

# Revista de Administración Pública

## Huella histórica: Una reflexión de la impunidad

Luis Miguel Martínez Anzures\*

"Una injusticia hecha al individuo es una  
amenaza hecha a toda la sociedad"  
Montesquieu

Observamos que la impunidad es uno de los males que aquejan la vida normal y saludable de las sociedades que va de la mano con la corrupción, la cual permea a las estructuras gubernamentales, debilitando al Estado de derecho. Hoy en día cobra mayor importancia en la agenda pública no sólo nacional sino internacional, por presentarse como un grave problema por sus efectos negativos, que al mismo tiempo detonan en más serios aspectos: la violencia, inseguridad, derechos humanos, desigualdad, pobreza y bienestar. Por tal relevancia, este fenómeno social ha robado miradas de organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil, y de instituciones académicas, que a través de diversos estudios, enfoques y metodologías arrojan información importante para enfrentar este mal de la impunidad.

### ¿Qué es la impunidad?

El concepto de impunidad<sup>1</sup> se refiere a «[...] la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa

\* Doctor en Administración Pública y Maestría en Ciencia Política por la UNAM. Licenciado en Contaduría Pública y Auditoría por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Especialidad en Finanzas en el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey. Especialidad en Alta Dirección de Entidades Públicas en el INAP. Ha ocupado diversos cargos directivos en el sector público. Actualmente se desempeña como profesor del doctorado y Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental, ambos en el INAP. Ha publicado, como autor y coautor, varios libros y artículos.

<sup>1</sup> Este concepto es desarrollado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2005.

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». (IGI 2018, 25)

Esto presupone necesariamente, la existencia de un sistema de justicia penal y la tipificación de los delitos posibles que se pueden cometer, así como de los procedimientos para determinar y sancionar a los responsables. Entonces, lo que produce la impunidad es precisamente la ausencia en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de delitos. Al mismo tiempo, respalda los hechos delictivos y la defensa de las víctimas, se considera como un fenómeno antijurídico, pues se traduce en la carencia de justicia o la negación del derecho al acceso a la justicia. (Acosta 2012, 91)

El estudio de la impunidad no ha sido sencillo ya que involucra actos y omisiones de los tres poderes clásicos de un Estado nacional (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Diversos autores coinciden en que este problema es multidimensional, su origen es pluricausal y sus efectos inciden en otros ámbitos humanos y de la vida en sociedad. (Bailey 2014; Chinchón 2014; Jorgensen 2009; Roth-Arriza 1996; Viñuales 2007; Zepeda 2004)

Este concepto se sitúa como variable dependiente e independiente de problemas sociales complejos y se conforma por tres elementos fundamentales: el primero es que existe una conducta que debe ser sujeta de castigo. El segundo es que el Estado reconoce o tipifica esa actitud como ilegal en su normatividad y que es sujeta de una pena y, en las legislaciones más avanzadas, de una reparación del daño. Tercero, la impunidad hace referencia a un acto de injusticia porque la persona o grupo de personas que cometieron el delito no fueron sancionadas o las víctimas no tuvieron el derecho a la reparación del daño. También se señala que es un fenómeno multidimensional y pluricausal, ya que la impunidad se correlaciona directamente con otros problemas sociales y, es más probable que se presente impunidad conforme aumenta el nivel de corrupción dentro de un Estado y, sobre todo, en aquellos en los que existen conflictos armados. Es decir, la impunidad provoca en la sociedad un sentimiento de doble agravio: el causado por el delito y el que resulta de la frustración e impotencia ante la falta de castigo. (Le Clercq, Chaidez, Rodríguez 2016, 71- 72)

Aunado a lo anterior, el análisis de la impunidad se complica por el carácter multinivel de un fenómeno que se presenta no sólo en

el ámbito de los gobiernos nacionales, sino en las autoridades regionales o locales; sus raíces son profundas y radica en diversas responsabilidades del poder político. La impunidad está relacionada también con inexistencia de datos sobre los aspectos que se relacionan en el problema, en especial las estadísticas que deben reportar los Estados a sus propias agencias de información nacionales y al sistema de Naciones Unidas, fenómeno que se le denomina “impunidad estadística”. (Le Clercq, Chaidez, Rodríguez 2016, 70- 71)

En este contexto, se observa que la impunidad impacta en la incapacidad de las instituciones del Estado para garantizar un clima de certeza en torno a la seguridad del individuo, debilitando al Estado de derecho democrático por la falta de eficacia en el acceso a la impartición de la justicia.

México vive un momento crítico, que es resultado de un profundo deterioro en el desempeño de las instituciones de seguridad y justicia, observamos el actuar de nuestros gobernantes inmersos en la corrupción e impunidad. Nuestro país ha vivido una intensa y compleja vida política que avanza sistemáticamente hasta nuestros días, donde se destaca su peculiaridad en el desenvolvimiento de la conformación del Estado que se caracterizó por establecer un régimen político presidencialista hegemónico, el cual duró más de setenta años en el poder, y con ello engendra un sistema de impunidad que trasciende a la alternancia política electoral y obliga en la actualidad a revisar las tareas, límites y responsabilidades para fortalecer nuestro Estado de derecho en el marco de una vida democrática plena.

