

ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

REFORMAS NOVEDOSAS CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PODER JUDICIAL

CONSULTA

¿Podrían proporcionar ejemplos de buenas prácticas novedosas y posibles soluciones para prevenir y combatir la corrupción en el poder judicial (tribunales, organismos judiciales autónomos y fiscalías) en países donde la separación de poderes y la libertad de los medios es limitada?

CONTENIDO

1. Enfoques novedosos para prevenir y reducir la corrupción en el poder judicial
2. Medidas contra la corrupción en la organización y la contratación del personal de los juzgados
3. Medidas contra la corrupción vinculadas con procedimientos legales y judiciales
4. Prevenir la corrupción entre los jueces
5. Prevenir la corrupción en las fiscalías
6. Prevenir la corrupción en los consejos judiciales y fiscales
7. Referencias



Autora

Maíra Martini, Transparency International,
tihelpdesk@transparency.org

Revisado por

Marie Chene; Dieter Zinnbauer, PhD, Transparency International

Fecha

10 de marzo de 2014

RESUMEN

Combatir la corrupción en el poder judicial continúa representando un importante desafío, particularmente en países donde la separación de poderes es endeble y jueces y fiscales son vulnerables a la influencia política. Si bien erradicar la influencia indebida en el poder judicial requiere una profunda modificación de normas y valores sociales, hay varias reformas en curso que podrían contribuir a prevenir la influencia política y reducir ciertos tipos de corrupción. Normalmente incluyen medidas como la introducción de un sistema adecuado de gestión de causas, capacitación de contenido ético y técnico para jueces, personal de juzgados y fiscales, salarios y beneficios apropiados, y la adopción de normas claras para el nombramiento, el ascenso, la transferencia y la destitución de jueces y fiscales, entre varias otras.

Algunos enfoques innovadores en esta área estarían relacionados con el uso de tecnologías, no solo para optimizar la gestión de documentos y comunicaciones dentro del sistema judicial, sino también para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas frente al público en general. Dentro de este marco, las organizaciones de la sociedad civil han adquirido un rol cada vez más importante de seguimiento y supervisión, además de brindar cursos de capacitación al poder judicial e incluso intervenir para asegurar el nombramiento transparente de los jueces. Otros enfoques innovadores incluyen la creación de fiscalías especializadas, la grabación y el seguimiento de procesos judiciales, y limitaciones a la inmunidad, la discrecionalidad del Ministerio Público y la duración de los procedimientos.

1. ENFOQUES NOVEDOSOS PARA PREVENIR Y REDUCIR LA CORRUPCIÓN EN EL PODER JUDICIAL

La corrupción en el poder judicial

La corrupción en el poder judicial podría adoptar diversas formas e involucrar a un amplio espectro de actores. Por ejemplo, podría haber margen para sobornos en todas las instancias de interacción del sistema judicial. Durante el proceso de investigación, los fiscales pueden recibir ofrecimientos de sobornos para conseguir que desistan de la indagación del caso. El personal judicial podría deliberadamente alterar expedientes judiciales, extraviar documentos o aplicar cargos excesivos por los servicios del juzgado. Los jueces pueden aceptar sobornos para demorar o acelerar causas, admitir o rechazar apelaciones, persuadir a otros jueces o simplemente resolver un caso para conseguir un determinado resultado.

La corrupción también se puede manifestar a través de la injerencia política en el proceso judicial. Esto implica que las leyes ya no se aplican a todos por igual y que quienes ocupan puestos de poder pueden apelar a intimidación, amenazas o vínculos personales para recibir un trato especial y evitar ser sancionados. Los miembros del gobierno también pueden manipular la designación de los jueces y fiscales o determinar de manera discrecional sus salarios y posibilidades de ascenso para incidir en sus decisiones (Pepys 2007).

Independencia judicial y lucha contra la corrupción

Incorporar mejoras al poder judicial en países donde la separación de poderes es limitada continúa siendo un desafío, a pesar de años de reformas y asistencia de donantes y organizaciones internacionales.

En numerosos países, las constituciones y otras leyes establecen una base clara para la independencia judicial, pero en la práctica jueces y fiscales continúan sufriendo una excesiva influencia externa. A través de reformas que apunten específicamente a aspectos operativos, es posible

que jueces, fiscales y personal judicial puedan actuar con mayor independencia y se logre reducir ciertos tipos de corrupción en el poder judicial (Laver 2012).

No obstante, la experiencia también ha demostrado que si a largo plazo no se abordan aspectos relativos a independencia judicial, podrían desvirtuarse los éxitos conseguidos a través de reformas más estrechamente vinculadas con aspectos operativas y estructurales (Laver 2012; Mendelski 2012). Según Laver, para conseguir una mayor independencia judicial se necesitará dar más preponderancia a valores y actitudes sociales (Laver 2014).

Esta respuesta analiza intervenciones más innovadoras y oportunas orientadas a fortalecer parte de los servicios judiciales y a prevenir/reducir ciertas modalidades de corrupción que afectan la calidad de los servicios brindados.

Enfoques novedosos contra la corrupción en el poder judicial

La reforma judicial ha sido el objeto de numerosas intervenciones de donantes en países en desarrollo, pero hasta el momento los éxitos han sido limitados (Laver 2012). Los distintos documentos sobre el tema destacan una serie de cuestiones que deberían ser abordadas para fortalecer al poder judicial y reducir las oportunidades de corrupción. Tales cuestiones incluyen consolidar la independencia de jueces y fiscales a través de procedimientos de nombramiento imparciales y transparentes, normas claras sobre ascenso y destitución, salarios dignos y formación habilitante que contemple contenidos sobre ética. Asimismo, el poder judicial debería tener pleno control de sus finanzas y de otros aspectos legislativos vinculados con el funcionamiento de los juzgados y la cantidad de jueces. Un sistema que funcione adecuadamente también exigirá personal idóneo y normas y procedimientos preestablecidos que sean ampliamente conocidos¹.

