



Controles y **descontroles** de la corrupción judicial

Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos
para combatirla en Centroamérica y Panamá

CONTROLES Y DESCONTROLES DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL



Evaluación de la corrupción judicial
y de los mecanismos para combatirla
en Centroamérica y Panamá

© 2007 Fundación para el Debido Proceso Legal
Todos los derechos reservados
Impreso en los Estados Unidos de América
Publicado por la Fundación para el Debido Proceso Legal
Washington, DC 20036
www.dplf.org

Edición: María Clara Galvis Patiño
Diseño gráfico: Miki Fernández y Patrick Van Steenberge, ULTRAdesigns.com

Esta publicación fue posible gracias a la Fundación *Open Society Institute*. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones contenidas en esta publicación corresponden a sus autores y no necesariamente reflejan las de *Open Society Institute*.

CONTENIDO

Primera Parte

Introducción	7
Técnicas de investigación sugeridas por DPLF para el estudio sobre la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá	11

Segunda Parte

Resumen ejecutivo	21
Informe comparativo regional	27

Tercera Parte – Informes nacionales

Costa Rica	81
El Salvador	153
Guatemala	201
Honduras	271
Nicaragua	339
Panamá	375
Sobre la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF)	451
Anexo I: Instrumento de recolección de información	453
Anexo II: Guía para la redacción de los informes nacionales	459

Primera Parte



INTRODUCCIÓN

Este libro es el producto final de un proyecto que se inició en el año 2005 gracias al apoyo financiero de la Fundación Open Society Institute y cuyo objetivo fundamental fue evaluar el fenómeno de la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá, así como el impacto que han tenido las medidas implementadas en esos países para combatirla.

El proyecto fue originalmente concebido y diseñado por Margaret Popkin, Directora Ejecutiva de DPLF hasta mayo de 2004, quien siguió muy de cerca los procesos de reforma judicial implementados en esa región, donde los programas de lucha contra la corrupción en las instituciones gubernamentales tuvieron un papel importante. Justamente, la motivación inicial de llevar a cabo este proyecto surgió de la necesidad de evaluar los resultados que dichos programas habían tenido en los sistemas de justicia, campo poco abordado por estos programas.

Conscientes del debate que existe alrededor del concepto de corrupción, y en particular, acerca del concepto de corrupción judicial, la investigación decidió utilizar una definición operativa de actos de corrupción judicial, entendiendo éstos como aquellos actos en los cuales la conducta de un juez o empleado judicial vulnera el principio de imparcialidad en un proceso judicial, con mira a la obtención de un beneficio indebido e ilegal para sí mismo o para un tercero.

Este beneficio puede ser tanto material o financiero como inmaterial y, en ese sentido, son manifestaciones de corrupción judicial la acción del funcionario judicial que recibe dinero para agilizar un trámite, la del que pierde el expediente por un precio, como la actuación del juez que no toma en cuenta evidencia con el afán de justificar la absolución de un inculpado de alto perfil político o poder económico.

La democratización de los regímenes políticos en Centroamérica no ha significado *per se* la consolidación del Estado de derecho en toda la región. Los sistemas judiciales de Centroamérica han logrado mejoras importantes en sus marcos legales, infraestructura y presupuesto, pero en su mayoría continúan sujetos a la interferencia de otros poderes del estado y actores de la sociedad. Esta realidad se ve reflejada en los resultados de nuestra investigación, que señalan como principales manifestaciones de la corrupción al interior de los sistemas de justicia no sólo el soborno sino la interferencia política en las decisiones judiciales.

De acuerdo con la información relevada en los informes nacionales, el soborno se manifiesta principalmente a través de pagos indebidos para la emisión de órdenes de libertad, el otorgamiento de medidas sustitutivas, la modificación de la tipificación de los delitos, el dictado de medidas cautelares, el manejo de las notificaciones en perjuicio o beneficio de alguna de las partes, la aceleración de los trámites, así como por la venta de proyectos de resoluciones, o para recibir privilegios carcelarios, entre otras razones. En algunos de los países estudiados, estas conductas son una manera sistemática de operar de ciertos juzgadores y auxiliares de justicia.

Por otro lado, todos los informes nacionales mencionan el rol de los abogados como agentes corruptores de la judicatura. De acuerdo con las entrevistas realizadas, se ha podido comprobar que muchos abogados «ofrecen agasajos y regalos a los servidores judiciales, con la intención de que cuando conozcan sus casos, estos se resuelvan conforme a sus pretensiones». Asimismo, se procuran ganancias adicionales exigiendo a sus clientes sumas de dinero que supuestamente serán compartidas con el juez (o fiscal), lo que incide en la imagen negativa del sistema de justicia.

Muchas de estas prácticas corruptas -que según todos los indicios son frecuentes en muchos de los tribunales centroamericanos- tienen directa relación con las deficiencias estructurales de la organización o funcionamiento del aparato jurisdiccional. En este marco, ocupa un sitio de privilegio el problema de las dilaciones procesales o mora judicial. La lentitud en los procesos constituye un incentivo para la aparición de prácticas extorsivas o para el ofrecimiento de sobornos como mecanismos para acceder a información del expediente o acelerar los trámites. Los protagonistas de estas actuaciones muchas veces son los funcionarios auxiliares o personal administrativo de los órganos judiciales.

Cabe resaltar que durante los últimos años se han realizado importantes esfuerzos en Centroamérica para reformar los sistemas de administración de justicia y hacerlos más fuertes, independientes, eficientes y accesibles. Lamentablemente, estos esfuerzos deben enfrentarse, en no pocos casos, a un legado autoritario en el que la influencia del poder ejecutivo en las actuaciones de los otros poderes y el impacto de las fuerzas políticas ha sido una práctica constante que resulta imposible modificar de un día para otro.

Un Poder Judicial independiente implica la ausencia de presiones o influencias externas que a la hora de juzgar introduzcan elementos adicionales a los méritos del caso. Aunque es difícil medir el nivel de independencia de un Poder Judicial, es posible identificar la existencia de garantías para evitar las injerencias de otros poderes del estado o de particulares sobre el Poder Judicial. La existencia de un mayor o menor número de estos mecanismos para la prevención de la corrupción puede darnos un indicativo del nivel de independencia del Poder Judicial evaluado. Según la información recabada en los informes nacionales, parece ser que en la mayor parte de países centroamericanos, resulta necesario y urgente promover la introducción de este tipo de medidas.

La presente investigación pretende ser un aporte en ese sentido. Además del análisis, evaluación y conclusiones a las que se llega, nos interesa que las propuestas que aquí se dan sean tomadas en cuenta y sirvan para iniciar procesos de cambio y mejora en los poderes judiciales de la región.

En la primera fase de la investigación, el equipo de DPLF efectuó viajes de contacto y exploración a cada uno de los países comprendidos en el proyecto, y llevó a cabo una serie de entrevistas con autoridades, expertos y operadores del sistema de justicia, al tiempo que procuraba allanar eventuales dificultades para el acceso a las fuentes de información oficiales.

En una segunda etapa, además de definir, precisar y detallar el marco de la investigación y los instrumentos metodológicos, el equipo de DPLF seleccionó a los consultores nacionales, quienes fueron convocados a un taller de coordinación con la finalidad de establecer las bases

conceptuales y pautas metodológicas comunes para realizar los estudios en cada país. Esta reunión tuvo lugar en San Salvador, El Salvador, del 3 al 5 de julio del 2006.

Con las observaciones formuladas en el taller de San Salvador, el equipo de DPLF se concentró en la elaboración del documento definitivo para la recolección de la información en cada país y la guía para la elaboración de los informes nacionales (incluidos como anexos). Luego de ello, se inició la tercera fase, que consistió en una prueba piloto de aplicación del instrumento, lo que permitió hacer nuevos ajustes con base en consideraciones locales. Tras completar el acopio de datos y efectuar el análisis, los consultores redactaron informes preliminares. Cada reporte fue objeto de comentarios y sugerencias por parte de DPLF y, con ellos, los expertos nacionales elaboraron informes definitivos. Por último, con base en los hallazgos expuestos en los informes nacionales, se redactó el informe comparativo regional.

Debido a la naturaleza de nuestro objeto de estudio, las fuentes de información consultadas para la preparación de los informes nacionales fueron diversas. No sólo se estudió la legislación vigente en cada país, sino que además se hizo una revisión de expedientes disciplinarios abiertos por presunta corrupción de jueces y personal judicial administrativo. Asimismo, se sostuvieron entrevistas a profundidad con informantes calificados que, de alguna manera, estaban vinculados a la actividad de los tribunales de justicia (jueces, auxiliares jurisdiccionales, miembros del Ministerio Público, abogados litigantes, profesores de Derecho y estudiantes, periodistas especializados, analistas políticos, entre otros). Igualmente, se consultaron sondeos y encuestas de opinión sobre la problemática de la corrupción general o judicial, a la vez que se efectuó una revisión sistemática del tratamiento dado a la materia por la prensa escrita entre los años 2002 y 2006 (el mismo lapso considerado para el estudio de expedientes disciplinarios). Esta combinación de fuentes permite una mayor fiabilidad de los resultados, si bien éstos deben ser situados en una dimensión cualitativa.

La primera parte de los informes nacionales aborda el fenómeno de la corrupción judicial, haciendo una comparación entre la percepción que existe sobre este fenómeno en el país en cuestión, con la realidad que se encontró a partir del procesamiento de la información recabada. La segunda parte de los informes realiza un análisis detallado de los órganos de control de la corrupción judicial, comprendiendo aquí tanto a los órganos que forman parte del propio sistema judicial, como a los que se encuentran fuera. Cada informe incluye una serie de conclusiones y recomendaciones. El informe comparativo parte de los insumos proporcionados por los informes nacionales para hacer un balance y comparación acerca del fenómeno de la corrupción judicial en la región. Este informe incluye también una serie de recomendaciones para combatir directamente la corrupción judicial pero también para prevenirla.

Como se mencionó al inicio de la introducción, los programas de combate a la corrupción en Latinoamérica se han venido focalizado en los poderes ejecutivo y legislativo, dejando a los poderes judiciales muchas veces fuera de esta corriente mundial de rendición de cuentas y transparencia al interior de las instituciones estatales. Al dirigir la atención hacia la actuación de los poderes judiciales en el marco de estas obligaciones, esta publicación quiere ser un aporte en ese sentido.

En la ejecución del proyecto participaron Katya Salazar, Directora de Programas de DPLF, Jacqueline de Gramont, Oficial de Proyecto y Hernán Charosky, consultor a cargo del diseño de la metodología de investigación. El documento final fue revisado por Eduardo Bertoni, Director Ejecutivo de DPLF, Katya Salazar, Directora de Programas y Montserrat Solano, Coordinadora del Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial. La edición estuvo a cargo de María Clara Galvis. Laura Park, Directora de Comunicaciones y Operaciones, tuvo a su cargo la administración de los fondos. El proyecto contó con el apoyo de consultores en cada uno de los países, quienes, siguiendo la metodología diseñada por DPLF, elaboraron los informes nacionales y el informe comparativo incluidos en este libro¹. Asimismo, se contó con un grupo consultivo de expertos, quienes brindaron su asesoría y consejo a lo largo del proyecto². Finalmente, DPLF agradece a la Fundación Open Society Institute por su generoso apoyo para llevar adelante este proyecto.

Washington, D.C., 18 de octubre de 2007

1 Los consultores nacionales fueron Paul Rueda (Costa Rica), Henry Campos (El Salvador), Rigoberto Ochoa (Honduras), Sergio Cuarezma y Francisco Enríquez Cabistán (Nicaragua), Carol Zardetto (Guatemala) y Ana Belfon (Panamá). El consultor a cargo de la redacción del informe comparativo fue Abraham Siles (Perú).

2 Los miembros del Consejo Consultivo fueron Jaime López, Eduardo Dargent Bocanegra, Julio Faúndez, Astrid Lemus y Abraham Siles. Luis Pásara participó al inicio de la investigación.

TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN SUGERIDAS POR DPLF PARA EL ESTUDIO SOBRE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ¹

SUMARIO: ¿Qué tipo de investigación requiere este estudio? * ¿Qué significa corrupción en el contexto judicial? * ¿Cuáles son las vías de acceso a datos sobre el fenómeno? * ¿Cómo interpretar los datos?

DPLF decidió encarar un estudio que contuviera una serie de estudios de casos nacionales centroamericanos acerca de la corrupción judicial. Estos casos nacionales serían también objeto de un estudio comparativo. Con el fin de establecer algunas pautas comunes que permitieran profundizar los estudios en el futuro y realizar comparaciones en el presente, se les propuso a los investigadores una serie de conceptos y herramientas de investigación. La idea no era “dirigir” su trabajo ni uniformarlo, sino más bien facilitar el acceso a un fenómeno esquivo, a la vez que producir un conocimiento con cierto umbral de consistencia interna. Luego de la circulación de documentos de técnicas de investigación y de su discusión en un taller realizado en junio de 2006, en San Salvador, cada investigador aplicaría estos instrumentos según el contexto de su país y su criterio científico. Como se ve en el presente volumen, su aplicación varía según los casos. Esto es atribuible, por una parte, a que cada investigador era director de un caso nacional, y no un mero ejecutor de un plan previamente diseñado por DPLF. Asimismo, el diverso acceso a fuentes marca la diferencia entre el tipo de fundamentos que se encontrarán en cada uno. A continuación se describen los principales aspectos de las herramientas de investigación que DPLF puso a disposición de los investigadores.

¿QUÉ TIPO DE INVESTIGACIÓN REQUIERE ESTE ESTUDIO?

La cuestión de la investigación del fenómeno de la corrupción suele despertar polémicas diversas. ¿Cómo definirla?, ¿cuáles son sus límites?, ¿cuáles son sus manifestaciones?, ¿hasta qué punto es posible medir su ocurrencia?, si es posible, ¿cuál es el modo adecuado de hacerlo? Cuando DPLF decidió diseñar algunas herramientas de investigación, decidió, en primer lugar, no intentar proveer una metodología definitiva y cerrada acerca de qué es y cómo se investiga la corrupción judicial. Por el contrario, se entendió que sería más útil proveer de una diversidad de vías de acceso y de tipos de información, cuya centralidad y peso serían determinados por cada investigador.

1 Documento elaborado por Hernán Charosky, consultor de DPLF.

Esto suponía, en primer lugar, decidir que se trataría de un estudio exploratorio. En cada país el monto de información e investigaciones disponibles varió. Sin embargo, en ninguno existían estudios exhaustivos que permitieran presuponer un conocimiento acumulado que brindara un marco y una serie de datos ya procesados de los cuales partir. Si bien en varios países había desarrollos previos, el universo era heterogéneo y focalizaba distintos aspectos. Por lo tanto, definir el carácter exploratorio del estudio significó en parte circunscribir sus objetivos.

En tanto que estudio exploratorio, el principal objetivo, entonces, era revisar una serie de posibles fuentes de información, para esclarecer al menos tres problemas. En uno, la cuestión es establecer hasta qué punto la corrupción judicial es un problema relevante en el país en cuestión. En el segundo problema, se trata de saber qué modalidades de tipo de maniobra, tiempo, jerarquía y lugar geográfico se pueden registrar. El tercer problema remite a una visión institucional del control de la corrupción en el Poder Judicial: qué mecanismos existen para detectar y corregir potenciales desvíos.

Dicho de otro modo, una primera pregunta de técnica de investigación (“¿Cuáles son las fuentes de información más adecuadas para conocer el fenómeno de la corrupción en un país dado?”) remite a tres preguntas sustantivas de la investigación: ¿hasta qué punto la corrupción es un fenómeno expandido? ¿Qué tipos de corrupción judicial se registran? ¿Qué clase de controles existen para prevenir, investigar y sancionar hechos de corrupción en los poderes judiciales de la región?

Las preguntas de investigación, y el estudio de casos nacionales volvieron a circunscribir nuestro trabajo de elaboración de pautas técnicas para la investigación. Sabíamos que realizaríamos una serie de estudios de casos² (nacionales, o sea, casos particulares) y un estudio comparativo de los casos (regional, o sea, múltiples casos). El estudio de caso, en sí, implica una estrategia de investigación. Los estudios de caso son particularmente apropiados para investigaciones exploratorias, ya que el análisis particular y la comparación permiten extraer conceptos y categorías de análisis aptos para futuras investigaciones de mayor rango de generalidad. Pero más allá de esta utilidad, el estudio de caso tiene un valor en sí mismo, en especial, para reducir la complejidad de un fenómeno. Tanto el estudio de caso particular como la comparación de casos, en la medida en que se realicen de modo consistente, producen conocimiento significativo sobre su objeto. Aún cuando ese conocimiento no sea necesariamente generalizable a casos análogos, permite comprender el significado de la relación ente distintos fenómenos dentro de un caso. En una relación causa-efecto es probable que no se “pruebe” la determinación, pero debe ser capaz de establecer un significado posible de aquello que se entiende como causa sobre aquello que se entiende como efecto.

Estas características permiten también identificar a nuestros estudios de casos como de carácter cualitativo y no representativo. Los casos no son representativos, en tanto aspiran a comprender la relación entre las distintas partes del caso, y no apuntan a una generalización. El carácter cualitativo no deriva en sí mismo del estudio de caso, sino de las fuentes de información utilizadas,

2 Yin, Robert K., *Case Study Research. Design and Methods*, Sage, Beverly Hills, 1984.

los datos accesibles, y el modo de interpretarlos. Los datos que se propuso a los investigadores que recolectaran podrían ser tanto de carácter cuantitativo (estadísticas judiciales, por ejemplo) como cualitativos (por ejemplo, percepciones de los operadores de justicia). Sin embargo, en todos los casos, la interpretación llevaría a una descripción de carácter cualitativo del caso, a una hermenéutica orientada a la caracterización del fenómeno de la corrupción judicial y sus controles y no a su medición.

¿QUÉ SIGNIFICA CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO JUDICIAL?

Las diversas respuestas que se dieran a esta pregunta serían relevantes para la definición del objeto de la investigación. Para responder es necesario contestar otras dos preguntas. Una sobre la definición de corrupción, otra sobre la delimitación del ámbito judicial.

Con respecto a la definición de corrupción, se sometió a la discusión de los investigadores la diversidad de puntos de vista y de definiciones que la literatura ha considerado al respecto. Por una parte, se recorrieron las visiones que estructuran el fenómeno con relación a las condiciones organizacionales que lo favorecen, cuyo concepto fundador es la fórmula acuñada por Robert Klitgaard, según la cual corrupción = monopolio + discrecionalidad – transparencia³. Asimismo, se discutieron visiones des sesgo cultural, como la propuesta por Vito Tanzi⁴, y otras más cercanas a la economía política, como la expuesta por Susan Rose-Ackerman⁵, que permite correlacionar las modalidades de la corrupción con relación al ejercicio del poder sobre los mercados, y también la visión sobre la distribución de poder económico y político que expone Michael Johnston⁶.

Para aproximarnos a la medición del fenómeno de la corrupción, de la transparencia, de la gobernabilidad, de la administración de justicia, se revisaron algunos de los principales índices que miden la realidad de los países en estas dimensiones. Entre otros se refirieron los de *Transparency International*, *World Bank Institute*, *Centro de Estudios sobre la Justicia de las Américas*, *Latinobarómetro* y *Global Integrity*. También se sugirió recolectar encuestas de opinión realizadas en cada país.

Con respecto a los estudios sobre corrupción judicial, se refirieron algunos abordajes cuantitativos y cualitativos sobre las percepciones de los operadores y usuarios de justicia, y estudios sobre los controles de los poderes judiciales⁷. Esto permitió acercarse ya a la cuestión de la corrupción judicial, su concepto y el tipo de información aplicable.

La polisemia del término “corrupción” también llevó a proponer una posición metodológica. Más allá de que se intentaría proveer de una definición operativa, resultaba importante destacar que aquello que en cada país, y en cada sector de la sociedad se entiende por corrupción encierra

3 Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción*, La Paz, Bolivia, Fundación Hans Seidel – Editorial Quipus, 1990.

4 Tanzi, Vito.

5 Rose Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI de España, 2001.

6 Para una visión actualizada, ver Johnston, Michael, *Síndromes de Corrupción*.

7 Begovic, UNODOC, el argento, mack, miroslava.

una riqueza que merece atenderse. Por esa razón, también se hizo referencia a aquellas corrientes de investigación que, como la etnometodología representada por Harold Garfinkel⁸, hacen del significado contextual de los términos el eje de su investigación. En otras palabras, se propuso que, más allá de que utilizáramos una definición de qué es un acto de corrupción judicial, se intentara recolectar información acerca de qué significados se le atribuyen al término según las distintas fuentes de información que se consultaran.

Finalmente, se proveyó una definición operativa de corrupción, que combina algunas de las definiciones de los estudios revisados, con una visión específica para este proyecto. Esta señala que entenderemos por corrupción judicial los comportamientos en los que un funcionario judicial decide, en el marco de un proceso, en violación del principio de imparcialidad (como equidistancia) en beneficio de una de las partes y/o de sí mismo.

¿CUÁLES SON LAS VÍAS DE ACCESO A DATOS SOBRE EL FENÓMENO?

En vista de que se trataría de un estudio exploratorio, y que en cada país se contaba con un único investigador, y no con un gran equipo de investigadores y asistentes, resultaba fundamental realizar una clara delimitación del alcance del estudio y de las fuentes de las cuales se recolectaría información. Por estos motivos, estuvo claro desde el inicio que el resultado del estudio no sería un diagnóstico exhaustivo del estado de la corrupción judicial en los países, ni un compendio de las normas de control de la corrupción en el sector justicia. Por el contrario, de lo que se trataría es de recolectar un monto limitado de información en una serie acotada de fuentes, interpretarlos, compararlos, y dar indicios de cuáles son los principales problemas de corrupción que estas fuentes manifiestan, la consistencia y las diferencias entre las diversas fuentes, como así también las visiones sobre las características de los órganos de control en cada Poder Judicial.

Se realizó un borrador de instrumento de recolección para su consideración y eventual uso por los investigadores, que sugería preguntas específicas para relevar datos en cada fuente. Así fue que se propusieron las siguientes fuentes de información:

Entrevistas

Se consideró fundamental la realización de entrevistas a usuarios y operadores del Poder Judicial que pudieran dar sus versiones subjetivas no sólo sobre la existencia y modalidades de la corrupción judicial y del funcionamiento de los controles, sino también sobre el Poder Judicial, como contexto en el cual estos acontecimientos ocurren. Con este fin, se les propuso realizar dos grupos de preguntas. Por una parte, y en un estilo más bien de “historia de vida”, se sugirieron preguntas biográficas e históricas sobre su vinculación con el Poder Judicial, las transformaciones y experiencias que atestiguaron, su visión sobre la evolución de este órgano, etc. Por otra parte, se propusieron preguntas más directamente relacionadas con la corrupción judicial, con casos particulares que hubieran tenido repercusión pública y sus visiones al respecto, como así también casos que conocieran por experiencia propia o de terceros. Las investigaciones sobre corrupción

suelen sacar gran provecho de los relatos de esta última clase, porque los entrevistados se animan a dar más precisiones. En todos los casos, sin embargo, se remarcó que el interés se centraba en el tipo de maniobra (fuero, nivel jerárquico de los funcionarios, tipo de usuario del sistema judicial, montos involucrados, etc.) y no en los datos que individualizan el caso.