## **Herencia autoritaria**

La cultura de la impunidad pareciera ser una herencia que ha dejado huella en nuestra historia y que persiste en nuestros días en el sistema político mexicano. Haciendo un recorrido histórico observamos que la revolución mexicana de 1910 produjo una maquinaria política de carácter corporativista, centralizada, arbitraria, descoordinada y personalista, heredando un sistema político presidencialista autoritario, cuya naturaleza fomenta una cultura que hace hincapié en la lealtad y la obediencia a los poderosos, en lugar de la afirmación de los derechos. (Acosta 2012, 21)

El movimiento revolucionario, tuvo una larga etapa armada, donde los revolucionarios triunfantes prefirieron la búsqueda de la estabilidad creando con la Constitución de 1917, un sistema presidencial a través de la creación de un partido político como mecanismo de arbitraje de los conflictos de clases, en un marco de rectoría económica y social.

No obstante en sus inicios de la Carta Magna prevalece con violencia política —entre otras cosas—. redujo el periodo presidencial a cuatro años y estableció el voto directo y secreto para los ciudadanos y la no reelección del Poder Ejecutivo depositado en el Presidente de la República, que para su elección se exigía un triunfo de mayoría absoluta. Esta norma suprema hace mención que en los casos de ausencia definitiva del Presidente, el Congreso se constituiría en Colegio Electoral para elegir al nuevo encargado del Poder Ejecutivo, precepto que se utiliza para elegir a Adolfo de la Huerta en mayo de 1920, a raíz del asesinato de Venustiano Carranza; en ese mismo año tiene lugar la elección presidencial y es electo Álvaro Obregón, quien ocupa el cargo de 1920 a 1924.

En este periodo se suscita una situación peculiar por la lucha por el poder. En enero de 1927, el Congreso de la Unión reformó el artículo 83 constitucional para permitir la reelección presidencial por un periodo, aunque no de manera consecutiva; el General Álvaro Obregón, —quien ya había ocupado la Presidencia— lanzó su programa manifiesto el 16 de junio de 1927 para postularse nuevamente como candidato presidencial; el 24 de enero de 1928 se volvió a reformar de nueva cuenta el artículo 83, ampliando el periodo presidencial a seis años, y la reelección dejando pasar un periodo presidencial: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1ro de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato.” Como se observa en el texto, un presidente podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato. Con esta base jurídica, Obregón compite en las elecciones, proclamando su reelección en julio de 1928, y es asesinado en la celebración de esta declaratoria.

Ante este acontecimiento, el entonces Presidente Plutarco Elías Calles el 1ro. de septiembre de 1928, señala que se terminaba el régimen de los caudillos y que el país entraría en la etapa de las instituciones. Emilio Portes Gil, fue nombrado presidente interino para ocupar el periodo del 1ro. de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930.

La muerte de Obregón propició una nueva reforma al artículo 83 constitucional, publicada el 29 de abril de 1933, que es el texto vigente: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1ro. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

En este tiempo, 1929 fue un año de varios significados: el 4 de marzo Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) para lograr la estabilidad de los gobiernos; asimismo, estalló la rebelión escobarista sofocada el 15 de abril; en junio se puso fin a la Guerra Cristera, iniciada tres años antes; José Vasconcelos, lanzó su candidatura independiente a la presidencia de la República. De 1930 a 1932 el ingeniero Pascual Ortiz Rubio es el primer presidente postulado por el Partido Nacional Revolucionario, quien no completó su mandato por renuncia; y de 1932 a 1934, es periodo presidencial del general Abelardo Rodríguez, presidente sustituto nombrado por el Congreso de la Unión.

La injerencia del denominado Jefe Máximo de la Revolución: Plutarco Elías Calles en la vida política era evidente. El arribo a la presidencia de Cárdenas en 1934, fue un proyecto más de dicho personaje, Calles todavía conservaba el control de una gran parte del partido, a pesar de las diferencias en política que tenía con el presidente recientemente electo; pero muy pronto por la vía del apoyo popular, la fuerza de la institución presidencial se evidenciaría en la crisis de 1935, que marcó el principio de una lucha interna y que culminó con el destierro de Plutarco Elías Calles el 10 de abril de 1936.

El periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas del Río, que comprende los años de 1934 a 1940, se pone en marcha el primer Plan Sexenal de Gobierno; y emprende una reforma partidista que se concretizó con la creación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) el 30 de marzo de 1938, donde incrementó la centralización del partido, así como su fortalecimiento personal como cabeza del mismo. Evidentemente este cambio de lemas traía consigo, al mismo tiempo, una modificación en el acento político. La consolidación de la institución presidencial era un hecho que trascendía los meros enunciados, el cambio de rumbo del caudillismo a la institucionalidad anunciado por Calles, se llevaría a cabo con Cárdenas en 1936. Entonces el partido del gobierno fue organizado sobre la base de división en sectores incluyendo al sector militar.

A pesar del nacimiento del PNR y después del PRM, en sus esfuerzos ambos partidos—que eran uno sólo con cambio nominal—por aglutinar los poderes dispersos, pusieron a prueba la vida institucional. La disidencia de José Vasconcelos en 1929 y la de Juan Andrew Almazán en 1940, que tuvieron la excepción para la incipiente democracia mexicana que no alcanzaba aún a perfilarse en el México posrevolucionario.