Esta respuesta se enfoca en iniciativas más innovadoras que han contribuido a prevenir y reducir la corrupción en el poder judicial en un determinado contexto. La innovación en este aspecto pareciera

¹ Se puede consultar mayor información sobre recursos para combatir la corrupción en el poder judicial en el Informe Global de la Corrupción 2007 de Transparency International.

estar vinculada con el uso de tecnología y una mayor participación de ciudadanos en aspectos de seguimiento y supervisión.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ya son utilizadas ampliamente para asistir a jueces y funcionarios judiciales en su labor cotidiana. Sin embargo, reformas más recientes también han destacado el uso de TIC para gestionar y registrar causas, así como para facilitar la comunicación y el intercambio de información entre juzgados y otros actores relevantes que incrementan la transparencia y la rendición de cuentas (European Network of Councils for the Judiciary 2013).

Las intervenciones exitosas contra la corrupción en el poder judicial también presentan un fuerte elemento de control social. La sociedad civil desempeña un rol trascendental en diversas áreas de reforma judicial y contribuye a reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, para reducir así las oportunidades de corrupción.

Otras intervenciones exitosas incluyen la especialización judicial, que redunda en una mejor obtención de pruebas y acciones punitivas más efectivas (Buscaglia 2007).

Las siguientes secciones ofrecen ejemplos de iniciativas que han contribuido a reducir la corrupción en relación con la organización de los juzgados y su personal, en procesos legales y judiciales, y entre jueces, fiscales y consejos judiciales y fiscales.

2. MEDIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA ORGANIZACIÓN Y LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL DE LOS JUZGADOS

Diversas reformas orientadas a aspectos específicos podrían reducir las oportunidades de corrupción en el modo en que se gestionan las causas y se organiza el personal judicial. En un sentido más general, es importante que el poder judicial asuma como propias las reformas implementadas. El poder judicial debería además responder por la gestión financiera de los tribunales y otras decisiones administrativas y jurídicas vinculadas con los juzgados, su personal y los jueces, para lo cual deberán existir mecanismos

adecuados de inspección.

Con respecto a la gestión de casos, el personal judicial y la administración de los juzgados en general, se han implementado las siguientes iniciativas con resultados positivos:

Sistema de gestión de causas

La gestión ineficaz de causas limita la capacidad del poder judicial de dar trámite a los casos, socava la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia y permite que se genere un entorno propicio para las prácticas corruptas. Si no hay normas y los procedimientos contribuyen de manera lenta y gradual a generar atascos y acumulación de causas pendientes, tanto los usuarios del sistema de justicia como su personal encontrarán incentivos para recurrir al soborno.

La incorporación de mejoras en los sistemas de gestión de causas a menudo incluye la simplificación de procedimientos y el uso de tecnología, como la instalación de infraestructura adecuada para la gestión de datos, registros y documentos de un modo que incremente la transparencia y reduzca significativamente las oportunidades de que el personal judicial manipule procedimientos o altere/destruya documentos. La tecnología puede asegurar que las causas se administren de manera más confiable, eficiente y oportuna (PNUD 2011).

Numerosos países han reformado sus sistemas de gestión de casos con resultados exitosos. A fin de alcanzar los resultados deseados, un sistema informático integral —que incluya a tribunales inferiores y de alzada, así como a policías y fiscales (gestión conjunta de causas)— se presenta como una alternativa aparentemente más efectiva que los sistemas autónomos de administración electrónica. A su vez, personal, jueces, fiscales, abogados y usuarios deberían recibir capacitación para operar y utilizar el sistema adecuadamente.

Turquía ofrece un ejemplo valioso de integración. El país creó un sistema único al cual pueden acceder todos los miembros del personal judicial, jueces, fiscales y usuarios. Por ejemplo, los abogados pueden iniciar una causa de manera electrónica, realizar un seguimiento del proceso a medida que avanza, consultar los expedientes y recibir

información por mensaje de texto (European Network of Councils for the Judiciary 2013).

También es fundamental que el uso de tecnología en la gestión de casos esté acompañado por medidas destinadas a reforzar la rendición de cuentas del sector judicial frente al resto de la sociedad. La sociedad civil, los medios de comunicación y los usuarios de la justicia deberían poder consultar las causas y realizar un seguimiento de procedimientos judiciales con facilidad.

El seguimiento de las causas, que hace referencia a la posibilidad de consultar su avance a través de Internet, se considera una práctica prometedora para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de casos. En Rumania, la información sobre partes involucradas, demoras procesales y sentencias se encuentra disponible en línea y puede ser consultada por el público en general (Berenschot & Imagos 2013). En Brasil, la información sobre casos de corrupción (los llamados casos sobre "probidad administrativa") se puede consultar a través del sitio web del Consejo Nacional de Justicia (CNJ).

Asignación aleatoria de causas

La falta de normas transparentes sobre asignación de causas a determinados fiscales y jueces puede también facilitar la corrupción y agudizar la desconfianza de los ciudadanos en el poder judicial. La asignación de casos por medios informáticos en función de criterios objetivos, que se conocen previamente, podría contribuir a mejorar la situación.

