

Apuntes sobre impunidad y Poder Judicial

IVÁN GARCÍA GÁRATE*

La impunidad se manifiesta en diferentes campos del quehacer público, pero es, en última instancia, un problema en el sistema de justicia y de sus operadores, que son los encargados de establecer las responsabilidades (penales, civiles, administrativas) derivadas de atentar contra la ley. En estas líneas dedicadas al tema de la impunidad se plantean algunas cuestiones no conclusivas sobre las instituciones y operadores judiciales del sistema de justicia, a partir de las funciones sociales y simbólicas que tiene el Poder Judicial. La intención de este ejercicio es mostrar que, si bien el Poder Judicial tiene responsabilidad en el tema de la impunidad derivada de la función social y simbólica que cumple, las soluciones a este problema no recaen necesariamente dentro de sus facultades.

Impunidad y Poder Judicial

La impunidad es un vacío en el sistema de justicia. En su expresión más elemental significa la inexistencia de responsabilidades, escaparse de la acción de la justicia.¹ En el fondo, la impunidad es la ausencia del Estado en su función punitiva, producto de una crisis de legalidad y de la pérdida “del valor vinculante asociado a las reglas por los titulares de los poderes públicos”.² En un entorno de impunidad, la sanción como consecuencia de incumplir o atentar contra la ley no existe, lo que llevado al extremo desafía la existencia misma del Estado de derecho. La responsabilidad en última instancia de dejar un acto impune es del sistema de justicia y de su operador, el Poder Judicial.

Éste tiene, además de las facultades reconocidas constitucionalmente, una serie de funciones sociales y simbólicas.³ Una de las funciones sociales es el control social, que se define como “el conjunto de medidas adoptadas –ya sea mediante la interiorización o me-

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de la Universidad Iberoamericana (UIA).

1 La impunidad se define como “la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”. Consejo Económico y Social, *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad*, E/CN. 4/2005/102/Add., 18 de febrero de 2005.

2 Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2006, pp. 15.

3 Para este trabajo se ha utilizado como marco teórico el libro de Boaventura de Sousa Santos, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid/Bogotá, Trotta/ILSA, 2009.

De acuerdo con la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional de 2011, el principal problema en la impartición de justicia en México es la corrupción ligada a la impunidad (22%), así como los jueces y funcionarios corruptos e incapaces (11.2 %).

dianete coacción— en una determinada sociedad para que las acciones individuales no se desvíen de forma significativa del patrón dominante de sociabilidad, designado como orden social⁴.

Esto se manifiesta en todas las ramas del derecho. Sin embargo, es en la justicia penal donde se encuentran ciertos elementos que provocan que sea la más importante, al grado de cumplir también una función simbólica.

La justicia penal actúa sobre comportamientos que en general se desvían significativamente de valores reconocidos como particularmente importantes para la reproducción normal de una determinada sociedad (los valores de la vida, de la integridad física, del honor, de la propiedad, etc.). Actuando con eficacia en este campo, se produce un efecto de confirmación de los valores violados. Una vez que los derechos de ciudadanía, cuando están interiorizados, tienden a enraizar concepciones de justicia retributiva y distributiva, la garantía de su protección por parte de los jueces tiene en general un poderoso efecto de confirmación simbólica.⁵

Aunque se manifiesta en todas las jurisdicciones, es en la justicia penal el ámbito con el que se simboliza en el imaginario colectivo la idea de impunidad. El Poder Judicial es la autoridad responsable de imponer las

sanciones en el ámbito de la justicia penal; y además, tiene la función social de mantener el control social y la función simbólica de reparar los valores transgredidos por una conducta ilícita.

Una vez establecida esta premisa, debe preguntarse si el Poder Judicial está cumpliendo esas funciones. En el caso mexicano, tenemos información que permite acercarnos a nivel de hipótesis. Con base en percepciones, la impunidad es vista como un problema serio respecto a la impartición de justicia.

