel Flores, Diego Valadés (coords.), *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Centenario de la Constitución 2017*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2017. Disponible en: <<http://www.losmexicanos.unam.mx/>>. Consultado el 12 de abril de 2018. Según el Índice Global de Impunidad México (IGI-Mex) 2018, 31 estados están por debajo del estándar nacional de evaluación de control de confianza de policías estatales. Ver: Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones. IGI-Mex 2018*, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ)-Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), México, 2018. Recuperado de: <[http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018\\_ESP.pdf](http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf)>. Consultado el 12 de abril de 2018.

<sup>3</sup> Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, “Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías”, *Este País*, núm. 319, noviembre de 2017, pp. 16-30. También disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/49/contenido/1510005056X78.pdf>>. Consultado el 17 de abril de 2018.

La corrupción se define como el abuso de un poder delegado para beneficio propio.<sup>4</sup> Aunque muchos de los estudios que buscan medir el fenómeno de la corrupción se basan en la *percepción*<sup>5</sup> que tiene la sociedad de ésta, es un hecho que el nivel de corrupción en nuestro país es alarmante. El Índice de Percepción de la Corrupción 2017,<sup>6</sup> publicado por Transparencia Internacional, coloca a México en el lugar 135 de 180 países.<sup>7</sup>

La impunidad, en cambio, es un fenómeno más amplio, ya que, como concepto general, incluye cualquier situación en la que una conducta indebida no sufre consecuencias legales.<sup>8</sup> Esto quiere decir que combatir la impunidad es un elemento necesario para reducir los niveles de inseguridad y corrupción que persisten en nuestro país y que afectan a millones de mexicanos, teniendo en cuenta que su combate influye también en otros temas de impunidad estructural. El Índice Global de Impunidad (IGI-2017)<sup>9</sup> reveló que México es el cuarto país con mayor nivel de impunidad de 69 países analizados. Sin duda, la impunidad es nuestro mayor problema.

### *Propuestas*

Entender la corrupción y la impunidad como dos fenómenos interrelacionados en ciertos casos, mas no idénticos, nos lleva a identificar dos tipos de propuestas: (1) las que se enfocan en reducir la impunidad en los actos de corrupción y (2) las que se centran en reducir la impunidad estructural.

---

<sup>4</sup> Transparencia Internacional, *Glosario anticorrupción*. Recuperado de: <<https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>>. Consultado el 13 de abril de 2018.

<sup>5</sup> Transparencia Internacional publica índices de percepción de la corrupción. Los índices clasifican a 180 países según las percepciones de expertos y empresarios sobre el nivel de corrupción del sector público. Uno de los mayores avances del Índice publicado en 2017 fue identificar sucesos y profundizar en los niveles de corrupción a través de la protección a libertades periodísticas y de la participación de la sociedad civil en cada uno de los países analizados. Ver: Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2017*. Recuperado de: <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)>. Consultado el 13 de abril de 2018.

<sup>6</sup> Transparencia Internacional, *op. cit.* Recuperado de: <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)>. Consultado el 16 de abril de 2018.

<sup>7</sup> *Idem*. El Índice de Transparencia Internacional clasifica a 180 países de acuerdo con las percepciones de expertos y empresarios respecto a la corrupción en el sector público. La escala es de 0 a 100, donde 0 corresponde a “muy corrupto” y 100 “a muy transparente”. México obtuvo 29 puntos.

<sup>8</sup> Luis Darío Ángeles González, “Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del Paso Expres”, *Este País*, núm. 322, febrero de 2018, pp. 35-44. También disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=54&t=impunidad-sanciones-administrativas-y-el-socavon-del-paso-expres>>. Consultado el 13 de febrero de 2018.

<sup>9</sup> Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *Dimensiones de la impunidad Global. IGI-2017*, CESIJ-UDLAP, México, 2017. Recuperado de: <<https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>>. Consultado el 12 de abril de 2018.

Para combatir la impunidad en casos de corrupción:

- Se deben medir en conjunto la opacidad, la corrupción y la impunidad. El Coeficiente TAI<sup>10</sup> (Transparencia, Anticorrupción e Impunidad Cero) es una herramienta que permite generar una mirada multidimensional sobre la opacidad, corrupción e impunidad que existen en los estados del país, a través de los indicadores y métricas más recientes.
- Se deben elaborar políticas integrales enfocadas en el combate a la opacidad, corrupción e impunidad. Esto quiere decir que, al ser fenómenos relacionados, los esfuerzos deben ser focalizados en erradicar las tres problemáticas en su conjunto, teniendo en cuenta que no por atacar una problemática, se ataca alguna de las otras dos.

Para luchar contra la impunidad en general: a lo largo de nuestras investigaciones hemos identificado que el fenómeno de la impunidad es un concepto más amplio que afecta a todas las personas de manera cotidiana, por lo que en los siguientes apartados abordaremos cada una de estas impunidades.

## **2. Asignación de recursos para el combate a la impunidad e inclusión del tema como uno de los objetivos centrales en los planes estatales de desarrollo en todo el país**

### *Problemática*

La impunidad corroe las leyes e instituciones de una nación: es una falla del Estado hacia la gente, pues éste incumple su obligación de procurar e impartir justicia. El presupuesto para erradicar la impunidad (entendido como los recursos dedicados a las labores de seguridad pública, procuración e impartición de justicia) a nivel estatal, como porcentaje del gasto total en México (4.3% en 2014), es bajo respecto a lo que otros países con arreglos institucionales similares han asignado a estos fines, por ejemplo Chile (5.8%) y Colombia (6.1%).<sup>11</sup> Por eso hay

---

<sup>10</sup> Eduardo Bohórquez, Roberto Castillo, Luna Mancini, Irene Tello Arista y Gustavo H. Torres, “Coeficiente TAI (Transparencia, Anticorrupción e Impunidad Cero), una nueva métrica integral”. *Este País*, núm. 320, diciembre de 2017, pp. 32-37. También disponible en: <<http://www.estepais.com/articulo.php?id=1274&t=coeficiente-tai-transparencia-anticorrupcion-e-impunidad-cero-una-nueva-metrica-integral>>. Consultado el 17 de abril de 2018.

<sup>11</sup> Según el estudio: “La evaluación del impacto de los tres tipos de gasto analizados sobre los niveles de impunidad comienza con la detección de correlaciones simples, para lo cual se elaboraron diagramas de dispersión entre gasto per cápita y del gasto en el rubro como porcentaje del gasto total, contra el valor del IGI-Mex 2016, recordando que este último es una medida multidimensional del nivel de impunidad por entidad federativa. Los diagramas de dispersión fueron realizados, primero, usando los resultados del último año disponible (2013) y después agregando los resultados para los demás años (2006-2012), ajustando las variables monetarias para eliminar el efecto de la

que analizar las acciones y los recursos destinados a atacarla a nivel estatal. El estudio presentado en octubre de 2016<sup>12</sup> contribuye a medir el gasto asignado a dicho fin,<sup>13</sup> exponiendo su poca importancia en la agenda de gobierno estatal y señalando los mecanismos por los que se asigna el presupuesto.

Uno de los resultados señalados se relaciona con el hecho de no considerar el combate a la impunidad como un eje estratégico de los planes estatales de desarrollo (PED)<sup>14</sup> en la mayoría de los estados. Sólo ocho lo hacen:<sup>15</sup> Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tabasco, mientras que 18 de las 32 entidades federativas lo abordan como un eje secundario, asociado a otro prioritario. Adicionalmente, sólo cuatro entidades tocan el tema de impunidad como parte del diagnóstico, sin acciones asociadas, y las dos entidades restantes ni siquiera hacen mención al tema (Yucatán y Zacatecas).