En Serbia, por ejemplo, si bien aún persisten numerosos problemas en el poder judicial, la imparcialidad de los jueces se ha visto fortalecida tras la adopción de un sistema electrónico para asignar causas (Berenschot & Imagos 2013).

En Montenegro, casi todos los tribunales utilizan el Sistema de Información Judicial para asignar causas de manera electrónica (y aleatoria). El sistema sirvió para reducir las oportunidades de manipulación y corrupción, si bien aún se necesitan otras reformas —como mayor transparencia en el nombramiento de jueces— para reducir en la práctica la influencia política y la corrupción en el poder judicial (Comisión

Europea 2013).

Personal de juzgados

A fin de reducir la corrupción en los procesos administrativos, estos deberían simplificarse y el personal que se desempeña en los juzgados debería contar con una descripción más clara de sus funciones y la distribución de tareas, para que así se pueda exigir que rindan cuentas por sus actividades. También es importante que se contrate al personal judicial a través de procesos competitivos basados en las aptitudes de los candidatos.

En Brasil, la gran mayoría de los cargos dentro del poder judicial se asignan en función de la idoneidad profesional, a través de un concurso. No obstante, en el caso de algunos cargos, se permite a jueces y presidentes de tribunales designar a personal proveniente de la estructura del poder judicial o de fuera de esta. Para dotar de mayor integridad a estos nombramientos, el CNJ, un organismo judicial responsable del control administrativo y financiero del poder judicial, adoptó varias medidas. En 2005, el CNJ prohibió el nepotismo en el poder judicial (Martini 2011), y en 2012 aprobó una resolución que inhabilita a quienes hayan sido condenados por racismo, homicidio, violación sexual, narcotráfico y corrupción en segunda instancia (incluso si está pendiente una apelación) para ocupar cargos en el poder judicial (Oliveira 2014).

En Bulgaria, la transparencia en la administración de los tribunales mejoró con la reconstrucción de juzgados aplicando un diseño que permitía que cada miembro del personal pudiera ser observado por otros empleados y por el público, lo cual reduce las posibilidades de alterar los expedientes (Pepys 2007).

Comités de usuarios de tribunales de justicia

La intervención de actores relevantes, como abogados y usuarios de juzgados, en el seguimiento de la actuación de la justicia y sus decisiones también contribuye a reforzar la rendición de cuentas. En Kenia, por ejemplo, el gobierno creó comités de usuarios de tribunales para fomentar la participación pública en el proceso judicial. Entre sus funciones, los comités identifican los obstáculos que se interponen a la posibilidad de que se imparta

justicia de manera eficiente y proponen soluciones. Promueven el intercambio de información y el aprendizaje entre actores relevantes, proponen políticas e intervenciones legislativas para mejorar los servicios judiciales y fomentan el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias (Comisión para la Implementación de la Constitución 2012).

Estatuto judicial

Es posible reducir la frecuencia de hechos menores de corrupción si los usuarios comprenden claramente sus derechos, los principales procedimientos judiciales y los calendarios y honorarios. El uso de un estatuto ciudadano en el poder judicial podría contribuir a abordar algunos de estos problemas. Un estatuto ciudadano es un documento formal elaborado por una institución u organismo público con el fin de facilitar el acceso a sus servicios. Es un instrumento creado para informar a usuarios sobre cómo funciona un organismo/institución, qué tipo de servicios ofrece, cuáles son los costos y precios y cómo se pueden plantear denuncias (Banco Mundial 2007).

En la India, por ejemplo, el Alto Tribunal de Punjab y Haryana publicó un estatuto ciudadano en 2014 donde se describen las funciones y los servicios ofrecidos por el tribunal, el cual se encuentra disponible en Internet y en el mismo palacio de justicia. El estatuto incluye un plano detallado del tribunal, información sobre el horario laboral, interposición de demandas, consulta de expedientes y atención de casos urgentes. También contempla los costos para realizar copias certificadas. Asimismo, el estatuto ofrece una explicación del sistema judicial electrónico y los tipos de servicios que están disponibles a través de puntos de consulta con pantallas táctiles instalados en el tribunal y también por medio de mensajes de texto (Alto Tribunal de Punjab y Haryana 2014).

Mecanismos de denuncia

Es necesario contar con un órgano independiente dotado de suficientes recursos para recibir e investigar denuncias sobre jueces y el sistema de justicia en general. Algunos países han optado por establecer un ombudsman judicial independiente encargado de atender quejas vinculadas con el

poder judicial (Hatchard 2014). Así lo han hecho, por ejemplo, Israel, Papua Nueva Guinea y el Reino Unido (Transparency International 2007). En Kenia, el ombudsman judicial está ampliando sus funciones y actualmente incluye un sistema que utiliza Internet y mensajes de texto (Corte Suprema de Kenia 2012).

A un sistema para el seguimiento de las denuncias se podría añadir una línea oficial de asistencia telefónica contra la corrupción, a través de la cual las personas puedan denunciar actos de corrupción y otras irregularidades cometidas por jueces y personal judicial.

En algunos países, las organizaciones de la sociedad civil también han establecido mecanismos de denuncia externos para que los ciudadanos denuncien actos corruptos vinculados con el sector judicial. Por ejemplo, los centros de asesoría legal contra la corrupción (ALAC) de Transparency International han funcionado exitosamente en varios países, no solo en apoyo a víctimas de corrupción sino también para identificar las áreas en las cuales los ciudadanos/el sector privado enfrentan mayores problemas y fomentar reformas. En Serbia, por ejemplo, el poder judicial se presenta como el ámbito con el segundo nivel más alto de casos de corrupción denunciados al ALAC (Transparency International Serbia 2012).