Con respecto a cómo seleccionar la muestra, se propuso que se realizara una selección que incluyera diversas categorías de entrevistados según su relación con el Poder Judicial y, dentro de esas categorías, que se intentara tener al menos tres entrevistados. Así, se sugirió entrevistar, entre otros, a jueces, fiscales, defensores públicos, funcionarios de órganos de control, empleados jerárquicos, abogados litigantes de firmas grandes y pequeñas, abogados litigantes de ONGs, empresarios, periodistas especializados y legisladores.

Una cuestión que se debatió con los investigadores fue la cuestión del anonimato de los entrevistados. Mientras algunos sostenían que esto era imprescindible, dados los riesgos que corrían los entrevistados al dar información, otros sostenían que era necesario dar los nombres, a fin de legitimar la información. Si bien esta última posición no carece de cierto fundamento, y en ciertos ámbitos y países específicos puede dar resultados positivos, la regla es que se conseguirá más información si se garantiza el anonimato, a la vez que se protege a la fuente. El problema de que esto debilite la información obtenida debe saldarse con la triangulación de la información obtenida con la información obtenida en otras entrevistas y en otras fuentes.

Medios de comunicación gráfica

Se sugirió un relevamiento de noticias gráficas sobre hechos de corrupción judicial en diarios y revistas, especialmente en aquellos que tuvieran archivos digitales accesibles en internet en un período no mayor de tres años. Este relevamiento permitiría dar cuenta, al menos parcialmente, de la presencia de la cuestión judicial en la agenda pública. En el instrumento de recolección se sugirieron preguntas orientadas, por un lado, a documentar los casos, y por otro, a interpretar la información. En cuanto a la documentación de los casos, las noticias nos permitirían dar cuenta de los tipos de hechos de corrupción, tipos de maniobras, niveles jerárquicos involucrados, reacciones de los órganos de control, reacciones políticas, etc. En cuanto a la interpretación, preguntas sobre la frecuencia y seguimiento de estas noticias, su protagonismo en términos de centralidad gráfica, las diferencias en la visión de los distintos medios, el detalle técnico de los reportes, darían elementos para contrastar la información entre estas fuentes y con otros tipos de fuentes.

Expedientes

El estudio de expedientes judiciales y de expedientes de órganos disciplinarios y de control es una fuente esencial de comprensión tanto del tipo de corrupción judicial existente, como del modo en el que funcionan los dispositivos de prevención, investigación y sanción. La documentación de expedientes judiciales que investigan penalmente casos de corrupción de funcionarios de la justicia, como así también la de expedientes de órganos disciplinarios y de control, son una fuente esencial para reconocer tanto el tipo de corrupción existente como el modo en el cual

los órganos de control lidian con ella. Por tal motivo, el instrumento de recolección propuso preguntas específicas sobre el fondo del caso, y sobre el modo en que el procedimiento había sido llevado a cabo.

El acceso a expedientes es, por sí mismo, un indicador de la apertura del Poder Judicial y de sus órganos de control. Es previsible que en muchos países este acceso sea imposible, y en otros de gran dificultad. Es importante establecer relaciones institucionales que faciliten el acceso. Pero más allá de las técnicas para finalmente acceder a la información, la dificultad en obtenerla es un importante indicador de la transparencia del Poder Judicial.

¿CÓMO INTERPRETAR LOS DATOS?

La diversidad de las fuentes y su comparación son las herramientas principales del diagnóstico. Al mismo tiempo, su aplicación depende enteramente del investigador, una vez que ha obtenido la información de campo, y su resultado no puede ser previsto.

Por ejemplo ¿coinciden todos los abogados litigantes en calificar a los jueces como muy corruptos? ¿O los abogados de las grandes firmas los señalan como muy corruptos, mientras los abogados que normalmente lidian con casos de poca cuantía no perciben corrupción en los jueces, pero sí en estratos inferiores de la organización judicial? ¿La prensa refleja casos de corrupción judicial de modo homogéneo, o varía según la posición política del medio de comunicación? ¿La cobertura de las notas es profunda, detallada, prolongada en el tiempo, o es superficial y sensacionalista? Los casos de mayor gravedad en cuanto al monto o a la jerarquía de los funcionarios que aparecen en la prensa ¿son investigados por los órganos de control? ¿Sus conclusiones coinciden o disienten con la percepción de los medios, o la de los abogados?

Este tipo de comparaciones permite, al mismo tiempo, depurar la información, contextualizarla y asignarle valor. Los grados de consistencia y los tipos de diferencia requieren que el investigador los interprete y los atribuya a posibles hipótesis. Por ejemplo, ¿se deben las diferencias en la visión de la corrupción entre distintos entrevistados y distintos medios de comunicación a razones políticas o ideológicas? ¿Es distinta la visión de los legisladores de los partidos de gobierno que los de oposición? ¿O bien se deben a que el tipo de contacto con la justicia es distinto? Supongamos, por ejemplo, las distintas visiones que puede tener un abogado litigante que defiende grandes empresas y que conoce casos de sobornos pedidos por jueces, por grandes cifras, del abogado penalista que defiende personas de bajos recursos y recibe pedidos de coima de empleados de menor jerarquía, o de la policía.

En síntesis, lo que la triangulación de la información intenta es yuxtaponer lo recolectado en las distintas fuentes y establecer conexiones de sentido, que puedan ser la base de hipótesis explicativas. El resultado de la investigación no serán aseveraciones finales acerca de si hay mucha o poca corrupción judicial, de qué tipo es, o si sus órganos de control son buenos o malos. Serán hipótesis sobre todos esos temas, bien fundadas, producto de una recopilación

de información ágil y una exhaustiva triangulación e interpretación de los datos heterogéneos. Estas hipótesis, a su vez, en tanto que productos de una investigación exploratoria, podrán ser el objeto de futuras investigaciones. Esto es lo que se propuso a los investigadores intentar, y lo que ellos, según su criterio y los contextos de sus países, adaptaron a sus propias necesidades.

Segunda Parte



RESUMEN EJECUTIVO

La Fundación para el Debido Proceso Legal evaluó, durante 2006 y 2007, la realidad de la corrupción judicial y los mecanismos existentes para combatirla en Centroamérica y Panamá. Las principales conclusiones y recomendaciones que surgen del análisis comparativo de los informes nacionales son las siguientes:

ASPECTOS GENERALES

- (i) La corrupción judicial en Centroamérica constituye un problema grave que debe ser abordado y combatido con decisión y energía. La existencia de corrupción en la judicatura erosiona el Estado de derecho, torna inefectivos los mecanismos democráticos y conspira contra el adecuado funcionamiento de la economía en los países de la región.
- (ii) La corrupción judicial destruye la independencia e imparcialidad de la judicatura. Cuando el Poder Judicial se encuentra aquejado de corrupción, no puede cumplir el rol esencial que la Constitución le asigna como poder del Estado encargado del control del poder político, la preservación del imperio de la ley y la tutela de los derechos de las personas.
- (iii) La falta de imparcialidad de la judicatura infringe uno de sus deberes esenciales y vincula al juzgador con los intereses de una de las partes o con el objeto del proceso o litigio. Por su parte, la falta de independencia judicial define un contexto institucional en el que la corrupción en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales encuentra terreno fértil.
- (iv) El mecanismo de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, en especial de la Corte Suprema, vincula al sistema de justicia con el sistema político. En la práctica, este mecanismo ha venido incidiendo sobre la independencia y la imparcialidad de los jueces, y, por lo tanto, impacta en la configuración de la corrupción judicial.
- (v) En Centroamérica prevalece históricamente un modelo «burocrático»¹ y «corporativo»² de Poder Judicial. Resulta imprescindible promover un modelo «democrático».
- (vi) Ese nuevo modelo «democrático» de Poder Judicial apunta a reducir la concentración de funciones y la influencia extra jurisdiccional de la Corte Suprema. Bajo el paradigma democrático, se procura separar las funciones jurisdiccionales de casación, que naturalmente corresponden a la Corte Suprema, de los roles directivos de gobierno y administración de la judicatura, ya que la concentración de potestades en la cúpula judicial va en desmedro de la independencia judicial interna

1 Por modelo burocrático se entiende un modelo de fuerte estructura jerárquica, carrera judicial basada en antigüedad y méritos, funciones gubernativas de la judicatura otorgadas a los poderes políticos (en especial el mecanismo de selección) y presunta apoliticidad y rol técnico en el ejercicio de la función jurisdiccional.

2 Modelo corporativo es aquel en el que se da un “autogobierno” de lo judicial.

y configura un entorno institucional de riesgo de corrupción. Este modelo exige también una redefinición del régimen disciplinario tradicional en la judicatura, que garantice adecuadamente la independencia individual de los jueces, y permita una lucha más eficiente contra la corrupción judicial. Para ello, una alternativa a considerar es la atribución del control disciplinario a un Consejo de la Judicatura, órgano externo pero de «gobierno autónomo» del Poder Judicial.

- (vii) Los cambios institucionales en el Poder Judicial, tales como el fortalecimiento de la independencia y el mejoramiento del régimen disciplinario, tienen que darse en el marco de un proceso integral de reforma judicial, cuya finalidad sea profundizar los rasgos democráticos en el aparato jurisdiccional.

Percepciones sobre corrupción

- (viii) Existe una percepción generalizada en la ciudadanía acerca de una extendida práctica de corrupción en todo el aparato estatal en Centroamérica. Muchas personas declaran haber sido víctimas de corrupción en el último año, y, de especial interés para el presente estudio, se registra, en particular, la incidencia de este mal en el ámbito de la judicatura. Jueces, inclusive magistrados de la Corte Suprema, reconocen haber sido objeto de intentos de soborno en proporciones alarmantes.
- (ix) En cuanto a las actitudes de la población hacia la corrupción, se observa tolerancia hacia formas de corrupción considerada leve o de bajo impacto. Grupos importantes de ciudadanos aceptan las prácticas corruptas a cambio de obtener otros beneficios o de no verse perjudicados en otras esferas. Si bien los individuos censuran los actos corruptos de mediana gravedad y graves, a la vez declaran convivir con prácticas de corrupción leve, a las que juzgan como mecanismos de compensación de las desigualdades sociales.

En tal sentido, la sociedad ha establecido, de hecho, una “escala” de actos corruptos, que distingue criterios para apreciar dichos actos (motivación, rango de la persona, impacto social de la conducta y cantidad de dinero involucrada) y fija un «umbral de tolerancia» que acepta como justificados comportamientos corruptos percibidos como de menor incidencia social.

Influencia política y corrupción judicial

- (x) Los informes nacionales coinciden en la relación entre el sistema de nombramiento judicial, en especial en lo relativo a la elección de los magistrados de la Corte Suprema, y la configuración de la problemática de la corrupción judicial en Centroamérica.
- (xi) Los nombramientos de jueces de las Cortes Supremas se realizan, en la mayoría de países centroamericanos, sobre la base de criterios políticos, antes que según méritos y calidades profesionales y técnicas de los candidatos. El favoritismo político y partidario se instaura, entonces, en los tribunales más altos de los países del área, con lo cual se crea un entorno institucional proclive a los actos de corrupción, que se aprecia en casos de gran impacto político.

- (xii) El informe comparativo muestra que el componente político, representado por el sistema de reclutamiento de miembros de la judicatura, en especial a nivel de la Corte Suprema es, en la mayoría de países centroamericanos, un elemento decisivo en la aparición y mantenimiento de prácticas corruptas en sede jurisdiccional.
- (xiii) Los poderes políticos en Centroamérica también afectan la independencia externa de los jueces y amenazan así su imparcialidad y probidad, mediante intentos de recortar sus atribuciones esenciales como órganos jurisdiccionales, ataques directos y acusaciones de corrupción que parecen estar motivados o ser parte de estrategias políticas de corto alcance.
- Ello ocurre, en particular, cuando se atribuye a los jueces debilidad o ineficiencia al aplicar medidas de endurecimiento represivo para combatir el aumento de la delincuencia común y la inseguridad ciudadana, puestas en vigor por el Legislativo o el Ejecutivo.
- (xiv) El sistema de reclutamiento de los jueces de inferior grado y del personal de apoyo judicial, al conceder un rol predominante y decisivo a la Corte Suprema, supone una amenaza sobre la «independencia interna» (la que cada juez tiene respecto de la estructura de la organización), de lo que fácilmente pueden derivarse prácticas corruptas en la judicatura.
- (xv) La introducción de los Consejos de la Judicatura en la región ha supuesto la adopción de un modelo más débil, en el que los Consejos aparecen únicamente como «órganos coadyuvantes» (según la expresión del PNUD), pues, en la mayoría de casos, de un modo u otro, la cúpula judicial mantiene el control sobre el nuevo organismo: nombra a sus integrantes, es jerárquicamente superior en lo funcional o selecciona directamente a los funcionarios judiciales. De ese modo, los Consejos de la Judicatura se ven impedidos de cumplir su finalidad esencial de asegurar la independencia judicial.
- (xvi) La situación de dependencia judicial, fruto del sistema de reclutamiento político, impacta directamente en la actuación desviada de algunos jueces en diversos procesos jurisdiccionales. Particular mención merecen algunos casos de presunta corrupción estatal de gran impacto.
- (xvii) El presente estudio muestra que importantes decisiones de los tribunales de justicia, en procesos instaurados por la presunta comisión de delitos de corrupción contra ex presidentes de la república y otros altos funcionarios de ciertos países de Centroamérica, podrían haber sido motivadas por la existencia de redes de clientelismo político en la judicatura.
- (xviii) El efecto pernicioso de la impunidad judicial por gran corrupción política es enorme. Al burlarse el principio de legalidad -que debe someter a todos al imperio de la ley, en particular a quienes ejercen funciones públicas, y al cohonestar ello la judicatura-, se mella la independencia e imparcialidad de los tribunales de justicia. Se erosiona así la confianza de la población en los tribunales y se impide la vigencia plena de un Estado constitucional y democrático de derecho.

- (xix) Ciertas características específicas de la politización de la judicatura en el ejercicio de sus potestades jurisdiccionales son especialmente preocupantes. En un país, el aparente control político sobre la Corte Suprema ha invalidado, en la práctica, la colaboración de las entidades bancarias y financieras con los órganos fiscalizadores del Estado, colaboración que constituye un mecanismo importante de prevención y sanción de la corrupción en general. En otro país, es motivo de especial preocupación que el control político del partido de gobierno parezca alcanzar a la Corte Suprema de Justicia y, por medio de ésta, al ente máximo electoral.
- (xx) Causa preocupación la constatación de que existen prácticas de corrupción judicial en procesos seguidos por narcotráfico. En estos casos, los órganos de las distintas agencias del sistema de justicia parecen actuar bajo concierto criminal, con el propósito de dotar de visos de legalidad a actos de corrupción judicial.

También existen otras redes de corrupción judicial que operan en casos comunes, siempre con ramificaciones hacia otras entidades públicas y a veces con vínculos ilegales con abogados individuales o bufetes.

Ineficiencia de la judicatura y corrupción judicial

- (xxi) Existe una amplia gama de otros actos de corrupción en sede judicial que van más allá de la corrupción por influencia política. En muchos casos se trata de supuestos de corrupción sistemática o estructural, de distinta intensidad o gravedad (muchas veces mediana o leve), vinculados a las dificultades que enfrentan los aparatos jurisdiccionales centroamericanos para cumplir con eficiencia sus funciones. Entre esas dificultades son de destacar: la mora judicial, el sistema aleatorio de distribución de causas, las diversas cuestiones relativas a la gestión o administración de los despachos judiciales y la práctica de la delegación de funciones en el personal de apoyo jurisdiccional. Los actos de corrupción ligados con la ineficiencia judicial, con frecuencia son tolerados por la población.
- (xxii) Entre la amplia gama de modalidades de corrupción judicial vinculadas a la ineficiencia del aparato jurisdiccional se encuentran: cobros indebidos por emitir órdenes de libertad o por variar la tipificación de los delitos o por no liberar a personas, cobros indebidos por acelerar trámites, extravío de expedientes, manipulación de notificaciones, alteración de documentos, enriquecimiento ilícito, embargos irregulares, cohechos, tráfico de influencias, etcétera.

Mecanismos de lucha contra la corrupción judicial

- (xxiii) Los Poderes Judiciales en Centroamérica combaten la corrupción existente en sus filas mediante dos mecanismos tradicionales: el régimen disciplinario para jueces y personal auxiliar, y las acciones de persecución del delito encomendadas al Ministerio Público. No se registra la existencia de programas especiales orientados a prevenir, sancionar y erradicar la corrupción judicial.

- (xxiv) El modelo de control disciplinario existente en los Poderes Judiciales de Centroamérica corresponde a un tipo de aparato jurisdiccional «burocrático»³ y vertical, caracterizado por la interferencia de los poderes políticos y por la severa limitación de la independencia interna de los jueces. Tal modelo de control disciplinario también reserva potestades excesivas a la cúpula judicial, que limitan de modo drástico la independencia interna de los jueces y crean condiciones favorables a la aparición y multiplicación de prácticas corruptas en la judicatura.
- (xxv) Debe ponerse de relieve, como aspecto positivo en el camino de consolidar judicaturas independientes e imparciales, que los nuevos marcos normativos, en especial las nuevas leyes de carrera judicial, contengan definiciones más precisas de las faltas disciplinarias y de las correlativas sanciones.

Inclusive, es posible observar en un país que la normativa procura ahora definir nuevos supuestos de infracciones que apuntan a combatir modalidades de corrupción judicial que registran los informes nacionales elaborados para la presente investigación, lo que es asimismo positivo. No obstante, se observa, igualmente, la subsistencia de ciertos supuestos de infracciones disciplinarias demasiado vagos o imprecisos, que pueden dar lugar a un ejercicio arbitrario de la potestad disciplinaria.

- (xxvi) El carácter «inquisitivo» de los procedimientos sancionadores complota contra la efectividad de tal control, en casos de corrupción judicial, para los que es exigible, más bien, un máximo de transparencia y posibilidad de vigilancia ciudadana.
- (xxvii) Otras deficiencias de los procedimientos disciplinarios están relacionadas con la ausencia de normas para protección especial de testigos; la excesiva brevedad de los plazos de prescripción de la acción y la falta de medios que favorezcan la probanza; la falta de especialización del personal y la alta rotación de los funcionarios encargados del control, con las consiguientes dificultades para asegurar su imparcialidad y para combatir un corporativismo malinterpretado.
- (xxviii) Las investigaciones de casos o denuncias que se hacen sin empeño y sin cuidado aparecen como una constante de trabajo en los órganos disciplinarios de varios países centroamericanos. En estos casos, la investigación de rutina consiste en tomar declaraciones de los directamente involucrados —denunciantes y denunciados, personal del juzgado— y en revisar los expedientes judiciales. De la manera en que se llevan a cabo las investigaciones, es virtualmente imposible acreditar la existencia de corrupción judicial, al menos en la generalidad de los casos.

En ciertas ocasiones, empero, los órganos encargados del control interno judicial muestran mayor iniciativa y celo en el cumplimiento de sus deberes, por ejemplo, al no limitarse a revisar el caso denunciado sino ampliar la investigación a los demás procesos judiciales desarrollados en el tribunal objeto de queja, lo que puede permitir detectar, eventualmente, «patrones» de comportamiento funcional irregular.

3 Ver *supra* nota 1.

- (xxix) La creación o el fortalecimiento del Ministerio Público pueden contribuir a mejorar el control de la corrupción judicial en Centroamérica, pero hasta ahora su funcionamiento en la práctica dista de ser el idóneo.
- (xxx) Entre los mecanismos con mayor potencial para mejorar los controles democráticos en la lucha contra la corrupción judicial se halla la investigación del enriquecimiento ilícito de jueces y personal auxiliar, en los casos en que puede presumirse desequilibrio patrimonial. Para ello debe hacerse seguimiento de las declaraciones de ingresos y patrimonio de los miembros de la judicatura, lo que debe ir acompañado del levantamiento del secreto bancario cuando ello sea pertinente.

Necesidad de prevención y transparencia

- (xxxi) Las medidas de naturaleza preventiva y educativa son necesarias y deben combinarse adecuadamente con las medidas de orden represivo. El presente estudio no reporta la existencia de esta clase de mecanismos o su puesta en práctica. Por el contrario, deja constancia de su inexistencia y necesidad.
- (xxxii) El incremento de la transparencia en toda la actividad judicial centroamericana puede ser una medicina sumamente eficaz frente a la corrupción judicial. Aunque la introducción de mecanismos orientados a transparentar los procesos no asegura la erradicación o el mejor control y la contención de la corrupción, estrategias específicas para reducir la opacidad de los procesos disciplinarios pueden contribuir a mejorar la eficacia sancionadora frente a casos de corrupción judicial. De ese modo, se puede evitar que casos flagrantes sean indebidamente desestimados o queden en situación de abandono debido a negligencia o falta de voluntad de los funcionarios.
- (xxxiii) Lo anterior también es aplicable a los mecanismos que permiten una mayor participación ciudadana. La participación ciudadana, al igual que la transparencia, si bien no es un antídoto infalible contra la corrupción, reduciría el espacio para que responsables claros de corrupción judicial permanezcan en la impunidad.
- (xxxiv) Los medios de comunicación pueden contribuir con el control de la corrupción judicial, al denunciar públicamente presuntos casos de corrupción judicial, y al informar sobre procesos judiciales de interés público. Esta contribución puede ser aún mayor cuando los medios desarrollan una cobertura sistemática del quehacer judicial, que aborde idealmente temas de transparencia judicial, reformas judiciales, controles disciplinarios, etc.

La labor de los medios debe ser facilitada por las autoridades judiciales, incrementando y mejorando los mecanismos de transparencia, y contribuyendo con la capacitación de los periodistas que cubren las fuentes judiciales.

INFORME COMPARATIVO REGIONAL⁴

Mejorar los controles democráticos para enfrentar la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá



SUMARIO: Introducción * **Corrupción judicial, imparcialidad, independencia** • Corrupción judicial • Imparcialidad judicial • Independencia judicial * **Modelos de judicatura, nombramientos, disciplina** • Modelos de judicatura y sistemas de nombramiento • Régimen disciplinario * **Percepciones sobre corrupción estatal y social** • Percepciones sobre corrupción estatal, incluida la corrupción judicial • Actitudes ciudadanas y tolerancia ante la corrupción • Percepciones de corrupción en los informes nacionales * **Modalidades de corrupción judicial: principales hallazgos de la investigación** • Corrupción política y corrupción judicial • Ineficiencia de la judicatura y corrupción judicial * **Mecanismos de lucha contra la corrupción judicial** • Régimen disciplinario y lucha contra la corrupción judicial • Rol del Ministerio Público en el combate a la corrupción judicial y otros mecanismos • Necesidad de prevención y transparencia

«Como las decisiones judiciales ayudan a determinar la distribución de la riqueza y del poder, los jueces pueden explotar su posición en beneficio personal».

—Susan Rose-Ackerman*

INTRODUCCIÓN

Combatir la corrupción en los aparatos judiciales es hoy un imperativo de ineludible cumplimiento. Desde que, en el transcurso de los dos últimos decenios, la corrupción emergiera como una cuestión de primer orden en la agenda pública regional (y aun mundial), se ha venido acentuando la conciencia sobre sus múltiples efectos perniciosos y sobre la necesidad de adoptar medidas para erradicarla.

4 El informe comparativo regional fue preparado por Abraham Siles Vallejos, profesor de derecho constitucional y consultor internacional.

* Rose-Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI de España, 2001, p. 208.

