

La impunidad y la fractura de lo público

JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA*

La categoría de *impunidad* admite muchas lecturas e interpretaciones, aunque su núcleo duro es claro y evidente: la impunidad es la situación de dejar sin castigo un delito cometido. Se encuentra en situación de impunidad la persona autora de un delito que no recibe el castigo establecido por la norma para esa transgresión; también aquella que recibe una pena menor que la que la justa aplicación de la ley implicaría. Además, la impunidad conlleva un daño para las víctimas de los delitos no castigados, pues la deseada reparación del daño que establece la justicia retributiva jamás llega para ellas; y en su acumulación social, la existencia y escalamiento de la impunidad implican también una degradación para el Estado de derecho, para las condiciones de certidumbre legal y, en definitiva, para la esfera pública de una sociedad.

Rasgos de la impunidad

La impunidad es una anomalía o irregularidad presente en todo régimen político y en todo ordenamiento social. No existe ninguna experiencia social y legal de ausencia de impunidad, lo cual implica que en toda sociedad se registran cotas determinadas de delitos no castigados y de sujetos impunes que se sustraen de la acción del sistema de justicia. Además, la impunidad es siempre difícil de medir, pues lo mismo se puede establecer conforme a una relación de *inputs* y *outputs* del sistema de justicia –casos o denuncias que entran al sistema contra sentencias condenatorias acertadas que genera el sistema– que como cálculo de la suma de delitos denunciados y no denunciados y respecto del cual se preestablece una necesariamente absoluta tasa de impunidad para los segundos.

Del mismo modo, se pueden establecer los niveles de impunidad conforme a estudios demoscópicos que interroguen a las personas por los delitos sufridos y acerca de la atención del sistema de justicia a su caso; o incluso mediante las opiniones generales y abstractas de los entrevistados acerca de la efectividad de la justicia en cuanto al castigo de los delitos cometidos en su sociedad o en su entorno. Sin embargo, y dando por descontada cierta relatividad y variación de las cotas de impunidad conforme a los instrumentos que se utilizan para

* Coordinador general de la maestría y doctorado en humanidades y profesor-investigador en el Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Iztapalapa.

En México, donde diversos estudios cifran los niveles nacionales de impunidad en un altísimo 98.5% de los delitos susceptibles de registro y donde a la vez sólo se denuncia 21% de los delitos cometidos, la impunidad se convierte en el principal indicador del fracaso de la justicia retributiva.

determinarla, es el peso o extensión social de la impunidad lo que la convierte en un indicador relativamente fiel de la distancia que media entre los Estados de derecho consolidados y los que no alcanzan ese estatuto.

En los regímenes de derecho consolidados la impunidad es relativamente escasa, mientras que en las sociedades con problemas agudos de estructuración del sistema de justicia la impunidad tiende a alcanzar niveles superlativos. Los altos niveles de impunidad constituyen así una señal clara de un muy defectuoso funcionamiento del sistema de justicia, porque éste es incapaz de castigar de manera adecuada las denuncias por delitos que llegan a su dominio, porque es incapaz de generar la confianza en los ciudadanos que les anime a acercarse a éste para denunciar los delitos sufridos, o bien porque se da una combinación de las dos condiciones.

Este contraste entre una impunidad escasa y una impunidad abundante no es circunstancial, accidental o aleatorio. Los niveles de impunidad en una formación social no son otra cosa que el reverso de la efectividad de los correspondientes sistemas de justicia. Los sistemas de justicia efectivos tienden a ser altamente productivos en la tarea crucial de mantener bajos los números de delitos no castigados, mientras que los sistemas de justicia defectuosos o desestructurados son incapaces de absorber de mane-

ra eficiente los delitos que les corresponde atender y resolver.

En un país como México, respecto del cual diversos estudios cifran los niveles nacionales de impunidad en un altísimo 98.5% de los delitos susceptibles de registro y donde a la vez sólo se denuncia 21% de los delitos cometidos, la impunidad se convierte en el principal indicador del fracaso de la justicia retributiva.