3. REFORMAS CONTRA LA CORRUPCIÓN VINCULADAS CON PROCEDIMIENTOS LEGALES Y JUDICIALES

Las mejoras que se produzcan en el marco jurídico y el modo en que se impulsan los procedimientos en el sistema judicial también podrían ayudar a reducir la corrupción. Varios países han reformado sus códigos de procedimiento penal para acelerar las investigaciones y profundizar la cooperación entre policías y fiscales. También se han implementado reformas que procuraron reducir la cantidad de apelaciones y, a la vez, asegurar el debido proceso.

Asimismo, para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, diversos países han comenzado a publicar en línea sus decisiones judiciales. Si se difunden de manera oportuna, pueden ayudar a que queden en evidencia los jueces

que no fundamentan adecuadamente sus pronunciamientos, además de permitir a la sociedad civil y a los medios realizar un seguimiento más directo de casos de corrupción relevantes (GIZ 2005).

Sin embargo, las innovaciones en este aspecto están relacionadas principalmente con la duración, el registro y el monitoreo de juicios y procedimientos judiciales.

Estándares para la duración de los procesos

Para evitar la manipulación y las demoras deliberadas en las causas, se aconseja adoptar directrices donde se establezcan plazos y cronogramas para las distintas etapas de los procedimientos judiciales. Pareciera que la gran mayoría de los países han optado por establecer plazos para determinadas etapas de un procedimiento, en vez de para la duración general de la causa (European Network of Councils for the Judiciary 2013). Sin embargo, en casos vinculados con corrupción ahora es más habitual que se establezcan pautas con respecto al período dentro del cual sería oportuno que se dicte el pronunciamiento definitivo.

En Indonesia, se exige al Tribunal Anticorrupción que resuelva los casos en el término de 90 días desde la fecha de inicio. Los tribunales de primera instancia y la Corte Suprema también tienen 90 días para dictar una sentencia, mientras que los tribunales de apelación están obligados a emitir una decisión en 60 días. La medida ha funcionado adecuadamente en lo que respecta al Tribunal Anticorrupción, que hasta ahora ha logrado actuar sin ningún tipo de retrasos en las causas. Aún queda por verse si otros tribunales —que cuentan con menos recursos— lograrán cumplir los plazos (Schutte & Butt 2013).

En Brasil, el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) pidió a los tribunales que consideraran el pronunciamiento en causas sobre corrupción como un objetivo prioritario para lidiar con el volumen de casos atrasados. Se esperaba que para fines de 2013, los tribunales de apelación del país hubieran juzgado todos los casos de corrupción iniciados antes de 2011 y en los cuales aún no se había dictado sentencia. La implementación resultó exitosa en la mayoría de los estados, pero en algunos se

observó que en más del 80 por ciento de las causas aún no hubo un pronunciamiento (sitio web del CNJ, 2014). Esta medida puede tener un impacto significativo en las elecciones que tendrán lugar este año ya que, en Brasil, a las personas condenadas por corrupción en un tribunal de alzada no se les permite postularse a cargos públicos, incluso cuando se encuentre pendiente una apelación. La decisión de asignar prioridad a casos de corrupción podría excluir a miles de personas presuntamente corruptas de las elecciones de 2014.

Grabación de actuaciones en los tribunales

La grabación de actuaciones relevantes en los tribunales no solo podría ayudar a reforzar la transparencia de las causas, sino que además daría mayor fiabilidad a los registros judiciales.

En Indonesia, el Tribunal Anticorrupción incorporó la grabación audiovisual de todas sus actuaciones. A partir de esta iniciativa exitosa la Corte Suprema determinó que se deberían grabar todos los casos de corrupción y otros juicios importantes del país. Esta medida permite una evaluación más fácil del razonamiento y la conducta de los jueces (Shutte & Butt 2013).

Otros países han intentado adoptar este enfoque sin éxito. Esto ha sucedido, por ejemplo, en Armenia, donde la última reforma del poder judicial incorporó la obligación de grabar las audiencias judiciales para reforzar la transparencia y permitir que haya mayores evidencias durante el proceso de apelación. Sin embargo, las grabaciones son de calidad deficiente y las voces de quienes intervienen en los procedimientos se graban en CD por separado, lo cual imposibilita su efectiva utilización (American Bar Association 2012).

Diversas organizaciones promueven que se transmitan en vivo las audiencias en casos importantes, para que un público más amplio pueda tener acceso a sentencias relevantes y los argumentos que aplican los jueces al dictaminar en casos de interés público. En Estados Unidos, la Coalición para la Transparencia Judicial (Coalition for Court Transparency) inició una campaña para exigir una mayor transparencia de la Corte Suprema y permitir que las cámaras transmitan la exposición oral de motivos. Según la coalición, los tribunales

supremos de los estados ya permiten (en distinta medida) que haya equipos de grabación en audiencias judiciales de alto nivel. Asimismo, la Conferencia Judicial de los Estados Unidos (Judicial Conference of the United States) implementa actualmente un programa piloto para estudiar el impacto de la transmisión de los procedimientos en la justicia federal. Como parte de este proyecto, 14 tribunales federales han grabado sus debates.