El rol reservado al sistema de justicia es, sin duda, crucial para ello. La detección, persecución y sanción de los delitos de corrupción corre a su cargo. Y, en este ámbito, una labor eficiente y oportuna del sistema de justicia contribuye, a la vez, a la afirmación del Estado de derecho, la efectividad de los mecanismos democráticos y el buen funcionamiento del mercado; por el contrario, una intervención defectuosa de las agencias encargadas de aplicar la ley socava la confianza de las personas en las instituciones, dificulta la gobernabilidad y distorsiona la economía.

Se comprende, entonces, la gravedad de la situación cuando el sistema de justicia se encuentra aquejado de corrupción. No sólo no puede cumplir su papel de contralor de las desviaciones corruptas en el ejercicio del poder, sino que él mismo se halla incurso en las prácticas que debe reprimir en los otros órganos del Estado.

El cuadro empeora si, entre las entidades que integran el sistema de justicia, es la judicatura la que se corrompe, debido al lugar eminente que ésta ocupa como poder del Estado al que se ha encomendado la resolución de conflictos y la determinación de derechos y obligaciones en el marco de la Constitución y la ley. Y tal cuadro es todavía más crítico y preocupante, si cabe, cuando los jueces incurren en prácticas corruptas en el marco de procesos judiciales encaminados a investigar y sancionar, precisamente, casos de corrupción, sobre todo si tales casos involucran a quienes ejercen gran poder político, económico o social.

Así, pues, la corrupción judicial no debe ser tolerada; antes bien, debe ser enfrentada de manera decidida y enérgica. El Estado constitucional y democrático de derecho, como modelo político, exige la separación y complementariedad de los poderes y la existencia de un sistema de pesos y contrapesos, de controles mutuos efectivos. Y la tarea de control del poder político, para la preservación del imperio de la ley y la tutela de los derechos fundamentales de las personas, corresponde a una autoridad jurisdiccional que ha de ser independiente e imparcial.

Pero la corrupción destruye la independencia e imparcialidad de la judicatura. Los jueces no pueden decidir los litigios al margen de injerencias indebidas, en aplicación justa de la ley, si se someten al tráfico de influencias o reciben sobornos. Los jueces tampoco pueden exigir la responsabilidad de la autoridad pública abusiva y corrupta, si ellos mismos incurren en corrupción o forman parte de una estructura de poder ilegal.

Pero, ¿cómo enfrentar el fenómeno, al parecer notablemente extendido, de la corrupción judicial? ¿Qué hacer, por ejemplo, ante sus todavía sólidas e intrincadas ramificaciones políticas? ¿De qué manera abordar sus diversas modalidades, que van desde la comisión de pequeñas irregularidades para permitir a las partes acceder a información reservada del proceso, hasta la exigencia o recepción de sobornos cuantiosos para dictar sentencias contrarias a derecho en casos de gran relevancia pública (corrupción de altos funcionarios del Estado y narcotráfico, por ejemplo)? ¿Cuáles son estas modalidades? Sobre todo, ¿qué las causa, cuáles son los factores que dan origen a la corrupción en el aparato jurisdiccional y qué naturaleza tienen tales factores (personal o estructural, episódica o permanente, leve o grave, moral o jurídica)?

Por otra parte, ¿qué mecanismos institucionales han sido diseñados para combatir la corrupción judicial? ¿Son eficaces? ¿Cuáles son sus virtudes y cuáles sus deficiencias? ¿Qué aciertos y dificultades de orden práctico se aprecian en su aplicación? ¿Qué medidas, inclusive de carácter

general (por ejemplo, las relativas a transparencia y acceso a la información), deben ser mejor aprovechadas, cuáles tienen mayor potencial? ¿Cuáles son las mejores prácticas en la materia? ¿Qué rol juegan en todo esto la sociedad civil y, de modo especial, los medios de comunicación? En fin, ¿qué lecciones podemos extraer de la experiencia centroamericana de combate a la corrupción judicial, observada en perspectiva comparativa regional?

Son éstas algunas de las principales preguntas que se ha planteado la investigación de la que da cuenta el presente informe. Su objeto, como se desprende de las enumeraciones precedentes, ha sido doble: de un lado, identificar prácticas de corrupción en sede jurisdiccional y, del otro, evaluar el funcionamiento de los mecanismos de control institucional. Ello, desde luego, sin perder de vista la dimensión esencial de las causas del problema y de sus posibles remedios.

En todos estos planos (modalidades y causas de corrupción judicial, operatividad y mejoramiento de controles) el estudio procura hacer una contribución. De cualquier modo, empero, conviene recalcar que se trata de un primer esfuerzo de acercamiento a un fenómeno que, de suyo, no sólo es complejo, sino además reticente y evasivo. De allí que el estudio haya sido definido como exploratorio, principalmente descriptivo y cualitativo.

Es decir, la investigación procura registrar y apuntar algunos aspectos esenciales de la problemática de la corrupción en los aparatos jurisdiccionales centroamericanos, tanto a nivel de diagnóstico como de propuesta, sin pretensión de exhaustividad. En tal sentido, la información y los datos que se ofrecen carecen de representatividad estadística, siendo su valor, más bien, el de señales indicadoras de una realidad cuyo estudio en profundidad aún está por hacerse. De manera análoga, las sugerencias de medidas de corrección a adoptar para volver más efectivo el combate contra las acciones corruptas en sede judicial, deberán todavía enfrentar la prueba de su realización práctica y concreta.

Este alcance limitado del estudio, sin embargo, no resta mérito a sus hallazgos, los cuales tienen un valor en sí mismos (en el plano cualitativo) y echan luces sobre diversas facetas del fenómeno de la corrupción en la judicatura, mostrando más de una vez tendencias actuales que comprenden a todos o a la mayoría de países de América Central y corroborando en ocasiones lo observado en investigaciones y análisis anteriores.

La realización del trabajo ha supuesto un esfuerzo compartido entre el equipo de investigación de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, por sus siglas en inglés) y un conjunto de consultores nacionales especialmente seleccionados para la ocasión. En la primera fase de la investigación, el equipo de DPLF, en diálogo con su Comité Consultivo, diseñó el estudio comparativo y los instrumentos básicos de recolección de la información y elaboración de los reportes. Para ello, sus integrantes efectuaron viajes de contacto y exploración a los distintos países comprendidos en la investigación, y llevaron a cabo una serie de entrevistas con autoridades, expertos y operadores del sistema de justicia, al tiempo que procuraban también allanar eventuales dificultades para el acceso a las fuentes de información oficiales.

En una segunda etapa, junto con definir de manera más precisa y detallada el marco de la investigación, así como sus instrumentos metodológicos, el equipo de DPLF seleccionó a los consultores nacionales y llevó a cabo, junto con éstos, un taller de coordinación con la finalidad de establecer bases conceptuales y pautas metodológicas comunes entre todos los encargados

de realizar los estudios en cada país. La reunión tuvo lugar en San Salvador, del 3 al 5 de julio del 2006.

Con las observaciones formuladas en el taller de San Salvador, el equipo de DPLF se concentró en elaborar el documento definitivo para la recolección de la información en cada país (véase la tercera parte de esta publicación). Luego de ello, se dio inicio a la tercera fase, de trabajo investigativo a nivel nacional, para lo que, en primer término, se realizó una prueba piloto de aplicación del instrumento, la misma que permitió hacer nuevos ajustes con base en consideraciones locales.

Tras completar el acopio de datos y efectuar el análisis, los consultores redactaron informes preliminares. Éstos, a su turno, fueron objeto de comentarios y sugerencias por parte de DPLF y, con ellos, los expertos nacionales elaboraron informes definitivos. Por último, con base en los hallazgos expuestos en los informes nacionales, se procede a redactar el informe comparativo regional.

De otro lado, en el terreno más operativo, debe resaltarse que, dadas las dificultades intrínsecas al objeto de estudio —la corrupción judicial, que como cualquier práctica de corrupción tiende a ocultarse, a sustraerse a controles y al escrutinio público—, las fuentes de información consultadas para la preparación de los informes nacionales son diversas. No sólo se ha estudiado la legislación vigente en cada país (incluyendo en primer lugar, desde luego, la Constitución), sino que además se ha hecho una revisión de expedientes disciplinarios abiertos por casos de corrupción de jueces y personal administrativo jurisdiccional (aproximadamente 30 en cada país).

Asimismo, se han sostenido entrevistas en profundidad con informantes calificados que, de una u otra manera, estaban vinculados a la actividad de los tribunales de justicia (también alrededor de 30, entre jueces, auxiliares jurisdiccionales, miembros del Ministerio Público, abogados litigantes, profesores de derecho y estudiantes, periodistas especializados, analistas políticos, entre otros). Igualmente, se han consultado sondeos y encuestas de opinión sobre la problemática de la corrupción general o judicial, a la vez que se ha efectuado una revisión sistemática del tratamiento dado a la materia por la prensa escrita entre los años 2002 y 2006 (el mismo lapso considerado para el estudio de expedientes disciplinarios).

La sumatoria y combinación de fuentes permite, pues, una mayor fiabilidad de los resultados, si bien éstos deben ser situados siempre, como antes se ha expuesto, en una dimensión cualitativa. Debe mencionarse que, como era de temer, en más de un país hubo dificultades para acceder a los expedientes (Guatemala, Nicaragua), no obstante lo cual, en términos generales, la investigación pudo obtener información suficiente y valiosa sobre procesos disciplinarios, la cual complementa la recogida de otras fuentes.

Por su parte, si bien algunos de los informantes calificados mostraron ciertas reticencias iniciales a declarar, las mismas, sin embargo, pudieron ser superadas en razón de la confidencialidad ofrecida y la seriedad y profesionalismo de las instituciones y personas involucradas en el presente estudio.

CORRUPCIÓN JUDICIAL, IMPARCIALIDAD, INDEPENDENCIA

Corrupción judicial

La noción de «corrupción judicial» es la que permite delimitar de modo preciso el objeto de estudio. Desde luego, hay que partir de reconocer que existe una intensa polémica doctrinal acerca de las dificultades para adoptar un concepto unívoco de «corrupción» en general, dificultades que son extensibles *mutatis mutandis* a la definición de «corrupción judicial» en particular.

Así, en el terreno de la corrupción en general, Joaquín González considera que «su conceptualización sigue siendo problemática», ya que aparece como «fenómeno proteico, de difícil aprehensión»⁵, en tanto Michael Johnston recuerda que «nadie ha logrado dar con una “definición concisa” y universalmente satisfactoria», pese a que «la búsqueda de definiciones ha sido desde hace mucho tiempo un rasgo de los debates conceptuales y políticos sobre la corrupción»⁶. Por su parte, Albert Calsamiglia ha puesto de relieve el relativismo del concepto (sus condicionamientos de tiempo, lugar y cultura) y, con un criterio útil para un estudio como el presente, ha destacado la importancia de construir «una teoría de la corrupción que pretenda resolver problemas prácticos»⁷.

Teniendo en cuenta el estado incierto de la cuestión teórica y la índole práctica de esta investigación, desde el inicio se optó por acoger una definición operativa de «corrupción judicial», de naturaleza más bien abierta y flexible, que permitiera incluir una gama amplia de conductas desviadas producidas en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que los textos constitucionales vigentes en Centroamérica reservan al Estado.

Para ello, una orientación básica vino proporcionada por la Convención Interamericana y por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CICC y CNUCC, respectivamente)⁸. Ambos tratados, vigentes en todos los países de la región (cuadros 1 y 2), ofrecen el estándar internacional en la materia y es de destacar que evitan dar una definición cerrada de corrupción.

5 González, Joaquín, *Corrupción y justicia democrática*, Madrid, Clamores, 2000, p. 30.

6 Johnston, Michael, *La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción*, en www.unesco.org/issj/rics149/johnston.htm.

7 Calsamiglia, Albert, *Corrupción y lealtad*, en *Cuestiones de lealtad*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 20.

8 La primera fue adoptada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, y entró en vigor el 6 de marzo de 1997, conforme a su artículo XXV, mientras la segunda fue adoptada en Mérida, México, el 31 de octubre de 2003, y está en vigencia desde el 14 de diciembre de 2005, conforme a su artículo 68.

Cuadro 1. Convención interamericana contra la corrupción: ratificaciones en Centroamérica

Países	Depósito de ratificación
Costa Rica	3 de junio de 1997
El Salvador	18 de marzo de 1999
Guatemala	3 de julio del 2001
Honduras	2 de junio de 1998
Nicaragua	6 de mayo de 1999
Panamá	8 de octubre de 1998

Fuente: www.oas.org/juridico.

Cuadro 2. Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción: ratificaciones en Centroamérica

Países	Depósito de ratificación
Costa Rica	21 de marzo del 2007
El Salvador	1° de julio del 2004
Guatemala	3 de noviembre del 2006
Honduras	23 de mayo del 2005
Nicaragua	15 de febrero del 2006
Panamá	23 de septiembre del 2005

Fuentes: ONU, documento CAC/COSP/ 2006.4 (30 de octubre del 2006) y www.unodc.org/unodc/en/crime_signatures_corruption.html.

No obstante carecer de una definición cerrada, la CICC establece, en su artículo VI, denominado «Actos de corrupción», un listado de comportamientos ilícitos suficientemente comprehensivo de las principales prácticas corruptas verificables en sede jurisdiccional:

«Artículo VI »Actos de corrupción

- »1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:
- »a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
 - »b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

- »c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
 - »d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
 - »e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.
- »2. La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella».

En particular, conviene realzar el numeral VI.1.c de la CICC, pues contiene una referencia normativa que es, al mismo tiempo, jurídicamente rigurosa y de gran alcance y flexibilidad. Así, en definitiva, para la CICC constituye un acto corrupto la realización, por un funcionario público, o por quien haga sus veces, de una conducta cualquiera, de acción u omisión, en ejercicio de sus funciones, con el propósito de obtener beneficios ilegales para sí o para un tercero.

Por lo demás, definiciones de corrupción con similar contenido son corrientemente empleadas por organismos oficiales y por académicos y analistas en la región. En tal sentido, por ejemplo, el *XI Informe sobre el Estado de la Nación*, publicado en Costa Rica, señala que «se entiende por corrupción toda actividad que se desvía de la función pública en busca de una ganancia privada»⁹.

También en los estudios sobre *Cultura política de la democracia*, realizados en Centroamérica por el Programa de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), de la Universidad de Vanderbilt (USA), se asume un concepto semejante, ya que se estipula que «por corrupción se entiende el uso de la autoridad o los recursos públicos para fines privados, propios o de terceros, mediante prácticas que están sancionadas en las leyes nacionales o los tratados internacionales que el país ha suscrito y ratificado»¹⁰.

En fin, las poblaciones de la región parecen tener la misma idea de corrupción, a tenor de lo reportado por el *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, según el cual grupos focales llevados a cabo en Costa Rica y Honduras permitieron observar que «en ambos países hubo coincidencia en definir la corrupción como un abuso de poder para obtener un beneficio propio»¹¹.

Siendo todo esto así, la definición operativa adoptada para la presente investigación identifica como «actos de corrupción judicial» a todos aquellos en los cuales la conducta de un juez o

9 Programa Estado de la Nación, *XI Informe sobre el Estado de la Nación*, San José, 2005, p. 301.

10 Vargas-Cullell, Jorge, Luis Rosero-Bixby y Mitchell A. Seligson, *Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006* [Informe LAPOP Costa Rica, 2006], San José, Centro Centroamericano de Población, 2006, p. 73 (nota 74).

11 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, San José, 2003, p. 324.

empleado judicial vulnera el principio de imparcialidad en un proceso jurisdiccional, con vistas a la obtención de un beneficio indebido e ilegal para sí mismo o un tercero (véase el instrumento de recolección de datos)¹².

Como se ha adelantado, no se trata de una estipulación dogmática ni definitiva, sino, más bien, de una herramienta para aproximarse al conocimiento de una realidad que tiende a ocultarse, a sustraerse al escrutinio público, algunos de cuyos matices y peculiaridades se espera aprehender. En tal sentido, el concepto propuesto procura ser suficientemente abarcador y adaptable a distintas situaciones.

De otro lado, es de notar que, en cuanto a entidades u organismos estatales, la definición y, por ende, el objeto de estudio, sólo comprende al Poder Judicial, no así a otras agencias que forman parte del sistema de justicia (tales como la Policía, el Ministerio Público o el sistema penitenciario)¹³, ya que sólo los órganos judiciales ejercen potestades jurisdiccionales en el marco de procesos litigiosos. En cuanto a las personas, sin embargo, la definición incluye tanto a los jueces (de cualquier nivel o jerarquía) como a sus auxiliares jurisdiccionales, dado que cualquiera de ellos puede incurrir, en el ejercicio de sus funciones oficiales, en una conducta que vulnera el deber de imparcialidad judicial con la finalidad de obtener una ventaja ilícita.

Imparcialidad judicial

La afectación de la imparcialidad de la judicatura es aquí entendida como infracción de uno de los deberes principales que ha de cumplir el juzgador cuando ejerce sus potestades de resolución de los conflictos concretos sometidos a su autoridad. En tal virtud, como indica Remotti Carbonell, los jueces deben carecer de intereses con relación a las partes y al objeto del caso, sin tener opinión preconstituida sobre el mismo, debiendo evaluarse el cumplimiento de estas exigencias tanto en el plano subjetivo (interno de los jueces) como objetivo¹⁴.

En cuanto a la dimensión objetiva, Montero Aroca señala que «la misma esencia de la jurisdicción supone que el titular de la potestad jurisdiccional no puede ser al mismo tiempo parte en el conflicto que se somete a su decisión», mientras la dimensión subjetiva implica que «su juicio ha de estar determinado sólo por el cumplimiento correcto de la función, es decir, por la actuación del derecho objetivo en el caso concreto, sin que circunstancia alguna ajena a esa función influya en el juicio», para lo que se requiere que la ley establezca las causales objetivas que pueden llevar a pensar, razonablemente, que el juez no es imparcial¹⁵.

En definitiva, entonces, desde un punto de vista objetivo, el juez es imparcial si no tiene vinculación alguna con las partes del conflicto que debe resolver ni con la materia del litigio

12 También el muy reciente *Informe global de corrupción*, dedicado en el 2007 a la problemática de la corrupción judicial, asume una definición similar: «Transparencia Internacional define la corrupción como “el abuso del poder confiado para beneficio propio”, mientras que, en el ámbito jurisdiccional, Transparencia Internacional indica que «la corrupción judicial incluye toda influencia inapropiada sobre la imparcialidad del proceso judicial ejercida por cualquier actor dentro del sistema de las cortes». Véase Transparency International, *Global corruption report 2007: corruption in judicial systems*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2007, p. xxii (traducción propia).

13 El *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá* asume de manera explícita esta diferencia entre lo que denomina «sistema de administración de justicia» y Poder Judicial. Véase PNUD, Cit., p. 286.

14 Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: estructura, funcionamiento y jurisprudencia*, Lima, Idemsa, 2004, p. 356.

15 Montero Aroca, Juan, *Introducción al Derecho Judicial peruano*, Lima, ENMARCE, 1999, pp. 109 y 110.

(como corrientemente se dice, «no se puede ser juez y parte» en una controversia). En cambio, desde un punto de vista subjetivo, un órgano jurisdiccional actúa con imparcialidad si su decisión se forma únicamente con base en el derecho objetivo cuya declaración y realización concreta le ha sido encomendada.

Esta dimensión subjetiva es inaprensible (es imposible ingresar al fuero interno del juzgador), de manera que hace falta que la ley fije determinadas circunstancias (causales) que, siendo objetivas, permitan presumir que el juez no es imparcial, por lo que puede ser recusado (parentesco o amistad con una de las partes, enemistad manifiesta, etcétera).

Los criterios generales anotados no sólo tienen arraigo doctrinal, sino que han sido acogidos también por la jurisprudencia de los tribunales internacionales de derechos humanos. En efecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en la sentencia dictada en el caso Piersack (1982), recalcó que la evaluación de si determinado órgano judicial es imparcial debe hacerse tanto desde una perspectiva objetiva como subjetiva, indicando que en virtud de la primera «debiera averiguarse si se ofrecen las garantías suficientes para excluir toda duda legítima», para lo que debe acudir tanto a un criterio orgánico como funcional; por su parte, la perspectiva subjetiva «consistiría en determinar lo que piensa un juez en su fuero interno en una circunstancia concreta»¹⁶.

Todavía más, el propio TEDH, en el fallo pronunciado en el caso De Cubber (1984), junto con reafirmar que la imparcialidad personal de un magistrado se presume a falta de prueba en contrario, entre otras consideraciones de interés, sostuvo que «en esta materia, incluso las apariencias pueden revestir importancia» e, invocando un viejo adagio inglés citado en el precedente que estableció en el caso Delcourt (1970), recordó que «*justice must not only be done; it must also be seen to be done*»¹⁷.

En tal sentido, el Tribunal estimó que debe recusarse todo juicio del que se pueda legítimamente temer una falta de imparcialidad y que ello «se deriva de la confianza que los tribunales de una sociedad democrática deben inspirar a los justiciables»¹⁸. Este último criterio también fue establecido por el TEDH en su fallo en el caso Campbell y Fell (1984)¹⁹.

Independencia judicial

Ahora bien, como es obvio, la imparcialidad está íntimamente vinculada a la independencia judicial. Y este vínculo es de gran trascendencia para el examen de la problemática de la corrupción en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ello es así en la medida en que, como afirman Andrés Ibáñez y Movilla Álvarez, la situación de independencia es, para el Poder Judicial, no sólo «su forma específica de ser soberano», sino además «presupuesto» de la imparcialidad de los jueces²⁰.

16 Puede consultarse la sentencia del caso Piersack en García de Enterría, Eduardo et al., *El sistema europeo de protección de los derechos humanos*, Madrid, Civitas, segunda edición, 1983, pp. 652-659.

17 Puede consultarse la sentencia del caso De Cubber en Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Jurisprudencia 1984-1987, Madrid, Cortes Generales, s.f., pp. 257-265.

18 Ídem.

19 Puede consultarse la sentencia del caso Campbell y Fell en Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Cit., pp. 140-172.

20 Andrés Ibáñez, Perfecto y Claudio Movilla Álvarez, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 29. De similar opinión es Margaret Popkin, para quien la independencia judicial debe ser entendida como «la precondition para la imparcialidad». Véase Popkin, Margaret, *Fortalecer la independencia judicial*, en Pásara, Luis *Lecciones aprendidas o por aprender?*, en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*, Lima, Consorcio Justicia Viva, 2004, p. 410.

Es decir, los tribunales de justicia no pueden ser imparciales si carecen de independencia. Si los jueces, como corporación o individualmente considerados, están sometidos políticamente al Ejecutivo o al Legislativo o si las estructuras organizativas de la institución los oprimen y sujetan a influencias indebidas de las cúpulas judiciales o de quienes se ubican en una instancia superior en lo funcional, esto es, si no existe independencia externa o independencia interna, tampoco puede haber imparcialidad judicial²¹.

¿Cómo podría haberla, si el juez habría de resolver el litigio con prescindencia de la ley constitucional y de las pruebas aportadas al caso, según los dictados arbitrarios de la autoridad política o de los jefes de la institución? Es claro, pues, que la situación de dependencia judicial define un contexto institucional en el que la corrupción en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales encuentra terreno fértil y abonado.

Es ésta, entonces, una cuestión preocupante, habida cuenta de la tradición latinoamericana, y también centroamericana, de sujeción de la judicatura a los poderes políticos en los distintos países. Así, Peña González, poniendo las cosas en perspectiva histórica, sostiene que las tres formas habituales de la justicia en América Latina son las de una justicia «subordinada», una justicia «marginada» y una justicia «en emergencia», frente a las cuales ha de perfilarse una nueva justicia «emergente»²².

