

Informe Global de la Corrupción 2007

Resumen ejecutivo: problemas clave de corrupción judicial

A continuación presentamos una introducción al IGC 2007, que será publicado a fines de mayo de 2007. En esta introducción se ofrece una definición concisa de la corrupción judicial en sus múltiples formas, así como las recomendaciones de TI para luchar contra la corrupción en este sector.

La corrupción está socavando las bases de la justicia en muchas partes del mundo, negándoles a las víctimas y a los acusados el derecho humano elemental a un juicio justo e imparcial. Esta es la conclusión crítica del *Informe Global de la Corrupción 2007 de TI*.

Difícilmente se sobreestima el impacto negativo de una judicatura corrupta: con ella se deteriora la capacidad de la comunidad internacional de hacer frente al terrorismo y delito transnacional; disminuye el comercio, el crecimiento económico y el desarrollo humano y, lo que es más importante, les niega a los ciudadanos la oportunidad de optar por la conciliación imparcial de disputas con los vecinos o autoridades. Cuando ocurre esto último, las judicaturas corruptas fraccionan y dividen a las comunidades manteniendo viva la sensación de agravio creada por el trato y arbitraje injustos. Los sistemas judiciales envilecidos por el soborno menoscaban la confianza en la gobernabilidad al facilitar la corrupción en todos los sectores del gobierno, comenzando desde el alto mando. Al hacerlo envían un claro mensaje al pueblo: en este país se tolera la corrupción.

Definición de la corrupción judicial

TI define la corrupción como 'el abuso del poder encomendado para el beneficio propio'. Esto abarca tanto la ganancia material o financiera y la no material como la promoción de aspiraciones políticas o profesionales. La corrupción judicial incluye toda influencia inapropiada sobre la imparcialidad del proceso judicial ejercida por cualquier actor del sistema de tribunales.

Por ejemplo, un magistrado puede admitir o excluir pruebas con el fin de justificar la absolución de un acusado culpable que ostente un alto estatus político o social. Puede que los jueces o el personal de la corte manipulen las fechas de audiencia para favorecer a una de las partes litigantes. En países donde no se utilicen las actas taquigráficas, los jueces pueden resumir de manera imprecisa los procedimientos jurídicos o distorsionar el testimonio de los testigos antes de emitir un veredicto que haya sido comprado por una de las partes del caso. El personal auxiliar de la corte podría 'extraviar' un archivo -por un precio-.

Otras partes del sistema de justicia podrían engendrar corrupción judicial. Los casos penales pueden ser objeto de corrupción antes de llegar al juzgado si la policía manipula las pruebas que avalan una acusación penal o si los

fiscales omiten aplicar criterios uniformes a las pruebas presentadas por la policía. En países donde la fiscalía monopoliza cuáles casos se interponen en la Sala, un fiscal corrupto puede bloquear cualquier vía para el resarcimiento legal.

La corrupción judicial incluye el uso inapropiado de los escasos fondos públicos que la mayoría de gobiernos adjudica a la justicia, lo que raramente constituye una alta prioridad en términos políticos. Por ejemplo, los magistrados podrían contratar a familiares para dotar a sus juzgados o despachos y manipular contratos para la construcción de cortes y el suministro de equipos. La corrupción judicial se extiende desde las actividades previas al proceso, a los procedimientos y resultado del juicio y a la aplicación efectiva de las decisiones por el alguacil del tribunal.

El proceso de apelación, en apariencia una importante vía para el resarcimiento en casos con veredicto errado, abre oportunidades adicionales para la corrupción judicial. Cuando los poderes políticos dominantes controlan la nominación de magistrados superiores, el concepto de apelar ante una autoridad menos parcial no es más que un espejismo. Incluso cuando las nominaciones son apropiadas, la eficacia del proceso de apelación se ve perjudicada si el análisis de las solicitudes de audiencia no es transparente o cuando el número de casos pendientes se traduce en años de espera para una audiencia. Las apelaciones suelen favorecer al litigante más acaudalado, lo que significa que un litigante con recursos limitados, aunque presente una queja legítima, no podrá llevar el caso más allá de la primera instancia.