En el Reino Unido, es común que se transmitan las apelaciones ante la Corte Suprema. Los ciudadanos pueden así mirar en vivo las audiencias de la Corte Suprema en todos los casos civiles y penales. La Corte Suprema ha creado un canal de YouTube para difundir breves resúmenes de las sentencias.

Supervisión de la actuación de los tribunales

La sociedad civil y los medios de comunicación han contribuido a la lucha contra la corrupción judicial siguiendo de cerca la incidencia de la corrupción entre jueces, fiscales y personal judicial, así como otros potenciales indicadores de corrupción, como demoras en las decisiones y la calidad de la evidencia recabada y las justificaciones ofrecidas por los jueces (Pepys 2007).

Por ejemplo, Transparency International Bosnia-Herzegovina realizó un análisis de casos de corrupción en el país a lo largo de un período de un año. Los resultados muestran que durante 2010 solamente dos acusados recibieron penas de prisión por soborno y delitos conexos. TI Bosnia-Herzegovina también concluyó que la gran mayoría de los casos ni siquiera avanzan más allá de las investigaciones iniciales (Transparency International Bosnia- Herzegovina 2011).

El Centro de Camboya para los Derechos Humanos ha supervisado sistemáticamente las actividades de los tribunales en ese país desde 2009. Veedores especialmente capacitados asisten a juicios penales en forma diaria para evaluar, sobre la base de una lista de verificación, si se cumplen estándares internacionales y nacionales sobre debido proceso. Las conclusiones son analizadas y debatidas con el Ministerio de Justicia y funcionarios judiciales, y luego se dan a conocer al público. Asimismo, desde 2013 el centro ha publicado todos los datos recabados en una página web especializada, lo cual

permite que el público en general, profesionales del derecho y otras organizaciones de la sociedad civil también utilicen los datos (Chak 2014).

Según señala el centro, la calidad de las decisiones ha mejorado considerablemente desde que se inició el proyecto, especialmente en lo que respecta al cumplimiento de estándares internacionales (Chak 2014).

4. PREVENIR LA CORRUPCIÓN ENTRE JUECES

Asegurar que los jueces tengan la debida formación y actúen con probidad es una condición crucial para que las decisiones sean justas e imparciales. Dentro de este marco, es importante que las normas relativas a designación, ascenso, transferencia, estabilidad en el cargo y destitución se definan sobre la base de criterios objetivos, a fin de que no se utilicen para favorecer a personas con contactos políticos y se sancione a los jueces que ceden ante intereses poderosos. De manera similar, deberían adoptarse leyes que resguarden los salarios judiciales y las condiciones laborales, y se debería prestar particular atención a la formación profesional y ética.

Otras medidas más innovadoras para consolidar la independencia y la integridad de los jueces, así como para apoyar la detección y el castigo de la corrupción, incluyen:

Nombramiento de jueces

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de implementar procedimientos claros y transparentes para que los jueces sean seleccionados únicamente en función de sus aptitudes y experiencia, y no por motivos políticos.

Hay distintas maneras de asegurar que la designación de los jueces sea transparente y en función de sus aptitudes. Una opción es establecer un organismo judicial colegiado e independiente, en vez de que las decisiones las adopte un único funcionario o el poder ejecutivo. Los consejos judiciales u organismos equivalentes también han asumido esta tarea en varios países, mientras que en otros, los miembros de los más altos tribunales se designan a través de elecciones en lugar de

nombramientos. No existe acuerdo con respecto a cuál método resulta más efectivo. La decisión acerca de transferir esta responsabilidad a un organismo colegiado independiente o un consejo judicial, o bien celebrar elecciones, debería tomar en cuenta el sistema legal y el contexto del país.

Sin embargo, en lo que atañe al nombramiento de jueces, la participación de organizaciones de la sociedad civil, incluidas asociaciones profesionales vinculadas con actividades judiciales, en los procesos de selección parece ser el enfoque más novedoso que haya conseguido resultados exitosos en algunos países.

Por ejemplo, Transparencia por Colombia formó parte de la Alianza Elección Visible, creada para promover la independencia y transparencia del poder judicial. Durante 2009, la alianza trabajó para garantizar la transparencia en la selección de seis magistrados de la Corte Suprema y del Fiscal General de la Nación. Como resultado, las vacantes judiciales se publicitaron en los medios de comunicación nacionales, se celebró una audiencia pública con los candidatos y se difundió el cronograma del proceso. La alianza también generó un debate sobre los requisitos para la función de Fiscal General, y la Corte Suprema debió rechazar la lista de candidatos preseleccionados y conformar una nueva lista (Transparencia por Colombia 2012).

Ética

Los códigos de conducta y los estándares éticos han sido algunas de las iniciativas para fortalecer la ética judicial, y son además importantes para contribuir al éxito de reformas judiciales más amplias. Los códigos de conducta ayudan a jueces a abordar temas de ética profesional, informan al público sobre la conducta adecuada que se espera de los jueces y aportan al poder judicial estándares que sirvan de parámetro para evaluar su desempeño (Cárdenas & Chayer 2007).

Además de otras medidas de rendición de cuentas que ya han sido analizadas, la sanción de normas específicas sobre declaraciones patrimoniales y conflictos de intereses también podría contribuir a establecer claros estándares de conducta y detectar la participación de jueces en irregularidades.