Los recursos destinados a este objetivo (combate a la impunidad en los estados) son insuficientes para reducirla, además de dispersos y pocos transparentes.

### *Propuestas*

Para incrementar los recursos destinados a combatir la impunidad se requiere que las administraciones les den prioridad en sus PED, ya que éstos, aunados a la voluntad política de las dependencias y entidades de los tres poderes estatales que participan en el proceso presupuestal, constituyen la base del presupuesto.

---

inflación, es decir transformándolas a pesos constantes, tratando de construir un panel de datos. En ambos casos, y para los tres rubros medidos, se encontró una correlación negativa entre la variable de gasto y el IGI-Mex". Ver: María Estela Álvarez Máynez, María José Carreras Valle, Arturo Ramírez Verdugo, Reyes Ruiz González y Yosef Siman-Tov Cohen, "Estudio sobre la disponibilidad presupuestal para el combate a la impunidad", *Este País*, núm. 306, octubre de 2016, pp. 19-29. También disponible en:

<<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=15&t=estudio-sobre-disponibilidad-presupuestal-para-el-combate-a-la-impunidad>>. Consultado el 10 de abril de 2018.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Como se abordará en la propuesta 4, el análisis de los recursos destinados al combate a la impunidad a nivel estatal tiene la dificultad de no contar con datos homologados, ya que antes de diciembre de 2014 las cuentas públicas no se presentaban bajo criterios homologados.

<sup>14</sup> Cabe destacar que los PED constituyen uno de los instrumentos fundamentales en la gestión gubernamental a nivel local. Su objetivo fundamental es servir como herramienta de planeación, encaminada a definir los objetivos y metas que se perseguirán durante un periodo de gestión. Adicionalmente, los PED incluyen estrategias y líneas de acción que buscan lograr objetivos particulares, los cuales, a su vez, en conjunto, constituyen las metas y ejes fundamentales de la administración estatal, por lo que si no se contempla el objetivo particular relacionado con el combate a la impunidad, tampoco podrán destinarse recursos para lograrlo.

<sup>15</sup> Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016: Chihuahua y Durango; 2011-2016: Hidalgo y Sinaloa; 2013- 2018: Tabasco; 2015-2021: San Luis Potosí; 2016-2021: Nuevo León y Sonora.

Esta primera aproximación al tema<sup>16</sup> retoma los puntos más positivos que los autores encontraron en los planes estatales de desarrollo. De lo observado pueden destacarse las siguientes propuestas:

- Que los PED tomen la lucha contra la impunidad como misión de gobierno, o que en cierto sentido definan como objetivo prioritario la lucha contra ésta.
- Que los PED señalen la necesidad de construir una nueva relación entre el gobierno y las personas basada en la certeza de que los actos de corrupción u otras faltas se investiguen y tengan consecuencias.
- Consolidar las instituciones para lograr una mejor procuración de justicia y una administración de seguridad eficiente, y así conseguir incentivar la participación ciudadana en materia de denuncia.<sup>17</sup>

En la mayoría de los casos, los planes estatales de desarrollo asocian la impunidad con la falta de participación ciudadana en la denuncia del delito, lo cual refleja la poca comprensión del alcance de dicha problemática, ya que se dejan fuera impunidades de carácter administrativo como no sancionar las faltas de los servidores públicos (de las que hablaremos en la siguiente propuesta). Conseguir que se investiguen y sancionen los delitos relacionados con actos de corrupción y otras irregularidades de la administración genera una mayor confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía y propicia la denuncia de éstos.

### **3. Reforzar el subsistema del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) creado para asignar responsabilidades administrativas a los servidores públicos**

#### *Problemática*

De la administración pública depende la procuración y administración de bienes públicos. Las sanciones administrativas son formas de autocorrección de la función pública y están diseñadas para impedir las irregularidades. Casos como los del socavón del Paso Expres ejemplifican cómo

---

<sup>16</sup> Al lector podría interesarle que en próximos meses Impunidad Cero presentará la actualización de dicho estudio.

<sup>17</sup> Gobierno del Estado de Michoacán, *Plan estatal de desarrollo 2012-2015*, Recuperado de: <[http://dsc.itmorelia.edu.mx/pDSC/images/Documentos/Planes/PLADIEM\\_2012-2015.pdf](http://dsc.itmorelia.edu.mx/pDSC/images/Documentos/Planes/PLADIEM_2012-2015.pdf)>. Consultado el 11 de abril de 2018.

la mala actuación de funcionarios públicos puede ocasionar la pérdida de vidas, así como el perjuicio al bienestar común.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es la institución encargada de vigilar la correcta actuación de los servidores públicos, así como de determinar las responsabilidades y sanciones administrativas que correspondan a la gravedad de una actuación indebida. Sin embargo, la SFP sanciona en promedio tan sólo el 13.4% de las quejas o denuncias que recibe.<sup>18</sup> Si consideramos los medios de defensa en contra de sanciones administrativas, encontramos que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa anula, en promedio, 41.8% de las sanciones impuestas por la SFP, lo cual nos da como resultado que de cada 100 actos irregulares por parte de funcionarios, la SFP sanciona únicamente ocho.<sup>19</sup> Por otra parte, sólo 0.45% del monto total de las multas que ha impuesto la SFP ha sido cobrado.<sup>20</sup> Estas cifras nos indican que la capacidad de aplicar efectivamente sanciones a los funcionarios que cometen irregularidades es muy baja.

### *Propuestas*

Con el fin de mejorar el desempeño de la administración pública y poder combatir la corrupción, es indispensable mejorar el funcionamiento del sistema de aplicación de sanciones administrativas. Para lograrlo, se deben analizar las fallas en el sistema de imposición de sanciones en el ámbito administrativo:

- Estimular la denuncia ciudadana y los sistemas de declaraciones de los funcionarios. Estos medios son los que mejor coadyuvan a las sanciones administrativas, ya que 21% de las sanciones que impone la SFP provienen de las declaraciones patrimoniales de servidores públicos y 34% de quejas o denuncias ciudadanas.<sup>21</sup>
- Identificar la forma en que se concluye un expediente de queja, denuncia, auditoría o cualquier medio que genere un expediente de posible responsabilidad administrativa.
- Identificar cuáles sanciones son impugnadas y cuáles no, así como las razones utilizadas en la impugnación y el medio de defensa que se ha hecho valer.

---

<sup>18</sup> Luis Darío Ángeles González, “Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción”, *Este País*, núm. 324, abril de 2018, pp. 30-45. También disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=61&t=responsabilidades-administrativas-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion>>. Consultado el 9 de abril de 2018.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

- Corregir las fallas en la integración de los procedimientos, pues en muchos casos éstas generan la nulidad de las sanciones y, en consecuencia, impunidad.
- Los tribunales en materia administrativa, concretamente los de anticorrupción, no deben perder de vista su función de impartir justicia con imparcialidad e independencia.

Más allá de las responsabilidades de carácter penal que tienen los servidores públicos por cometer actos de corrupción, existe la responsabilidad del Estado ante los ciudadanos —y en este caso los servidores públicos— de cumplir con sus funciones. Es por ello que en Impunidad Cero hemos destacado la importancia de comprender y analizar las responsabilidades administrativas como un primer paso para reforzar el combate a la impunidad.

Es necesario que quienes forman parte de los tribunales administrativos tengan clara su función de impartir justicia con independencia e imparcialidad. Esto implica comprender correctamente el sistema de sanciones administrativas para no perder la confianza de los funcionarios públicos.<sup>22</sup> Para ello, necesitamos generar nuevas formas de conocimiento de irregularidades administrativas que permitan identificar una cifra más apegada a la realidad de este fenómeno.