En Venezuela quedan impunes casi 92.5 de cada 100 homicidios cometidos, mientras que en Brasil sólo uno de cada 10 homicidios es encauzado por el sistema de justicia penal. Si la estructura del Estado de derecho, bajo su enunciación de gobierno de la ley –*the rule of law*– supone “la aplicación regular de las leyes por tribunales regulares”,¹ habría que decir que poco hay de regular y sistemático, es decir, poco hay de Estado de derecho, en los sistemas de justicia lastrados por altos niveles de impunidad.

La impunidad es un acicate para la comisión de nuevos delitos. Las acciones delincuenciales que quedan sin castigo efectivo y adecuado estimulan y, con frecuencia, escalan nuevas prácticas de criminalidad. El sujeto que queda impune puede con mucha probabilidad volver a cometer delitos, de manera que con la acción de un único sujeto delincencial se puede instalar una cadena muy amplia de criminalidad. Por otra parte, el carácter ejemplar de la impunidad,

1 Véase Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado de derecho y democracia*, México, IFE, 1996.

La impunidad constituye un agravio para los ciudadanos porque tiene que ver, en parte, con la incapacidad del Estado para reconocer a las víctimas como personas poseedoras de una identidad respetable y merecedoras de reparación por los daños sufridos.

vale decir, la percepción colectiva del escaso riesgo que conllevan para sus perpetradores las prácticas delictivas, funciona como un incentivo para que sujetos que en condiciones de baja impunidad no se sentirían tentados a delinquir lo hagan precisamente por el bajo riesgo de castigo para sus acciones.

En este sentido, los fenómenos particulares de impunidad nunca se quedan en el nivel de lo estrictamente individual, pues su propia existencia hace de ellos una fase de un proceso de impunidad de creciente presencia social. Debe recordarse que en el elenco de recursos de la denominada estrategia Compstat (*computer statistics* o *comparative statistics*) –popularizada mundialmente bajo el enunciado de “tolerancia cero”– del alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, uno de los más afectivos fue el de registrar y perseguir todos los tipos de delitos cometidos, con el fin de desestimular el efecto de imitación que generan los delitos impunes.

Una vez que la impunidad alcanza niveles superlativos, el incentivo social para el delito queda establecido. A diferencia del carácter disuasivo que ofrecen los sistemas de justicia con baja impunidad, la alta

impunidad incentiva los comportamientos delictivos. Personas que bajo otros contextos de justicia serían literalmente incapaces de cometer un delito, se hacen proclives a esa conducta en el contexto de sistemas de alta impunidad.

La impunidad como agravio moral

La impunidad constituye un agravio para los ciudadanos. Tiene que ver, en primera instancia, con la incapacidad del Estado para reconocer a las víctimas como personas poseedoras de una identidad respetable y merecedoras de reparación por los daños sufridos; y en segunda instancia, tiene que ver con la incapacidad del Estado para asegurar las condiciones de su propia legitimidad por vía de la garantía de la justicia. Si las víctimas, directas o indirectas, de los delitos impunes experimentan pena, rabia o indignación, la acumulación social de la impunidad genera una impresión social de desamparo, temor y desconfianza en relación con el Estado que debería, por definición, evitar las condiciones sociales que generan esas emociones.

Dice Axel Honneth que “como la experiencia del reconocimiento social representa una condición de la que depende la evolución de la identidad del hombre en general, su ausencia, es decir, el desprecio, conlleva necesariamente la sensación de una inminente pérdida de personalidad”.² El mismo Honneth señala la existencia de tres formas de reconocimiento merecido por las personas: el afecto en las emociones íntimas, el reconocimiento jurídico como un miembro de la sociedad y la valoración social de las capacidades individuales.³ La

² Axel Honneth, *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*, México, FCE/UAM, 2009, p. 262.