En cuanto a la realidad actual, empero, en el informe *La democracia en América Latina*, el PNUD asevera que, pese a los logros en las reformas constitucionales orientadas a fortalecer la independencia y profesionalización del Poder Judicial, «el Poder Ejecutivo mantiene una interferencia importante en la Corte Suprema de varios países»²³. Y, a nivel regional, el *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá* señala que en casi toda el área los sistemas de administración de justicia cuentan con una «precaria base presupuestaria» y se hallan sujetos a «los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad», planteando con relación a esta materia, como su principal conclusión, que «en la práctica, la independencia judicial no está garantizada en todos los países de la región»²⁴.

Independencia y nombramiento judicial

Al respecto, y por lo que atañe al interés de la presente investigación, es de destacar el importante papel que tiene, en la configuración de una judicatura independiente y no sojuzgada, el sistema de nombramiento judicial, en especial en lo relativo a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Tal mecanismo de nombramiento, si impide un control político indebido por parte del Gobierno o del Poder Legislativo, contribuirá decisivamente a la garantía de una justicia independiente, imparcial y honesta.

21 Sobre la distinción entre independencia externa e interna, véase Andrés Ibáñez, Perfecto y Claudio Movilla Álvarez, Cit., pp. 117-124; Guarnieri, Carlo y Patricia Pederzoli, *Los jueces y la política*, Madrid, Taurus, 1999, p. 46 y ss.

22 Peña González, Carlos, Presentación, en Correa Sutil, Jorge (ed.), *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993, p. 8; Peña González, Carlos, América Latina: ¿una justicia emergente?, en Comisión Andina de Juristas, Boletín N° 41, Lima, junio de 1994, p. 9.

23 PNUD, *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004, p. 27.

24 PNUD, *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, San José, 2003, pp. 286 y 287.

Por el contrario, si el sistema de elección o designación de miembros de la Corte Suprema está interferido por criterios políticos (sumisión partidaria, cuotas por grupos políticos, clientelismo), quienes ocupen las más altas magistraturas judiciales deberán sus puestos y su eventual permanencia a las autoridades nominadoras, las cuales retienen así un enorme poder sobre los jueces. Ello, a no dudarlo, incidirá negativamente en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, creando un entorno favorable a la comisión de actos de corrupción.

De allí que los *Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura* estatuyan que «las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas» y que, especialmente, prescriban que «todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos» (principio 10)²⁵. Por lo demás, este mismo instrumento de las Naciones Unidas señala que «la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país», añadiendo que «todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura» (principio 1).

A nivel de la jurisprudencia internacional, el fallo emitido por el TEDH en el ya citado caso Campbell y Fell confirma que, para determinar si los órganos judiciales son independientes, debe tenerse en cuenta el modo de nombramiento de sus titulares, además de la duración de su mandato, la existencia de garantías contra las presiones exteriores y la apariencia de independencia (fundamento 78)²⁶.

Estos criterios han sido adoptados igualmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la sentencia expedida en el caso de la arbitraria destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional peruano. Es de mencionar que esta Corte considera, de modo explícito, que «uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces» y que «para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución»²⁷.

MODELOS DE JUDICATURA, NOMBRAMIENTOS, DISCIPLINA

Modelos de judicatura y sistemas de nombramiento

El mecanismo de nombramiento de los integrantes de la judicatura, en especial a nivel de su máxima instancia, la Corte Suprema, muestra entonces un nexo estructural entre el sistema de justicia y el sistema político²⁸. Y sus características concretas -debido a que inciden, de modo directo, sobre la independencia, e indirecto, sobre la imparcialidad de los jueces- tendrán un

25 Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

26 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Cit., p. 154.

27 Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 75 y 73.

28 Según Guarnieri y Pederzoli, en las organizaciones judiciales de Europa continental —que, como se sabe, son el modelo de justicia seguido en Centroamérica—, la intervención del Ejecutivo o del Legislativo en el reclutamiento de los jueces «supone tradicionalmente el punto más importante de conexión institucional entre la magistratura y el sistema político». Véase Guarnieri, Carlo y Patricia Pederzoli, Cit., pp. 50-51.

impacto determinante en la configuración práctica del fenómeno de la corrupción judicial, esto es, en su mayor o menor profundidad y dimensiones tanto como en sus modalidades específicas.

No sólo eso, a nivel de diseño institucional, los rasgos distintivos del régimen de selección judicial definen, en buena cuenta, el tipo de judicatura de un país. Desde luego, no es el único factor, quizá tampoco el más importante, sobre todo si tenemos en consideración la relevancia de contar con personas de gran calidad profesional y humana para brindar el servicio de justicia²⁹; pero es esencial y ocupa un lugar de privilegio entre los elementos estructurales que identifican al aparato jurisdiccional.

Por tal razón, a nivel doctrinario se han clasificado los sistemas judiciales en función del sistema de selección de sus miembros o atendiendo a la titularidad de las competencias gubernativas de la judicatura, entre las que se reconoce un rol fundamental a las relativas al reclutamiento de sus integrantes.

Así, García Belaunde plantea la existencia de tres modelos: el político, el corporativo y el institucional³⁰. En el primer modelo, el político, el gobierno del Judicial corresponde al Ejecutivo, quien «elige, asciende y sanciona a un magistrado». Este modelo es el vigente en Estados Unidos de América, donde opera con eficiencia, pero está desacreditado en América Latina desde hace décadas, ya que ha sido objeto de fuertes críticas precisamente por permitir la injerencia del Ejecutivo en la administración de justicia.

En el modelo corporativo, por contraste con el anterior, tenemos el «autogobierno» judicial, lo que también es blanco de cuestionamientos, aduciéndose un supuesto déficit de legitimidad democrática de los jueces y la ausencia de mecanismos de responsabilidad, por lo que se trata asimismo de un modelo «en retirada». Finalmente, el modelo institucional, tiene como entidad protagónica al Consejo de la Judicatura o Magistratura, órgano de composición plural y democrática, al que se encomiendan las tareas gubernativas y administrativas del Poder Judicial, entre ellas, la de intervenir en el reclutamiento de los jueces. Según García Belaunde, en América Latina éste es el modelo que tiene mayor predicamento.

Si bien estamos ante «modelos», esto es, ante construcciones teóricas ideales, por lo que en la realidad latinoamericana, y específicamente en la centroamericana, a menudo nos topamos con sistemas judiciales mixtos, que combinan elementos de uno u otro paradigma³¹, es claro que, históricamente, el modelo que ha prevalecido en la región ha sido el «político», en virtud del cual el Gobierno sometía a la judicatura. El «apoderamiento del Judicial por el Ejecutivo» del que habla Montero Aroca para el caso español anterior a su Constitución de 1978, favorecido o consagrado por la potestad del Ejecutivo de ocuparse del gobierno y administración del ente jurisdiccional³²,

29 Como recuerda Pásara, «la independencia es algo interior en el individuo» y las reglas institucionales «favorecen pero no crean independencia», siendo de resaltar además que, en opinión de este autor, «el problema central de los procesos de reforma [judicial] en curso no se halla en la falta de recursos financieros sino en la calidad de los recursos humanos». Véase Pásara, Luis, Cit., pp. 527 y 554.

30 García Belaunde, Domingo, *Gobierno y administración del Poder Judicial*, en *Ius et veritas* N° 14, año VIII, Lima, 1997, p. 22 y ss.

31 Héctor Fix-Zamudio, quien, asumiendo un punto de vista tradicional, propone una clasificación binaria de los modelos de gobierno y administración de la judicatura, uno de inspiración angloamericana y otro de inspiración europea continental, opina que Latinoamérica se caracteriza por poseer en gran medida sistemas mixtos, que «han experimentado ambas influencias». Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Órganos de dirección y administración del Poder Judicial*, en AA.VV., *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., BID, 1993, p. 41.

32 Montero Aroca, Juan, *Independencia y responsabilidad del juez*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 24 y 137.

es, en tal sentido, plenamente trasladable al caso de Latinoamérica y Centroamérica. Como señala el PNUD en su *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, «la selección de magistrados “afines” al Ejecutivo ha sido parte de la historia política de la región y uno de los tradicionales mecanismos de supeditación del Poder Judicial»³³.

El modelo corporativo, aunque en época reciente ha encontrado defensores en la propia magistratura latinoamericana, en especial en contextos de transición democrática que permiten mayores dosis de independencia judicial³⁴, es recusado por importantes razones de orden teórico. Así, Correa Sutil ha hecho notar la existencia de un triple riesgo derivado de aceptar el proclamado «autogobierno judicial», a saber, la autocomplacencia de los jueces —esto es, su ensimismamiento y distancia de la sociedad a la que deben servir, su resistencia a la crítica—, el descuido de sus funciones jurisdiccionales, que constituyen su razón de ser institucional, y la falta de legitimidad democrática de la judicatura (el denominado «argumento contramayoritario»)³⁵.

Por su parte, Luis Mosquera ha advertido que el principio del «autogobierno» supondría la gestión de intereses propios del Judicial, y no del interés general de la sociedad en la buena marcha de la justicia, lo que, por cierto, no es admisible³⁶. López Guerra añade que «el concepto de autogobierno supone dos corolarios: que los miembros del Consejo, en su totalidad o en su mayoría, sean jueces, y que esos miembros (o su mayoría) sean elegidos por los mismos jueces»³⁷, lo que, como se sabe, no siempre ocurre.

Pero quizá el argumento teórico más contundente es el que proporcionan Montero Aroca *et al.*, al diferenciar entre los conceptos de «autogobierno» y «gobierno autónomo». Y es que, a decir de estos autores, lo que la Constitución pretende no es establecer «un sistema de autogobierno en sentido estricto, en el que los jueces se gobernarán a sí mismos —el cual por otra parte no parece deseable—», sino «un sistema de gobierno autónomo, es decir, separado de los otros poderes y no condicionado por ellos —lo que sí es perfectamente defendible—»³⁸.

Se entiende entonces por qué, en el constitucionalismo contemporáneo de raigambre europeo continental, el gobierno judicial puede ser encomendado a un órgano como el Consejo de la Judicatura o Magistratura (el Consejo General, en el marco de la Constitución española), ya que, en rigor teórico, con ello no se lesiona la independencia del Poder Judicial; antes bien, se la garantiza, al apartar al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo del ámbito de lo jurisdiccional y al impedir que el corporativismo judicial, fomentado por la tesis del autogobierno, afecte la dimensión de la independencia interna³⁹.

33 PNUD, *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, Cit., p. 288.

34 Véase, en el caso peruano, Secretaría Técnica de la CERIAJUS, *Los problemas de la justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2004, p. 46.

35 Correa Sutil, Jorge, *Análisis panorámico de la situación y políticas judiciales en América Latina*, en Correa Sutil, Jorge (ed.), Cit., p. 28. Sobre el «argumento contramayoritario», véase Gargarella, Roberto, *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Barcelona, Ariel, 1996.

36 Mosquera, Luis, *La posición del Poder Judicial en la Constitución española de 1978*, en Predieri, Alberto y Eduardo García de Enterría (directores), *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 737-738.

37 López Guerra, Luis, *El Poder Judicial en el Estado constitucional*, Lima, Palestra, 2001, pp. 77-78.

38 Montero Aroca, Juan *et al.*, *Derecho jurisdiccional*, Barcelona, Bosch, segunda edición, 1991, T. I, p. 56.

39 Según Popkin, en América Latina, con la transferencia de ciertas funciones de gobierno judicial (nombramientos de jueces y personal judicial, ascensos y traslados, disciplina) de los poderes políticos a la judicatura —es decir, a la Corte Suprema y, en especial, a su presi-

En consecuencia, es posible asignar constitucionalmente al Consejo todas las tareas asociadas a la administración de la carrera judicial o el estatuto del juez (reclutamiento, ascenso y separación mediante proceso disciplinario), así como aquellas funciones vinculadas al establecimiento de la política judicial y el manejo de los asuntos administrativos.

Es más, el propósito fundamental buscado con la creación de los Consejos de la Judicatura, en sus diversas variantes, es asegurar de mejor manera la independencia judicial y contribuir a la democratización de los sistemas de justicia⁴⁰. Y es que, en la historia republicana de Latinoamérica, debido a la impronta del derecho europeo continental, el Poder Judicial ha sido organizado conforme a un modelo «burocrático», de fuerte estructura jerárquica, carrera judicial basada en antigüedad y méritos, funciones gubernativas de la judicatura otorgadas a los poderes políticos (en especial, el mecanismo de selección) y presunta apoliticidad y rol técnico en el ejercicio de la función jurisdiccional⁴¹.

Este modelo organizativo, empero, es el que ha permitido el tradicional control de los jueces por el Ejecutivo y el Legislativo en América Latina⁴². De allí que, por contraste, se proponga un modelo «democrático», donde se acentúan las relaciones del Judicial con el sistema político y con la sociedad civil, y en el que, si bien se mantiene la aspiración a una selección técnica de los jueces, se hace participar en ella a otros sectores del Estado y la sociedad mediante los Consejos de la Judicatura y se procura separar las funciones jurisdiccionales de casación, que naturalmente corresponden a la Corte Suprema, de los roles directivos de gobierno y administración de la judicatura, cuya concentración en la cúpula judicial va en desmedro de la independencia judicial interna⁴³.

No está demás, en fin, insistir en que no existe un único modelo óptimo, que pueda ser funcional en todos los casos, sea cual fuere la realidad que lo acoja. De otro lado, tampoco puede descartarse *a priori* ninguno de los modelos, ya que alguno pudiera operar bien en determinado país y, sin embargo, ser ineficiente o disfuncional en otro. Cada nación, atendiendo a sus necesidades y particularidades, debe encontrar el mejor diseño institucional tomando como referencia los diversos paradigmas o modelos teóricos. Lo que sí debe existir siempre es un sistema de pesos y contrapesos, que distribuya de modo adecuado el poder y que garantice la independencia de la judicatura.

dente—, lo que se consiguió en ocasiones fue «cambiar la fuente de las presiones sobre los jueces», ya que «en vez de padecer el peso de fuerzas externas, los jueces se encontraron con presiones de sus superiores para fallar en una forma determinada». Véase Popkin, Margaret, Cit., p. 410.

40 Como señala Popkin, «la introducción del modelo del consejo en América Latina fue acompañada por la promesa de que el establecimiento de esta institución sería el mecanismo idóneo para despolitizar el proceso de selección de jueces, garantizar la selección de jueces mejor calificados y aumentar así la independencia judicial». Véase Popkin, Margaret, Cit., p. 429. Véase una opinión similar en Sagüés, Néstor, «Variables y problemática del Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo latinoamericano», en AA.VV., *La Constitución de 1993: análisis y comentarios II*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995, p. 171.

41 Peña González, Carlos, *Sobre la carrera judicial y el sistema de nombramientos*, en Revista de la Academia de la Magistratura No 1, Lima, AMAG, enero de 1998, pp. 11-12.

42 Véase López Guerra, Luis, Cit., pp. 131-135.

43 Peña González, Carlos, *Sobre la carrera judicial y el sistema de nombramientos*, Cit., p. 13.

Régimen disciplinario

Es en el marco de este nuevo modelo democrático de organización de la judicatura, el cual apunta a reducir la influencia extra jurisdiccional de la Corte Suprema, que se explican también las propuestas de redefinir el régimen disciplinario tradicional en el Poder Judicial. Y es que las potestades disciplinarias han sido normalmente empleadas, en los países de derecho europeo continental —corriente a la que se adscribe Centroamérica—, como un mecanismo de control político sobre la actuación de los jueces, el mismo que ha venido implementado a través de la intervención última de la Corte Suprema⁴⁴.

Así, pues, también en el terreno de los procesos disciplinarios en la magistratura, es necesario transitar desde un modelo autoritario, signado por la interferencia y la politización, a un modelo democrático, que garantice en forma debida la independencia individual de los jueces, su posibilidad real de resolver sin presiones ni injerencias de órganos externos o de la jerarquía institucional.

Los cambios en el régimen disciplinario interno (tipificación, sanciones, órganos, procedimiento), o la atribución del control al Consejo de la Judicatura (órgano externo, pero de gobierno autónomo del Judicial), o una combinación de ambos, son las alternativas en juego con vistas a la obtención de un mejor mecanismo de disciplina judicial, equilibrado y garantista, que cumpla con sancionar las infracciones de los deberes de función (no a un supuesto «prestigio» o «decoro» institucional), en tutela de los derechos fundamentales de los usuarios del servicio judicial, sin afectación de la independencia de los jueces.

Es claro que la transferencia de esta importante función gubernativa judicial a los Consejos de la Judicatura es una opción de gran interés, debido a los rasgos de estas entidades que ya han sido señalados. Sin embargo, no debe perderse de vista que, como indica el PNUD en su informe *La democracia en América Latina*, el potencial de los Consejos de la Magistratura de «aumentar el profesionalismo e independencia» del Poder Judicial, si bien existe, aún no ha sido «plenamente demostrado»⁴⁵. Y, trasladando una reflexión de Popkin sobre el sistema de nombramiento hacia el ámbito del régimen disciplinario, podemos afirmar que, más importante que decidir quién está a cargo, es la definición de con base en qué criterios opera el mecanismo y con qué grado de transparencia⁴⁶.

En todo caso, para efectos de un control más eficiente de las prácticas corruptas al interior del Poder Judicial, esto último es lo verdaderamente trascendental (criterios adecuados y transparencia), ya que los condicionamientos culturales y la permanencia de actitudes y rutinas adquiridas bajo el modelo autoritario anterior suelen distorsionar y a menudo invalidar los intentos de reingeniería institucional mejor intencionados⁴⁷.

44 Andrés Ibáñez y Movilla Álvarez sostienen que «el instrumento disciplinario en la moderna magistratura de inspiración francesa, se ha dado en función de la jerarquía, con finalidades de “policía” y para garantizar el orden interno del aparato», dejando al juez «francamente indefenso y a merced de los centros de poder intracorporativos». Véase Andrés Ibáñez, Perfecto y Claudio Movilla Álvarez, Cit., p. 143.

45 PNUD, *La democracia en América Latina*, Cit., p. 93.

46 Popkin, Margaret, Cit., p. 432.

47 Al alertar acerca de la centralidad de la «dimensión cultural» para cualquier proceso de reforma judicial, Pásara ha notado que a veces se da una «prevalencia de valores y pautas culturales sobre las modificaciones legales», mientras Popkin, preocupada por «las reformas que no han logrado lo esperado», observa que en ocasiones «las nuevas instituciones reprodu[cen] la vieja politización». Véase Pásara, Luis, Cit., p. 530; Popkin, Margaret, Cit., p. 415.

De cualquier modo, es también evidente que las modificaciones en el régimen disciplinario judicial —como, en realidad, cualquier cambio de trascendencia en la judicatura—, para adquirir pleno sentido y desplegar todas sus posibilidades transformadoras, tienen que darse en el marco de un conjunto integral de reformas⁴⁸. Así, Eduardo Dargent ha puesto de relieve que «el combate a la corrupción judicial no debe limitarse a las medidas de control y prevención», sino que se requiere además un proceso de «reforma judicial» auténtico, con un «enfoque amplio y compre[he]nsivo», inspirado en la finalidad de hacer más democrático el aparato jurisdiccional⁴⁹.

Lo que se desea subrayar es, en definitiva, que los cambios en el sistema de control disciplinario sólo lograrán plenamente su propósito de reducir y erradicar la corrupción judicial, si van acompañados de una serie de otras medidas de reforma en el sistema de justicia, si bien tales cambios en el régimen disciplinario tienen un valor en sí mismos y son esenciales dentro de cualquier proceso de reforma judicial.

PERCEPCIONES SOBRE CORRUPCIÓN ESTATAL Y SOCIAL

En materia de sistemas de justicia y corrupción, la realidad centroamericana de hoy muestra, ciertamente, una situación compleja. De un lado, es innegable la existencia de determinados avances en el marco de los procesos de transición y consolidación democrática: durante los dos últimos decenios, a lo largo de la región, son de apreciar reformas constitucionales, leyes de carrera judicial, creación o fortalecimiento del Ministerio Público y del *Ombudsman*, institución de la jurisdicción constitucional (dentro de la judicatura ordinaria en todos los países, salvo en el caso de Guatemala), renovación de los códigos penal y procesal penal (sistema acusatorio), formación de comisiones de reforma judicial, introducción paulatina (y atenuada) del modelo de los Consejos de la Judicatura, impulso a la adopción de leyes de acceso a la información y transparencia (incluyendo, en ciertos casos, la figura del hábeas data), ratificación de convenciones internacionales contra la corrupción, entre otros cambios normativos e institucionales de importancia.

De otro lado, empero, distintos males y deficiencias siguen afectando el buen gobierno y la institucionalidad en Centroamérica, siendo particularmente delicada aún la situación de los aparatos judiciales (junto a otros sectores, desde luego). Y es que, como indica el PNUD en su *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, la democratización política no ha sido hasta ahora acompañada por «progresos igualmente significativos en la creación de Estados democráticos de derecho»⁵⁰. En ello tiene gravitación especial el que, en todos los sistemas judiciales del área, persistan los problemas de falta de independencia de los jueces, ineficiencia en la prestación del servicio de justicia e insuficiente acceso de la población, los

48 Edgardo Buscaglia ha propuesto el concepto de «reformas judiciales exhaustivas», las cuales abarcan a todas las jerarquías del sistema judicial y comprenden las siguientes áreas: administración de la justicia, independencia judicial, mecanismos alternativos de resolución de disputas, educación legal y acceso a la justicia. Véase Buscaglia, Edgardo, *Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina*, en Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo (eds.), *La economía política de la reforma judicial*, New York, BID, 1997, pp. 33-34.

49 Dargent, Eduardo, *Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2003, pp. 39 y 38.

50 PNUD, *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, Cit., p. 285.

mismos que los expertos definen como los temas fundamentales de la reforma de los sistemas de justicia latinoamericanos en la hora actual⁵¹.

Entre las consecuencias de tal estado de cosas se cuenta, en lugar de relieve, la subsistencia del fenómeno de la corrupción en la judicatura, el cual además se extiende a toda la estructura del poder público y tiene fuerte arraigo en la sociedad en las seis naciones centroamericanas, lo que no puede ser dejado de lado en el análisis. Es decir, la corrupción es una de las principales manifestaciones de la crisis de la administración de justicia y está estrechamente asociada al fenómeno, más vasto y complejo, de la corrupción en el Estado y la sociedad.

Percepciones sobre corrupción estatal, incluida la corrupción judicial

Ahora bien, para aproximarse a la problemática de la corrupción en toda su amplitud y complejidad, y luego centrarse en la que aqueja específicamente a la judicatura, hace falta detenerse un momento en sus ramificaciones en el aparato del Estado y en los diferentes sectores de la sociedad. Sobre el primer aspecto, uno de los recientes estudios sobre *Cultura política de la democracia* realizado por el Programa de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), de la Universidad de Vanderbilt (USA), registra promedios elevados de percepción ciudadana sobre la generalización de la corrupción entre los funcionarios públicos en Centroamérica: desde 69,0 en El Salvador hasta 83,5 en Nicaragua, en una escala que va de 0 a 100 (cuadro 3)⁵². Como puede verse, entonces, en todas las naciones de la región, la ciudadanía estima que las prácticas corruptas son moneda corriente y se hallan tremendamente difundidas en la esfera pública.