El alcance de la corrupción judicial

Existe una importante diferencia entre los sistemas de justicia que son relativamente libres de corrupción y los que sufren de manipulación sistémica. Los indicadores de corrupción judicial se desglosan con nitidez en las mediciones más generales de corrupción: las judicaturas afectadas por corrupción sistémica por lo general se encuentran en las sociedades donde la corrupción está diseminada en todo el sector público. Se registra además una relación inversa entre el índice de corrupción judicial y los niveles de crecimiento económico, debido a que la expectativa de que se honren los contratos y se resuelvan las disputas de manera justa es vital para los inversionistas y forma la base del crecimiento y desarrollo comercial viable. Una judicatura independiente e imparcial favorece de manera significativa en el comercio, la inversión y el mercado financiero, tal y como lo han constatado países tan diversos como China y Nigeria.

Los propósitos de la conducta corrupta en el sector judicial son variados. Existe corrupción que distorsiona el proceso judicial a fin de producir un resultado injusto. Pero existen también las muchas personas que ofrecen sobornos para atrasar o acelerar el proceso judicial a fin de llegar a un

resultado que podría ser el justo. En última instancia, ninguna de las dos es aceptable ya que la víctima en cada caso es el usuario del tribunal. En los peores foros judiciales, sin embargo, ambas actividades son toleradas e incluso incentivadas por aquellos cuyo trabajo se desenvuelve en torno al juzgado. Para el *Barómetro Global de la Corrupción 2006* de TI se encuestó a 59.661 personas en 62 países¹ y se descubrió que en un tercio de estos países más del 10 por ciento de los entrevistados que habían interactuado con el sistema judicial alegaron que ellos mismos o un miembro del hogar había pagado un soborno a cambio de obtener un fallo 'justo' para un caso judicial.

Tipos de corrupción judicial

Los dos tipos de corrupción que más afectan a las judicaturas son: la interferencia política en el proceso judicial por parte del poder ejecutivo o legislativo y el soborno.

A. La interferencia política en el proceso judicial

Un hallazgo desalentador de este volumen es que pese a décadas de iniciativas de reforma y creación de instrumentos internacionales que apuntan a proteger la independencia judicial, los jueces y el personal judicial en todo el mundo continúan experimentando presión para fallar a favor de entidades políticas o económicas poderosas, en lugar de regirse por lo establecido en la ley. En algunos países es evidente la desviación respecto de los estándares internacionales. En Rusia y Argentina, por ejemplo, ha aumentado la influencia que ejercen las facciones políticas sobre la judicatura.

Una judicatura volátil ofrece un resguardo 'legal' a los titulares del poder ante la comisión de maniobras dudosas o ilícitas como el desfalco, nepotismo, privatizaciones sesgadas o decisiones políticas que de otra manera encontrarían resistencia en el legislativo o los medios de comunicación. En noviembre de 2006, por ejemplo, un juez argentino designado por el ex presidente Carlos Menem dictaminó que los excesos de gastos de campaña en que incurrió la facción dominante no violaban la ley de financiamiento electoral de 2002 puesto que los partidos no eran responsables por la financiación cuya existencia 'desconocían.'

La interferencia política se abre paso a través de la amenaza, intimidación y el soborno de los jueces, pero también a través de la manipulación de nominaciones judiciales, sueldos y condiciones de servicio. En Argelia, los magistrados que son considerados 'demasiado' independientes son penalizados y transferidos a jurisdicciones remotas. En Kenya, algunos jueces fueron presionados para que dimitieran sin ser informados sobre los

¹ Para mayores detalles sobre esta encuesta, incluida una lista de países participantes, consulte el artículo sobre investigación en la página 11.

cargos que se les imputaba, en una campaña anticorrupción que muchos calificaron como oportunismo político. Los jueces que los poderosos consideran problemáticos pueden ser removidos de posiciones estratégicas y los casos delicados pueden ser transferidos a magistrados más voluble. Esta táctica fue usada en Perú por el ex presidente Alberto Fujimori y también se utiliza en Sri Lanka.