³ Cfr. *ibidem*, p. 267.

impunidad se manifiesta, en relación con este debido reconocimiento de las personas, como una forma estructural de desprecio del Estado respecto de los ciudadanos a los que no logra garantizar un pleno reconocimiento jurídico.

El daño moral generado por la impunidad en las víctimas y en la comunidad social deslegitima a los poderes públicos, desacredita los recursos del Estado de derecho y alienta las ilusiones sociales de enfrentar o procesar la criminalidad por vías extrajurídicas. En efecto, la persistencia y escalamiento de la impunidad en una sociedad instala una profunda fractura entre los poderes públicos y los ciudadanos. Si la función primera, o por lo menos una de las primeras, del poder político en cualquier sociedad es garantizar las condiciones de orden social que hagan propicio el despliegue del abanico complejo de actividades humanas (Hobbes y Weber), la incapacidad del Estado de aplicar de manera eficiente sus esquemas de justicia retributiva apunta a la deslegitimación de los poderes públicos que lo estructuran.

En esa medida, una crisis de seguridad cuyo rasgo saliente es la impunidad superlativa se convierte con facilidad en una crisis de legitimidad del régimen político que ha permitido la extensión de esa anomalía social. En el caso de México, puede observarse que la desconfianza de los ciudadanos respecto de los poderes públicos que los gobiernan ha aumentado conforme el sistema de justicia ha aumentado sus exhibiciones de ineficacia, corrupción, contubernio con los grupos delincuenciales e indiferencia por los agravios que la injusticia contenida en la impunidad genera en las víctimas y en el resto de los ciudadanos.

Un segundo efecto moral de alcance social de la impunidad es la reducción de la confianza ciudadana en los recursos del Estado constitucional de derecho para resolver los problemas de seguridad pública y para regular de manera pacífica y civilizada la interacción ciudadana. El sistema de justicia, y de manera señalada algunos de sus actores o sujetos destacados, policías, fiscales y jueces, empiezan a ser vistos como una amenaza, si no equivalente, sí cercana a la representada por los grupos criminales.

Hemos dicho en otra parte que “el gobierno de la ley supone la existencia de una cultura política de la legalidad que haga de cada individuo un verdadero ciudadano”;⁴ y esto implica que la existencia y reproducción en el tiempo de las instituciones del Estado de derecho suponen, de manera inexcusable, la construcción cultural de condiciones subjetivas de aceptación de las propias instituciones de justicia. Cuando estas instituciones no ofrecen, desde el punto de vista de la subjetividad de los ciudadanos, certidumbre sobre la aplicación equitativa de las leyes y eficacia para la construcción del orden público, el recurso a las instituciones públicas para la resolución de conflictos deja de estar en el catálogo de opciones de acción de los ciudadanos.

Un tercer efecto moral de la impunidad que podemos registrar es el desarrollo de una ilusión social –una genuina ideología, entendida como falsa conciencia– según la cual, siendo impotente el Estado de derecho para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana, las opciones preferibles llevan por la ruta de acciones extrainstitucionales que alientan las soluciones de fuerza y violatorias de derechos fundamentales en el combate a la criminalidad; o apuestan, bajo

4 Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 57.



Ilustración: "Ausencia", María Rodríguez Cruz/COHDF.

criterios de pragmatismo, por el acomodo con los grupos criminales bajo el supuesto de que la sumisión a sus designios es una postura más ventajosa que aquella improbable por los recursos formales de la justicia. Un ejemplo claro e incluso escandaloso de esta tentación de transitar por rutas contrarias al Estado constitucional de derecho es la propuesta del ex presidente de México, Vicente Fox, de negociar con los grupos de la criminalidad organizada sobre la base de considerar alguna forma de amnistía para los delitos que han cometido.

La impunidad socialmente desplegada, cuya responsabilidad fundamental debe ser asignada a los poderes públicos existentes, genera un agravio moral tanto en las personas como en los grupos sociales. Genera sentimientos y disposiciones contrarios al Estado de derecho, e instala un ambiente emocional y de opinión que hace apetecibles los recursos de fuerza y hasta las alianzas con los grupos criminales.