En la época presidencial del General Manuel Ávila Camacho comprendida en los años de 1940 a 1946, se vislumbraron acontecimientos

trascendentes que repercutieron de manera importante en la vida de México. A diferencia de su predecesor, enfrentó a la Segunda Guerra Mundial, que le dio a su gobierno un estímulo considerable de industrialización, ya que reconoció las oportunidades que le ofrecía ese momento histórico. La guerra creó una nueva demanda externa de exportaciones mexicanas.

Cuando Ávila Camacho dejó la presidencia en noviembre de 1946, el país tenía la imagen de un México industrial moderno, en contraste con la que tenía Cárdenas de un país semi industrial; sin embargo, el proceso de industrialización no hizo disminuir la dependencia económica ni equilibró la balanza de pagos, sino que agudizó las contradicciones de una estructura flexible en lo político y polarizada en lo económico, que fomentaba la concentración del capital en unas pocas manos, de espaldas al discurso político que en el esquema conceptual del PRM se prefiguraba a un avatar partidista, en su transformación como Partido Revolucionario Institucional en 1946.

A partir de ese entonces, a la par de la construcción de un Estado moderno, se configura un signo que prevalecía en el sistema político: la concentración del poder del partido hegemónico, ejerciendo una centralización de la estructura burocrática, donde el binomio PRI-gobierno marcó rasgos de una herencia donde la impunidad cobró rostros y prácticas autoritarias.

El discurso oficialista argumentaba la conducción de la conformación del Estado moderno bajo una orientación social del desarrollo industrial y urbano del país, que propiciaba con ello las condiciones objetivas para transitar de un país rural a principios del siglo veinte hacia una nación moderna. Sin embargo, la problematización de una serie de hechos históricos –desniveles, desfases, cortes y escalones– originaron diferentes tipos de relaciones de la sociedad con el Estado mexicano, que puso de manifiesto formas singulares de remanencia social que habrían de culminar veinticinco años después, con la crisis de 1968, no como fatalidad irrevocable sino como persistencia en el empleo de un modelo capitalista de relaciones económicas, ajenas a la idiosincrasia del movimiento popular 1910.

Es de destacar que 1968 fue el año que puso al descubierto no sólo la ineficacia del modelo desarrollista y la economía ficción en que se fundaba; sino la inconformidad radical con la despolitización creciente de jóvenes, mujeres y marginados. En esta época del periodo presidencial Gustavo Díaz Ordaz de 1964-1970, el movimiento estudiantil de 1968, que el 2 de octubre se manifestó en la plaza de las Tres Culturas en

Tlatelolco, anunciaba el reclamo democrático que demandaba cambiar las condiciones generales de la vida política y civil, además de exigir bases mínimas para practicar las libertades democráticas.

La aparente vitalidad del sistema de partido hegemónico significaba, por el contrario, un aviso del agotamiento de su legitimidad, derivada de la revolución mexicana. En las elecciones presidenciales de 1976, la contienda electoral tocó fondo con la participación de un solo candidato, del Partido Revolucionario Institucional, siendo solamente registrado: José López Portillo.

La candidatura única de López Portillo, evidenciaba una involución en términos políticos ante los muy recientes acontecimientos de 1968 y sus secuelas, contrarias a dirimir el conflicto político por la vía pacífica de la participación electoral. Durante estos años, se manifestó el deterioro del quehacer político tradicional, el cual no podría ofrecer un camino institucional a la diversidad de intereses, reclamos, ideologías que surgían en la sociedad, por lo que se evidenciaba una crisis de credibilidad y confianza.

La lectura de este escenario político, fue abrir cauces institucionales a nuevas corrientes políticas e ideológicas para que canalizaran sus demandas e inquietudes por medios electorales o partidistas; darle mayor fuerza al proceso de liberalización del régimen político teniendo como objetivo reactivar las elecciones; de esta manera impulsa la reforma política en 1977 dándole reconocimiento institucional a los partidos políticos con la intención de sintonizar las normas a las nuevas realidades que marcaban al país. Sin embargo, para Luis Villoro la reforma de 1977 no inaugura un nuevo modelo político, sino por el contrario, refuerza el existente con el objeto de evitar un proceso de violencia-anarquía-autoritarismo que lo deteriore. Para ello, aceptó interlocutores válidos y representativos de la oposición y, a la vez, intenta encauzar y controlar su actividad, restringiéndola al campo electoral y manteniendo sobre ella procedimientos de vigilancia. Lo que implica un reforzamiento y legitimación del sistema, así como una ampliación en la participación de fuerzas políticas disidentes. (Villoro 1983, 358-359)

En su campaña política, el 22 de noviembre de 1975 López Portillo señalaba: "México corre el riesgo de devorarse a sí mismo si no logramos controlar la corrupción, y eso depende de ustedes y de nosotros; debemos hacerlo juntos y pronto" (Chávez 1983). Lo contrario a estos planteamientos, su gobierno (1976-1982) fue uno de los que acumularon más denuncias de irregularidades en la historia política del país.