Cuadro 3. Percepción sobre la generalización de la corrupción en los funcionarios públicos: Centroamérica, 2006

(escala 0-100)

Países	Promedio de percepción
Costa Rica	77,0
El Salvador	69,0
Guatemala	81,2
Honduras	79,5
Nicaragua	83,5
Panamá	73,7

Fuente: Informe LAPOP Costa Rica, 2006: 76. Elaboración propia.

51 Véase Pásara, Luis, Cit., p. 519. Véase también Jiménez Mayor, Juan *et al.*, *La justicia en Nicaragua: diagnóstico del sistema de justicia*, Managua, 2006, p. 34.

52 Vargas-Cullell, Jorge, Luis Rosero-Bixby y Mitchell A. Seligson, Cit., p. 76. El estudio de Costa Rica se basa en los resultados de una encuesta nacional sobre valores, actitudes y opiniones, realizada en junio de 2006, mediante la cual se entrevistó a 1.500 personas; el cuestionario aplicado tiene un tronco común, compartido con el conjunto de países comprendidos en el estudio regional, así como temas específicos planteados para el caso costarricense; el tamaño y diseño de la investigación es también semejante a los de otras investigaciones llevadas a cabo anteriormente en Costa Rica o en otros países, lo que facilita las comparaciones. Véase Vargas-Cullell, Jorge, Luis Rosero-Bixby y Mitchell A. Seligson, Cit., p. xviii.

Pero no sólo ello. El mismo estudio consigna información sobre el porcentaje de la población que manifiesta haber sido víctima de corrupción al menos una vez durante el último año en Centroamérica, con resultados significativos que fluctúan entre 11,3% en el caso de Panamá y 19,3% en el caso de Costa Rica (cuadro 4)⁵³. Es de destacar que, con relación a la incidencia de la corrupción reportada en Latinoamérica, Chile tiene la proporción promedio más baja, con 9,4%, mientras Haití tiene la más alta, con 50,1%⁵⁴, lo que da una mejor idea de la situación centroamericana, la cual, distando de la peor, es sin embargo preocupante.

Cuadro 4. Porcentaje de la población víctima de corrupción al menos una vez el último año: Centroamérica, 2006

Países	Proporción promedio
Costa Rica	19,3
El Salvador	13,4
Guatemala	18,0
Honduras	16,1
Nicaragua	18,0
Panamá	11,3

Fuente: Informe LAPOP Costa Rica, 2006: 84. Elaboración propia.

La información disponible permite apreciar también la incidencia de la corrupción en ciertos sectores estatales, entre ellos la judicatura, en los distintos países de la región. Es de resaltar que, aunque en menor nivel que lo observado en los servicios educativos y en los gobiernos locales, las víctimas de prácticas corruptas en los tribunales llegan a porcentajes dignos de ser tenidos en cuenta, en particular si se considera que hay un empeoramiento de la situación registrada entre los años 1998-2002 y el año 2006; especial alarma causan las cifras obtenidas en el caso de Nicaragua, pues el porcentaje de víctimas de corrupción en los tribunales es 15,5% en los años 1998-2002, pasando a 22,9% en el año 2006, en que se preguntó específicamente por la incidencia de sobornos en los juzgados (cuadros 5 y 6).

Cuadro 5. Víctimas de corrupción por tipo de servicios, según países 1998-2002 (porcentajes)

Países	Sistema educativo	Gobierno local	Tribunales
Costa Rica	8,6	5,6	2,7
El Salvador	7,3	5,3	4,0
Guatemala	8,7	8,2	5,0
Honduras	11,3	10,2	6,6
Nicaragua	9,5	12,9	15,5
Panamá	6,7	9,3	6,5

Fuente: XI Informe sobre el Estado de la Nación, 2005: 320. Elaboración propia.

53 *Ibidem.*, p. 84.

54 *Ídem.*

Cuadro 6. Soborno en los juzgados, según países 2006 (porcentajes)

Países	Proporción
Costa Rica	3,0
Guatemala	6,3
Nicaragua	22,9
Panamá	14,1

Fuente: Informe LAPOP Panamá, 2006: 85. Elaboración propia.

Estos últimos datos sobre incidencia de la corrupción en la judicatura se hallan en consonancia con los obtenidos por un estudio llevado a cabo por la Universidad de Salamanca (España) entre jueces de distinto grado jerárquico, incluyendo magistrados de la Corte Suprema, de los seis países de Centroamérica, entre los años 2002 y 2004. En efecto, los jueces entrevistados por la Universidad de Salamanca reportan haber sufrido «intento de soborno» en porcentajes bastante elevados, ocupando el primer lugar nuevamente Nicaragua, con una proporción de 54,5% (cuadro 7)⁵⁵. Como se ve, en todos los países, un grupo importante de miembros de la judicatura manifiesta haber sido objeto de tentativas de corrupción mediante el ofrecimiento de sobornos.

Cuadro 7. Intento de soborno a los jueces durante el ejercicio del cargo: Centroamérica

Países	%
Costa Rica	19,2
El Salvador	37,7
Guatemala	42,9
Honduras	41,2
Nicaragua	54,5
Panamá	43,6

Fuente: Universidad de Salamanca, 2004: 62. Elaboración propia.

Actitudes ciudadanas y tolerancia ante la corrupción

En lo que se refiere a las actitudes de la ciudadanía, aspecto de notable interés, indagaciones más precisas muestran la existencia de tolerancia hacia actos corruptos en la gestión pública. Así, el ya citado estudio sobre *Cultura política de la democracia*, realizado en Costa Rica por el Programa de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), de la Universidad de Vanderbilt (USA), preguntó a sus entrevistados acerca de sus actitudes ante diversos actos de corrupción, obteniendo los resultados que se expone en el cuadro 8.

⁵⁵ Universidad de Salamanca, *La justicia vista por los jueces: diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos*, Salamanca (España), Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación – AECI – Universidad de Salamanca, 2004. La ficha técnica de la investigación señala que fueron entrevistados magistrados de las Cortes Supremas de Justicia y miembros de los tribunales de primera y segunda instancia de la rama penal de los seis países de Centroamérica, conforme a un muestreo aleatorio, habiéndose aplicado el cuestionario entre octubre del 2002 y mayo del 2004. Véase Universidad de Salamanca, Cit., p. 151.

**Cuadro 8. Actitudes ante situaciones de corrupción
Costa Rica, 2006 (porcentajes)**

Temas investigados y respuestas	En contra	A favor
Diputado acepta mordida		
Corrupto y debe ser castigado	95	
No corrupto (se justifica / NS-NR)		5
Madre paga coima		
Corrupta y debe ser castigada	47	
No corrupta (se justifica / NS-NR)		53
Político palanquea empleo de cuñado		
Corrupto y debe ser castigado	95	
No corrupto (se justifica / NS-NR)		5
Justificación de pagar mordidas		
No	74	
Si y NS/NR		26
Pagar mordidas para recibir buenos servicios públicos		
No	71	
Si y NS/NR		29

Fuente: Informe LAPOP Costa Rica, 2006: 78.

Como se puede apreciar, la gran mayoría de personas (74%) son adversas a los actos de corrupción en el ámbito de la gestión pública, pero la intensidad del rechazo decrece en función de las situaciones concretas de corrupción. En tal sentido, existe condescendencia con la madre que, teniendo varios hijos, hace un pago ilegal de poca monta (2.500 colones) a un empleado público para obtener una constancia de nacimiento de uno de sus hijos, sin perder tiempo esperando: más de la mitad de los entrevistados (53%) considera que no se trata de un acto de corrupción o que tal acto está justificado. En cambio, la actitud es fuertemente crítica frente al diputado que acepta un soborno de diez mil dólares de una empresa, así como frente al político importante que le consigue un empleo estatal a su cuñado (95% de respuestas adversas en ambos casos), supuestos en los que es obvia la mayor trascendencia pública de la conducta desviada.

De allí que pueda afirmarse, junto con los autores del estudio, que «existe un umbral de tolerancia mayor para los actos de corrupción leve y menor para actos de corrupción graves, en el sentido de ocasionar daños al colectivo»⁵⁶. De allí también que, agrupadas las preguntas sobre tolerancia con la corrupción en un «índice de conteo simple», se observe que «el principal hallazgo es que las personas inflexibles con los actos concretos de corrupción en la gestión pública [en todos los casos dicen que los actores son corruptos o no se justifica la mordida] son una minoría: poco más que una de cada cuatro personas (27%)», mientras «el resto expresa al menos algún grado de aquiescencia al acto corrupto ante la situación concreta»⁵⁷.

⁵⁶ Vargas-Cullell, Jorge, Luis Rosero-Bixby y Mitchell A. Seligson, Cit., p. 77.

⁵⁷ Ibidem., p. 78.

De manera parecida, ante el planteamiento del «dilema del político corrupto», en el que el rechazo a la corrupción supone aceptar sufrir determinados costos, la población aparece radicalmente dividida entre quienes consideran que por motivos de corrupción debe paralizarse la construcción de un hospital (49%) y quienes opinan que no (51%). Es más, preguntadas las personas si prefieren a un presidente honesto pero incapaz o a un presidente capaz pero deshonesto, y si prefieren a un presidente deshonesto pero con buenas ideas o a un presidente honesto pero con malas ideas, los principales hallazgos son los siguientes: 45% de los encuestados eligen la honestidad como la principal virtud de un político frente a la capacidad o las ideas, siendo el grupo más numeroso, pero no la mayor parte de la ciudadanía; muchos no supieron o no quisieron responder a las preguntas; hay un grupo minoritario pero importante de personas (15%) que prefiere de manera abierta a políticos deshonestos, siempre que sean capaces o sus ideas sean «buenas»⁵⁸.

Corroborando estos resultados, el informe del PNUD *La democracia en América Latina* registra que, en Centroamérica y México, con base en una encuesta aplicada a 7.424 personas, el 47,5% de los entrevistados estuvieron muy de acuerdo o de acuerdo con que «se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción en el gobierno siempre que se solucionen los problemas del país», en tanto el resultado para toda América Latina, con base en una encuesta aplicada a 18.013 individuos, arroja que el 41,9% están muy de acuerdo o de acuerdo con la mencionada frase⁵⁹.

En fin, conforme a lo reportado por el *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, grupos focales realizados en Costa Rica y Honduras arrojaron como el «hallazgo más importante» el que, en la totalidad de dichos grupos focales, «las personas distinguieron escalas de corrupción y expresaron niveles de tolerancia muy distintos según la gravedad del acto»⁶⁰. De este modo, la indagación cualitativa permitió ahondar el conocimiento sobre la corrupción en tres aspectos cruciales, a saber, los niveles de corrupción identificados, los criterios para establecer grados de corrupción y el umbral de tolerancia.

Acerca del primer aspecto, el relativo a los niveles de corrupción, los participantes distinguieron dos o tres niveles: bajo y alto, de un lado, y leves, intermedios y graves, del otro. En cuanto al segundo aspecto, el referido a los criterios, éstos son diversos y pueden aparecer combinados: la motivación del acto (altruista o egoísta), el rango o categoría de la persona involucrada (a mayor jerarquía o responsabilidad social, mayor gravedad del acto corrupto), el número de gente afectada y la cantidad de dinero implicada. Por último, en lo atinente al umbral de tolerancia, hay aquiescencia con los actos corruptos leves o de baja intensidad, con los cuales la población convive o que considera casi como mecanismos de «justicia» o que equilibran la inequidad (reducción de desigualdades sociales), pero se censura la corrupción intermedia o grave⁶¹.

En definitiva, entonces, a tenor de los datos expuestos, podemos concluir que existe una percepción generalizada en la ciudadanía acerca de una extendida práctica de corrupción en todo el aparato estatal en Centroamérica. Adicionalmente, muchas personas declaran haber

58 *Ibidem.*, p. 80.

59 PNUD, *La democracia en América Latina*, Cit., p. 101 (tabla 20).

60 PNUD, Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Cit., p. 324.

61 *Ibidem.*, pp. 324-325.

sido víctimas de corrupción en el último año, y, en lo que interesa al presente estudio, se registra en particular la incidencia de este mal en el ámbito de la judicatura, lo que parece que tiende a empeorar con el transcurso del tiempo (sobornos en juzgados). Es más, los propios jueces, inclusive los magistrados de la Corte Suprema, reconocen haber sido objeto de intentos de soborno en proporciones alarmantes.

Por otro lado, en cuanto a las actitudes de la población hacia la corrupción, si bien de primera impresión éstas son de rechazo general, cuando se indaga con mayor precisión, se observa en las personas tolerancia hacia formas de corrupción reputadas leves o de bajo impacto. No sólo ello, sino que grupos importantes de ciudadanos aceptan la comisión de prácticas corruptas a cambio de obtener otros beneficios o de no verse perjudicados en otras esferas. Por último, si bien los individuos censuran los actos corruptos de mediana gravedad y graves, a la vez declaran convivir con prácticas de corrupción leve, a las que juzgan como mecanismos de compensación de las desigualdades sociales, existiendo de hecho en la sociedad una escala de actos corruptos, la misma que permite distinguir criterios para apreciar dichos actos (motivación, rango de la persona, impacto social de la conducta y cantidad de dinero involucrada) y fijar un umbral de tolerancia que acepta como justificados comportamientos corruptos de menor incidencia social.

Percepciones de corrupción en los informes nacionales

Así, pues, no es de sorprender que los informes nacionales elaborados en el marco de la presente investigación apunten en el mismo sentido anotado. En primer término, en todos los países, con excepción de Costa Rica, se reporta una aguda percepción de corrupción extendida en el Estado en general y en el Poder Judicial en especial.

A manera de ejemplo, cabe citar los casos de Guatemala y Honduras. Respecto de Guatemala, Carol Zardetto da cuenta de un reciente estudio del Banco Mundial, el cual indica que, en dicho país, el fenómeno de la corrupción es «bien conocido» por personas de todos los sectores, quienes «admiten abiertamente que viven en una sociedad presidida por la corrupción en todos los niveles»; además, el 85% de los encuestados opina que el sistema de justicia es sobornado y uno de cada cuatro manifiesta tener conocimiento directo de un caso de este tipo, mientras el 70% de los declarantes estima que el sistema de justicia es manipulado por el Gobierno, grupos económicos y poderes paralelos.

Sobre la situación en Honduras, Rigoberto Ochoa también comenta una investigación del Banco Mundial, en la que se señala que la corrupción y el imperio de la ley son los «retos principales» que enfrenta el país, siendo de notar que la mitad de los encuestados «reporta una alta frecuencia de sobornos en el Poder Judicial», mientras más del 80% de los usuarios entrevistados asevera que pagar sobornos es «una precondition para un proceso judicial rápido».

En cuanto a la percepción de corrupción, sin embargo, el informe nacional de Costa Rica registra un estado de cosas distinto al corriente en la región. Si bien Paul Rueda comprueba, con abundante información empírica, el declive de la confianza en la justicia a lo largo de casi veinte años, y si bien advierte asimismo acerca de la importancia que, para la futura valoración

ciudadana del sistema judicial, tiene la actuación de los tribunales frente a los escándalos de corrupción política ocurridos en el país desde el año 2004⁶², al mismo tiempo recalca que, en su país, «el Poder Judicial no es percibido como un ente sometido a una corrupción de tipo sistémico y, por el contrario, se le asigna un relevante papel en la lucha activa contra la corrupción». Ello, empero, añade este autor, no significa que no existan problemas de corrupción en la judicatura, aunque presumiblemente son de menor dimensión.

De otro lado, el informe sobre la situación en El Salvador se ocupa de la cuestión de la tolerancia de los ciudadanos hacia la corrupción judicial, que, como quedó dicho en términos generales párrafos atrás, es asunto de gran interés, ya que permite entender, siquiera en parte, la frecuencia con que, según todos los indicios, se producen actos corruptos, esta vez en la judicatura.

Así, Henry Campos, además de llamar la atención acerca de las conexiones entre corrupción judicial y corrupción política y económica (este autor considera que los actos desviados en sede jurisdiccional son «herencia» de aquellos otros que se producen en la esfera de la política y en el ámbito de la economía), consigna que para los salvadoreños se trata de «comportamientos acostumbrados que, aunque son mal vistos, son aceptados como necesarios o justificados». Y, en otro pasaje, anota que los ciudadanos de este país perciben que «no existe otra forma [de] que los casos se resuelvan, sino es a partir de favores entre los allegados dentro de la misma instancia judicial».

De este modo, en el caso del informe de El Salvador, aparece claramente el problema de la aquiescencia de las personas ante actos de corrupción en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, así como también emerge la concepción de que las prácticas corruptas son inevitables («no hay otra manera de resolver los casos») o están justificadas (al parecer, con vistas a la obtención de objetivos individuales, antes que colectivos o de bien común). Lamentablemente, no hay información específica respecto de qué tipo de actos judiciales desviados con el propósito de lograr una ganancia ilícita son los tolerados, siendo de temer que la tolerancia pudiera alcanzar a casos de corrupción de gran envergadura o alto impacto. Investigaciones posteriores podrán aclarar este punto y permitirán profundizar en el análisis.

MODALIDADES DE CORRUPCIÓN JUDICIAL: PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

Corrupción política y corrupción judicial

1. Nombramiento de integrantes de la Corte Suprema

Pero donde los informes nacionales muestran mayor variedad y riqueza es, quizá, en el registro y descripción de las modalidades de corrupción judicial. Lo primero que debe destacarse aquí es la coincidencia entre los consultores de DPLF acerca de la centralidad del sistema de nombramiento judicial, en especial en lo relativo a la elección de los magistrados de la Corte

⁶² Véase, sobre este punto, Programa Estado de la Nación, Cit., pp. 301-322; véase también Vargas-Cullell, Jorge, Luis Rosero-Bixby y Mitchell A. Seligson, Cit., pp. 9-13.

Suprema, para la configuración de la problemática de la corrupción judicial en Centroamérica. Los avances registrados en el terreno de las reformas constitucionales y legales para fortalecer la independencia de la judicatura e introducir criterios técnicos y de mérito en la selección de sus miembros, lo mismo que para incorporar mecanismos de participación ciudadana y transparencia en el proceso de designación, aparecen todavía como insuficientes, manteniéndose en gran medida la situación de precariedad judicial y sumisión heredada del período en que el autoritarismo prevalecía en la región.

Los informes nacionales elaborados para la presente investigación reportan que un factor clave para este estado de cosas es la retención de la potestad de nombramiento de los integrantes de la Corte Suprema en los órganos políticos de todos los países del área (cuadro 9). Así, en las seis naciones centroamericanas es el Congreso de la República o la Asamblea Nacional quien designa en definitiva a los magistrados supremos, observándose que en dos países el Ejecutivo tiene formalmente reservado un importante rol, de proposición en el caso de Nicaragua y de nombramiento en el caso de Panamá (sujeto, sin embargo, a «ratificación» del Parlamento).

De otro lado, el Consejo de la Judicatura instituido en El Salvador sólo tiene facultades de nominación, pero no de decisión final, lo que también ocurre con la Comisión de Postulación en Guatemala y con la Junta Nominadora en Honduras. En consecuencia, estos tres órganos, que cuentan con una composición plural y amplia participación ciudadana, y que contribuyen asimismo a dotar de mayor transparencia al reclutamiento de magistrados supremos, carecen de potestades plenas y cumplen una función importante pero limitada.

Cuadro 9. Sistema de elección de magistrados de Cortes Supremas: Centroamérica

País	Período	Nominación	Designación
Costa Rica	8 años, reelección		Asamblea Legislativa
El Salvador	9 años, escalonados	Consejo de la Judicatura*	Congreso, mayoría de dos tercios
Guatemala	5 años	Comisión de Postulación**	Congreso
Honduras	7 años	Junta Nominadora	Congreso, mayoría de dos tercios
Nicaragua	5 años	Presidente y Asamblea Nacional***	Asamblea Nacional, mayoría de 60%
Panamá	10 años, escalonados	Consejo de Gabinete nombra	Congreso ratifica, mayoría absoluta

Fuente: Popkin, 2004: 446-447.

* La mitad del listado proviene de elecciones de las asociaciones de abogados.

** Prepara una lista de 26 candidatos.

*** Proponen temas tras consultar con la sociedad civil.

No sorprende entonces que, en el caso hondureño, Rigoberto Ochoa señale que, pese a que la nueva forma de nominación y selección de los magistrados de la Corte Suprema es considerada «un avance democrático», persiste una ambigüedad en la valoración ciudadana, pues, aunque se estima como positiva la oportunidad de participar que se concede a la sociedad civil, «quien elige de la nómina propuesta es el Congreso Nacional *mediante la votación político-partidaria de sus miembros*, cuestión que se complica por la influencia de grupos económicos que cooptan

y deslegitiman los procesos democráticos impulsados por los distintos sectores de la sociedad hondureña» (cursivas añadidas). Es más, este autor indica que, más allá del «modelo» de reclutamiento de magistrados supremos, «en la práctica se aprecia la influencia partidaria en la conformación de la Corte Suprema de Justicia, y sus consecuencias se aprecian en las votaciones ocho-siete del Pleno, por ejemplo, en casos como el del ex presidente Callejas...», el cual fue decidido en función de alineamientos político-partidarios de los jueces.

De la misma manera, Henry Campos informa que en El Salvador la politización de los nombramientos del más alto tribunal de justicia lesiona la independencia de los jueces e incide de modo negativo en la aparición de prácticas de corrupción en sede jurisdiccional. En efecto, durante las entrevistas sostenidas con informantes calificados salvadoreños en el marco de la presente investigación, «otro de los temas abordados con respecto a la corrupción en el órgano judicial fue la relación de aquélla con la independencia judicial», siendo por tanto de resaltar que «existe un alto porcentaje de ciudadanos que consideran que es necesario despolitizar las instancias del órgano judicial de los sectores que puedan tener intereses económicos y políticos; es decir, prestar mayor atención a los mecanismos para la selección y nombramiento de las autoridades en el sector judicial, de forma que no se dejen oportunidades para cometer prácticas anti éticas o brindar favoritismos por intereses políticos».

De allí que este autor ponga el acento en las estrechas conexiones entre corrupción política y corrupción judicial: «en realidad, no es posible que los tribunales absorban toda la responsabilidad de la corrupción y precisamente la mejor muestra del modo en que funciona la misma plantea la necesidad de vasos comunicantes e influencias mutuas. Si existe corrupción política, esta misma permite nombrar magistrados, jueces y empleados sometidos a las órdenes de funcionarios carentes de integridad y manejar con base en los intereses políticos o económicos las resoluciones o actuaciones judiciales».

Pero quizá el caso más flagrante sea el de Nicaragua, donde Sergio Cuarezma y Francisco Enríquez Cabistán constatan una abierta intromisión del Gobierno en la administración de justicia, mediante el sistema de reclutamiento de miembros de la Corte Suprema. En este país, el control político partidario de la magistratura, que es muy notorio, se ha verificado inclusive, según apuntan los consultores, tomando como punto de apoyo las enmiendas constitucionales introducidas hace pocos años.

En tal sentido, Cuarezma y Enríquez hacen notar que «la totalidad de los entrevistados coincidieron en que sí existe corrupción judicial», en que ella se debe a la «partidarización extrema» que padece la judicatura y en que tal corrupción judicial «se acrecentó en el año 2000 con las reformas constitucionales realizadas por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC)». En efecto, según los entrevistados por los consultores nicaragüenses, dichas reformas «vinieron a dividir en bancadas a la Corte Suprema de Justicia, en personas partidarias del FSLN y el PLC».

Todavía más, información periodística registra que el propio presidente de la Corte Suprema, Manuel Martínez, admite una indebida politización en el máximo tribunal, al quejarse de que

«en la corte existe una porción de 80% a 20% a favor del FSLN», lamentando que «su partido (PLC) se está quedando atrás».