La clave para evitar este tipo de corrupción son los mecanismos constitucionales y jurídicos que protegen a los jueces de la destitución o transferencia repentina sin derecho a una investigación imparcial. Con esta protección se está más cerca de garantizar que los tribunales, los magistrados y sus decisiones sean libres de la influencia externa.

No obstante, puede ser igual de problemático si a los jueces se les permite refugiarse detrás de disposiciones de inmunidad obsoletas, leyes de desacato draconianas o nociones de colegialidad, como en Turquía, Pakistán y Nepal, respectivamente. Lo que se requiere es un equilibrio cuidadoso entre independencia y rendición de cuentas, así como mucho más transparencia de la que la mayoría de gobiernos o judicaturas están dispuestos a introducir.

La independencia judicial se basa en la confianza pública. La integridad que se perciba de la institución es de particular importancia pues refleja la fe que se tiene en ella misma. Hasta hace poco, el presidente de la judicatura británica actuaba simultáneamente en calidad de Presidente de la Cámara Superior del Parlamento del Reino Unido y como miembro del ejecutivo, lo que significaba un conflicto de intereses. En Estados Unidos, las elecciones judiciales se vieron empañadas por inquietudes de que las donaciones a la campaña electoral de los jueces inexorablemente incidirían en los dictámenes judiciales.

La corrupción judicial y la corrupción política se refuerzan mutuamente. Cuando el sistema de justicia es corrupto, es probable que no se apliquen las sanciones a las personas que pagan cohechos y amenazas con sobornar a políticos. Las ramificaciones de esta dinámica son profundas por cuanto disuaden a candidatos más honestos y sin trabas de entrar o triunfar en la política o el servicio público.

B. El soborno

El soborno puede ocurrir en todos los puntos de interacción dentro del sistema judicial: los funcionarios jurídicos quizás exijan dinero por realizar el trabajo que ya de por sí es su obligación; los abogados tal vez cobren 'cuotas' adicionales para acelerar o retrasar un caso o para derivar a clientes a magistrados conocidos por dictar decisiones favorables a cambio del pago de sobornos. Por su parte, los magistrados pueden aceptar sobornos para retrasar o acelerar un caso, aceptar o desestimar una apelación, influenciar a otros jueces o sencillamente para fallar de un modo determinado. Los

estudios de la India y Bangladesh presentados en este volumen, detallan cómo los aplazamientos prolongados obligan a la gente a pagar sobornos para agilizar su caso.

Cuando los acusados o querellantes ya tienen un concepto negativo sobre la honestidad de los jueces y el proceso judicial, existe mayor probabilidad de que recurran al soborno de los abogados, magistrados y funcionarios de la corte a fin de lograr su objetivo.

Conviene recordar que las judicaturas formales sólo atienden una fracción de las disputas en el mundo en desarrollo; aproximadamente el 90 por ciento de los casos no legales en muchas partes del mundo son atendidos bajo el marco de los sistemas jurídicos tradicionales o procesos de justicia administrados por el estado. Casi toda la investigación sobre los sistemas tradicionales subraya su importancia como única alternativa a los procesos aletargados, costosos y corruptos del gobierno, pero cabe destacar que dichos sistemas también contienen elementos de corrupción y otras formas de sesgo². Por ejemplo, en Bangladesh los querellantes son obligados a pagar una cuota a los 'touts' (buscones). Estos personajes alegan que pueden influenciar las decisiones del panel *shalish*, grupo convocado para resolver disputas comunitarias e imponer sanciones, e integrado por figuras locales. Además, es probable que las mujeres no gocen de acceso igualitario a la justicia en un contexto tradicional que ignora sus derechos humanos y económicos.