Por ello, la promesa del candidato De la Madrid de combatir la corrupción con la renovación moral, que no fue más allá de un par de casos emblemáticos pero no ejemplares: metió a la cárcel a Arturo Durazo Moreno, un jefe policiaco impresentable, con un récord de abusos de derechos humanos y relaciones con delincuentes; y también a un exdirector de Petróleos Mexicanos (Pemex), Jorge Díaz Serrano, cuyo caso sin embargo siempre fue visto como el de un chivo expiatorio, y como tal fue tratado en la cárcel (Camarena 2012).

Al asumir el cargo como Presidente de la República, Miguel de la Madrid (1982-1988), enfrenta una situación compleja, enfrenta el monumental despilfarro de dos sexenios anteriores y realiza importantes acciones, desde reformas estructurales al aparato estatal, hasta un conjunto de modificaciones jurídicas y administrativas, para cambiar de un modelo estatal de bienestar en crisis, al modelo neoliberal. Emprende una serie de políticas de suma importancia como la privatización y descentralización del sector público, que transforman de manera trascendental la visión de la administración pública, de tener un aparato burocrático de gran dimensión al emprender su reducción posible.

Además, en el sexenio de Miguel de la Madrid se iba desvaneciendo el sistema del partido monopólico, al inaugurarse una nueva forma de convivencia política en los ochentas, a raíz de la alternancia en entidades federativas tradicionalmente gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional, tales son los casos de Baja California y Chihuahua, donde obtuvo el triunfo el Partido Acción Nacional, que a partir de entonces el mapa electoral nacional se fue tiñendo de pluralidad política.

De la Madrid imprime un hecho en la vida política, en la noche de la elección de 1988 el Secretario de Gobernación decide la suspensión del recuento de votos, que muchos advirtieron favorecía a Cuauhtémoc Cárdenas y no a Carlos Salinas de Gortari. Al decretar la “caída del sistema”, Manuel Bartlett, en aquél entonces Secretario de Gobernación, se refería a que el novedoso sistema de cómputo electrónico había fallado la noche misma de la elección.

La cuestionada legitimidad de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, obligó a replantear el marco normativo electoral ante su dudoso triunfo, y convocó a llevar a cabo un Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, el cual consistía en consensar con los partidos políticos de oposición representados en el Congreso de la Unión, reformas legales que condujeran a garantizar plenamente el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.

El argumento oficial en este proceso, donde el gobierno tuvo que abrir los espacios públicos en el terreno democratizador, fue la aceptación de un actor principal que recobraría fuerza en las decisiones políticas fundamentales: los partidos políticos de oposición, –quien supo capitalizar institucionalmente este espacio fue el PAN– y en la concertación y aprobación de la reforma electoral (1989-1990).

Sin embargo, el arribo de la presidencia de Salinas de Gortari a Los Pinos, tanto él como toda su familia, amigos, empleados, prestanombres y una buena parte de la alta burocracia de aquel entonces, se vieron beneficiados ilícitamente con dinero público. Su hermano Raúl Salinas de Gortari se destaca por el delito de enriquecimiento ilícito de más de 224 millones de pesos. Ambos caracterizados de un acentuado abuso de poder y del tráfico de influencias. (Badillo 2013)

El deterioro del sistema político y de la administración de Salinas era evidente. Por lo que el gobierno de Zedillo, buscó el acercamiento con los partidos de oposición para impulsar el proceso de reformas mediante la firma de un *Acuerdo Político Nacional*, el cual fue suscrito el 17 de enero de 1995 por los partidos políticos: PAN, PRI, PRD y PT, que contempló una serie de compromisos para tratar temas básicos de la agenda legislativa en el marco de la Reforma del Estado, entre ellos la búsqueda para garantizar la credibilidad en las instituciones orientadas a la consolidación de nuestro sistema electoral. (Segob 1998)

El interés de Ernesto Zedillo por impulsar nuevas reformas electorales (1996), que él mismo calificó como “definitivas”, en el fondo pareciera que se pretendía avanzar en la consolidación democrática al establecer nuevas condiciones que lo obligaban a recobrar la confianza en un gobierno de grandes turbulencias políticas, porque los puntos principales de este Acuerdo Político se encaminaban a obtener la legitimidad que su gobierno requería.

Gran parte de los especialistas coinciden en que la creación del entonces Instituto Federal Electoral, fue uno de los logros trascendentales de dicha reforma, teniendo como propósito, lograr la objetividad e imparcialidad en las elecciones, condiciones indispensables para la libre competencia por el poder político, donde el precepto constitucional modificó ordenaba que la función electoral se realizara a través de un organismo público autónomo. Así, las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 la sociedad opta por la alternancia en el poder presidencial que, con ello, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) obtiene el triunfo en el Poder Ejecutivo

Federal tras siete décadas de dominancia y hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional.

### **La democracia electoral: sin cambio**

El proceso de la democratización en México ha sido extenso y tiene aún un camino largo por recorrer para consolidar una democracia ciudadana sustentada en el imperio de la ley, en el respeto a un Estado de derecho. Si bien es cierto que el presidencialismo autoritario fue sustituido por un sistema multipartidista en el que las elecciones con reglas claras, garantizadas por organismos autónomos tanto el Instituto Nacional Electoral, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (Acosta 2012, 22), no ha sido insuficiente el fundamento de la apuesta ciudadana por la democracia y la evidencia del fortalecimiento de la diversidad política, en un México cambiante que exige una convivencia política civilizada entre los actores involucrados bajo principios democráticos.