Consideramos que, al ser una institución de reciente creación encargada del combate frontal a la corrupción, el SNA debe aclarar qué ocurre con las denuncias no sancionadas y el estatus de las denuncias que inician el proceso de sanción y sus causas.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.* En México, de cada 100 irregularidades detectadas en la Administración Pública Federal, sólo ocho se sancionan efectivamente.

## **Impulsar prácticas de gobierno abierto**

### **4. Impulsar medidas eficaces de acceso a la información pública en las dependencias encargadas de seguridad, procuración e impartición de justicia**

#### *Problemática*

La falta de información pública oportuna y de calidad de las instituciones gubernamentales impide medir, visibilizar y corregir las raíces de la impunidad, lo cual atenta contra el desarrollo social, económico y político del país.<sup>24</sup> Un obstáculo importante para poder resolver la impunidad en México, al igual que muchos otros fenómenos sociales, empieza por la disponibilidad de métricas en torno a esta problemática. Si no conocemos el tamaño, las repercusiones y/o las pérdidas que causa la impunidad a la sociedad mexicana, difícilmente lograremos terminar con ella. Es por eso que uno de los principales esfuerzos de Impunidad Cero se dirige a la medición y visualización de la impunidad.

Desde 2013, el INEGI ya no reporta cifras sobre las condenas por el delito de homicidio. Pueden conocerse sólo las sentencias, ya sean condenatorias, absolutorias o mixtas, en cada entidad federativa en general, pero no por la intencionalidad del delito: sólo los enlista como homicidio o lesiones, sin señalar si son homicidios intencionales o culposos. Tampoco separa el monto de las sanciones por delito.<sup>25</sup> Éste es sólo un ejemplo de cómo los cambios de criterios y las metodologías de instituciones públicas fomentan la impunidad estadística y dificultan la evaluación de la impunidad en México.

En otro rubro, antes de diciembre de 2014, el análisis de los recursos financieros destinados al combate a la impunidad a nivel estatal tenía la dificultad de no contar con datos homologados.<sup>26</sup>

Por otro lado, el cambio constante de los criterios de medición puede generar inconsistencias en las conclusiones que se obtienen del análisis de la información pública. Por

---

<sup>24</sup> Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *op. cit.*, 2018.

<sup>25</sup> Sobre la investigación de Guillermo Raúl Zepeda Lecuona y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, “Impunidad frente al homicidio doloso en México”, *Este País*, núm. 308, diciembre de 2016, pp. 13-22. También disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=20&t=impunidad-frente-al-homicidio-doloso-en-mexico>>.

Consultado el 12 de marzo de 2018, en: Carmen Amat, Luna Mancini e Irene Tello Arista, “A ocho meses de Impunidad Cero: Problemáticas y propuestas”, *Este País*, núm. 312, abril de 2017, pp. 18-26. Disponible en: <<http://www.estepais.com/articulo.php?id=961&t=a-ocho-meses-de-impunidad-cero-problematicas-y-propuestas>>. Consultado el 10 de abril de 2018.

<sup>26</sup> María Estela Álvarez Máyne, *et al.*, *op. cit.*

ejemplo, en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2016, se cambiaron las opciones de respuesta para la medición de confianza en las instituciones de seguridad pública. En las anteriores ediciones de esta encuesta se preguntaba si se confiaba “mucho”, “algo”, “poco” o “nada”. Sin embargo, desde 2016 las opciones son: confía “mucho” o “algo”; en tanto que las otras dos opciones son: desconfía “algo” o “mucho”. Se atribuye al reajuste de estos reactivos un aumento de hasta 20% en la confianza en ministerios públicos en algunos estados.<sup>27</sup> Estas variaciones rompen la serie histórica de los indicadores de confianza y dificultan su correcta interpretación.

Si bien existen muchos intentos por medir las condiciones del Estado de derecho en México, nos encontramos con una amplia variedad de mediciones que no hablan entre sí. Esto es un problema y otro espacio para la impunidad, ya que facilita exponer los indicadores que favorecen al gobierno y desacreditan la metodología de los que no.

### *Propuestas*

Una población informada de sus derechos es una de las piezas clave para acabar con la impunidad sistémica en nuestro país.

- Una propuesta constante en nuestras investigaciones es establecer una mejor coordinación y comunicación entre las instancias de gobierno para homologar la información con la que cuentan y garantizar a la población el acceso a ésta de manera oportuna.
- La información estadística generada por instituciones de gobierno, emitida en años anteriores, debe ser considerada para corregir las posibles fallas de o entre instituciones.<sup>28</sup> Esta retroalimentación es parte del ciclo de cualquier política pública y un elemento central del esquema de gestión pública por resultados. Esta información debe ser presentada con el mayor detalle posible para favorecer las investigaciones y el análisis de la sociedad civil interesada. La claridad de los datos presentados por instituciones gubernamentales favorece a la transparencia y a la replicabilidad de ejercicios empíricos.
- Realizar una constante medición permite tener una actualización de la condición de las entidades federativas, medir avances y retrocesos, tanto a nivel estatal como en el país. Por ello, se necesitan mediciones que hablen entre ellas y ayuden a tener una mirada

---

<sup>27</sup> Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *op. cit.*, noviembre de 2017.

<sup>28</sup> Luis Darío Ángeles González, *op. cit.*, febrero de 2018.

panorámica de los vicios que dañan al Estado de derecho: transparencia, anticorrupción e impunidad.<sup>29</sup>

## 5. Fomentar la cultura de la denuncia ciudadana

### *Problemática*

Si bien los hallazgos de nuestras investigaciones arrojan resultados alarmantes acerca de la impunidad de los delitos que se denuncian en el ámbito penal,<sup>30</sup> debemos considerar que, en México, la cantidad de delitos que no se denuncian —la “cifra negra”— es en promedio de 93.6%.<sup>31</sup> Este universo inexplorado de violaciones e irregularidades que quedan sin denunciar es una pieza fundamental para analizar la impunidad en México y el círculo vicioso del que forma parte.<sup>32</sup>

La falta de denuncia deriva directamente en impunidad. Sin embargo, en un país donde es más probable obtener un doble reintegro en la lotería (1%) que esclarecer un delito denunciado (0.9%),<sup>33</sup> es fácil que las personas pierdan la confianza en denunciar. En primer lugar, se pierde el valor de hacerlo, ya que se percibe como un proceso inútil y tardado<sup>34</sup> (en promedio, es necesario esperar 134 minutos antes de poder denunciar un delito en México<sup>35</sup>). Por otro lado, es común que los denunciantes reciban un mal servicio y desconfíen de las procuradurías y fiscalías estatales. Con respecto a estas instituciones, solamente el 10.3% de la población dice confiar mucho en ellas.<sup>36</sup>

---

<sup>29</sup> Eduardo Bohórquez, *et al.*, *op. cit.* También disponible en: <<http://www.estepais.com/articulo.php?id=1274&t=coeficiente-tai-transparencia-anticorrupcion-e-impunidad-cero-una-nueva-metrica-integral>>. Consultado el 12 de marzo de 2018.

<sup>30</sup> Menos del 1% de los delitos denunciados se resuelve. Ver: Guillermo Raúl Zepeda Lecuona y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *op. cit.* También disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=20&t=impunidad-frente-al-homicidio-doloso-en-mexico>>. Consultado el 12 de marzo de 2018.

<sup>31</sup> La cifra negra varía entre estados y delitos. Ver: Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *op. cit.*, 2018.

<sup>32</sup> Para el lector interesado hemos desarrollado dos visualizaciones de datos interactivos relacionadas con la investigación “Índice estatal de las procuradurías y fiscalías”, disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/#/>> y “Coeficiente TAI (Transparencia, Anticorrupción e Impunidad Cero), una nueva métrica integral”, disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/tai/>>.