Asimismo, la formación periódica en aspectos éticos es importante para asegurar que los jueces comprendan qué se espera de ellos y las consecuencias de incumplir las normas. Diversas organizaciones de la sociedad civil y donantes han apoyado la promoción de estándares éticos entre los jueces en varios países. Por ejemplo, en Ghana, GIZ brinda formación en contenidos éticos y promueve que se adopte bajo juramento el nuevo Código de Ética para todo el poder judicial. Simultáneamente a esto, la Judiciary Watch Initiative se ocupa de supervisar la implementación y aplicación del código (GIZ 2005).

En Palestina, la organización no gubernamental AMAN preparó una serie de [códigos de conducta](#) para los principales pilares del sistema judicial, con el fin de establecer estándares éticos más ambiciosos para el sector. Se diseñaron dos directrices para el poder judicial y otras dos específicamente para la [fiscalía](#), y se realizaron talleres destinados a jueces y miembros del consejo judicial. Uno de los resultados positivos es que los códigos de conducta ahora se integran a los programas de formación del Alto Consejo Judicial. Estos programas también son desarrollados por el Instituto Judicial Palestino para empleados judiciales de todos los niveles

Límites a la inmunidad

La inmunidad debería limitarse a acciones vinculadas con el desempeño de funciones judiciales, que permitan a los jueces tomar decisiones sin temor a ser procesados posteriormente. No obstante, se aconseja establecer límites rigurosos, dado que los jueces también deberían rendir cuentas por su actuación, especialmente con respecto a corrupción y otros delitos. En numerosos países, por ejemplo en Albania hasta 2012, las disposiciones sobre inmunidad protegían a los jueces de la posibilidad de ser investigados por corrupción (Comisión Europea 2013b).

Medidas disciplinarias

Debería ser posible aplicar medidas disciplinarias a jueces corruptos sin que esto suponga una intromisión o amenaza para la independencia del poder judicial (Cárdenas & Chayer 2007). Los países

han adoptado distintos enfoques, incluido el establecimiento de autoridades disciplinarias en consejos judiciales y entidades disciplinarias internas y externas. El problema de estas últimas es que existe riesgo de interferencia política. Los organismos internos de disciplina conformados exclusivamente por miembros del poder judicial posiblemente no sean lo suficientemente imparciales para juzgar a sus pares. El enfoque más efectivo parece ser un organismo independiente que congrega a jueces y “legos” (UNODC 2011).

En Brasil, las medidas disciplinarias contra jueces son adoptadas por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ), un organismo independiente conformado por 15 miembros: 9 jueces, dos miembros de la Fiscalía General (designados por el Fiscal General), dos abogados (designados por la Asociación de Abogados) y dos ciudadanos (nombrados por el Congreso). El CNJ tiene un rol sumamente activo y considera a la lucha contra la corrupción como una de sus prioridades. En marzo de 2014, se resolvieron varios casos de corrupción en los cuales estaban involucrados jueces. Los casos se pueden consultar en línea e incluyen a jueces acusados de aceptar pagos para emitir sentencias favorables, o emplear a personal “fantasma”, nepotismo o tráfico de influencias (Bergamo 2014).

5. PREVENIR LA CORRUPCIÓN EN LAS FISCALÍAS

Las fiscalías deberían ser independientes de otros poderes gubernamentales, incluido el poder judicial, así como de intereses externos. Deberían actuar conforme a normas y principios claros, y desempeñar sus funciones de un modo transparente y responsable (Banco Mundial 2011).

Los fiscales ejercen un rol transcendental en la lucha contra la corrupción y, por lo tanto, es fundamental que mantengan los más altos niveles de integridad. La capacidad de un fiscal de tener una función combativa depende en gran medida de la cultura legal que exista en un país. Según Kurkchiyan, la cultura legal “se entiende como el comportamiento de orden jurídico que emana de actitudes compartidas, expectativas sociales y modos de pensar arraigados” (Kurkchiyan 2007). El sentimiento

de honor y orgullo asociados con la pertenencia a un grupo pueden incidir de manera muy positiva en el rol que los fiscales consideran que desempeñan en la lucha contra la corrupción. Esto es lo que sucede en Brasil, donde, según señalan diversos estudios, los fiscales se perciben a sí mismos como el órgano más importante del país para la defensa de los derechos sociales. Creen que el desempeño social y político del poder ejecutivo y legislativo es muy deficiente, ya sea porque son corruptos o porque no pueden cumplir sus obligaciones (Kerche 2008; Arantes 2002).

Sin embargo, hay varias medidas operativas que pueden adoptarse para reducir los riesgos de corrupción en el ámbito de las fiscalías. Al igual que los jueces, los fiscales deberían ser seleccionados en función de su idoneidad, preferentemente por medio de un proceso competitivo. Un plan de carrera claro y un salario y condiciones laborales adecuadas también podrían contribuir a “estimular al personal para que aspire a integrar una organización respetada a largo plazo” (Banco Mundial 2011).

Con respecto a la gestión de casos, los sistemas electrónicos que asignan casos a los fiscales, así como los sistemas de gestión electrónica de documentos, podrían reducir las oportunidades de corrupción (Banco Mundial 2011). Como se mencionó previamente, la experiencia ha demostrado que los sistemas que se implementan conjuntamente con la policía y la justicia tienen mayores probabilidades de éxito.

Servicios de fiscalías especializadas

Los enfoques innovadores para combatir la corrupción en el marco de los servicios de fiscalía también incluyen establecer límites a la discrecionalidad de los fiscales y crear fiscalías especializadas.

Según la OCDE (2013), la existencia de una fiscalía anticorrupción especializada resulta particularmente útil cuando las “falencias estructurales u operativas de un marco institucional existente no permiten adoptar medidas preventivas y represivas contra la corrupción”.