Combatir la corrupción judicial

Nuestra evaluación de 32 países ilustra que la corrupción judicial adopta muchas formas y es influenciada por muchos factores, sean éstos legales, sociales, culturales, económicos o políticos. Detrás de estas complejidades aparentes yacen factores comunes que alumbran el camino hacia la reforma. Los problemas de mayor frecuencia en los estudios de país son:

- 1. Nominaciones judiciales:** La omisión a nombrar a jueces con base en sus méritos puede dar lugar a la selección de magistrados volubles y susceptibles a la corrupción.
- 2. Términos y condiciones:** Los sueldos inferiores y las condiciones laborales precarias, incluidos los procesos injustos de ascenso y transferencia, así como la falta de capacitación continua para los jueces, hace que los jueces y el personal de la corte se vuelvan vulnerables a la corrupción.
- 3. Rendición de cuentas y disciplina:** Los procesos injustos o ineficaces para disciplinar y destituir a jueces corruptos a menudo

² OECD/DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation, *Enhancing the Delivery of Justice and Security in Fragile States*, agosto 2006, 4.

suelen provocar la remoción de jueces independientes por oportunismo político.

4. Transparencia: Los procesos jurídicos opacos evitan que los medios de comunicación y la sociedad civil monitoreen la actividad del tribunal y pongan al descubierto la corrupción judicial.

Estos factores han brillado por su ausencia en muchos programas de reforma judicial de las últimas dos décadas, los cuales generalmente se han enfocado en la administración del tribunal y el aumento de capacidad, ignorando los problemas relacionados con la independencia judicial y rendición de cuentas. Muchos recursos fueron dedicados a la capacitación de jueces sin que se abordaran las expectativas e incentivos que impulsan la integridad. También se han dedicado recursos a la automatización de tribunales o para reducir el volumen de trabajo y perfeccionar el manejo de casos. Sin embargo, si esto no se acompaña de una mejor rendición de cuentas, se corre el peligro de que las cortes corruptas mejoren su eficiencia en la gestión de operaciones delictivas. En Europa Central y Oriental, el no tomar en cuenta el contexto social, particularmente en países donde las redes informales les permiten a las personas esquivar los procesos judiciales formales, prácticamente ha invalidado algunos de los muy sofisticados cambios que se han registrado en las instituciones formales.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones reflejan las mejores prácticas en la prevención de la corrupción en los sistemas judiciales y recogen las conclusiones obtenidas del análisis que figura a lo largo del presente volumen. Se abordan las cuatro áreas problemáticas clave identificadas anteriormente: nominaciones judiciales, términos y condiciones, rendición de cuentas y disciplina y transparencia³.

Nominaciones judiciales

1. **Órgano independiente de nominaciones judiciales:** Un proceso objetivo y transparente de nominación de jueces garantiza que solamente sean seleccionados los candidatos de la más alta calidad y que éstos no se sientan endeudados con el político o magistrado superior que los haya designado. Para articular este proceso se precisa un órgano de nominaciones que actúe de manera independiente a los poderes ejecutivo y legislativo y cuyos miembros sean nombrados bajo el marco de un sistema objetivo y transparente. Los representantes del ejecutivo y el legislativo no deben constituir la mayoría en el órgano de nominación.

³ Estas recomendaciones toman como referencia una lista más extensa, la 'TI Checklist for Maintaining Integrity and Preventing Corruption in Judicial Systems', redactada por Kyela Leakey con aportes de varios jueces superiores y expertos de todo el mundo. Disponible en TI.

2. **Nominaciones judiciales con base en los méritos:** Los criterios de selección deben ser claros y ampliamente publicitados, a fin de permitir que candidatos, seleccionadores y demás involucrados adquieran un claro entendimiento de cuáles son los estándares de selección. De los candidatos se debe exigir que demuestren poseer un récord de competencia e integridad.
3. **Participación de la sociedad civil:** Se debe consultar a los grupos de la sociedad civil, incluidas las asociaciones profesionales vinculadas a actividades judiciales, respecto de los méritos de candidatos.