Vicente Fox, ganador en las elecciones presidenciales de 2000, desde que era gobernador del estado de Guanajuato en su segunda postulación, expresó sus intenciones de llegar a la presidencia de la República. De esta manera, empezó a integrar un primer equipo de trabajo con el objetivo de construir un grupo que le permitiera aspirar de la presidencia, con dicho equipo se esbozaría un proyecto que implicaría a grandes rasgos para el año de 1997 ganar la Convención del PAN y dar a conocer al candidato nacionalmente, para 1998 organizar la campaña y el avance en la intención del voto, en 1999 el desarrollo de la campaña, la denuncia y la proposición; y para el 2000 dar a conocer las propuestas integrales. Estas metas se verían agrupadas en un proyecto que se denominó “Proyecto Milenium” que se iría modificando en sus acciones conforme avanzara la campaña política. (Espínola 2007, 122-123)

En su administración, Fox encubre el enriquecimiento desmedido de su esposa y sus hijos, puso los contratos de Pemex al servicio de sus socios, elevó el gasto personal y familiar a costa del erario como no había sucedido desde la época de los Salinas y los López Portillo, que generó con su círculo cercano una camada de nuevos millonarios a expensas del presupuesto. Fox deja el recuerdo el “toallagate”, las cirugías plásticas en Pemex, las propiedades de Francisco Ortiz, el vestuario de la señora Marta, la remodelación de su rancho con recursos públicos, los hoteles alquilados por Reyes Tamez, los salarios de medio millón de pesos mensuales a los ministros de la Corte, las gasolineras de Mouriño, los contratos de Hildebrando, su hermano en el

Fobaproa, los vínculos de Sergio Estrada Cajigal con el narcotraficante El Azul, el tráfico de influencias de Guido Belsasso, los 65 viajes al extranjero de Julio Frenk, los desvíos del Fonden de Sandra Segura, los dólares de la hermana de Santiago Creel, el zoológico de sus hijas (Batres 2006).

Las elecciones presidenciales de 2006 marcaron un hito en la vida política por ser las primeras que, tras la entrada de nuestro país en la era de la alternancia, pusieron en juego la renovación de la Presidencia de la República. Fueron los primeros comicios presidenciales de la era post régimen presidencialista que se caracterizaron por una competencia cerrada entre dos contendientes que se perfilaban como preferidos entre la ciudadanía: Andrés Manuel López Obrador que encabezaba la Alianza Por el Bien de Todos, y Felipe Calderón Hinojosa postulado por el Partido Acción Nacional y un tercero, que quedó muy por atrás en las preferencias electorales, Roberto Madrazo, por la Alianza por México.

En esta contienda muy competitiva y llena de turbulencia, resultó ganador Felipe Calderón, y su administración se vio envuelta en casos de corrupción e impunidad. Destaca la Estela de Luz que se inauguró en enero 2012, tras 16 meses después de la fecha prometida (septiembre de 2010), para conmemorar el bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución Mexicana. Al final, el monumento costó 192% más de lo programado, al pasar de 393 millones de pesos a mil 146 millones de pesos. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentó dos denuncia ante la Procuraduría General de la República (PGR), una de ellas por el sobreprecio de materiales y que significó un quebranto público por 248.9 millones de pesos. A raíz de la denuncia, en 2013, la PGR giró una orden de aprehensión contra 11 ex servidores públicos. Las aprehensiones fueron emitidas por el uso indebido de atribuciones y facultades y ejercicio indebido del servicio público. Para el 2015, nueve implicados en el caso seguían el proceso en libertad. Se reporta también que se presentaron denuncias penales contra cuatro funcionarios o exfuncionarios de dicha empresa. Sin embargo, en 2013 un tribunal congeló las órdenes de aprehensión giradas contra exfuncionarios de la empresa III Servicios, acusados por la PGR de contratar con sobrecostos la construcción de la Estela de Luz.

El Sistema de Agencias Turísticas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Turissste) fue el encargado de organizar las ceremonias oficiales del presidente, así como los eventos de la Presidencia de la República, durante la administración de Calderón Hinojosa, asignando los contratos sin concurso de por

medio. La organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) documentó que la empresa brasileña Odebrecht tuvo relación comercial con el gobierno de Calderón. La Auditoría Superior de la Federación señaló anomalías en las obras asignadas a la compañía y sus filiales, que ha sido vinculada a esquemas de corrupción con gobiernos de toda América Latina. La organización Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad hizo un recuento de la asignación de contratos petroleros a empresas ligadas con personajes del Partido Acción Nacional (PAN), durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa. (Forbes 2018)

Después de 12 años de haber perdido la Presidencia de México, el Partido Revolucionario Institucional regresa al Poder Ejecutivo Federal con Enrique Peña Nieto como Presidente, en las elecciones de julio de 2012. La administración de Peña Nieto, se destaca en el rubro de la corrupción e impunidad por casas de lujo compradas a contratistas del gobierno, tesis universitarias plagiadas, gobernadores ambiciosos, presuntos desvíos de recursos.