Así, pues, es claro que el sistema de nombramiento de jueces de la Corte Suprema, al otorgar la decisión final al Congreso de la República y autorizar en ciertos casos una importante intervención formal del Ejecutivo, permite que el máximo tribunal de justicia, en todos los países de Centroamérica, quede conformado con base en criterios políticos, antes que según méritos y calidades profesionales y técnicas de los candidatos. El favoritismo y el clientelismo político, cuando no la sumisión partidaria más evidente, se instauran entonces en los tribunales más altos de los países del área, creándose así un entorno institucional proclive a los actos de corrupción, lo que se echa de ver en casos de gran impacto político (tales como, por ejemplo, aquellos que involucran a los principales dignatarios de la nación en acusaciones de corrupción política), según se expone más adelante, en el acápite IV.A.4. de este informe.

La relevancia de este factor de orden político, constituido por el sistema de nombramiento judicial, para la configuración de la problemática de la corrupción en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, ha sido uno de los principales hallazgos de la investigación llevada a cabo por DPLF. Contra lo que pudieran suponer quienes atribuyen mayor importancia a los elementos económicos para la existencia de corrupción judicial, el estudio del que da cuenta el presente informe comparativo muestra que el sistema de reclutamiento de miembros de la judicatura, en especial a nivel de la Corte Suprema como órgano cúspide, es en todo Centroamérica un elemento decisivo en la aparición y mantenimiento de prácticas corruptas en sede jurisdiccional.

2. Otras afectaciones a la independencia y acusaciones de corrupción judicial

Pero no es esta la única forma cómo los poderes políticos en América Central afectan la independencia externa de los jueces, amenazando así su imparcialidad y probidad. Los informes nacionales preparados para esta investigación dan cuenta igualmente de otra clase de situaciones, en las que se ha producido, más bien, un enfrentamiento entre Ejecutivo o Congreso (o ambos) y judicatura.

Es el caso de Honduras, donde en el año 2002 la representación nacional tensó fuerzas con el órgano jurisdiccional, al intentar introducir una enmienda en la Carta Fundamental para reservarse la potestad de «interpretar la Constitución», lo que hubiera supuesto una severa e indebida limitación de las facultades inherentes al ejercicio de funciones jurisdiccionales independientes. Por fortuna, en aquella ocasión el Comisionado Nacional de Derechos Humanos (*ombudsman*) interpuso una acción de inconstitucionalidad contra la ley de reforma constitucional, la cual fue resuelta mediante la expedición de una sentencia estimativa por la Sala Constitucional de la Corte Suprema. De ese modo, los órganos de la jurisdicción defendieron sus fueros constitucionales y preservaron el adecuado equilibrio entre los poderes, impidiendo una excesiva e ilegítima concentración de funciones en el Congreso.

Pero las tensiones entre política y justicia en Centroamérica no siempre han transcurrido por cauces institucionales apropiados. En otras oportunidades, Ejecutivo y Congreso, como parte

de una estrategia política de corto alcance, han confrontado abiertamente a las autoridades judiciales, inclusive acusándolas de corrupción. Es lo ocurrido tanto en El Salvador como en Honduras, según reportan los informes nacionales preparados para la presente investigación.

En efecto, respecto del primer país, Henry Campos señala que durante el año 2006, en el marco de un nuevo «plan de seguridad», cuya orientación es equivocada debido a que opta sólo por el endurecimiento de las medidas represivas, el Gobierno desplegó diversos ataques a los jueces, responsabilizándolos como ineficientes y corruptos ante la opinión pública. Para Campos, este es un caso de «campana publicitaria», de construcción de «un interés mediático», en que el Ejecutivo, «para desembarazarse de sus responsabilidades, paga anuncios o hace declaraciones fuertes y críticas por casos particulares en los que determinadas resoluciones de los jueces dejan en libertad a imputados. Esto genera interés mediático, que reproduce apreciaciones interesadas y exageradas sobre la corrupción [en el sistema de justicia], dejando de lado la responsabilidad de otros actores en el estado de la seguridad pública».

También en Honduras los poderes políticos trataron de socavar la legitimidad e independencia de los tribunales, a través de declaraciones públicas y ataques que fueron rápidamente reproducidos por la prensa. Así, los informantes calificados, entrevistados por Rigoberto Ochoa en el marco del presente estudio, «afirmaron que el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Seguridad, cuestionó en varias oportunidades a ciertos jueces y magistrados por las resoluciones tomadas, lo que fue visto por éstos como una acción política para cubrir su ineficiencia y ganar imagen a costa del Poder Judicial». Igualmente, en otro episodio de ataque gubernativo a la independencia judicial, «el ex-Secretario de Estado, en manifestación pública con el entonces presidente del Congreso Nacional —y a su vez candidato presidencial—, exigi[ó] la destitución de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que supuso una clara injerencia en la independencia del Poder Judicial y una amenaza a la estabilidad política y al Estado de Derecho».

3. Reproducción de la corrupción política: el reclutamiento de los jueces y del personal judicial

No sólo el mecanismo de nombramiento de la cúpula judicial mina la independencia y con ello la imparcialidad de la judicatura, estableciendo condiciones que favorecen la comisión de actos de corrupción en sede jurisdiccional. También el sistema de reclutamiento de los jueces de inferior grado y del personal de apoyo judicial adolece de serias deficiencias, que fácilmente derivan en prácticas corruptas, con la peculiaridad de que esta vez no se produce un atentado directo sobre la «independencia externa» del Poder Judicial (la de la institución respecto a poderes ajenos), sino sobre la «independencia interna» (la que cada juez tiene respecto de la estructura de la organización), debido a que el sistema de reclutamiento de jueces y personal auxiliar, en todos los países de Centroamérica, otorga un rol predominante, directo o indirecto, a la Corte Suprema.

En efecto, la introducción de los Consejos de la Judicatura en la región ha supuesto la adopción de un modelo atenuado, en el que los Consejos aparecen únicamente como «órganos coadyuvantes»

—para emplear la expresión de la que se vale el PNUD en su *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*⁶³—, pues, en la mayoría de casos, de un modo u otro, la cúpula judicial mantiene el control sobre el nuevo organismo: nombra a sus integrantes, es jerárquicamente superior en lo funcional o selecciona directamente a los funcionarios judiciales⁶⁴ (cuadro 10).

Cuadro 10. Consejos de la Judicatura y órganos de apoyo al gobierno y administración judicial en Centroamérica

Países	Órganos
Costa Rica	Consejo de la Judicatura / Consejo Superior
El Salvador	Consejo de la Judicatura
Guatemala	Consejo Nacional de la Judicatura
Honduras	Consejo General de la Judicatura
Nicaragua	Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial

Fuentes: Popkin, Margaret, Cit., pp. 450-452; Jiménez Mayor, Juan et al., Cit., p. 39; PNUD, Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Cit., p. 289. Elaboración propia.

Varios informes nacionales preparados en el marco del presente estudio describen la manera cómo la jerarquía de la organización ejerce influencia indebida sobre los jueces de inferior grado, a través de los mecanismos de selección (entre otros medios). Por ejemplo, en Honduras, pese a que la reforma constitucional del año 2002 crea al Consejo de la Judicatura, todavía no se ha aprobado su ley orgánica, por lo que —a decir de Rigoberto Ochoa— los nombramientos de la mayoría de jueces aun se hacen bajo criterios clientelistas y discrecionales. Es más, en este país, una disputada decisión del pleno de la Corte (ocho votos a favor y siete en contra) encomendó a su presidenta «la facultad de nombramiento, traslado y cancelación del personal judicial», pese a que ello colisiona, según anota el mencionado autor, con el artículo 313.8 de la Constitución, que reserva a la Corte Suprema la atribución de «nombrar y remover [a] los magistrados y jueces previa propuesta del Consejo de la Carrera Judicial»⁶⁵.

63 PNUD, Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Cit., p. 292.

64 Véase Popkin, Margaret, Cit., pp. 450-452; Jiménez Mayor, Juan et al., Cit., p. 39; PNUD, Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Cit., p. 289.

65 Esta potestad de «nombramiento, traslado y cancelación del personal judicial» confiere una suerte de poder omnímodo a la titular de la Corte Suprema, situación del todo indeseable, máxime si se tiene en cuenta la ya mencionada tradición centroamericana (y, en general, latinoamericana) de valerse del sistema de nombramiento como un mecanismo de sometimiento de los jueces. La propia facultad de ordenar traslados puede ser ejercida con arbitrariedad, en la medida en que no existan adecuados parámetros y controles para evitarlo, lo que colisiona con el principio de «inamovilidad» que forma parte del estatuto de los jueces (principio 12 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura). También el Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJA), de la Comisión Internacional de Juristas, ha criticado estas atribuciones excesivas delegadas por la Corte Suprema hondureña en su presidenta, señalando que tales atribuciones «debe[n] ser asumid[as] por la Corte Suprema en pleno, órgano al que la Constitución le encomienda tales funciones», y que «no parece conveniente ni adecuada la delegación de estas competencias en la persona que ocupe la Presidencia de la Corte Suprema». Véase Centro para la Independencia de Jueces y Abogados, de la Comisión Internacional de Juristas, *Honduras: la administración de justicia, la independencia del Poder Judicial y la profesión legal*, Ginebra, CIJA, 2003, p. 34.

El otro ejemplo notorio es el de Nicaragua, donde igualmente aparece con claridad la afectación de la independencia interna de los jueces mediante el funcionamiento concreto de los nombramientos judiciales. Pese a que existe una ley de carrera judicial, la cual inclusive es elogiada como un avance hacia la independencia y el profesionalismo de la judicatura⁶⁶, la falta de reglamentación de la misma —subrayan Sergio Cuarezma y Francisco Enríquez Cabistán— impide su aplicación y permite a la Corte Suprema continuar a cargo del reclutamiento de jueces. Pero eso no es todo, ya que en este país, a decir de los consultores, «los nombramientos responden a feudos territoriales (el Reglamento de la Ley de Carrera Judicial vendría a terminar con esta práctica, por tal razón internamente aún no se aprueba), cada magistrado(a) controla determinados espacios territoriales y en ellos remueve jueces según la oportunidad política con base en criterios de “organización institucional”».

Esta apreciación es corroborada por el propio presidente de la Corte Suprema, Manuel Martínez, en declaraciones recogidas por la prensa escrita: «en el fondo los magistrados no aceptan aprobar una normativa o reglamento que permita aplicar dicha ley [de carrera judicial], porque no quieren renunciar a influenciar sobre las decisiones administrativas, como es el nombramiento de jueces», añadiendo que «nombrar a un juez o un secretario es incomparable con dictar una sentencia en el orden constitucional, civil o penal».

Por contraste, en Costa Rica, país de tradición democrática más afianzada, el informe nacional preparado para el presente estudio reporta como una práctica esporádica y ya dejada en el pasado, «la intervención [de magistrados] en asuntos de jueces inferiores, algunas veces con la velada intención de influir en una decisión jurisdiccional», atribuyendo, más bien, a la implementación efectiva del mecanismo de la carrera judicial (Consejo de la Judicatura, ley de carrera judicial, idoneidad de los integrantes del Consejo) el éxito obtenido en este terreno. «De esta forma — afirma Paul Rueda—, con excepción de los jueces superiores, la designación del resto de jueces dejó de depender de la voluntad de la cúpula judicial, toda vez que se varió por un sistema fundado en el mérito, asistido por estudios psicológicos y sociales. Asimismo, la Corte Plena, que todavía designa a los jueces superiores, se encuentra sujeta a una terna que debe estar conformada por gente que haya concursado». De allí que —asevera el consultor—, «a pesar de las críticas, es innegable que la independencia de los jueces se fortaleció con la introducción de la carrera judicial».

La realidad registrada por los informes elaborados en el marco de la presente investigación viene así a corroborar lo señalado por estudios previos acerca de la dependencia judicial generada en los distintos países del área —a excepción quizá de Costa Rica— por el mecanismo de selección judicial de naturaleza «política». Como quiera que fuere, la antes citada investigación de la Universidad de Salamanca (España), que recoge la opinión de los propios jueces de América Central sobre diversos aspectos de su quehacer, evidencia que ellos mismos son conscientes del peso que tiene en el proceso de selección el poseer vínculos cercanos con el Gobierno y la representación nacional, así como con miembros encumbrados de la judicatura, según puede

66 Según un estudio reciente, que ha contado con apoyo oficial, «Nicaragua ha efectuado avances notables en el camino de una mayor independencia. A pesar de lo que se plantea en el ámbito de los usuarios y de las permanentes acusaciones de la prensa, se han producido cambios importantes. De hecho una fortaleza del proceso ha sido la aprobación de la Ley de Carrera Judicial, la Ley No 501, que implica un paso trascendental para la institucionalización del Poder Judicial». Véase Jiménez Mayor, Juan et al., Cit., p. 188.

verse en el cuadro 11. El cuadro también incluye información sobre la importancia que los jueces conceden a la experiencia previa en el ejercicio jurisdiccional, con vistas a obtener un nombramiento, lo que puede dar una idea algo más precisa acerca de la intervención de factores relacionados con la cooptación y el corporativismo en la judicatura.

Cuadro 11. Nombramientos judiciales: proporción de jueces que consideran muy importante o importante tener relación estrecha con... o haber ocupado cargos judiciales anteriormente

Países	Gobierno o Legislativo	Corte Suprema o jueces conocidos	Cargos judiciales previos
Costa Rica	19,2	41,6	88,5
El Salvador	46,7	65,0	75,0
Guatemala	46,0	49,2	63,5
Honduras	64,7	64,8	43,2
Nicaragua	63,6	79,0	49,1
Panamá	25,6	33,3	89,8

Fuente: Universidad de Salamanca, 2004: 54 y 55. Elaboración propia.

En la misma línea de reflexión aquí desarrollada, el estudio de la Universidad de Salamanca muestra que los jueces centroamericanos son igualmente conscientes de que los poderes políticos (Ejecutivo, Legislativo, partidos), miembros prominentes del aparato jurisdiccional (señaladamente, de su jerarquía) y también los medios de comunicación, tienen una notable injerencia en las decisiones jurisdiccionales (cuadro 12). Ello, como en seguida se verá, aparece confirmado, con gran detalle y riqueza de matices, en los informes nacionales preparados en el marco de la presente investigación.

Cuadro 12. Grado de injerencia de poderes en las decisiones de los jueces de Centroamérica: proporción de jueces que estiman que la injerencia es mucha y bastante

Países	Ejecutivo	Legislativo	Partidos	Cúpula judicial	Medios
Costa Rica	11,5	7,7	6,4	21,8	37,2
El Salvador	26,2	27,9	26,2	24,6	83,6
Guatemala	46,2	42,8	17,5	37,5	60,3
Honduras	41,2	45,1	58,9	29,4	62,8
Nicaragua	40,0	27,3	60,0	43,7	70,9
Panamá	23,1	18,4	23,1	28,2	48,7

Fuente: Universidad de Salamanca, 2004: 38 y 39. Elaboración propia.

4. Corrupción estatal de alto impacto y corrupción judicial

En efecto, la situación de dependencia judicial, fruto del sistema de reclutamiento político, impacta directamente en la actuación desviada de los jueces en diversos procesos jurisdiccionales. Particular mención merecen determinados casos de presunta corrupción estatal de gran impacto, como aquellos que comprometen a ex presidentes de la república en más de un país y que han sido objeto de comentario en los informes nacionales redactados en el marco del presente estudio. Estos casos de presunta «alta corrupción» o corrupción «de gran escala»⁶⁷ concitan atención preferente de la ciudadanía, la cual demanda una intervención eficiente del sistema judicial para su detección, investigación, procesamiento y sanción.

Así, en Honduras, la Corte Suprema fue objeto de fuertes cuestionamientos por falta de imparcialidad con relación a su actuación en los casos ventilados contra el ex presidente Rafael Leonardo Callejas. Según informa Rigoberto Ochoa, el máximo tribunal confirmó las actuaciones de una juez que no tenía competencia y sin embargo, conoció de los procesos seguidos contra el ex mandatario, lo que permitió a ésta decretar el sobreseimiento de una serie de causas penales por delitos de abuso de autoridad y malversación de caudales públicos

En efecto, en los cuatro casos incoados desde 1994 por la Fiscalía Especial contra la Corrupción —Brazos de Honduras, Comunitas, La Familia y «Petrolazo»— Callejas quedó eximido de responsabilidad penal por una juez sin competencia, lo que fue finalmente confirmado por la Corte Suprema. El escándalo fue tal, que siete de los magistrados de la Corte, en septiembre de 2006, difundieron un comunicado deslindando responsabilidades; en él «señalaron que se vieron obligados a emitir un voto particular al estar en desacuerdo [con] que una juez incompetente conociera de estos casos, ya que violaba el artículo 90 de la Constitución de la República».

También en Guatemala Carol Zardetto ha observado una indebida actuación de los tribunales en procesos que comprometen al ex presidente Alfonso Portillo y a uno de sus más estrechos colaboradores. Y es que Portillo se ha visto favorecido en una causa por malversación de caudales públicos, mediante súbitas solicitudes de licencia del juez encargado de la causa o mediante decisiones controversiales, tales como la que suspendió una orden de captura dictada previamente, mientras otros personajes comprometidos en el mismo juicio pretenden que importantes documentos del Ministerio de Defensa, que podrían acreditar ilícitos por centenares de millones de quetzales, constituyen «secreto de Estado».

Otro caso de relevancia pública en Guatemala ha sido el del juez Posadas Pichillá, quien intentó favorecer ilegalmente a Francisco Alvarado Macdonald, financista de la campaña electoral de Portillo, involucrado en el escándalo de la quiebra de los «bancos gemelos». La quiebra, producida porque el 90% de los créditos de ambas entidades fue concedido a empresas sin capacidad financiera de propiedad de Alvarado Macdonald, exigió una erogación del Banco de

⁶⁷ Se entiende por corrupción «de gran escala» a aquella que involucra a funcionarios de alto nivel y que usualmente incluye sobornos internacionales y cuentas externas escondidas, por contraste con la corrupción «de supervivencia», que es aquella en la que incurren funcionarios públicos que reciben bajos salarios y dependen de pequeñas rentas. Véase, al respecto, Programa Estado de la Nación, *XI Informe sobre el Estado de la Nación*, Cit., p. 316 (cuadro 7.7).

Reserva equivalente a 160 millones de dólares. Si bien el juez Posadas Pichillá fue destituido por pretender autorizar ilegalmente la recuperación por Alvarado Macdonald de los dos bancos intervenidos, no recibió ninguna sanción penal y ahora se desempeña como abogado del financista⁶⁸.

En el caso de El Salvador, Henry Campos reporta que, en septiembre de 2005, el ex presidente Francisco Flores Pérez y varios funcionarios de su gabinete fueron detectados realizando operaciones financieras que revelan incrementos patrimoniales sospechosos, por lo que la Sección de Probidad de la Corte Suprema, en ejercicio de sus potestades regulares, solicitó información a varios bancos. Los bancos, no obstante uno de cuyos directivos fue ministro de Relaciones Exteriores de Flores, optaron por consultar a la Corte Suprema si la referida oficina tenía facultades para pedir informes bancarios sobre ex funcionarios (algo que la Sección de Probidad venía haciendo desde 1992, conforme a ley). La Corte Suprema, en decisión del pleno, acordó dejar sin efecto la solicitud de su ente fiscalizador y expresó que tales facultades «están reservadas por Constitución a la Corte Plena, debido a que de otro modo se podían causar perjuicios políticos».

La decisión de la Corte trajo como consecuencia que ya no le sea posible a la Sección de Probidad solicitar informes bancarios de ex servidores del Estado, pese a que la figura del enriquecimiento ilícito se halla contemplada en el artículo 333 del Código Penal, por lo que, a decir de Henry Campos, tal decisión fue objeto de rechazo ciudadano. El consultor concluye que el episodio «demuestra las dificultades que las instituciones tienen para actuar con independencia ante casos con aristas políticas».

Por su parte, en Nicaragua, además de registrarse la opinión de un entrevistado en el sentido que habría habido una actuación irregular de los tribunales con relación al cumplimiento de condena del ex presidente Arnoldo Alemán —sentenciado, en el 2003, a 20 años de presidio por la comisión de los delitos de lavado de dinero, fraude, malversación y peculado, entre otros—, se consigna que para otro informante calificado ha habido una intervención manifiestamente politizada de la Sala Constitucional de la Corte Suprema respecto del Consejo Supremo Electoral.

En tal sentido, Sergio Cuarezma y Francisco Enríquez Cabistán relatan cómo, siempre según su entrevistado, el citado órgano jurisdiccional declaró fundado un recurso de amparo interpuesto por el presidente del Consejo Supremo Electoral, Dr. Roberto Rivas, «de tendencia sandinista», ordenándole, ante las inasistencias al Consejo Supremo Electoral de los miembros de afiliación liberal, hacer quórum en la institución con suplentes. De ese modo, apuntan los consultores, se reeligió a Rivas como presidente de la entidad y se eligió a nuevos presidentes de los Consejos Electorales Departamentales afines al partido oficial (FSLN), dejando fuera de juego al partido de oposición (PLC).

68 Otro caso guatemalteco de politización de la justicia, que tuvo alto impacto en la ciudadanía, si bien comprometió, más bien, a la Corte de Constitucionalidad y no a la jurisdicción ordinaria —en Guatemala, la Corte de Constitucionalidad es autónoma, a diferencia del sistema constitucional vigente en el resto de países de la región—, fue el del magistrado Guillermo Ruíz Wong, a quien se acusa de haber alterado el procedimiento de sorteo para la conformación del pleno de la Corte de Constitucionalidad que permitió la candidatura de Efraín Ríos Montt, personaje fuertemente cuestionado por graves violaciones de los derechos humanos, en la contienda electoral de 2003.

Por contraste, en el caso de Costa Rica, Paul Rueda indica que la rápida reacción del Ministerio Público frente a los escándalos que involucraron a ex presidentes en casos de corrupción en el 2004, se reflejó en un aumento de la credibilidad de la institución judicial (el Ministerio Público forma parte del Judicial en Costa Rica). Tal nivel, sin embargo, tiende a disminuir con el transcurso del tiempo y el paulatino decrecimiento del interés mediático, a decir del mencionado autor, por lo que habrá que estar a los resultados finales de los procesos para tener mayor certeza sobre la actuación de los tribunales en casos de megacorrupción política y sobre su impacto en la ciudadanía.

Como puede apreciarse, los informes nacionales elaborados en el marco del presente estudio muestran que importantes decisiones de los tribunales de justicia, incluyendo, en lugar especial, algunas adoptadas por la Corte Suprema, en procesos instaurados por la presunta comisión de delitos de corrupción contra ex presidentes de la república y otros altos funcionarios de distintos países de Centroamérica, podrían haber sido motivadas por la existencia de redes de clientelismo político en la judicatura. De ese modo, encubriendo las prácticas de corrupción política e involucrándose él mismo en actos de corrupción para favorecer a altos dignatarios de la nación que delinquen en ejercicio de sus funciones, el Poder Judicial confirmaría su pertenencia a un aparato de corrupción que tiene una herramienta clave en el sistema político de nombramientos judiciales.