Términos y condiciones

4. **Sueldos judiciales:** El sueldo debe ser proporcional al cargo, experiencia, desempeño y desarrollo profesional del juez durante el ejercicio de sus funciones; se deben ofrecer pensiones razonables al momento de jubilación.
5. **Protección judicial:** Las leyes deben salvaguardar los sueldos judiciales y condiciones laborales de modo que no puedan ser manipulados por los poderes ejecutivo y legislativo para castigar a los jueces independientes y/o compensar a los magistrados que fallan a favor del gobierno.
6. **Transferencias judiciales:** Los criterios objetivos que determinan la asignación de jueces a lugares particulares garantizan que los magistrados independientes o no corruptos no sean sancionados enviándoseles a jurisdicciones remotas. Los jueces no deben ser asignados a un tribunal situado en un área en la que tengan vínculos cercanos o amistad con los políticos locales.
7. **Asignación de casos y gestión judicial:** Cuando la asignación de casos se basa en criterios objetivos y bien definidos, y es administrado por jueces y evaluado periódicamente, se evita que los casos sean adjudicados a magistrados favorables al gobierno a empresas.
8. **Acceso a la información y capacitación:** Los jueces deben gozar de fácil acceso a la legislación, casos y procedimientos de la corte, así como recibir entrenamiento inicial, antes o después de la nominación, y capacitación continua a lo largo de sus carreras. Ello incluye capacitación en análisis legal, explicación de las decisiones, redacción de decisiones y gestión de casos; al igual que capacitación ética y anticorrupción.
9. **Seguridad del cargo:** La titularidad del cargo de los jueces debe ser garantizada por alrededor de 10 años y no en base a la renovación, ya que los magistrados suelen modificar sus dictámenes y conducta hacia fines del mandato en anticipación de la renovación del mismo.

Rendición de cuentas y disciplina

10. **Inmunidad:** La inmunidad limitada que se aplique en acciones relacionadas con la función judicial les permite a los jueces tomar

- decisiones sin temor a enfrentar demandas civiles; la inmunidad no se aplica en casos de corrupción u otro tipo de asuntos penales.
11. **Procedimientos disciplinarios:** Los reglamentos disciplinarios garantizan que la judicatura ejecute investigaciones iniciales rigurosas de todos los alegatos. Un órgano independiente debe investigar las denuncias contra los magistrados y explicar los motivos de sus decisiones.
 12. **Proceso de destitución justo y transparente:** Se deben aplicar estándares estrictos y exigentes para destituir a un magistrado. Los mecanismos de remoción de jueces deben ser claros, transparentes y justos; además, se debe explicar el por qué de las decisiones. Si una investigación exhaustiva logra fundamentar adecuadamente una denuncia de corrupción, el magistrado debe ser objeto de enjuiciamiento.
 13. **Debido proceso y recurso de apelación:** El juez tiene derecho a una audiencia imparcial, representación legal y al recurso de apelación en cualquier causa disciplinaria.
 14. **Código de conducta:** Un código de conducta judicial ofrece una guía y medición de la conducta judicial, y debe ser formulado e implementado por la judicatura. Las trasgresiones deben ser investigadas y sancionadas por un órgano judicial.
 15. **Política de apoyo a los denunciante de actos de corrupción:** Resulta de vital importancia contar con procedimientos formales de quejas que sean confidenciales y rigurosos, a efectos de que los abogados, usuarios de tribunales, fiscales, policía, medios de comunicación y sociedad civil puedan denunciar la violación real o sospechas de violaciones a los códigos de conducta, así como la corrupción de jueces, abogados o administradores de la corte.
 16. **Asociación de jueces sólida e independiente:** Una asociación independiente de jueces debe representar a sus miembros en todas las interacciones con el Estado y sus oficinas. Debe ser un órgano electo y accesible a todos los miembros de la judicatura, servir de apoyo a jueces individuales en asuntos de ética y ofrecer un punto de referencia confiable para los jueces que temen haber sido comprometidos.

Transparencia

17. **Organización transparente:** La judicatura debe publicar informes anuales de sus gastos y actividades y ofrecerle al público información fidedigna sobre su gobierno y organización.
18. **Trabajo transparente:** El público necesita acceso confiable a información sobre el ordenamiento jurídico, cambios propuestos a la legislación, procedimientos de la corte, decisiones, vacantes judiciales, criterios de reclutamiento, procedimientos de selección judicial y fundamentos de las nominaciones judiciales.
19. **Servicio de persecución penal transparente:** La fiscalía debe ejecutar procedimientos judiciales en público (salvo limitadas