En la *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado* (2011), elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ante la pregunta sobre cuál es el principal problema en la impartición de justicia en México, 5.1% de las personas entrevistadas contestó que la impunidad. Sin embargo, la corrupción, ligada o colateral a la impunidad, aparece como el principal problema, de acuerdo con 22% de los encuestados. Además, cerca de 11.2% de la población encuestada considera que los jueces y los funcionarios corruptos e incapaces (todos ellos relacionados también con la impunidad) son el principal problema respecto de la impartición de justicia.⁶

4 *Ibidem*, p. 109.

5 *Ibidem*, p. 113.

6 *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, México, IIJ-UNAM/IFE, 2011, disponible en <www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion>, página consultada el 28 de septiembre de 2011.

Además de las percepciones existe una fuente de información cualitativa sobre la impunidad en México, que es el reciente Informe de la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados sobre su misión a México.⁷ Este informe dedica un apartado a la impunidad en el rubro “Desafíos al sistema judicial”. De acuerdo con el informe, la “impunidad generalizada y considerada como habitual” en el sistema de justicia es consecuencia de un sistema deficiente en la investigación de los delitos y de la existencia de continuos conflictos de competencia que obstaculizan la efectiva respuesta por parte del Estado.⁸ Además, considera la relatora, la corrupción en México es una de las principales causas de la impunidad: “la corrupción es un fenómeno que se extiende a todos los niveles del sistema de justicia”.⁹

Las conclusiones del Informe de la relatora especial confirman las percepciones descritas en la Encuesta respecto a la existencia de la impunidad y una serie de conductas ligadas a ella. La información cuantitativa sobre percepciones y la cualitativa del Informe demuestran la existencia de deficiencias claras en el sistema de impartición de justicia. El Poder Judicial falla en el tema de la impunidad y no cumple las funciones social y simbólica ya mencionadas. Esta conclusión lleva entonces a una siguiente pregunta que puede plantearse, y es ¿qué puede hacer el Poder Judicial?

Generalmente, para responder sobre la eficacia del Poder Judicial la mayoría de los estudios¹⁰ plantea tres preguntas básicas: sobre la legitimidad, la capacidad y la independencia. Si hablamos de la relación entre Poder Judicial e impunidad que venimos analizando, sin duda alguna las preguntas más importantes son sobre la capacidad y la independencia.¹¹

La pregunta respecto de la capacidad se dirige a los recursos de que dispone la justicia para llevar a cabo de forma eficaz la política judicial. La capacidad de los jueces se debe analizar por dos vías: primero, el cuadro procesal fijo y una infraestructura relativamente inelástica; segundo, los jueces tienen capacidad limitada en cuanto que no disponen de los medios propios para hacer ejecutar sus decisiones debido a que producir efectos útiles presuponen una participación activa de cualquier sector de la administración pública.¹² La conclusión sobre la capacidad del Poder Judicial para combatir la impunidad, por lo tanto, debe considerar ambas vías.

En el caso mexicano, respecto del cuadro procesal es importante señalar las transformaciones que implican la reforma de justicia penal y la reforma de derechos humanos que se han dado en el país. Ambas darán nuevas facultades a los jueces y proporcionarán un nuevo cuadro procesal e incluso infraestructura con diferentes tipos de jueces y espacios físicos en los tribunales,

7 Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados sobre su misión a México*, A/HRC/17/30Add.3, 17º período de sesiones, 18 de abril de 2011.