La especialización contra la corrupción también podría contribuir a superar la injerencia política,

brindando a investigadores y fiscales facultades de investigación especiales y acceso a información en poder de otros organismos públicos, que pueden ser relevantes para identificar riquezas obtenidas ilegalmente y el posible abuso de funciones, entre otros delitos de corrupción. Asimismo, tales facultades podrían contribuir a recabar un mayor volumen de evidencia en casos complejos, que contribuyan a que no sea tan fácil para la justicia desestimar causas o dictar sobreseimientos en casos que involucren a funcionarios de alto rango.

En varios países se han creado fiscalías especializadas en lucha contra la corrupción, y hasta ahora en muchos de ellos se considera que se han logrado resultados positivos. Por ejemplo, en Rumania, se creó una fiscalía especializada que se ocupa de casos de corrupción de nivel medio y alto. Según señala la Comisión Europea, el organismo cuenta con exitosa trayectoria en investigación apartidaria y acciones penales contra políticos y jueces, entre otros actores (Comisión Europea, 2014). Las innovaciones en la composición del organismo, que incluye a fiscales, investigadores, miembros de la policía judicial y especialistas económicos y financieros en tecnología de la información, se consideran fundamentales para el efectivo funcionamiento y los resultados conseguidos hasta el momento (Comisión Europea 2014)².

A su vez, la creación de organismos anticorrupción con facultades para investigar e incluso ejercer la acción penal (en “competencia” con la fiscalía) también parece haber reportado resultados positivos para la lucha contra la corrupción. Esto es lo que sucede, por ejemplo, en Brasil, Indonesia, Letonia y Eslovenia (Comisión Europea 2014). Un estudio anterior realizado por Voigt también concluyó que eliminar el “monopolio” de las fiscalías para el inicio de la acción penal contra quienes presuntamente han delinquido podría incidir favorablemente en la reducción de la corrupción judicial (Voigt 2007).

Límites a la discrecionalidad de los fiscales

El concepto de discrecionalidad fiscal se vincula con la facultad de los fiscales de determinar la conveniencia de procesar o no penalmente a una persona, qué cargos imputarle y qué casos pueden resolverse sin que se desarrolle un proceso penal (Declaración de Bordeaux 2009).

Limitar la discrecionalidad reconocida a los fiscales podría reducir drásticamente las oportunidades de corrupción. De hecho, diversos estudios han demostrado que “con criterios estrictos y uniformes para archivar o retirar cargos penales, sujetos al control de supervisores, se reduce el número de sobornos a fiscales” (Buscaglia 2007).

6. PREVENIR LA CORRUPCIÓN EN LOS CONSEJOS JUDICIALES Y FISCALES

Los consejos judiciales y fiscales se crearon en numerosos países para reforzar la independencia y mejorar la administración de la justicia. En muchos lugares, son responsables del nombramiento y el ascenso de jueces, así como de supervisar las actuación de jueces y fiscales y juzgar sus prácticas ilegales.

No obstante, la experiencia en materia de consejos judiciales y fiscales varía considerablemente en todo el mundo. En numerosos países, estos órganos no han conseguido los resultados esperados debido a que carecen de independencia y autonomía, o bien son propensos a corrupción. En otros, la falta de capacidad técnica y recursos financieros supone desafíos para la efectividad de estos organismos.

La operación efectiva de estos organismos depende, en gran medida, de su composición y de cómo se designa a los miembros. Al igual que con jueces y fiscales, los miembros de estos consejos deberían ser seleccionados en función de criterios objetivos que tomen en cuenta sus aptitudes y su experiencia. Asimismo, a fin de reducir oportunidades de corrupción, debería haber normas claras y justas relativas a su destitución. El salario y las condiciones laborales también son de suma importancia. Por último, la actuación de estos consejos debería ser transparente y conforme a los estándares más exigentes.

² Para obtener mayor información, consulte una respuesta anterior del servicio de asistencia Helpdesk denominada *Especialización contra la corrupción: organismos judiciales y de aplicación de la ley, disponible en:* www.transparency.org/whatwedo/answer/anti_corruption_specialisation_law_enforcement_and_courts

7. REFERENCIAS

- American Bar Association. 2012. *Judicial Reform Index for Armenia*.
www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/rol/armenia/armenia_jri_vol_iv_english_12_2012.authcheckdam.pdf
- Arantes, R. 2002. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Educ-Editora Sumaré, Fapesp.
- Berenschot & Imagos. 2013. *Thematic Evaluation of Rule of Law, Judicial Reform and Fight against Corruption and Organised Crime in the Western*.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/pairevaluation/2013_final_main_report_lot_3.pdf
- Bergamo, M. 2014. "CNJ se prepara para julgar casos de corrupção".
www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2014/02/1414765-cnj-se-prepara-para-julgar-casos-contra-magistrados-acusados-de-corrupcao.shtml
- Buscaglia, E. 2007. "La corrupción judicial y el sistema de justicia general". En *Informe Global de la Corrupción 2007*. Transparency International.
www.transparency.org/research/gcr/gcr_judicial_systems
- The Bordeaux Declaration*. 2009.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>
- Cárdenas, E. y Chayer, H. 2007. "Corrupción, rendición de cuentas y la disciplina de los jueces en América Latina". En *Informe Global de la Corrupción 2007*. Transparency International.
www.transparency.org/research/gcr/gcr_judicial_systems
- Chak, S. 2014. "Systematic trial monitoring in Cambodia".
www.innovatingjustice.com/innovations/systematic-trial-monitoring-in-Cambodia?view_content=details
- Commission for the Implementation of the Constitution. 2012. "Developing Guidelines for Court Users Committees in the Spirit of Fostering Public Participation".
www.cickenya.org/index.php/resource-center/blog/item/70-developing-guidelines-for-court-users-committees-in-the-spirit-of-fostering-public-participation#.UybBJ85LqUk
- Comisión Europea. 2013. *Montenegro 2013 Progress Report*.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/montenegro_2013.pdf