La impunidad y lo público

La impunidad daña el tejido social y tiende a desmontar el espacio público que hace posible una vida ciudadana sana. La corrupción, sostiene Mauricio Merino, puede ser entendida como “la apropiación privada e ilegítima del espacio público”.⁵ La corrupción, cabe decir, no se reduce a la disposición y apropiación ilegal de bienes económicos o materiales sino también a la apropiación o privatización de los bienes que en principio deben ser patrimonio común.

La impunidad tiene una relación compleja con la corrupción. Existe, en efecto, una primera forma de anclaje de la impunidad con las prácticas de corrupción. Muchos de los delitos no castigados encuentran su explicación en el soborno directo, por parte de los delincuentes, a las autoridades encargadas de investigarlos y castigarlos. La impunidad, en este caso, no sólo se debe a la inacción o a la incompetencia de los órganos de la justicia

5 Mauricio Merino, “Los desafíos de una nueva ética pública”, en Mauricio Merino et al., *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE/SFP, 2006, p. 37.

en la persecución de los delitos sino también a la participación directa de quienes ocupan puestos de decisión e influencia en el ámbito de la justicia.

De esta manera, debido a la corrupción puesta en práctica como soborno o cohecho, al delito no castigado se suma la colusión, igualmente delincencial, de los funcionarios del sistema de justicia. Esta forma de corrupción imposibilita en los hechos el castigo de los delitos, pues protege al delincuente y hace materialmente imposible su procesamiento jurisdiccional. La cadena de corrupción puede ir desde los policías a los jueces, pasando por fiscales o agentes del Ministerio Público; aunque también supone la intervención delictiva de autoridades administrativas o políticas sin cuyo concurso no podrían generarse de manera efectiva dichos esquemas de protección a los delinquentes.

Aunque igualmente deplorables desde el punto de vista de la eficacia de la justicia, la impunidad por incompetencia exhibe una diferencia cualitativa con la impunidad por colusión. La primera puede ser subsanable mediante la capacitación de los funcionarios de justicia, el diseño de buenas políticas públicas y la aplicación de mejores esquemas de funcionamiento organizacional, mientras que el segundo tipo de impunidad es resistente a las estrategias del primer tipo y requiere un saneamiento de las instituciones de justicia que un Estado débil no siempre es capaz de emprender.

Pero existe un segundo sentido de daño a lo público producido por la impunidad. El espacio público es el terreno de creación de ciudadanía, de construcción de proyectos orientados al bien común y de incubación

de las reformas requeridas por las instituciones públicas. La desconfianza que generan las instituciones que permiten la vigencia sistemática de la impunidad se expresa también como retraimiento de los ciudadanos respecto de los espacios de participación pública orientados al procesamiento de la compleja agenda social.

Significativamente, como sucede en México, buena parte de la participación de la sociedad civil en el espacio público tiene un sentido defensivo y casi nada restructurador del orden social. Obligadas por la impunidad y la inseguridad, muchas asociaciones civiles concentran su capacidad de análisis, crítica y reforma sociales en el problema de la ineficacia del sistema de justicia, dejando intactas esferas completas de la vida social que ameritan críticas y acción ciudadanas: la desigualdad estructural, la discriminación, el fracaso educativo, el modelo económico, el estado del laicismo, etcétera.

Dicho de otra manera, la impunidad daña al espacio público, y ello constituye una forma estructural de corrupción social debido a que limita la agenda pública, hace de la acción ciudadana poco más que una estrategia de autodefensa de grupos que se descubren desprotegidos frente a la criminalidad, y resta posibilidad de reforma social a la participación cívica. La impunidad absorbe la energía social tanto por la vía del daño directo a las víctimas como por la del empobrecimiento de la vida pública, del debilitamiento de la acción civil y de la reducción de los márgenes de acción transformadora de quienes se atreven, arrojando los riegos inherentes a su decisión, a buscar cambios en el *status quo*.