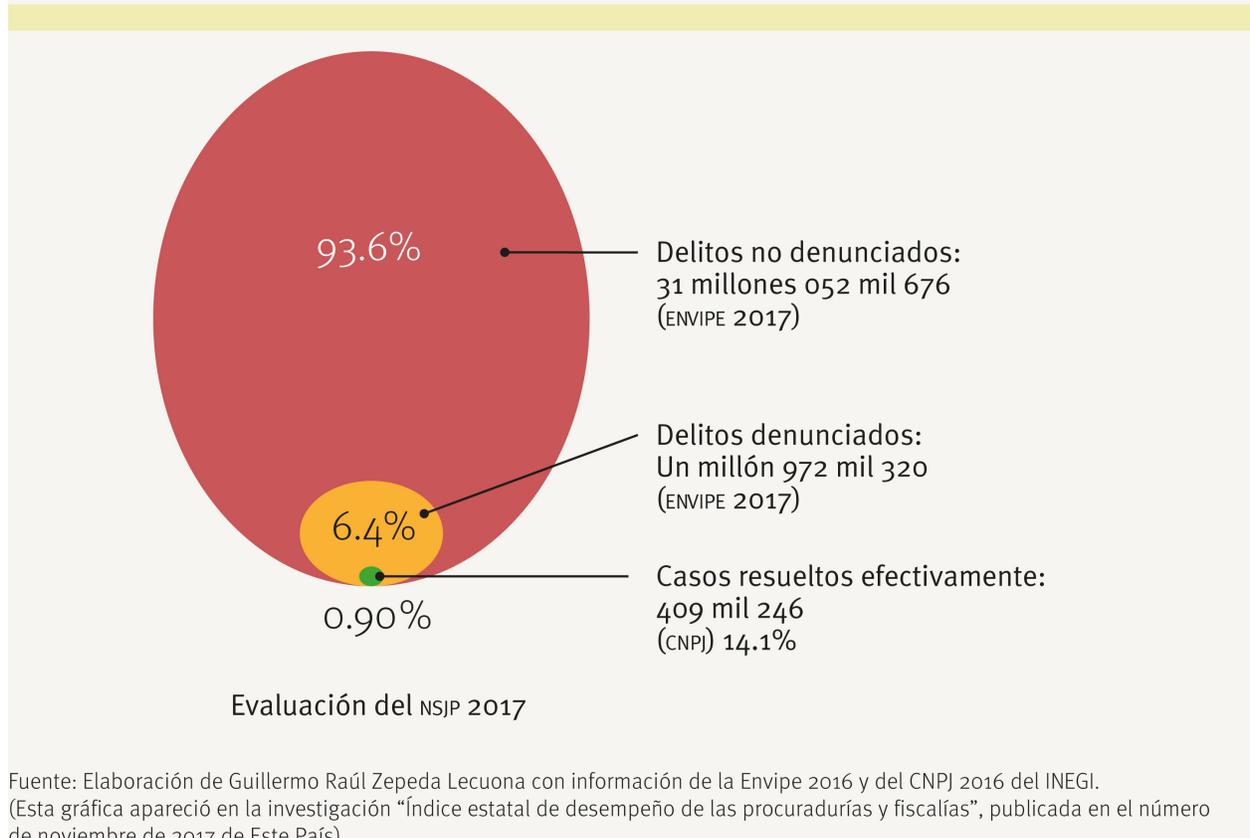
<sup>33</sup> Guillermo Raúl Zepeda Lecuona y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *op. cit.*, diciembre de 2016.

<sup>34</sup> Zepeda Lecuona, *op. cit.*, noviembre de 2017.

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> *Idem.*

## Indicadores estratégicos Impunidad en México



Otra constante en nuestras investigaciones es la elevada cifra negra en quejas y faltas administrativas. La forma más eficiente de reducirla es por medio de las denuncias ciudadanas, ya que éstas constituyen un medio relevante para terminar con la ilegalidad. Además, son una de las principales fuentes de las sanciones que impone la SFP (tal y como se abordó en la propuesta 2).<sup>37</sup>

En el caso concreto de la violencia contra las mujeres (que se analizará con más detalle en la propuesta 10), es evidente cómo interviene la desconfianza en las instituciones encargadas de prevenirla, investigarla, sancionarla y repararla. En México, 60 de cada 100 mujeres víctimas de

<sup>37</sup> Luis Darío Ángeles González, *op. cit.*, abril de 2018.

delito no denuncian por causas relacionadas con las autoridades.<sup>38</sup> Es fundamental reconocer y corregir las causas directamente atribuibles al Estado en cuestión de delitos no denunciados.

### *Propuestas*<sup>39</sup>

- Poner a las víctimas y afectados al centro del proceso de denuncia. Evitar la revictimización y brindar un servicio de calidad en los ministerios públicos y procuradurías estatales son acciones fundamentales para recuperar el valor y la viabilidad de las denuncias ciudadanas, así como para aumentar la confianza y credibilidad en éstas.
- Introducir un modelo de gestión y estándares de atención al público para hacer más accesible la denuncia y atender en tiempos razonables. Éstos incluyen centros integrales de atención a víctimas, entre otros. Los estados mejor posicionados en el índice estatal de procuradurías coinciden en ser eficientes en estos dos rubros.
- Buscar nuevas formas de conocimiento de irregularidades administrativas que contribuyan a la denuncia ciudadana, así como implementar cabalmente los sistemas de declaraciones de las y los funcionarios públicos. Reforzar el seguimiento de las quejas y denuncias.

## **Combatir la impunidad y reforzar la procuración de justicia**

### **6. Construir fiscalías autónomas, eficaces e independientes**

#### *Problemática*

Como se menciona líneas arriba, en México es más probable obtener un doble reintegro en la Lotería Nacional a que se esclarezca un delito: 0.9%.<sup>40</sup> Por otro lado, sólo se denuncian 9.7% de

---

<sup>38</sup> De acuerdo con datos de la Envipe 2012, citados en María Elisa Franco Martín del Campo, “La violencia física contra las mujeres en el ámbito familiar en México: una aproximación desde el estándar de la debida diligencia”, *Este País*, núm. 305, septiembre de 2016, pp. 7-16. También disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=4&t=violencia-contra-las-mujeres>>. Consultado el 12 de marzo de 2018.

<sup>39</sup> Concretamente, las investigaciones de las que se desprenden las siguientes propuestas son: “La violencia física contra las mujeres en el ámbito familiar en México: una aproximación desde el estándar de la debida diligencia”, de María Elisa Franco Martín del Campo; “Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías”, de Guillermo Raúl Zepeda Lecuona; y “Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción”, de Luis Darío Ángeles González.

<sup>40</sup> Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *op. cit.*, noviembre de 2017.

los delitos que se cometen en el país.<sup>41</sup> De los que se denuncian, únicamente se inicia una investigación en 65% de los casos, lo que significa que sólo se inicia una investigación en 6.4% de los delitos cometidos (considerando una cifra negra de 93.6%).<sup>42</sup>

### *Propuestas*

Para evitar hacer uso político de la institución encargada de procurar justicia, se requiere construir una fiscalía autónoma, eficaz e independiente, que llegue a ser una institución sólida que garantice que todos los actos ilícitos serán perseguidos e investigados.<sup>43</sup>

Entre los reclamos de los colectivos especializados en la materia,<sup>44</sup> destaca establecer una ruta crítica de diseño y modelo de gestión que logre dotar de autonomía e independencia a la Fiscalía General de la República (FGR) y que pueda ser replicada en los estados para lograr la independencia de las fiscalías y ministerios públicos de las entidades federativas.