Como consecuencia, las «degradaciones criminales de la política» —para emplear la certera expresión de Perfecto Andrés Ibáñez⁶⁹— quedan sin sanción, lo que parece responder al funcionamiento desviado de un complejo entramado de instituciones estatales o, como los denomina Luigi Ferrajoli, de «infra-Estados clandestinos»⁷⁰. El efecto pernicioso que tal situación tiene para la sociedad es enorme, pues, al resultar burlado el principio de legalidad que debe someter a todos al imperio de la ley, en particular a quienes ejercen funciones públicas, y al cohonestar ello la judicatura, deviene a la vez gravemente mellada la independencia e imparcialidad de los tribunales de justicia, con lo que se erosiona la confianza que la población debe tener en dichos tribunales y se impide la vigencia plena de un Estado constitucional y democrático de derecho.

Es de mencionar, por lo demás, que ciertas características de la politización de la judicatura centroamericana en el ejercicio de sus potestades jurisdiccionales son especialmente preocupantes. Y es que no sólo se observa la expedición de resoluciones ilegales para favorecer a determinados políticos acusados de corrupción, sino que, al menos en un caso, el aparente control político sobre la Corte Suprema ha determinado la invalidación práctica de un importante mecanismo de prevención y sanción de la corrupción en todo ámbito: la colaboración de las entidades bancarias y financieras con los órganos fiscalizadores del Estado (Sección de Probidad de

69 Andrés Ibáñez, Perfecto, «Introducción», en Andrés Ibáñez, Perfecto, (ed.), *Corrupción y Estado de derecho: el papel de la jurisdicción*, Madrid, Trotta, 1996, p. 13.

70 Comentando la situación italiana, Ferrajoli dice: «nuestro Estado es en realidad un doble Estado, detrás de cuya fachada legal y representativa había crecido un infra-Estado clandestino, dotado de sus propios códigos y tributos, organizado en centros de poder ocultos, destinado a la apropiación privada de la cosa pública y recorrido secretamente de recurrentes tentaciones subversivas. Así, pues, un doble Estado oculto y paralelo que contradecía todos los principios de la democracia política y del Estado de derecho, desde el principio de legalidad al de publicidad, visibilidad, controlabilidad y responsabilidad de los poderes públicos». Véase Ferrajoli, Luigi, *El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad*, en Andrés Ibáñez, Perfecto, (ed.), *Corrupción y Estado de derecho: el papel de la jurisdicción*, Cit., p. 16.

la Corte Suprema de Justicia en El Salvador). De otro lado, también es motivo de especial preocupación el que en Nicaragua el control político del partido de gobierno parezca alcanzar a la Corte Suprema de Justicia y, por medio de ésta, al Consejo Supremo Electoral, lo que amenaza los propios fundamentos de la democracia.

Ineficiencia de la judicatura y corrupción judicial

Pero, más allá de la corrupción judicial directamente vinculada a la corrupción política, y, en especial, dependiente del mecanismo de nombramientos judiciales (sobre todo, el de los miembros de la Corte Suprema), existe una amplia gama de otros actos de corrupción en sede jurisdiccional que los informes nacionales redactados en el marco de la presente investigación han podido registrar. Se trata, en algunos casos, de supuestos de corrupción sistemática o estructural, de distinta intensidad o gravedad (muchas veces mediana o leve), a menudo asociados a los problemas que los aparatos judiciales centroamericanos enfrentan para prestar con eficiencia el servicio de justicia. Es decir, la ineficiencia de los Poderes Judiciales —que, como se apuntó antes, los expertos identifican como uno de los tres principales problemas de la reforma judicial en América Latina— parece estar en el origen de muchas de estas prácticas corruptas, las cuales, por lo demás, a causa de su naturaleza, con frecuencia son toleradas por la población.

En tal sentido, Juan Enrique Vargas Viancos plantea que los problemas de corrupción en los Poderes Judiciales latinoamericanos «no deben ser vistos como problemas puntuales, circunscritos a malos funcionarios, sino como lo que realmente son: problemas generalizados, enraizados en la lógica misma en que ellos funcionan», añadiendo que «el problema radica en aspectos centrales de la estructura y funcionamiento de los sistemas judiciales en nuestro continente, lo que genera un entorno de incentivos negativos para las personas que se desempeñan en ellos»⁷¹.

Y, en el nivel más general, relativo a la manera cómo las judicaturas latinoamericanas y por ende centroamericanas estructuran y realizan sus funciones en la práctica, puede decirse que ellas cumplen precisamente las condiciones constitutivas de la «ecuación estilizada» de corrupción formulada por Robert Klitgaard: «corrupción = monopolio + arbitrio – responsabilidad»⁷². Es decir, los Poderes Judiciales en América Latina gozan de exclusividad en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, tienen grandes márgenes de discrecionalidad para la adopción de decisiones y están sujetos a escasa rendición de cuentas o débiles mecanismos de control (incluyendo el control disciplinario)⁷³.

1. Ineficiencia y modalidades de corrupción judicial en los informes nacionales

Como quiera que fuere, antes de comentar algunos casos específicos de corrupción judicial que tienen particular relevancia, conviene anotar que varios de los consultores de DPLF han

71 Vargas Viancos, Juan Enrique, *Poder Judicial, políticas judiciales y corrupción* (mecanografiado, ponencia presentada en la Novena Conferencia Mundial Anticorrupción, Durban, Sudáfrica, octubre de 1999), Santiago de Chile, 1999, pp. 4 y 3.

72 Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción*, La Paz, Bolivia, Fundación Hans Seidel – Editorial Quipus, 1990, p. 83.

73 Otros estudiosos del fenómeno de la corrupción judicial coinciden en que la fórmula de Klitgaard es aplicable al caso de la judicatura latinoamericana. Véase Dargent, Eduardo, Cit., p. 31; Vargas Viancos, Juan Enrique, Cit., p. 39.

sintetizado los hallazgos en esta materia, enumerando las modalidades encontradas en sus países. Así, Carol Zardetto señala que la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia de Guatemala identificó las diez prácticas más frecuentes de corrupción judicial en este país, las cuales son:

- (i) El uso del Poder Judicial para emitir resoluciones por parte de jueces, magistrados y operadores de justicia con el fin de ejercer presión a los sujetos procesales.
- (ii) Las exacciones ilegales.
- (iii) La aceptación de dádivas e incentivos monetarios para acelerar las resoluciones y adoptar otras medidas procesales, incluso, resoluciones en determinado sentido.
- (iv) El establecimiento de tarifas para otorgar medidas sustitutivas.
- (v) El tráfico de influencias por parte de amigos, familiares, dirigentes políticos y personajes con poder.
- (vi) Los pagos para evitar procesamientos.
- (vii) Los pagos para que se dicten medidas cautelares y se logre la incautación de bienes.
- (viii) La recepción de pagos para notificar y manejar las notificaciones con el fin de perjudicar o favorecer a alguna de las partes.
- (ix) El extravío doloso de expedientes o memoriales.
- (x) La desaparición o adulteración dolosa de pruebas y efectos incautados que se encuentran bajo custodia.

La propia indagación de Zardetto confirma, en el ámbito de las prácticas judiciales de corrupción leve o de mediana gravedad, varios de los tipos señalados por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia de Guatemala, calificando los hechos, sin embargo, como configuradores de «una manera sistemática de operar de ciertos juzgadores y auxiliares de justicia». Así, Zardetto sostiene que entre «los casos más comunes y reiterativos» con los que se topó estuvieron los siguientes:

- (i) Cobros indebidos por emitir órdenes de libertad.
- (ii) Cobros indebidos por variar la tipificación de los delitos.
- (iii) Cobros indebidos por devolución de documentos tales como licencias de vehículos y otros.
- (iv) Cobros indebidos por no liberar a personas sujetas a procesos penales.
- (v) Cobros indebidos por acelerar los trámites.
- (vi) Apropiación indebida de pensiones alimenticias o depósitos judiciales.
- (vii) Coacción para firma de documentos y aceptación de transacciones.
- (viii) Devolución de objetos de delito de manera indebida.
- (ix) Coacción del juez a la policía para el cambio de partes policíacos.

En el caso de Honduras, la extensa tipología identificada por Rigoberto Ochoa es: «retardo de justicia; abuso de autoridad; incumplimiento de deberes de los funcionarios; extravío de expedientes; sustracción de folios; manipulación de las notificaciones tableadas; alteración de folios; adulteración de autos; autorización indebida de documentos; exacción ilegal; delegación ilegal de funciones; enriquecimiento ilícito; desobediencia a órdenes judiciales; devolución irregular de bienes; embargo irregular; desembargo irregular de bienes y cuentas bancarias;

emisión irregular de sobreseimientos; excusas sin motivos; extravío de piezas de convicción; emisión de citaciones falsas; falsificación de documentos; negativas a recibir declaraciones; falsos testimonios; incumplimiento de términos; extravío de escritos; pérdida de títulos valores; hurto; no excusarse del conocimiento de asuntos; desacato a sentencias de apelación; interferencia en juicios; generar indefensiones; liberaciones irregulares de imputados; revocatoria arbitraria de ordenes de captura; otorgamiento irregular de medidas cautelares; negativas a ejecutar sentencias; cohechos; no informar de irregularidades en el expediente; nombramientos irregulares de jueces; obstrucción a la justicia; parcialidad en casos; revocatoria de autos de prisión en casos que no procede; suspensión indebida de audiencias; sustracción de oficios; usurpación de funciones; pagos a receptores para la realización de diligencias; prevaricatos».

En el caso de Panamá, Ana Belfon, con base en las entrevistas sostenidas con informantes calificados y en la información recogida de la prensa, indica los siguientes tipos de corrupción judicial: «el pago de dinero por información, el cambio del contenido de informes, venta de los proyectos de resoluciones, protección a personas relacionadas con el narcotráfico, otorgamiento de medidas sustitutivas a cambio de dinero, confección de proyectos de sentencias por parte de abogados, no remisión de órdenes de detención por parte de personal subalterno, privilegios carcelarios, entre otros».

En fin, en el caso de Nicaragua, Sergio Cuarezma y Francisco Enríquez Cabistán, apoyándose en diversas fuentes de información, aseveran que «no existe discrepancia respecto a que la corrupción en el Poder Judicial es un fenómeno real» y ponen el énfasis en los distintos «factores» que hacen posible la aparición de las modalidades de corrupción judicial, los cuales son los siguientes:

- (i) Control de partidos políticos sobre el Poder Judicial.
- (ii) Cancelación de la independencia externa e interna de los jueces y magistrados del Poder Judicial por los operadores políticos.
- (iii) Cancelación de la independencia interna de jueces y magistrados de los tribunales de apelaciones por la cúpula de la Corte Suprema de Justicia.
- (iv) Presiones de poderes fácticos como, por ejemplo, el económico, el religioso y de algunos sectores de organismos internacionales, entre otros.
- (v) Tráfico de influencias, soborno de empresarios y narcotraficantes para obtener resoluciones que favorezcan a sus intereses.
- (vi) Descomposición o desarticulación de la mayoría de las estructuras de la Administración de Justicia. Existe también la percepción de que no todos los jueces son corruptos, pero la actuación de éstos basada en la legalidad se ve cuestionada por el desprestigio del Poder Judicial.
- (vii) No hay suficientes recursos económicos y tecnológicos, inadecuada utilización y distribución del Presupuesto del Poder Judicial.
- (viii) Influencia (e imposición en algunos casos) de la cooperación internacional para aprobar determinados códigos o leyes, sin asumir la responsabilidad de la calidad de las leyes, que, según cada caso concreto, guardan distancia de las mismas.
- (ix) Falta de atención al personal judicial en el ámbito de la salud laboral.

Se trata, entonces, de un amplio listado de prácticas de corrupción y de factores que la posibilitan, que, dejando de lado aquellas relacionadas con la injerencia y la corrupción de naturaleza política, giran principalmente en torno a los pagos ilegales. Es, pues, el soborno el que determina la existencia de un apreciable número de actos de desviación en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales. Como ha sido advertido, con frecuencia el cohecho encuentra un clima propicio en los problemas estructurales de ineficiencia judicial y surge y se multiplica en un entorno institucional y en una cultura ciudadana de tolerancia frente a la corrupción menuda, que la considera menos grave, desapercibiendo sus negativos efectos globales. No obstante, en adición a ello, es de observar que también parecen proliferar prácticas corruptas de mayor envergadura, tales como las asociadas al fenómeno del narcotráfico.

2. Corrupción judicial y narcotráfico

De todo este abigarrado conjunto de prácticas desviadas en la judicatura, que doblegan la imparcialidad del juzgador con el propósito de obtener beneficios privados, interesa destacar algunos hechos debido a su particular gravedad y recurrencia. Ante todo, debe repararse en la reiterada aparición del fenómeno del narcotráfico como causante de actos de corrupción judicial en varias naciones del área. Conviene, por ello, detenerse en un caso específico presentado en el informe sobre Guatemala redactado en el marco de la presente investigación, ya que permite conocer la manera cómo se infiltran las mafias de las drogas en los aparatos jurisdiccionales centroamericanos en la búsqueda de impunidad.

El caso guatemalteco, ocurrido en el año 2001, muestra cómo una jueza penal de primera instancia solía decretar la liberación de grupos de narcotraficantes, aun cuando éstos hubieran sido sorprendidos con ingentes cantidades de droga. Así, la liberación de unas personas sindicadas por tráfico ilícito de drogas, quienes fueron aprehendidas en posesión de 380 kilos de cocaína, dio lugar a una denuncia que permitió al organismo de control disciplinario detectar la existencia de un patrón de actuación funcional orientado a favorecer al narcotráfico, por lo general, mediante argumentos de corte «garantista», luego que otras agencias penales (la Policía, por ejemplo) hubiesen intervenido de manera inadecuada, cometiendo «irregularidades» que daban pie a que la jueza decretara la libertad de los implicados y luego cerrara el caso.

La Supervisión General de Tribunales, a cargo de la investigación por disposición de la Junta de Disciplina Judicial, extendió sus pesquisas a otros casos tramitados en el juzgado —con iniciativa digna de encomio— y descubrió que el mismo patrón de comportamiento existía en procesos relativos a delitos de contrabando, lo que permite concluir que, para ambos tipos delictivos (narcotráfico y contrabando), se trataba de un plan de acción ilegal que comprometía a funcionarios de distintas entidades encargadas de aplicar la ley, quienes aparentarían intervenir de manera correcta, pero sólo buscarían favorecer a los delincuentes.

Más preocupante aun, Zardetto afirma que «en otros casos pudimos constatar el mismo patrón de conducta: agentes captores, fiscales y jueces menores que cometen una serie de anomalías procedimentales que luego sirven de razón justificada para dejar en libertad a los sindicados», agregando la consultora que «en ningún caso los responsables de estas anomalías sufren consecuencias por ello».

También el informe nacional relativo a Honduras, redactado en el marco del presente estudio, documenta un caso semejante en materia de tráfico ilícito de drogas, sucedido en el año 2004, en el cual el juez de la causa decretó, conforme a la petición de la defensa, la sustitución de una orden de prisión preventiva por una de arresto domiciliario, permitiendo la fuga de varias personas acusadas de cometer tráfico ilícito de drogas. Lo llamativo del caso es que la variación del estatus legal de los detenidos se produjo con base en ciertas actuaciones irregulares (cambio malicioso de folios, señalamiento inadecuado de domicilio para justificar su reemplazo) que parecen mostrar la concertación de voluntades entre los distintos funcionarios penales intervinientes, a fin de favorecer ilegalmente a los miembros de organizaciones dedicadas al narcotráfico.

3. Otras redes de corrupción judicial

Pero las redes de corrupción judicial pueden operar igualmente para casos que suelen concitar escasa atención pública y que se presumen «menores», debido a que sus víctimas son personas que carecen de poder político, económico o social, y debido a que las cantidades de dinero involucradas en pagos ilícitos a funcionarios judiciales son, comparativamente, medianas o reducidas (si bien, como es obvio, tales sumas pueden representar exacciones abultadas para personas de bajos ingresos). Como quiera que fuere, esta clase de corrupción judicial es de gran nocividad, sobre todo si el fenómeno se halla generalizado⁷⁴.

En tal sentido, conviene reparar nuevamente en un caso reportado en el informe nacional de Guatemala redactado en el marco de esta investigación, el cual da cuenta de la actuación irregular de un juez de paz que, aparentemente, se hallaba en contubernio con la Policía de la localidad para realizar «redadas» de prostitutas. Detenidas las mujeres, quienes eran migrantes ilegales (personas doblemente precarias, por lo tanto), eran víctimas de extorsión en el juzgado, debiendo pagar un monto de dinero irregular para obtener su liberación. En este caso, en el que la consultora observa una actuación displicente de las autoridades encargadas del control judicial, parece clara la existencia de una red mafiosa que compromete, otra vez, a más de una agencia de persecución penal.

Las redes de corrupción judicial, con ramificaciones hacia otras entidades públicas — señaladamente, la Policía, la Fiscalía o el sistema penitenciario—, y en ocasiones con vínculos deshonestos con abogados individuales o bufetes, representan una grave afectación de la imparcialidad y buen funcionamiento de la justicia (y, con ello, al Estado constitucional de derecho). Tales redes pueden configurarse, bien como monopólicas —lo que, según parece, era el caso del juzgado de paz de Mazatenango reportado por Zardetto—, o bien como parte de un mercado competitivo de extorsión y sobornos judiciales, que alimenta espirales de corrupción⁷⁵.

74 Susan Rose-Ackerman afirma que «a veces, se desarrolla una red compleja para mantener los sistemas corruptos» y, comentando el caso de Venezuela, señala que en este país «existen “tribus” judiciales que constituyen redes informales de jueces, personal de los tribunales, abogados privados y funcionarios políticos», los cuales, mediante un pago ilegal, «garantizan los resultados de procedimientos judiciales concretos». Véase Rose-Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI de España, 2001, p. 216. El fenómeno de las «tribus judiciales» (o «rosca» o «cuerdas») en Venezuela ha sido documentado desde hace tiempo. Véase, al respecto, Pérez Perdomo, Rogelio, Informe sobre Venezuela, en Correa Sutil, Jorge (ed.), Cit., pp. 580-581.

75 Según Rose-Ackerman, «cuando hay múltiples pagadores y recibidores de sobornos, pueden surgir mercados complejos. Frecuentemente, en un entorno competitivo, el soborno alimenta más soborno hasta que el sistema se halle impregnado de corrupción». Véase Rose-Ackerman, Susan, Cit., p. 173.

Como es fácil de suponer, el que se trate de organizaciones delictivas —aun cuando, en algunos casos, se dediquen a ilícitos de «poca monta»— le da gravedad al fenómeno y dificulta su erradicación, dificultad que aumenta debido al arraigo de las mencionadas prácticas en el aparato jurisdiccional⁷⁶.

De otro lado, entre las numerosas modalidades y manifestaciones de corrupción judicial reportadas por los informes nacionales elaborados en el marco del presente estudio, vale la pena detenerse en alguna referencia hecha al rol desempeñado por los abogados como agentes corruptores de la judicatura. Y es que muchas veces no se pone énfasis suficiente en el papel desempeñado por los profesionales del derecho para la existencia de prácticas deshonestas en sede jurisdiccional. Así, Rigoberto Ochoa sostiene que en Honduras, de acuerdo con varios de sus entrevistados, muchos letrados dedicados al litigio se procuran ganancias adicionales exigiendo a sus clientes sumas de dinero que supuestamente serán compartidas con el juez (o fiscal), lo que incide en la imagen negativa del sistema de justicia. Asimismo, siempre según este autor, abogados inescrupulosos «ofrecen agasajos y regalos a los servidores judiciales, con la intención [de] que cuando conozcan sus casos, estos se resuelvan conforme a sus pretensiones».

4. Situaciones de riesgo de corrupción judicial: mora judicial, distribución de causas, gestión de despachos, delegación de funciones

Ahora bien, no es posible dejar de mencionar un conjunto de prácticas corruptas que, según todos los indicios, son muy frecuentes en los tribunales centroamericanos y que tienen directa relación con la ineficiencia en la prestación del servicio de justicia. Como se ha podido apreciar de las enumeraciones citadas párrafos atrás, se trata de una tipología amplia de actos de corrupción, pero todos parecen tener en común el venir generados por deficiencias estructurales de la organización o funcionamiento del aparato jurisdiccional.

Desde luego, en esta materia ocupa un sitio de privilegio el problema de las dilaciones procesales o mora judicial, que constituye un incentivo para la aparición de prácticas extorsivas o para el ofrecimiento de sobornos (en particular, actos de corrupción leve, por ejemplo, los encaminados a acceder a información del expediente o a acelerar los trámites), cuyos protagonistas muchas veces son los funcionarios auxiliares o personal administrativo de los órganos judiciales⁷⁷.

Por citar sólo un ejemplo, en el caso de Nicaragua, Sergio Cuarezma y Francisco Enríquez Cabistán registran la opinión de uno de sus informantes calificados, quien sostuvo que «la corrupción está en todos los sectores» y «comienza desde lo más bajo», siendo así que «la

76 Como es fácil de suponer, no siempre las redes de corrupción judicial se dedican a corrupción de supervivencia o cotidiana, sino que ellas pueden orientarse hacia corrupción de gran escala. De hecho, Rigoberto Ochoa señala que, varios de sus entrevistados clave en Honduras dijeron que los grupos de poder económico o financiero tratan de contar con «piezas» en las distintas instancias judiciales, quienes «pueden incidir en determinados casos para que no lleguen a control jurisdiccional o a juicio». Las «piezas» también prestan el invaluable servicio de obstaculizar juicios adversos y acelerar procesos beneficiosos, según el mencionado autor.

77 Rose-Ackerman señala que «los sobornos pueden limitar algunos de los costes e inconvenientes del procedimiento judicial» y «ser una forma de acelerar las decisiones cuando son excesivos los retrasos y los trámites burocráticos»; añade la investigadora que «aunque los jueces no sean corruptos personalmente, los funcionarios que están a cargo de asignar los casos y de manejar los expedientes pueden pedir o aceptar sobornos» y que «la ausencia de costes judiciales formales crea alicientes para que empleados y jueces pidan un pago de gastos no autorizados». Véase Rose-Ackerman, Susan, Cit., pp. 212 y 213. Sobre los inconvenientes de la gratuidad de la justicia, véase también Vargas Viancos, Juan Enrique, Cit., p. 15.

secretaría de actuaciones en los juzgados acepta coimas para agilizar trámites judiciales o recibe regalos de los abogados litigantes para obtener sentencias favorables». En la misma dirección, otro entrevistado por estos autores aseveró que «la corrupción comienza con regalos de menor grado a las secretarías para que agilicen trámites judiciales». En fin, la propia presidenta de la Corte Suprema de Justicia nicaragüense, Dra. Yadira Centeno, en declaraciones recogidas por la prensa en febrero del 2005, reconoció que «existe corrupción en el Poder Judicial» y que «existen funcionarios que cobran por dar impulsos procesales a los juicios que permanecen estancados en algunos juzgados».

Otra modalidad de corrupción judicial en Centroamérica, que llama la atención, es la que consiste en alterar el sistema aleatorio de distribución computarizada de las causas entre juzgados y tribunales, modalidad que se reporta en el caso de Honduras en los siguientes términos: «la implementación de la tecnología informática ha supuesto un avance en la gestión de la judicatura», pero «sin embargo, el sistema aleatorio de ingreso de casos en los juzgados de letras no está teniendo los resultados esperados en cuanto a la transparencia en la distribución de casos, ya que esta puede ser manipulada de acuerdo a los intereses en juego para ser designados a jueces previamente designados»⁷⁸. Parece de especial significación que sea precisamente uno de los elementos más caracterizados de la modernización judicial impulsada desde los años noventa, la innovación informática, el que se vea distorsionado de esta manera y convirtiéndose en un mecanismo más de corrupción.