El caso que marcó su administración fue el llamado “Casa Blanca”, cuando en noviembre de 2014 una investigación periodística reveló que la primera dama, Angélica Rivera Hurtado había comprado una casa de US\$ 7 millones en una exclusiva zona residencial de la capital mexicana. La casa fue comprada al empresario Juan Armando Hinojosa Cantú, dueño de grupo Higa, un contratista del gobierno, cercano a Peña Nieto desde hacía muchos años.

Luis Videgaray, también había comprado una casa a Hinojosa Cantú. La casa de 850 m<sup>2</sup> se ubica en el exclusivo Club de Golf de Malinalco, en el Estado de México, y actualmente tendría un valor superior a los US\$ 500.000. Videgaray justificó que la compra se había realizado en octubre de 2012, semanas antes de que el presidente Peña Nieto tomara protesta –el 1 de diciembre de 2012– por lo que entonces no ejercía ningún cargo público. La Secretaría de la Función Pública, que investiga las conductas ilícitas de los funcionarios, abrió investigaciones por el tema Casa Blanca y por el de la casa de del Canciller, pero determinó que no existió ninguna irregularidad.

Los gobernadores han sido el “jaque” del gobierno de Enrique Peña Nieto. Algunos han contribuido de manera importante a los escándalos de corrupción que han perseguido a toda la administración que ya entra en su última etapa. Con ocho gobernadores imputados, dos prófugos y un quebranto al erario que hasta ahora no se puede calcular, los mandatarios estatales no ayudaron a la imagen presidencial. (Infobae 2018)

Aunque en el periodo de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto se ha reconocido en diferentes ocasiones la forma en que la impunidad incide en la seguridad pública, la impartición de justicia o la posibilidad de combatir la corrupción, no se ha hecho mucho al respecto. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece la estrategia 1.4.1 enfocada específicamente a “abatir la impunidad”, también este gobierno ha identificado a la impunidad como uno de los principales problemas que agravan a los mexicanos, junto con el crimen, la corrupción y el crecimiento insuficiente de la economía. Sin embargo, a pesar de que la impunidad ha entrado a la agenda de gobierno, lo cierto es que los índices de violencia e incidencia delictiva, los casos representativos de violaciones a los derechos humanos y los escándalos relacionados con corrupción y conflictos de interés, han aumentado significativamente durante este periodo del gobierno de Peña Nieto, sin que las autoridades hayan sido capaces de definir una estrategia adecuada para contenerlos. (Le Clercq, Rodríguez, coords., IGI-MEX. 2018, 21)

El Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla desde 2014 comenzó la medición del fenómeno de la impunidad en forma comparada. El primer reporte el Índice Global de Impunidad 2015 (IGI-2015), advertía que México destacaba por tener muy altos niveles de impunidad, tanto en forma agregada como por cada subdimensión y variable. En ese estudio, México alcanzó un índice de 75.7 sobre 100, ubicándose en la penúltima posición entre 59 países estudiados, sólo por delante de Filipinas. En 2017 el índice de impunidad en México aumentó tanto en el ámbito global como en el de los estados de la República. México ocupa el cuarto lugar del Índice Global de Impunidad con 69.21 puntos (Croacia es el país con el menor índice con 36.01 y Filipinas tiene el puntaje más elevado con 75.6). México encabeza la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad. Tomando en cuenta a las 32 entidades, el promedio nacional del Índice de Impunidad aumentó a 69.84 puntos, en comparación con la última medición de 2016 que fue de 67.42. (IGI-MEX 2018)

La impunidad representa un tipo de patología política extendida en el ámbito nacional, con niveles altos y muy altos que se extiende prácticamente en todos los estados. El IGI-MEX 2018 muestra además que, al hacer caso omiso de sus recomendaciones, las autoridades permitieron que el nivel de impunidad estatal aumentara en –prácticamente– todo el país.

	Partido en el gobierno de acuerdo al año al que corresponde la información del INEGI.		
Estados	2013	2014	2015
Aguascalientes	PRI	PRI	PRI
Baja California	PAN	PAN	PAN
Baja California Sur	PAN	PAN	PAN
Campeche	PRI	PRI	PRI
Chiapas	PVEM	PVEM	PVEM
Chihuahua	PRI	PRI	PRI
Ciudad de México (CDMX-D.F.)	PRD	PRD	PRD
Coahuila	PRI	PRI	PRI
Colima	PRI	PRI	PRI
Durango	PRI	PRI	PRI
Estado de México	PRI	PRI	PRI
Guanajuato	PAN	PAN	PAN
Guerrero*	PRD	PRD	PRD / PRI
Hidalgo	PRI	PRI	PRI
Jalisco**	PAN / PRI	PRI	PRI
Michoacán***	PRI	PRI / independiente	Independiente
Morelos	PRD	PRD	PRD
Nayarit	PRI	PRI	PRI
Nuevo León	PRI	PRI	PRI
Oaxaca	PMC	PMC	PMC
Puebla	PAN	PAN	PAN
Querétaro	PRI	PRI	PRI
Quintana Roo	PRI	PRI	PRI
San Luis Potosí	PRI	PRI	PRI
Sinaloa****	PAN	PAN	PAN
Sonora	PAN	PAN	PAN
Tabasco	PRD	PRD	PRD
Tamaulipas	PRI	PRI	PRI
Tlaxcala	PRI	PRI	PRI
Veracruz	PRI	PRI	PRI
Yucatán	PRI	PRI	PRI
Zacatecas	PRI	PRI	PRI