- Los lineamientos mínimos para lograr una FGR autónoma, eficaz e independiente son:
  - Un fiscal general electo a través de un procedimiento claro, público y transparente, que cumpla con los estándares de gobierno abierto orientados a identificar el mérito<sup>45</sup> de los candidatos a través de consultas, propuestas y debates con expertos de la academia y de la sociedad civil sobre cuál es el mejor perfil para el puesto.
  - Diseño y planeación de un proceso de transición y transformación para pasar de la Procuraduría General de la República (PGR) a una fiscalía general verdaderamente autónoma, que pueda acabar con los graves problemas de impunidad en el país, sin ningún sesgo político.

---

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> Ana Laura Magaloni Kerpel, “Discutamos lo importante: la Fiscalía General de la República. Entrevista a Ana Laura Magaloni Kerpel”, *Este País*, núm. 316, agosto de 2017, pp. 19-27. También disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=44&t=discutamos-lo-importante-la-fiscalia-general-de-la-republica-entrevista-a-ana-laura-magaloni-kerpel>>. Consultado el 10 de abril de 2018.

<sup>44</sup> Los colectivos #FiscalíaQueSirva <<https://www.facebook.com/FiscaliaQueSirva/>> y #VamosPorMás <<http://vamospormas.org.mx/>> son dos grupos de organizaciones de la sociedad civil, académicos, defensores de los derechos humanos, empresarios, colegios de profesionistas y ciudadanos interesados y dispuestos a contribuir a la creación de instituciones sólidas y políticas públicas que combatan la corrupción y la impunidad, y garanticen el respeto a los derechos humanos.

<sup>45</sup> Fundación para el Debido Proceso (Due Process of Law Foundation), *Lineamientos para la selección de altas autoridades del sistema de procuración de justicia: fiscal o procurador(a) general*. Recuperado de: <[http://www.dplf.org/sites/default/files/lineamientos\\_fiscalia\\_dplfwebversion.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/lineamientos_fiscalia_dplfwebversion.pdf)>. Consultado el 13 de abril de 2018.

- Un compromiso entre las fuerzas políticas del país para garantizar la continuidad de los acuerdos más allá de las elecciones de 2018.<sup>46</sup>
- La creación de la Ley Orgánica de la nueva FGR, que se emitirá cuando se designe al titular, deberá definir cada uno de los componentes organizacionales que garanticen una fiscalía capaz de cumplir con sus funciones en *plena autonomía*.

Conseguir que los delitos sean perseguidos y sancionados eficazmente por fiscalías autónomas, eficaces e independientes es tan sólo el primer paso para acabar con la impunidad. En la siguiente propuesta se establecen los cambios estructurales y de operación que deberán hacerse al sistema de procuración de justicia.

## **7. Fortalecer la tríada de investigación: ministerio público–policía investigadora–peritos**

### *Problemática*

Según la Envipe 2017 del INEGI, 24.2 millones de personas se identificaron como víctimas de la delincuencia en 2016.<sup>47</sup>

De la cuarta investigación presentada por Impunidad Cero (misma que será actualizada y presentada en los próximos meses) se obtiene que en 2012 duplicamos como país la media internacional de la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes.<sup>48</sup> En México, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en 2014 fue de 13.1, y la impunidad para este delito fue de 78.6% en el mismo año.<sup>49</sup> Independientemente del número de homicidios que se cometen en el país, se esclarecen y obtienen condenas para un rango de entre 4 mil 350 y 4 mil 800.<sup>50</sup> Nuestra capacidad de investigación criminal está topada. Además de las cifras de impunidad

---

<sup>46</sup> Ana Laura Magaloni Kerpel, *op. cit.*

<sup>47</sup> Boletín de prensa 417 INEGI, 2017, Envipe, 2018.

<sup>48</sup> Guillermo Raúl Zepeda Lecuona y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *op. cit.*, diciembre de 2016.

<sup>49</sup> Dato de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) citado en Guillermo Raúl Zepeda Lecuona y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *op. cit.*, diciembre de 2016.

<sup>50</sup> Para datos entre 2005 y 2012: Guillermo Raúl Zepeda Lecuona y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *op. cit.*, diciembre de 2016.

reportadas en propuestas previas que demuestran que, a pesar de la enorme cifra negra que tenemos, nuestro sistema de justicia está colapsado con los pocos delitos que sí se denuncian.<sup>51</sup>

### *Propuestas*

Como requisito indispensable para acabar con la impunidad se requieren instituciones de procuración de justicia sólidas e independientes que garanticen que los hechos ilícitos en nuestro país sean investigados y esclarecidos.

Los estados que han logrado revertir la espiral de violencia e impunidad han optado por fortalecer la tríada de la investigación: ministerio público–policía investigadora–peritos, mediante tres acciones:

- Modelo de gestión y desarrollo organizacional
- Protocolo y estrategia de investigación
- Desarrollo de competencias en ministerios públicos, policías y peritos

Los gobiernos de los estados deben dirigir mayores recursos a la procuración de justicia, así como desarrollar los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) —como se verá en la siguiente propuesta— e implementar buenas prácticas y mejores modelos de gestión que les permitan mayor capacidad de investigación y esclarecimiento a las fiscalías y procuradurías del país.<sup>52</sup>

Particularmente en el caso de la impunidad en homicidio doloso, se necesitan mejores modelos de gestión que les permitan mayor capacidad de investigación y esclarecimiento en la investigación de los delitos.

Se requiere un nuevo modelo de gestión y organización de los ministerios públicos y fiscalías de todo el país. Se deben crear y desarrollar unidades especializadas en investigación y persecución de delitos. Este modelo terminaría con la lógica de investigar a través de oficios (solicitar actos de investigación y diligencias por oficios a los titulares de las diversas áreas).

---

<sup>51</sup> A saber: tan sólo en 6.4% de los delitos que se cometen en el país se inicia una investigación. De la incipiente cifra de delitos que sí se investigan, se esclarece el 14.01%. Esto nos da como resultado que en México la probabilidad de que un delito se investigue y se esclarezca es de 0.9%.

<sup>52</sup> Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *op. cit.*, noviembre de 2017.

Los homicidios relacionados con *actividades de grupos criminales* requieren una estrategia de investigación más compleja que la empleada para los homicidios intencionales comunes en los que el autor material e intelectual y los móviles pueden esclarecerse con mayor facilidad.

Los gobiernos de los estados deben implementar mejores mecanismos de organización que permitan llevar un *adecuado registro* del número de homicidios que ocurren, en qué lugar ocurren, cómo ocurren y quiénes son las víctimas. Esto con el objetivo de desarrollar un mejor modelo de investigación en las entidades.

*Dar estabilidad laboral y establecer un servicio civil de carrera* para los ministerios públicos *a fin de garantizarles una situación profesional adecuada* llevará a contar con un personal altamente calificado y especializado.