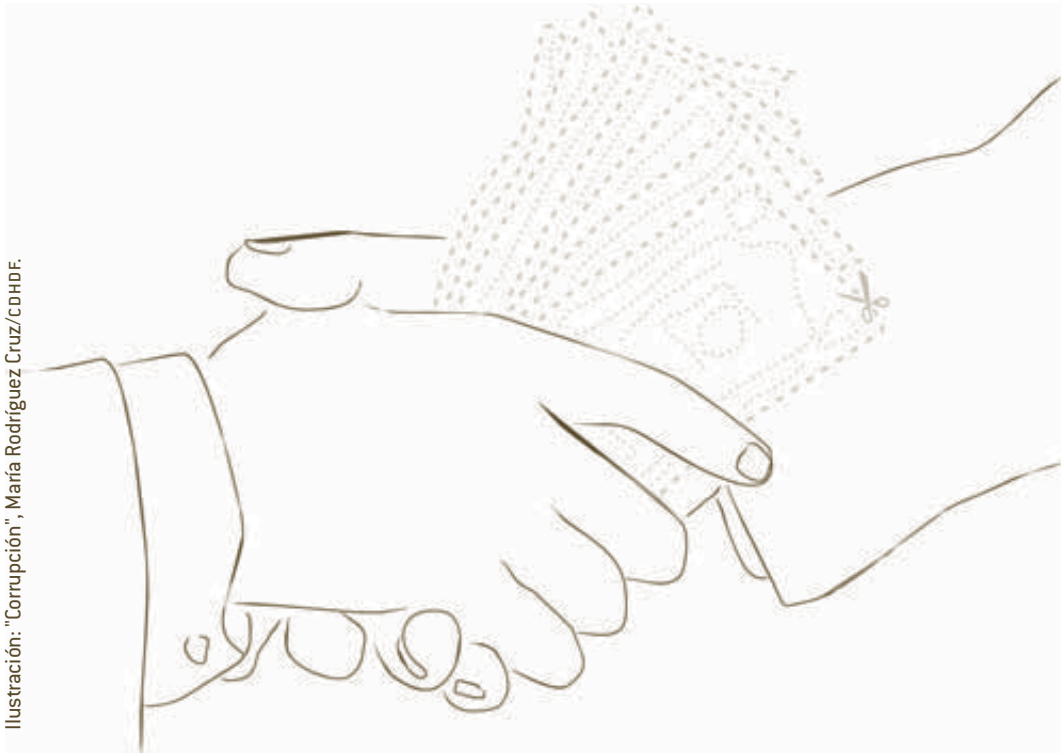
8 *Idem*.

9 *Idem*.

10 Y es el caso de Boaventura de Sousa Santos, a quien hemos venido siguiendo en las líneas argumentativas de este trabajo.

11 La pregunta sobre la legitimidad de los jueces tiene que ver con el grado de representación política. Ésta es una pregunta que nos lleva a otro plano de análisis del Poder Judicial, que ahora dejamos de lado. Sin embargo, vale la pena mencionar como dato que la Encuesta de Cultura Constitucional que hemos citado revela un dato interesante: “a la pregunta que refiere el nombramiento de jueces o magistrados por medio del voto de la población, más de siete de cada 10 entrevistados opinan que jueces y magistrados deben ser elegidos por este medio”.

12 Boaventura de Sousa Santos, *op. cit.*, pp. 83.



es decir, un cambio en las capacidades del sistema de justicia.

Este cambio de capacidades con respecto al cuadro procesal y a la infraestructura debe ir acompañado –aunque ése no es un elemento jurídico– de un cambio en las ramas de la administración pública que intervienen en el sistema de justicia, para lograr que las decisiones del Poder Judicial se ejecuten y verdaderamente puedan cumplir con la función social de control que tienen los jueces.

Sin embargo, las reformas, y particularmente la reforma de justicia penal, no están en manos del Poder Judicial sino en manos del Poder Legislativo, que es el que tiene que proponer las iniciativas, discutir y aprobar este nuevo cuadro procesal que tendrán los jueces.