Comisión Europea, 2013b. *Albania 2013 Progress Report*.
http://ec.europa.eu/enlarge/pdf/key_documents/2013/package/brochures/albania_2013.pdf

Comisión Europea. 2014. *EU Anti-Corruption Report*.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

European Network of Councils for the Judiciary. 2012. *Judicial Reform in Europe 2011-2012*.
www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_judicial_reform_def.pdf

European Network of Councils for the Judiciary. 2013. *Judicial Reform in Europe – part II Guidelines for Effective Judicial Delivery*.
www.csm1909.ro/csm/linkuri/26_09_2013_60764_ro.pdf

GIZ. 2005. *Preventing Corruption in the Judiciary System: A Practical Guide*.

Hatchard, J. 2014. *Combating Corruption: Legal Approaches to Supporting Good Governance and Integrity in Africa*.

High Court of Punjab and Haryana. 2014. "Citizen's Charter".
http://highcourtchd.gov.in/citizen_charter_final.pdf

Kerche, F. 2008. "Autonomy and Discretionary Power of the Public Prosecutor's Office in Brazil". *Dados 4*: Río de Janeiro

Kurkchiyan, M. 2007. "La corrupción judicial en el contexto de la cultura legal". En *Informe Global de la Corrupción 2007*. Transparency International.

www.transparency.org/research/gcr/gcr_judicial_systems

Laver, R. 2012. *The World Bank and Judicial Reform: Overcoming "Blind Spots" in the Approach to Judicial Independence*.

Laver, R. 2014. "Judicial Independence in Latin America and the (conflicting) Influence of Cultural Norms". Edmond J. Safra Working Paper no. 35. Harvard Law School.

Martini, M. 2011. *Changing the Rules of the Game: A Diagnosis of Corruption in Brazil*. Hertie School of Governance.

Martini, M. 2014. "Anti-Corruption Specialisation: Law Enforcement and Courts". Anti-Corruption Helpdesk., Transparency International.
www.transparency.org/whatwedo/answer/anti_corruption_specialisation_law_enforcement_and_courts

Medelski, M. 2012. "EU-driven judicial reforms in Romania: a success story?" *East European Politics*, 28:1.

OCDE. 2011. *Anti-Corruption Specialisation of Prosecutors*

in Selected European Countries. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia
www.oecd.org/corruption/acn/49540917.pdf

OCDE. 2013. *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models.* Second Edition. OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en>

Oliveira, M. 2014. "Em um ano e meio, tribunais demitem ao menos 19 'fichas-sujas', indica CNJ".
<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/03/em-um-ano-e-metriebn-tribunais-demitem-ao-menos-19-fichas-sujas-indica-cnj.html>

Pepys, M. 2007. "Corrupción en el poder judicial: causas y soluciones". En Informe Global de la Corrupción 2007. Transparency International.
www.transparency.org/research/gcr/gcr_judicial_systems

Schutte, S. y Butt, S. 2013. "The Indonesian Court for Corruption Crimes: Circumventing Judicial impropriety?" U4 Brief. Septiembre de 2013:5.
www.u4.no/publications/the-indonesian-court-for-corruption-crimes-circumventing-judicial-impropriety

Supreme Court of Kenya, 2012. *Judiciary Transformation Framework, 2012-2016.*
http://csis.org/files/attachments/120907_JudiciaryTransformationFramework.pdf

Transparencia por Colombia. 2012. "Coalición Elección Visible".
http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=95&Itemid=511

Transparency International Serbia. 2012. Advocacy and Legal Advice Centres (ALACs).

Transparency International. 2007. *Informe Global de la Corrupción 2007: Corrupción en sistemas judiciales.*
www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems

PNUD. 2011. *Searching for Success in Judicial Reform.*
www.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/democratic_governance/RBAP-DG-2009-SearchSuccess-Judicial-Reform.pdf

ONUDD. 2011. *Resource guide on strengthening judicial integrity and capacity.*
www.academia.edu/5211989/Resource_Guide_on_Strengthening_Judicial_Integrity_and_Capacity

Voigt, S. 2007. "¿Cuándo es más probable que los jueces

sean corruptos?". En Informe Global de la Corrupción 2007. Transparency International.
www.transparency.org/research/gcr/gcr_judicial_systems

Banco Mundial. 2007. *Social Accountability Sourcebook.*
www.worldbank.org/socialaccountability_sourcebook/

Banco Mundial. 2011. "Preventing Corruption in Prosecution Offices: Understanding and Managing for Integrity".
http://siteresources.worldbank.org/EXTLAWJUSTINST/Resources/J&D_15-11.pdf?resourceurlname=J&D_15-11.pdf

"Las Respuestas del Servicio de Asistencia Anticorrupción (Anti-Corruption Helpdesk) ofrecen a profesionales de todo el mundo información rápida y a pedido sobre corrupción. A partir de información de pública consulta, los informes presentan una aproximación a un tema determinado y no reflejan necesariamente la postura oficial de Transparency International".