## **Mejorar el acceso a la justicia**

### **8. Mayor desarrollo y aprovechamiento de los mecanismos alternativos de solución de controversias**

#### *Problemática*

El 18 de junio de 2008 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) modificaciones a diversos artículos constitucionales para transformar nuestro sistema de justicia penal de uno inquisitivo a uno oral y acusatorio.<sup>53</sup> El nuevo modelo amplía los derechos del inculcado y de la víctima u ofendido del delito y contempla los MASC, la aplicación de criterios de oportunidad y la acción penal privada buscando actuar de forma efectiva y transparente a partir de los principios del debido proceso, entre otras novedades, con la finalidad de desahogar al sistema penal. Considerando este nuevo sistema podemos ver que la efectividad de investigación (determinar si hay un delito que perseguir y si hay un probable responsable o se determina otra forma de

---

<sup>53</sup> Concretamente, se reformaron los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115; y la fracción XIII del apartado B del artículo 123. Para concretar dicha reforma, el legislador dio un plazo no mayor a ocho años que venció el 17 de junio de 2016.

resolución) es más alta en el sistema penal acusatorio (18.1%) que en el sistema tradicional (10.2%).<sup>54</sup>

El estudio *Índice estatal de las procuradurías y fiscalías*,<sup>55</sup> lanzado en el mes de noviembre del año pasado, muestra y analiza indicadores de estructura, de operación y de resultados de las procuradurías de justicia en los estados, principalmente en la etapa de investigación, es decir, en la atención de los casos, canalizándolos a los órganos encargados de la aplicación de los MASC, o bien determinando su archivo, ejerciendo la facultad de no investigación o aplicación de criterio de oportunidad, sobreseyendo o suspendiendo el caso, o planteándolo ante los tribunales para formular imputación y/o solicitar autorización para alguna diligencia de investigación. Entre los datos analizados se desprende que “del 18.1% de las investigaciones que se determinan, 3.5% corresponde a salidas alternas y 2.3% a sobreseimientos. Al menos una tercera parte de estos asuntos corresponde a casos resueltos por aplicación de los MASC”.<sup>56</sup>

### *Propuestas*

Según indica el estudio del doctor Guillermo Zepeda Lecuona: los mecanismos alternativos constituyen la sistematización de técnicas para establecer las condiciones (como equidad comunicativa, seguridad, libertad e igualdad entre las partes) para que las partes de un conflicto, por sí mismas o con la participación de un facilitador neutral, construyan de manera voluntaria, libre y confidencial, acuerdos que terminen con la situación conflictiva. En nuestro país, la legislación contempla tres mecanismos: la mediación (la deliberación entre las partes pudiendo llegar a un acuerdo mutuamente consentido), la conciliación (negociación asistida en la que un tercero guía a las partes) y la junta restaurativa (proceso en ocasiones colectivo, por lo que las

---

<sup>54</sup> Tal y como indica el doctor Zepeda Lecuona en el estudio lanzado en noviembre de 2017: “Antes de la reforma penal, en México se resolvían a través del perdón de la víctima entre 8% (2006) y 10.5% (2004) de las averiguaciones previas; en tanto que con el nuevo sistema se resuelven por mecanismos alternativos en el país, en promedio 6.4% de asuntos respecto de las carpetas de investigación iniciadas. No obstante la capacitación y certificación de los facilitadores y la metodología y técnicas de mediación y conciliación agregan un aspecto cualitativo fundamental a favor del nuevo sistema”.

<sup>55</sup> Al lector puede interesarle que Impunidad Cero y Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho A. C. presentarán la actualización de dicho estudio en próximos meses.

<sup>56</sup> Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *op. cit.*, noviembre de 2017.

partes y algunos terceros que pertenecen a una comunidad procuran un acuerdo para terminar con el conflicto).<sup>57</sup>

## **9. Implementar políticas públicas destinadas a la reducción de la desigualdad en el acceso a la justicia en el país**

### *Problemática*

La desigualdad es uno de los mayores desafíos de México: influye en el aumento de impunidad y de la vulnerabilidad de las personas, merma la movilidad social y frena la economía.<sup>58</sup>

Los cuatro mexicanos más ricos concentran el 9% del PIB,<sup>59</sup> y el 46.2% de la población es pobre.<sup>60</sup> Después de Chile, México es el país más desigual de la OCDE.<sup>61</sup> Entre los factores que explican la magnitud de la desigualdad, así como la ampliación de la brecha entre los más ricos y los que menos tienen, se suelen analizar los ingresos de la población y el acceso a los servicios de educación y de salud. Sin embargo, pocas veces se ha analizado el impacto de variables del Estado de derecho como la creación de normas, la adjudicación de derechos, el acceso a la justicia o la impunidad, en las asimetrías sociales y en la distribución desigual de la riqueza, de las oportunidades y de la vulnerabilidad.

Este contexto permite que la desigualdad permee las esferas de la política, los procesos de toma de decisiones y el sistema de justicia, entre otros, perpetuando así los acuerdos institucionales y la impunidad que exacerban la desigualdad. De igual forma, la espiral de violencia e impunidad se encuentra estrechamente relacionada con la desigualdad. Un mayor ingreso se traduce en un acceso privilegiado a la seguridad y a la justicia, excluyendo a gran parte

---

<sup>57</sup> Para más información: Jaime Oswaldo Pacheco Cuevas, *Manual de implementación del órgano especializado en mecanismos alternativos de solución de controversias*, Colegio de Jalisco y Jurimetría Inicativas para el Estado de Derecho A. C., Zapopan, Jalisco, 2017 (Colección para la consolidación del sistema acusatorio).

<sup>58</sup> Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, “El sistema jurídico mexicano frente a la desigualdad”, *Este País*, núm. 315, julio de 2017, pp. 21-30. También disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=38&t=el-sistema-juridico-mexicano-frente-a-la-desigualdad>>. Consultado el 12 de marzo de 2018.

<sup>59</sup> Gerardo Esquivel, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, Oxfam, México, 2015. Disponible en: <[https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema\\_informe.pdf](https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf)>. Consultado el 17 de abril de 2018.

<sup>60</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Informe de pobreza en México 2014*, México, julio de 2015, 224 págs. Recuperado de: <<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe-pobreza-Mexico-2014.pdf>>. Consultado el 16 de abril de 2018, p. 22.

<sup>61</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Focus on Inequality and Growth*, diciembre de 2014, p. 1.

de la población. Las tasas de vulnerabilidad y victimización son mayores para las personas con menores ingresos.

Además, el sistema de justicia, debido a su difícil acceso y al costo que tiene la duración de un procedimiento judicial, ha afectado esta situación. Particularmente, el amparo es un mecanismo jurídico que, contrario a la aspiración de su diseño original, se ha convertido en una institución social “regresiva”, al beneficiar a quienes más tienen y excluir a las personas de menores ingresos a causa de su prolongada duración. El amparo es poco accesible (hay 26 causales de improcedencia, mismas que aumentaron al emitirse la nueva ley de la materia en 2013), por lo que en más del 90% de los casos no se llega a resolver el fondo del asunto: determinar si hubo o no la violación de un derecho fundamental.<sup>62</sup>

### *Propuestas*

El sistema jurídico debe reducir la brecha entre los beneficios y costos particulares, y los beneficios y costos sociales de generar la riqueza.

Según indica el estudio lanzado en el mes de julio de 2017,<sup>63</sup> México se encuentra frente a un reto de suma importancia. La agenda de transformación institucional es ardua y compleja, pero también es impostergable. Con esto en mente:

- Es indispensable la participación ciudadana para informar y crear observatorios y otras modalidades de auditoría social.
- Urge la certificación de los profesionales del Derecho y la supervisión de su desempeño, así como el establecimiento de un sistema de asesoría jurídica gratuita de calidad.
- Hay que impulsar los mecanismos alternativos de solución de controversias y realizar una reforma judicial integral que garantice independencia judicial, así como una reingeniería de procedimientos que reduzca la duración e incertidumbre de los procesos.

---

<sup>62</sup> Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *op.cit.*, julio de 2017.

<sup>63</sup> *Idem.*

## Considerar las particularidades de los grupos vulnerables

### 10. Impulsar que los órganos encargados de la impartición de justicia juzguen con perspectiva de género

#### *Problemática*

La primera investigación lanzada por Impunidad Cero en septiembre de 2016<sup>64</sup> se centró en la violencia física que padecen las mujeres en el ámbito familiar.<sup>65</sup> El estudio señala que en México, el 66.1% de las mujeres mayores de 15 años ha sufrido violencia en su relación de pareja.<sup>66</sup> La mitad de las mujeres que mueren por homicidio son asesinadas por su pareja actual o anterior.<sup>67</sup> Miles de mexicanas no denuncian dichos episodios, ya que muchas de ellas no se reconocen como víctimas de violencia. Además, en 2012, 60 de cada 100 mujeres víctimas de delito no denunciaron por causas atribuibles a la autoridad.<sup>68</sup>

Lo anterior implica que la impunidad de la violencia sufrida por las mujeres se mantiene por causas directamente imputables al Estado. En nuestro país se carece de mecanismos efectivos de monitoreo y rendición de cuentas respecto a las políticas públicas contra la violencia doméstica. En este punto, la investigación hace referencia a los presupuestos etiquetados con perspectiva de género, a la falta de controles y “candados” para éstos, y a las políticas públicas en las que son usados.