Respecto de la independencia del Poder Judicial, existen diferentes formas de entenderla. Una definición adecuada para el análisis que hacemos es “en términos negativos,

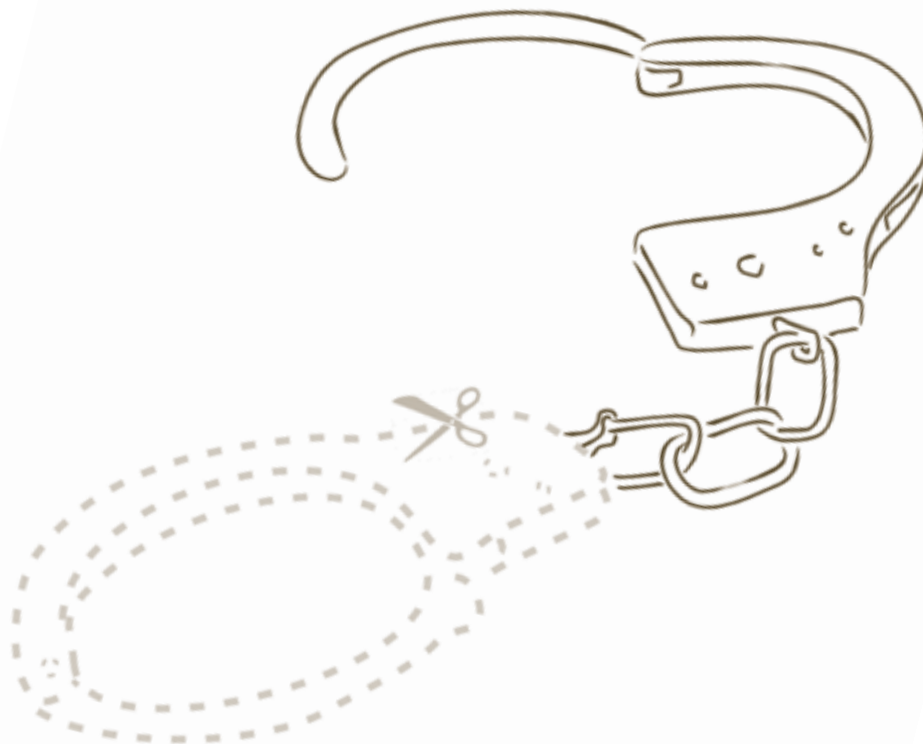
la ausencia de interferencias indebidas en la decisión; interferencias indebidas de las cuales se protegerá a los jueces con la garantía de un diseño institucional (independencia estructural) que les garantice interna y externamente estabilidad en el cargo y remuneraciones adecuadas.¹³

A nivel federal, respecto del Poder Ejecutivo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la independencia es plena. Sin embargo, a nivel de la justicia local, de acuerdo con el Informe de la relatora que hemos citado:

[Se] pudo constatar, por lo menos en un par de ocasiones, la inusitada cercanía entre el presidente del Tribunal Superior y el gobernador del estado [...] La vinculación de los magistrados de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas al Poder Ejecutivo estatal puede afectar seriamente la independencia y autonomía de los órganos impartidores de justicia a nivel local.

13 Karina Ansolabehere, *La política desde la justicia*, México, Flacso/Fontamara, 2007, p. 23-24.

Ilustración: "Castigo", María Rodríguez Cruz/CDHDF.



La “impunidad generalizada y considerada como habitual” en el sistema de justicia es consecuencia de un sistema deficiente en la investigación de los delitos y de la existencia de continuos conflictos de competencia que obstaculizan la efectiva respuesta por parte del Estado.

No existe entonces, a nivel local, un Poder Judicial independiente. Sin independencia, éste no puede cumplir las funciones jurídicas, sociales o simbólicas, porque su voluntad y actuar están delimitados por otro poder. Sin independencia es mayor la impunidad. Al igual que con la capacidad, la independencia del Poder Judicial no es sólo tarea de éste sino también de los legisladores y de los poderes políticos reales, para dar esa independencia por medio de las leyes y los recursos presupuestales.

La impunidad es una falla en el sistema de impartición de justicia. Sin embargo, los

operadores judiciales de este sistema no pueden hacer mucho para afrontar el problema de la impunidad. Para ser más eficaces en el combate a la impunidad debe haber una mayor capacidad e independencia del Poder Judicial.

Estas soluciones no puede llevarlas a cabo el Poder Judicial sino que pasan por otros espacios de decisión, en particular los espacios legislativos dominados por una serie de intereses políticos y cuyo actuar irresponsable, paradójicamente, también queda impune.