Fuente: Índice Global de Impunidad IGI-MEX 2018. \*Luego de la renuncia de Ángel Aguirre Rivero a la gubernatura de Guerrero, el 23 de octubre de 2014, ocupan el cargo Salvador Rogelio Ortega Martínez (interino), David Salgado Cienfuegos (provisional) y nuevamente Salvador Rogelio Ortega Martínez (sustituto). El 27 de octubre de 2015 toma posesión Héctor Astudillo Flores del PRI como gobernador. \*\*Los primeros dos meses de 2013 el PAN gobernó Jalisco a través de Emilio González Márquez y a partir de marzo lo hace el PRI con Aristóteles Sandoval Díaz del PRI. \*\*\*Salvador Jara gobierna Michoacán entre el 20 de junio de 2014 y el 30 de septiembre de 2015 en calidad de independiente. \*\*\*\*En este periodo, Mario López Valdés gobierna Sinaloa por la alianza Unidos por Sinaloa, encabezada por el PAN junto con PRD y Convergencia.

La impunidad es un problema que es de carácter estructural que se reproduce no sólo en las autoridades federales, sino en todos los gobiernos estatales, sin importar su filiación partidista. Lo que presupone que la democracia electoral sustentada en el multipartidismo no trae cambios en el sistema político mexicano, y que la impunidad penetra a todos los órdenes de gobierno. Esta realidad ha traído consigo el desencanto democrático.

La encuesta Latinobarómetro dio a conocer en 1995 que los latinoamericanos (la encuesta cubre 18 países de la región), en una gran mayoría no aprecian el valor de la democracia y, en mayor proporción, piensan que sería mejor un régimen autoritario o, en todo caso, les es indiferente si es lo uno o lo otro. México tenía un 49% de sus encuestados que apoyaban la democracia y un 15% que preferían un gobierno autoritario. En la encuesta de 2013 México tenía sólo un 37% que apoya la democracia; un 16% se pronunciaba por un gobierno autoritario, y otro 37% piensa que da lo mismo. Un 12% de ciudadanos pensaban que la democracia es mejor y un 52% no cree en la democracia. En 2017, la encuesta refleja el desencanto con la democracia que se vive en América Latina, particularmente la grave situación que vive México, donde únicamente 38% de los entrevistados manifestó que la democracia era preferible a cualquier otro de los sistemas de gobierno, muy por debajo del 63% que la apoyaba en 2002, cuando todavía se vivía la ilusión democrática, a dos años de la primera alternancia en el Ejecutivo federal. Pareciera que somos un país autoritario predominantemente. Hubo un momento que pareció hacer la excepción: fueron los años que siguieron al triunfo de Fox. En 2002 se obtuvo un 62% de ciudadanos que apoyaban la democracia y sólo un 20% que preferían el autoritarismo. (Córdoba 2013)

¿Cómo combatir la impunidad cuando las reformas electorales han sido rebasadas por los actores políticos? ¿Cómo pueden los mexicanos creer en la democracia? Los partidos políticos se han corrompido, en gran parte, por el exceso de dinero. Nunca hubo tanto dinero a disposición de las agrupaciones partidistas. Tener un partido político, incluso un partido pequeño, es un negocio. ¿Quién les puede creer? En México se sigue privilegiando la arbitrariedad e impunidad. A los ciudadanos no se les ha dado la oportunidad de creer (Córdoba 2013), el problema es involucrarlos, deberían ser el elemento clave en la implementación de estrategias para combatir la violencia y la corrupción que afectan a México de manera real y decidida; ya que al quedar impunes las acciones de quienes violentan el sistema, la estructura y el funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia, son incapaces de reducir las acciones que han conducido a los niveles

de corrupción que actualmente afectan la vida de todos los mexicanos. Se subraya que el cambio institucional que se ha seguido durante un largo tiempo, plasmado en todos estos avatares por los que atraviesa México, está muy lejano a que concluya, sin duda se continuará caminando en el terreno del fortalecimiento de nuestras instituciones para que den eficacia operativa y política con miras de consolidar nuestro proceso democrático, tan anhelado durante mucho tiempo por la sociedad mexicana.

## Bibliografía

- Alcocer, Villanueva Jorge, 1997. *El Ciclo de las Reformas Electorales, 1978-1996*, en Diálogo y Debate, México, publicación trimestral editada por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C.
- Asís Nassif, Alberto, 1991. *Reformar al Estado. Modernización sin modernidad*, en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (comp.) Transición a la democracia y Reforma del Estado en México. México, Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.
- Araoz de la Torre, Alonso. 2002. "La corrupción y la impunidad". Revista de Administración Pública 106: 179-184.
- Bailey, John. 2014. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. México: Penguin Random House.
- Badillo, Miguel 2013, Los Salinas, símbolo de impunidad y corrupción. Agosto 4, 2013 en Contra Línea 595. <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2013/08/04/los-salinas-simbolo-de-impunidad-corrupcion/>
- Batres Guadarrama Martí 2006. Vicente Fox el Fracasado. La Jornada, jueves 30 de noviembre.  
<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/30/index.php?section=opinion&article=026a2pol>
- Berkeley Journal of International Law 29 (1): 175-199. Jorgensen, Nick. 2009. "Impunity and Oversight: When do Governments Police Themselves?" Journal of Human Rights 8 (4): 385-404.
- Camarena, Salvador, 2012, Miguel de la Madrid, la renovación moral que nunca llegó a México. El País internacional. 1 de abril.  
[https://elpais.com/internacional/2012/04/01/actualidad/1333293454\\_121559.html](https://elpais.com/internacional/2012/04/01/actualidad/1333293454_121559.html)
- Carpizo Macgregor, Jorge, 2002. *El Presidencialismo Mexicano*, México, Ed. Siglo XXI.
- Castañeda Jorge G., 1999. *La Herencia, Arqueología de la Sucesión Presidencial en México*, México. Ed. Alfaguara.