Contamos con diversas medidas para atender la violencia contra las mujeres, así como con información estadística significativa, pero estas estrategias no se han traducido en una disminución sensible de este tipo de violencia.

#### *Propuestas*

La investigación explica las particularidades que implica juzgar con perspectiva de género,<sup>69</sup> así

---

<sup>64</sup> Existe la falsa idea de que la violencia siempre deja una huella física. Sin embargo, puede o no provocar lesiones y sigue siendo violencia física contra las mujeres.

<sup>65</sup> María Elisa Franco Martín del Campo, *op.cit.* Consultado el 12 de abril de 2018.

<sup>66</sup> Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (Endireh) 2016*. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/endireh/2016/>. Consultado el 17 de abril de 2018.

<sup>67</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Violencia contra las mujeres* (párr. 8), 2009. Recuperado de:

[http://www.un.org/es/events/endviolenceday/pdfs/unite\\_the\\_situation\\_sp.pdf](http://www.un.org/es/events/endviolenceday/pdfs/unite_the_situation_sp.pdf). Consultado el 17 de abril de 2018.

<sup>68</sup> INEGI, *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (Envipe) 2012*. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2012/>. Consultado el 17 de abril de 2018.

<sup>69</sup> Perspectiva de género: Método de análisis usado en el contexto de la violencia física contra las mujeres en el ámbito familiar, permite señalar con mayor precisión cuándo nos encontramos frente a un caso de este tipo. La

como los ejes o herramientas que no deben quedar fuera de ningún razonamiento y que pueden contemplarse frente a actos de violencia o discriminación sufrida por otros grupos vulnerables, las cuales son:

- El estándar de la debida diligencia<sup>70</sup> es una práctica jurídica que permite apoyar y proteger de manera razonable y siguiendo normas convencionales e internacionales de protección a los derechos humanos de forma eficaz, las cuales todas las autoridades deben tener en cuenta a la hora de prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.
- El concepto de “interseccionalidad” nos permite evidenciar que “la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género”. El uso de dicho concepto permite apreciar, por ejemplo, que si bien la discriminación y la violencia sufridas por las trabajadoras del hogar tienen su origen en el género, hay otros elementos relacionados que las potencian: la pobreza, el pertenecer a una comunidad indígena, la edad, la condición migratoria, entre otros. La intersección de estos factores genera que las trabajadoras del hogar se encuentren en una situación singular de vulnerabilidad. A este respecto, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) ha señalado que “la discriminación y la indiferencia de la sociedad tienen su origen en la desvalorización del trabajo en el hogar; las personas trabajadoras del hogar sufren discriminación múltiple y también son discriminadas por su apariencia, su edad, su condición socioeconómica, su pertenencia étnica y su orientación sexual”.

La investigadora destaca las siguientes propuestas concretas:

- El Poder Legislativo (tanto federal como local) está obligado a armonizar todas las leyes de manera que no impliquen violencia y/o discriminación en contra de las mujeres, así como a que cuenten con perspectiva de género. Además, el Ministerio Público (federal y

---

perspectiva de género implica identificar estereotipos, prejuicios y roles de género, así como la discriminación y violencia histórica sufrida por las mujeres. Ayuda también a modificar las causas y efectos de la violencia contra las mujeres, corregir la discriminación que generan las prácticas institucionales y las normas sobre las mujeres, superar la discriminación por razón de género, eliminar las barreras y los obstáculos que discriminan a las personas por su sexo o género y alcanzar la igualdad de género.

<sup>70</sup> Al lector interesado se le recomienda consultar el Artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Para”. Disponible en: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>>. Consultado el 17 de abril de 2018.

local) debe investigar con seriedad, imparcialidad, efectividad y perspectiva de género todos los casos de violencia física contra las mujeres en el ámbito familiar. Por último, el Poder Judicial (tanto federal como local) tiene la obligación de juzgar con perspectiva de género todos los casos de violencia física contra las mujeres en el ámbito familiar. De aquí se deriva que los poderes, en los tres órdenes de gobierno, están obligados a implementar políticas públicas con perspectiva de género, a garantizar que los sistemas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres no sólo existan formalmente, sino que funcionen adecuadamente y obtengan los resultados para los que fueron creados, así como a garantizar la efectividad de las alertas de género.

- Un primer punto de partida es que la tipificación de la violencia física contra las mujeres en el ámbito familiar en todas las entidades federativas cumpla con los elementos mínimos establecidos en los estándares internacionales. Para ejemplificar, en los estados de Baja California y Campeche, el delito de violación aún se exime en el caso de que el agresor ofrezca matrimonio a la víctima. Sonora presentaba la misma disposición hasta diciembre de 2016, cuando se derogó el artículo 224 del Código Penal del estado.<sup>71</sup>
- Sensibilización y capacitación en materia de perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres del personal encargado de atender este tipo de casos, no sólo las y los agentes del Ministerio Público, sino también las y los peritos, y las y los abogados victimales. Sería óptimo contar con un protocolo de actuación en casos de violencia física contra las mujeres en el ámbito familiar.
- Resulta esencial la adecuada aplicación del *Protocolo para juzgar con perspectiva de género* de la SCJN (2013).<sup>72</sup> Se considera que el seguimiento constante y oportuno a las sentencias que se dictan sobre este tema permitirá conocer la manera como se garantiza el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia en el Poder Judicial.

---

<sup>71</sup> Boletín Oficial del estado de Sonora. Recuperado de: <<http://www.stjsonora.gob.mx/reformas/Reformas191216-2.pdf>>. Consultado el 16 de abril de 2018.

<sup>72</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*. Recuperado de: <<https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/protocolo-para-juzgar-con-perspectiva-de-g%C3%A9nero-haciendo-realidad-el-derecho-la-igualdad>>. Consultado el 12 de abril de 2018.

## **Conclusiones**

No podemos dejar que el miedo ni el enojo condicionen nuestro voto. Debido a los niveles de inseguridad, violencia y corrupción que estamos enfrentando en la actualidad, es momento de informarnos y debatir sobre los temas que más nos preocupan y ponen en juego nuestro futuro.

En estas elecciones tendremos la oportunidad de elegir al que será presidente durante los próximos seis años, además de a quienes ocuparán otros cargos como gobernadores, diputados y senadores. Ellos tendrán la gran responsabilidad de elaborar las políticas públicas y dar continuidad a las reformas aprobadas, tanto en el plano constitucional como en la legislación secundaria, para consolidar las instituciones de nuestro sistema de justicia. Pero las reformas no son suficientes si no van acompañadas de un proceso de seguimiento y un debate público auténtico e informado.

Las propuestas recopiladas en este artículo contemplan una línea de tiempo a mediano y largo plazo para empezar a ver soluciones. No existen remedios inmediatos ni simples. Sin embargo, si no empezamos a analizar las relaciones entre los niveles de impunidad, corrupción e inseguridad, no podremos ofrecer respuestas certeras y puntuales que enfrenten estas problemáticas.

Por ello, en Impunidad Cero estudiamos y abordamos el fenómeno desde lo estructural, hasta las impunidades cotidianas que nos afectan en muchas áreas de nuestra vida, y ante las cuales muchas veces no nos reconocemos ni siquiera como víctimas. La falta de denuncia, de información veraz y oportuna, así como el funcionamiento ineficaz e insuficiente de nuestro sistema de procuración e impartición de justicia, crean un círculo vicioso de falta de sanciones en el que todos acabamos afectados.