- excepciones, por ejemplo, cuando se trate de niños), publicar los motivos de sus decisiones y elaborar directrices de persecución penal accesibles al público y que orienten y apoyen a los entes decisorios durante el proceso de investigación y persecución.
20. **Declaración de ingresos judiciales:** Los jueces deben publicar sus ingresos de manera periódica, especialmente si otras autoridades oficiales están obligadas a hacerlo.
 21. **Revelación de conflictos de intereses judiciales:** Los jueces deben declarar la existencia de conflictos de intereses tan pronto se hagan aparentes. Asimismo deben retirarse del caso cuando reconozcan tener (o cuando den la impresión de que tienen) sesgos o prejuicios en torno a una de las partes litigantes; cuando hayan fungido como abogados o testigos principales en dicho caso; o si poseen algún interés económico en el resultado.
 22. **Amplia divulgación del derecho al debido proceso:** Los mecanismos institucionales judiciales formales garantizan que las partes que acuden a juicio posean asesoría legal sobre la naturaleza, escala y alcance de sus derechos y los procedimientos, antes, durante y después de los procedimientos ante el tribunal.
 23. **Libertad de expresión:** Los periodistas deben tener la posibilidad de hacer comentarios imparciales sobre los procedimientos legales y denunciar el sesgo o la corrupción real o sospechada. Las leyes que penalizan la difamación o que les conceden discrecionalidad a los jueces para otorgar compensación exagerada en casos de injuria inhiben a los medios de difusión para investigar y denunciar la sospecha de delincuencia, y deben ser reformadas.
 24. **Calidad del comentario:** Los periodistas y editores deben recibir una mejor capacitación en la comunicación de lo que acontece en el tribunal y en la presentación comprensible de temas legales al público en general. Se debe impulsar a los académicos a que emitan comentarios sobre las decisiones judiciales en revistas jurídicas o en los medios de comunicación, de ser posible.
 25. **Participación, investigación, monitoreo y rendición de informes por parte de la sociedad civil:** Las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a mejorar la comprensión sobre los asuntos relacionados con la corrupción judicial monitoreando la incidencia de la corrupción, así como los posibles indicadores de corrupción, tales como los retrasos y la calidad de las decisiones.
 26. **Transparencia e integridad de los donantes:** Los programas de reforma judicial deben abordar el problema de la corrupción judicial. Los donantes deben compartir su conocimiento sobre diagnósticos, evaluación de los procesos de tribunales y eficiencia; además de colaborar abiertamente con los países aliados.

Estas recomendaciones sirven de complemento para varios estándares internacionales sobre integridad e independencia judicial, así como de varios modelos de monitoreo y rendición de cuentas que han sido elaborados por

varias ONG y dependencias gubernamentales. Las recomendaciones subrayan la brecha en el marco jurídico internacional sobre mecanismos de rendición de cuentas judiciales. TI hace hincapié en los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, un código para magistrados que ha sido adoptado por distintas judicaturas nacionales y fue sancionado por el Consejo Económico y Social de la ONU en 2006. Los Principios de Bangalore representan una tentativa para abordar esta brecha, aunque siguen siendo de aplicación voluntaria. Además, los Principios básicos de la ONU para la independencia de la judicatura deberían ser revisados en el contexto de la inquietud generalizada que ha surgido en la última década en torno a la necesidad de mayor responsabilidad judicial.

No existe un conjunto mágico de estructuras y prácticas que reduzca la corrupción en todos los casos. Los informes de país presentados en la parte dos de este volumen dan cuenta de la amplia variedad de recomendaciones para la reforma judicial que son específicas al contexto, y por tanto, no aplicables de manera general. Situaciones distintas requieren medidas que no servirían en otras ocasiones. No obstante, las recomendaciones sirven de guía para las iniciativas de reforma encaminadas a promover la rendición de cuentas y la independencia judicial, y alientan el cumplimiento más justo, efectivo y eficiente. Reafirmando lo demostrado en este volumen, la reforma multifacética e integral de la judicatura es un paso crucial para mejorar la justicia y moderar la corrupción que degrada a sistemas jurídicos y arruina la vida de personas en todo el mundo.