- Cingranelli, David L., David L. Richards y K. Chad Clay. 2014. The CIRI Human Rights Dataset. Acceso en julio de 2015. <http://www.humanrightsdata.com/> Groome, Dermot. 2011. "The Right to Truth in the Fight Against Impunity".
- Chinchón Álvarez, Javier. 2014. "Impunidad, sistema de justicia, Estado de derecho y democracia. ¿Es peor la impunidad que el crimen en sí mismo?" *Espacio Abierto: Revista del Centro de Investigación y Estudios Judiciales* 20: 18-22.
- Chávez Elias. 1983, López Portillo, ejecutor de los corruptos del echeverrismo, concluyo solapando a los suyos, en *Proceso* <https://www.proceso.com.mx/136045/lopez-portillo-ejecutor-de-los-corruptos-del-echeverrismo-concluyo-solapando-a-los-suyos>
- Cordoba Arnaldo, 2013. El desencanto con la democracia. *La Jornada. Opinión. El desencanto con la democracia.* 24 de noviembre.
- Espínola Callejas Edgar, 2007. *La relación política del jefe del Poder Ejecutivo Federal con el Partido Acción Nacional en el marco de transformación del sistema político mexicano 2000-2003*, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. FES Acatlán, UNAM. p. p.122-123.
- Forbes Política 2018. #Verificado2018 | Los casos de corrupción del sexenio de Calderón no tuvieron consecuencias. <https://www.forbes.com.mx/verificado2018-los-casos-de-corrupcion-del-sexenio-de-calderon-no-tuvieron-consecuencias/>
- Fregoso, Juliana 2017. Los 5 escándalos de corrupción que distanciaron a Enrique Peña Nieto de los mexicanos. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2017/09/06/los-5-escandalos-de-corrupcion-que-distanciaron-a-enrique-pena-nieto-de-los-mexicanos/>
- Krauze Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tusquets Editores, 1997, 420 pp.
- Landman, Todd. 2004. "Measuring Human Rights: Principles, Practice, and Policy". *Human Rights Quarterly* 26 (4): 906-931.
- Le Clercq, Juan Antonio. 2015. "Crisis de impunidad en México". *Bien Común* 249: 12-20.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, coords. 2018. *Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2018*. México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP).
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, coords. 2015. *Índice Global de Impunidad IGI 2015*. México: Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Acceso el 30 de enero de 2016. [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf)

- Le Clercq Juan Antonio, Cháidez Azucena, Rodríguez Gerardo, 2016. *Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos*. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 55, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, Quito, pp. 69-9.
- McGregor, Lorna. 2008. "Torture and State Immunity: Deflecting Impunity, Distorting Sovereignty". *European Journal of International Law* 18 (5): 903-919.
- Morris, Madelein. 1996. "International Guidelines against Impunity: Facilitating Accountability". *Law and Contemporary Problems* 59 (4): 29-40.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). 2015. *Estadísticas de delincuencia y justicia penal*. Ginebra: ONUDD.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Estudio mundial sobre homicidio*. Ginebra: ONUDD.
- Orentlicher, Diane. 2005. "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad". Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Ginebra. Acceso el 25 de febrero de 2016. <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/onu/lesahumanidad/2005-Principios-actualizados-lucha-contra-impunidad.pdf>
- Robles, Manuel Ventura. 2005. "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos de acceso a la justicia e impunidad". *Estudios sobre el sistema interamericano de protección de derechos humanos*. Costa Rica. [corteidh.or.cr/tablas/r31036.pdf](http://corteidh.or.cr/tablas/r31036.pdf)
- Roth-Arriza, Naomi. 1996. "Combating Impunity: Some Thoughts on the Way Forward". *Law and Contemporary Problems* 59 (4): 93-102.
- Sen, Amartya K. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Taylor, Wilder. 1996. "La problemática de la impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas. Notas para la reflexión". *Revista IIDH* 24: 185-213.
- Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político. 1998. *La Reforma Política de Estado en la gestión de Ernesto Zedillo*. México
- Ugalde, Luis Carlos, *Así lo Viví, Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*. México. Ed. Grijalbo, 2008
- Viñuales, Jorge. 2007. "Impunity: Elements for an Empirical Concept". *Law and Inequality* 25 (1).

Villoro, Luis, *La Reforma Política y las perspectivas de la democracia*, en: Pablo, González Casanova, Florescano Enrique (coordinadores) México, hoy. México. Ed. Siglo XXI.1983.

Zepeda, Guillermo. 2004. *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación para el Desarrollo.