Hablemos de impunidad.

## Bibliografía y fuentes:

Álvarez Máynez, María Estela, María José Carreras Valle, Arturo Ramírez Verdugo, Reyes Ruiz González y Yosef Siman-Tov Cohen, “Estudio sobre la disponibilidad presupuestal para el combate a la impunidad”, *Este País*, núm. 306, octubre de 2016. Disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=15&t=estudio-sobre-disponibilidad-presupuestal-para-el-combate-a-la-impunidad>>. Consultado el 10 de abril de 2018.

Amat, Carmen, Luna Mancini e Irene Tello Arista, “A ocho meses de Impunidad Cero: Problemáticas y propuestas”, *Este País*, núm. 312, abril de 2017. Disponible en: <<http://www.estepais.com/articulo.php?id=961&t=a-ocho-meses-de-impunidad-cero-problematicas-ypropuestas>> y <<http://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/29/contenido/1492074624R80.pdf>>. Consultado el 19 de junio de 2017.

Ángeles González, Luis Darío, “Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del Paso Exprés”, *Este País*, núm. 322, febrero de 2018, Disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=54&t=impunidad-sanciones-administrativas-y-el-socavon-del-paso-expres>>. Consultado el 12 de abril de 2018.

-----, “Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción”, *Este País*, núm. 324, abril de 2018. Disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=61&t=responsabilidades-administrativas-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion>>. Consultado el 9 de abril de 2018.

Bohórquez, Eduardo, Roberto Castillo, Luna Mancini, Irene Tello Arista y Gustavo H. Torres, “Coeficiente TAI (Transparencia, Anticorrupción e Impunidad Cero), una nueva métrica integral”, *Este País*, núm. 320, diciembre de 2017. Disponible en: <<http://www.estepais.com/articulo.php?id=1274&t=coeficiente-tai-transparencia-anticorrupcion-e-impunidad-cero-una-nueva-metrica-integral>>. Consultado el 17 de abril de 2018.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Informe de pobreza en México 2014*, México, julio de 2015. Disponible en: <<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Informe-pobreza-Mexico-2014.pdf>>. Consultado el 16 de abril de 2018.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belem Do Para”. Disponible en: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>>. Consultado el 17 de abril de 2018.

Esquivel, Gerardo, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam, 2015. Disponible en: <[https://www.oxfam.mx/sites/default/files/desigualdadextrema\\_informe.pdf](https://www.oxfam.mx/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf)>. Consultado el 17 de abril de 2018.

Fiscalía Que Sirva. Disponible en: <<https://www.facebook.com/FiscaliaQueSirva/>>. Consultado el 18 de abril de 2018.

Fix Fierro, Héctor, Julia Isabel Flores, Diego Valadés (coords.), *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Centenario de la Constitución 2017*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2017.

Franco Martín del Campo, María Elisa, “La violencia física contra las mujeres en el ámbito familiar en México: una aproximación desde el estándar de la debida diligencia”, *Este País*, núm. 305, septiembre de 2016. Disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=4&t=violencia-contra-las-mujeres>>. Consultado el 12 de marzo de 2018.

Gobierno del Estado de Sonora, *Boletín Oficial*, lunes 19 de diciembre de 2016. Recuperado de: <<http://www.stjsonora.gob.mx/reformas/Reformas191216-2.pdf>>. Consultado el 16 de abril de 2018.

Fundación para el Debido Proceso (Due Process of Law Foundation), *Lineamientos para la selección de altas autoridades del sistema de procuración de justicia: fiscal o procurador(a) general*. Disponible en: <[http://www.dplf.org/sites/default/files/lineamientos\\_fiscalia\\_dplfwebversion.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/lineamientos_fiscalia_dplfwebversion.pdf)>. Consultado el 13 de abril de 2018.

Gobierno del Estado de Michoacán, *Plan Estatal de Desarrollo 2012-2015*. Disponible en: <[http://dsc.itmorelia.edu.mx/pDSC/images/Documentos/Planes/PLADIEM\\_2012-2015.pdf](http://dsc.itmorelia.edu.mx/pDSC/images/Documentos/Planes/PLADIEM_2012-2015.pdf)>. Consultado el 11 de abril de 2018.

Impunidad Cero, *Coficiente TAI (Transparencia, Anticorrupción e Impunidad Cero), una nueva métrica integral*. Disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/tai/>>. Consultado el 17 de abril de 2018.

-----, *Índice estatal de las procuradurías y fiscalías*. Disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/#/>>.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (Envipe) 2012*". Disponible en: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2012/>>. Consultado el 17 de abril de 2018.

-----, *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (Endireh) 2016*. Disponible en: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/endireh/2016/>>. Consultado el 17 de abril de 2018.

Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *Índice Global de Impunidad México 2018*, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ)-Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Disponible en: <[http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018\\_ESP.pdf](http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf)>. Consultado el 12 de abril de 2018).

-----, *Dimensiones de la impunidad global. IGI-2017*, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ)-Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), México, 2017. Disponible en: <<https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>>. Consultado el 12 de abril de 2018.

-----, *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones. IGI-Mex 2018*, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ)-Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), México, 2018. Disponible en: <[http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018\\_ESP.pdf](http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf)>. Consultado el 12 de abril de 2018.

Magaloni Kerpel, Ana Laura, "Discutamos lo importante: la Fiscalía General de la República. Entrevista a Ana Laura Magaloni Kerpel", *Este País*, núm. 316, agosto de 2017. Disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=44&t=discutamos-lo-importante-la>>

fiscalia-general-de-la-republica-entrevista-a-ana-laura-magaloni-kerpel>. Consultado el 10 de abril de 2018.

Organización de las Naciones Unidas, *Violencia contra las mujeres*, 2009. Disponible en: <[http://www.un.org/es/events/endviolenceday/pdfs/unite\\_the\\_situation\\_sp.pdf](http://www.un.org/es/events/endviolenceday/pdfs/unite_the_situation_sp.pdf)>. Consultado el 17 de abril de 2018.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Focus on Inequality and Growth*, diciembre de 2014.

Pacheco Cuevas, Jaime Oswaldo, *Manual de implementación del órgano especializado en mecanismos alternativos de solución de controversias*, Colegio de Jalisco y Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho A. C., Zapopan, Jalisco, 2017 (Colección para la consolidación del sistema acusatorio).

Plan Estatal de Desarrollo 2010-2016: Chihuahua y Durango; 2011-2016: Hidalgo y Sinaloa; 2013- 2018: Tabasco; 2015-2021: San Luis Potosí; 2016-2021: Nuevo León y Sonora.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*. Disponible en: <<https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/protocolo-para-juzgar-con-perspectiva-de-g%C3%A9nero-haciendo-realidad-el-derecho-la-igualdad>>. Consultado el 12 de abril de 2018.

Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2017*. Disponible en: <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)>. Consultado el 13 de abril de 2018.

-----, *Glosario anticorrupción*. Disponible en: <<https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>>. Consultado el 13 de abril de 2018.

Vamos Por Más. Disponible en: <<http://vamospormas.org.mx/>>. Consultado el 18 de abril de 2018.

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, “Impunidad frente al homicidio doloso en México”, *Este País*, núm. 308, diciembre de 2016. Disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=20&t=impunidad-frente-al-homicidio-doloso-en-mexico>>. Consultado el 19 de marzo de 2017.

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, “Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías”, *Este País*, núm. 319, noviembre de 2017. Disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/49/contenido/1510005056X78.pdf>>. Consultado el 17 de abril de 2018.