Los problemas estructurales de organización y gestión de la judicatura, que dan lugar a la comisión de actos de corrupción, también se manifiestan en el ámbito de la conducción de los despachos judiciales. Así, el informe nacional sobre Honduras da cuenta de un expediente de inspección examinado en el marco del presente estudio, en el cual se observa que, en un juzgado de letras ubicado en el nordeste hondureño, no se llevaban los diversos libros que la ley establece, tales como el de piezas de convicción y de registro de identificación de las evidencias, de control de los certificados de depósito (sin el que no se puede conocer la cuantía, procedencia y destino de los mismos), de actas sobre incineración y destrucción de droga, entre otros. Igualmente, la inspección determinó que el juez había decretado una medida sustitutiva de prisión preventiva de una persona a quien se imputaba la comisión de asesinato, pese a que el tribunal de alzada había denegado, en apelación, la fianza depositada y la medida cautelar.

Estas graves irregularidades (nótese que están de por medio procesos por narcotráfico y disposición de certificados de depósito judicial, entre otros), al parecer vinculadas a actos de corrupción, se explican esta vez, al menos en parte, por la ausencia de controles o la dificultad de hacerlos efectivos, la excesiva discrecionalidad del juzgador y la falta de transparencia e información sobre sus decisiones jurisdiccionales y administrativas. Todas estas circunstancias, como se sabe, constituyen alicientes para las prácticas corruptas.

De cualquier modo, en cuanto a la discrecionalidad excesiva de los juzgadores, también el informe nacional de Guatemala preparado en el marco de la presente investigación registra las opiniones

78 El estudio de Dargent de corrupción judicial en Perú también detectó el problema de la manipulación del sistema informático de asignación de casos. Véase Dargent, Eduardo, *Cit.*, pp. 83-87.

de algunos informantes calificados, quienes asocian este rasgo del desempeño funcional de los jueces —sólo que esta vez en el ejercicio de sus funciones netamente jurisdiccionales y no administrativas— con la aparición de actos de corrupción judicial.

En tal sentido, uno de los entrevistados por Carol Zardetto sostuvo que «el problema se vuelve muy complicado debido a que el juez tiene cómo maniobrar si no es honesto sin que pueda detectarse que hay corrupción», mientras otro entrevistado confirmó este parecer, con el añadido de que llevó su comentario hacia el ámbito de los casos por tráfico de drogas: «otro ejemplo de cómo maniobran los jueces es el tema de la discrecionalidad. Un caso que se me viene a la mente es de los Jueces de Paz. Tuvimos que pedir al Congreso que no pudieran resolver, que no fueran ellos quienes tipificaran el delito en los casos de narcoactividad, pues siempre terminaban tipificando los de pena más leve».

Otro problema de mal funcionamiento de la administración de justicia que da pie a la comisión de actos de corrupción, el cual amerita un breve comentario debido a su naturaleza estructural y a lo extendido que parece estar en las judicaturas centroamericanas, es el relativo a la delegación de funciones de parte de los jueces en el personal auxiliar⁷⁹. El problema es de tal entidad que, en el caso de El Salvador, Henry Campos sostiene que «en algunos tribunales los jueces son manipulados por ciertos empleados que de hecho controlan interesadamente los resultados de la justicia» y que dichos jueces «no se enteran de tales maniobras o, si las conocen, rehúyen el problema».

Por su parte, Carol Zardetto, de Guatemala, incluye declaraciones de uno de sus entrevistados, quien corrobora la realidad del fenómeno y aporta un elemento de gran interés, a saber, el referido a la influencia del sistema de reclutamiento del personal, encomendado a la Corte Suprema, como una severa limitante a la independencia (interna) de los jueces: «el personal subalterno tiene mucho poder, sobre todo porque lo nombran los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El juez no se atreve a ir contra un funcionario que ha sido nombrado por un magistrado y que muchas veces está protegido por él».

MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN JUDICIAL

Ahora bien, frente a la variedad y complejidad de las prácticas de corrupción judicial registradas en los informes nacionales elaborados en el marco de la presente investigación, la respuesta de la judicatura centroamericana transita predominantemente por la senda de los mecanismos tradicionales de control de la desviación jurisdiccional. Es decir, los Poderes Judiciales en América Central combaten la corrupción existente en sus filas echando mano, de un lado, al régimen disciplinario para jueces y personal auxiliar, y, del otro, a las acciones de persecución del delito que corresponde impulsar al Ministerio Público. De esa manera, y al margen de las peculiaridades institucionales de cada país, puede decirse que en toda la región se configura

⁷⁹ Como ha hecho notar Juan Enrique Vargas Viancos, «el fenómeno de la delegación de funciones es otra de las causas serias de corrupción en los sistemas judiciales. Ello nuevamente obedece a razones estructurales y no a una supuesta desidia de los jueces para asumir sus responsabilidades. La delegación de funciones es consustancial a sistemas judiciales colapsados y basados en procedimientos escritos». Véase Vargas Viancos, Juan Enrique, *Cit.*, pp. 16-17.

tanto un sistema de control interno, de naturaleza disciplinaria, como uno de control externo, de naturaleza penal. No se registra la existencia de programas especiales orientados a prevenir, sancionar y erradicar la corrupción judicial⁸⁰.

Régimen disciplinario y lucha contra la corrupción judicial

En cuanto al régimen de control disciplinario, lo primero que debe apuntarse es, pues, que se trata de un mecanismo tradicional y genérico, esto es, no específicamente diseñado para enfrentar la corrupción en los aparatos jurisdiccionales, tal cual aparece en la actualidad⁸¹. Así, por ejemplo, se observa la pervivencia de la institución de las visitas o inspecciones judiciales, heredada de las antiguas leyes orgánicas del Poder Judicial de los siglos XIX y XX, de inspiración española.

Pero, más allá de este añejo mecanismo de supervisión de tribunales y de su limitada eficacia actual, el elemento fundamental a tener en cuenta parece ser el propio modelo de control disciplinario aún vigente en todos los países del área (que comprende como una de sus medidas a las inspecciones). Y es que tal modelo de control disciplinario, como se ha anotado antes, corresponde a un tipo de aparato jurisdiccional «burocrático» y vertical, signado por la interferencia de los poderes políticos y por la severa limitación de la independencia interna de los jueces⁸², por contraste con el tipo de Poder Judicial «democrático».

Se entiende, de ese modo, el papel fundamental reservado a la Corte Suprema como máxima instancia de aplicación de sanciones por la comisión de faltas en el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Y es que, a semejanza de lo que ocurre con el sistema de nombramientos judiciales (ingreso a la carrera), también en el ámbito del control disciplinario (separación de la carrera), el máximo tribunal de justicia desempeña una función clave, a saber, le corresponde la última decisión.

Quiere ello decir que, si bien la investigación de las faltas, la realización de las audiencias y actuación de las pruebas, así como la expedición de las primeras resoluciones sobre el fondo del asunto investigado, han sido encomendadas a órganos distintos, a menudo de índole técnica y dotados de autonomía funcional (Supervisión o Inspección de Tribunales, Juntas de Disciplina, Consejos de la Carrera Judicial), quien decide en última instancia administrativa es, precisamente, la Corte Suprema de Justicia (o un órgano por ella controlado, como en el caso de Honduras). En otras palabras, también en el ámbito disciplinario, la Corte Suprema concentra excesivos poderes, lo que favorece el ejercicio arbitrario del poder y amenaza la independencia interna de los jueces, configurando una situación de potencial riesgo de corrupción judicial.

80 Sobre programas especiales orientados a combatir fenómenos de corrupción, en particular de corrupción extendida en aparatos estatales, véase Rose-Ackerman, Susan, Cit., pp. 219-223. Véase también Klitgaard, Robert, *Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción, en Pena y Estado – Revista Latinoamericana de Política Criminal*, Año 1, N° 1, Buenos Aires, 1995, pp. 249-252.

81 Juan Jiménez et al. hacen hincapié en la necesidad de establecer «una institucionalidad especial de lucha contra la corrupción (enfocada principalmente para luchar contra la corrupción en todo el Estado)» y generar «un cambio de perspectiva en la concepción tradicional de las políticas de control institucional o disciplinario en las entidades del sistema de justicia, a efectos de que se potencie su labor». Véase Jiménez Mayor, Juan et al., Cit., p. 196.

82 Montero Aroca asevera que, con el modelo burocrático o napoleónico, el Poder Judicial quedó reducido a «mera administración de justicia», es decir, se convirtió en un aparato semejante al de la Administración Pública. Véase Montero Aroca, Juan, *Independencia y responsabilidad del juez*, Cit., pp. 35 y 38.

Esta situación, unida a un sistema de nombramiento de los integrantes de los organismos disciplinarios con fuerte participación o control igualmente en manos de la cúpula judicial, limita de modo severo la posibilidad de una actuación independiente de tales organismos, cuyo papel subordinado se acentúa en la práctica. En esta línea de reflexión, Henry Campos señala que, en el caso salvadoreño, «se cuestiona el actuar de las instancias [encargadas] de velar por la probidad dentro del Órgano Judicial, cuando estas instancias son controladas por titulares del sistema de justicia». De allí que este consultor se pregunte: «¿qué nivel de independencia podrían tener estas instancias para poner al descubierto cualquier tipo de irregularidad cometida por un funcionario y de resolver mediante investigaciones?»

De tal forma, el avance normativo que supone la adopción de enmiendas a la Constitución y la aprobación de nuevas leyes especiales, tales como aquellas de carrera judicial —lo que apunta a garantizar de mejor manera la independencia de la judicatura y la profesionalización de sus miembros—, se ve seriamente limitado por el amplio margen de poder y discrecionalidad que aún se concede a la cúspide de la judicatura en materia de sanciones disciplinarias.

Como puede verse en el cuadro 13, en todos los países de Centroamérica ha habido en años recientes importantes cambios normativos en materia de organización del aparato jurisdiccional —y, en especial, en el ámbito de la administración de la carrera judicial, incluyendo el sistema de control disciplinario—, pese a lo cual la Corte Suprema se mantiene como el órgano al que corresponde decir la última palabra. El ejercicio de esta potestad confiere un gran poder a la cúpula judicial, la misma que —como es fácil de imaginar, debido a la tradición institucional centroamericana— lo ejerce a discreción y con escasos o nulos controles (jurídicos, políticos y ciudadanos), de suerte que en no pocos casos se puede observar interferencia política, corporativismo y otras malas prácticas que dificultan o imposibilitan la rendición de cuentas de jueces y personal de apoyo jurisdiccional, creando condiciones favorables al surgimiento de actos de corrupción.

La situación es tal que inclusive, en los hechos, la cúpula judicial ha invadido las nuevas competencias otorgadas por la Ley de Carrera Judicial a los organismos técnicos disciplinarios, arrogándose funciones que, en principio, le deberían ser retiradas. Es el caso de Guatemala, donde Carol Zardetto resalta que «tanto la Presidencia del Organismo Judicial como la Corte Suprema de Justicia se han reservado potestades que coinciden con las de la Junta [de Disciplina Judicial]» y que «ambos órganos superiores ordenan investigaciones a la Supervisión General de Tribunales», de modo que «en algunos casos, han resuelto por su cuenta, sin remitir el caso a la Junta», mientras «en otros, han tomado medidas disciplinarias por su cuenta, estando el caso sometido a la Junta». De allí que, siempre conforme a esta autora, pueda concluirse que «coexiste un régimen disciplinario centralizado alrededor de los órganos superiores con un régimen disciplinario asignado a la Junta, lo cual no favorece el fortalecimiento de esta última».

La injerencia y el control desmedido aún en manos de la Corte Suprema en el ámbito disciplinario atentan, pues, contra las innovaciones contenidas en las leyes, tornándolas a menudo ineficaces o distorsionando su sentido en el momento de llevarlas a la práctica⁸³. En consecuencia, es

83 Diversos autores advierten acerca de las limitaciones de las reformas legales cuando éstas enfrentan entornos culturales adversos al cambio. Así, Luis Pásara, al recusar lo que denomina «fetichismo legal», afirma que «pese a lo que creen y sostienen hasta ahora jueces, abogados

**Cuadro 13. Régimen disciplinario de jueces en Centroamérica:
Órganos y normas**

Países	Órganos	Normas
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Tribunal de la Inspección Judicial - Consejo Superior del Poder Judicial - Corte Suprema 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica del Poder Judicial (1993) - Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial (2001) - Ley de Carrera Judicial (1993) - Reglamento Interno del Sistema de Carrera Judicial (1994)
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Investigación Judicial - Presidente de la Corte Suprema - Corte Suprema 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Carrera Judicial (LCJ) (1990) - Reglamento de la LCJ (1991) - Acuerdos del Pleno de la Corte Suprema (1995)
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisión General de Tribunales - Juntas de Disciplina Judicial - Consejo de la Carrera Judicial - Corte Suprema y Congreso de la República 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Carrera Judicial (LCJ) (1999) - Reglamento de la LCJ (2000) - Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial (1999)
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> - Inspectoría General de Tribunales - Dirección de Administración de la Carrera Judicial - Presidencia de la Corte Suprema - Consejo de la Carrera Judicial 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Carrera Judicial (LCJ) (1980) - Reglamento de la LCJ (1988) - Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales (1906)
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> - Inspectoría Judicial Disciplinaria - Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial - Corte Suprema 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Carrera Judicial (LCJ) (2005) - Ley Orgánica del Poder Judicial (1998)
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> - Órganos jurisdiccionales (superiores respecto de inferiores) - Corte Suprema 	<ul style="list-style-type: none"> - Código Judicial (1987) - Reglamento de Carrera Judicial (2000) - Interpretación jurisprudencial de la Corte Suprema

Fuentes: informes nacionales y fuentes diversas. Elaboración propia.

necesario redefinir el diseño institucional del control sancionador en la judicatura, de suerte de excluir el papel de las cúpulas judiciales o, en todo caso, limitar y dotar de las debidas garantías a su intervención, a fin de no lesionar la independencia de los jueces ni afectar, en particular, la lucha contra la corrupción en sede judicial.

Ante todo, una debida diferenciación de funciones jurisdiccionales, de un lado, y funciones gubernativas y administrativas, del otro, desaconseja mantener este rol de la Corte Suprema⁸⁴, la misma que, en parte por ello, no puede concentrarse a plenitud en sus tareas esenciales de casación y establecimiento de pautas jurisprudenciales que vuelvan uniformes y predecibles los fallos de la jurisdicción.

y profesores de derecho, reformar la justicia no consiste, principal ni centralmente, en cambiar leyes. Véase Pásara, Luis, Cit., p. 529. Por su parte, Susan Rose-Ackerman señala que «muchos países tienen leyes anticorrupción ejemplares que son irrelevantes en el mundo real». Véase Rose-Ackerman, Susan, Cit., p. 208.

84 Véase, al respecto, Universidad de Externado de Colombia, «La administración de justicia en Argentina, Bolivia, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay y Uruguay», en AA.VV., *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., BID, 1993, pp. 276-277.

Adicionalmente, en términos conceptuales o de modelo de judicatura (como antes se ha visto), no es indispensable que la Corte Suprema cuente con potestad disciplinaria, conforme a una concepción contemporánea de Estado constitucional y democrático de derecho, ya que dicha potestad puede perfectamente ser atribuida, más bien, a los Consejos de la Judicatura, como entidades encargadas, no del autogobierno, sino del gobierno autónomo del Poder Judicial y, con ello, de la administración de la carrera judicial, incluyendo su componente disciplinario.

No obstante lo dicho, también debe ponerse de relieve, como aspecto positivo en el camino de consolidar judicaturas independientes, imparciales y honestas en Centroamérica, las mismas que estarán en mejores condiciones de controlar la corrupción interna, el que los nuevos marcos normativos, en especial las nuevas leyes de carrera judicial, contengan definiciones más precisas de las faltas disciplinarias y de las correlativas sanciones.

Así, en el informe nacional sobre Guatemala, preparado en el marco de la presente investigación, se sostiene que «uno de los mayores avances que los juzgadores obtuvieron con la emisión de la Ley de la Carrera Judicial es la tipificación de las llamadas “faltas” que constituyen los supuestos de hecho sobre los cuales actúa la Junta de Disciplina Judicial». Y ello «debido a que antes de la emisión de la Ley, las autoridades superiores a cargo de las funciones disciplinarias podían, de manera discrecional, acusar a los juzgadores por las acciones que conforme [a] su criterio afectaran el buen desempeño de las labores judiciales, lo cual obviamente implicaba la posibilidad de ser juzgado en forma arbitraria».

En adición a lo mencionado, sin embargo, la nueva tipificación disciplinaria contenida en la ley consagra varias disposiciones dirigidas a combatir y sancionar supuestos específicos de corrupción judicial. En efecto, según el artículo 41 de la Ley de Carrera Judicial guatemalteca, son «faltas gravísimas», que pueden dar lugar a la imposición de las sanciones de suspensión o destitución (artículo 42.c), las siguientes:

- a) Desempeñar simultáneamente a la función jurisdiccional, empleos o cargos públicos remunerados o prestar cualquier clase de servicio profesional relacionado con la función judicial.
- b) Interferir en el ejercicio de funciones de los otros organismos del Estado, sus agentes o representantes, o permitir la interferencia a cualquier organismo, institución o persona que atente contra el Organismo Judicial.
- c) Ocultar alguna prohibición que le sea imputable para el ejercicio de la función o abstenerse de informar una causal sobrevenida.
- d) Faltar injustificadamente al trabajo durante dos o más días consecutivos, o tres días en el mismo mes.
- e) Intentar influir ante otros jueces y magistrados en causas que tramitan en el marco de sus respectivas competencias.
- f) Interferir en el criterio de los jueces de grado inferior por razón de competencia, en cuanto a la interpretación o la aplicación de la ley, salvo cuando se conozca a través de los recursos legalmente establecidos.
- g) Cometer cualquier acto de coacción, especialmente aquellos de índole sexual o laboral.

- h) Solicitar o aceptar favores, préstamos, regalías o dádivas en dinero o en especie, a las partes o sus abogados que actúen en casos que conozca.
- i) La tercera falta grave que se cometa en el plazo de un año, cuando las dos primeras hayan sido sancionadas.

Se puede apreciar, entonces, en el caso de Guatemala, un esfuerzo legislativo por tipificar las faltas administrativas con mayor precisión y mayor rigor jurídico, lo que va en beneficio de la independencia judicial interna. Pero no sólo ello, sino que, a la vez, es posible observar que la normativa procura ahora definir nuevos supuestos de infracciones que apuntan a combatir modalidades de corrupción judicial que los informes nacionales elaborados para la presente investigación registran.

Carol Zardetto hace notar la importancia del acápite «h» del artículo legal citado («solicitar o aceptar favores, préstamos, regalías o dádivas en dinero o en especie, a las partes o sus abogados que actúen en casos que conozca»), pero también son destacables los supuestos relativos al quiebre de la independencia externa o interna, entre otros. Mejoras en la definición de las infracciones que dan lugar a la imposición de sanciones disciplinarias son observables, asimismo, en otros países del área centroamericana, tales como Costa Rica (artículo 191 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), El Salvador (artículo 52 de la Ley de Carrera Judicial) y Nicaragua (artículo 67 de la Ley de Carrera Judicial).

No obstante, si bien la reciente tipificación de las faltas disciplinarias constituye un avance que debe ser reconocido, tal tipificación contiene todavía algunos supuestos genéricos e imprecisos, en ocasiones cargados en exceso de contenido valorativo, que parecen orientados a mantener una rígida organización jerárquica o a proteger bienes jurídicos tales como el «decoro» o el «prestigio» de la institución (la «majestad del Poder Judicial» o de «la justicia»). Ello parece corresponder, más bien, según se ha anotado antes, al modelo de control disciplinario propio del Poder Judicial «burocrático», que ha estado históricamente sometido a los poderes políticos. A manera de ejemplo, puede citarse la reciente Ley de Carrera Judicial nicaragüense (como se sabe, aprobada en el año 2005), cuyo artículo 67 señala que se incurre en «infracción disciplinaria muy grave»:

- (i) Por la comisión de tres infracciones disciplinarias graves diferentes, dentro de un período de un año.
- (ii) Resolver contra norma expresa constitucional o legal.
- (iii) Por abandono de su trabajo por más de tres días.
- (iv) Por la desatención absoluta en el ejercicio de su función.
- (v) Por la intromisión, mediante órdenes o presiones, en el ejercicio de la función jurisdiccional de otro Juez o Magistrado.
- (vi) El abuso de la condición de Juez o Magistrado para obtener un trato favorable e injustificado de autoridades, funcionarios o profesionales.
- (vii) Por la infracción de cualquiera de las prohibiciones establecidas en la presente Ley.
- (viii) Por injurias o calumnias contra otras autoridades judiciales.

- (ix) Por hechos notorios y evidentes de corrupción o enriquecimiento ilícito, sin perjuicio de la acción penal que resulte.

Es claro que supuestos como el de «desatención absoluta en el ejercicio de su función» o el de «injurias o calumnias contra otras autoridades judiciales» permiten, peligrosamente, un amplio margen de valoración que puede desembocar en arbitrariedad contra jueces disidentes pero íntegros, en especial si se tiene en consideración que es la Corte Suprema la que actúa como instancia final revisora en el proceso administrativo disciplinario, en judicaturas de impronta burocrática y con fuertes culturas autoritarias. Problemas parecidos existen en otros países de la región.

En definitiva, para terminar de transitar hacia un régimen disciplinario judicial de características democráticas se requiere eliminar estas regulaciones abiertas en exceso, que permiten una aplicación arbitraria y que penden como una amenaza sobre los jueces independientes, o, en todo caso, es necesario su desarrollo y precisión, en clave garantista, mediante la labor jurisprudencial. De modo paralelo, sin embargo, parece conveniente seguir el ejemplo guatemalteco e incorporar al régimen disciplinario previsiones legales que permitan sancionar determinados supuestos específicos de corrupción judicial existentes en la actualidad en la realidad centroamericana. Es aquí donde debe ser puesto el acento.

De otra parte, parece fuera de discusión que el carácter «inquisitivo» de los procedimientos sancionadores, herencia o pervivencia de un modelo de control disciplinario desfasado, complota contra la efectividad de tal control en casos de corrupción judicial, para los que es exigible, más bien, un máximo de transparencia y posibilidad de vigilancia ciudadana. Son estos rasgos los propios de una judicatura democrática, plenamente armónica con el paradigma del Estado constitucional de derecho, por lo demás, en mejores condiciones de asegurar el debido proceso para los propios jueces objeto de investigación disciplinaria.

De allí que Rigoberto Ochoa, comentando la situación hondureña, afirme que «el régimen disciplinario de la carrera judicial tal y como se aplica actualmente reproduce el esquema inquisitivo y desconoce las garantías del debido proceso», por lo que «debe ser reformado, creando un órgano más sistémico y menos personalizado, estableciendo un sistema oral y salvaguardando el debido proceso administrativo del servidor judicial con mayores garantías».

Los informes nacionales preparados en el marco del presente estudio plantean otras deficiencias de los procedimientos disciplinarios, a saber, aquellas que tienen que ver con: la ausencia de normas para protección especial de testigos, las cuales son necesarias tratándose de casos de corrupción, sobre todo si éstos involucran a personas de gran poder político, económico o social; la excesiva brevedad de los plazos de prescripción de la acción y la falta de medios que favorezcan la probanza, lo que debe ser corregido ya que la corrupción judicial —como cualquier clase de corrupción, en realidad— tiende a ocultarse y a no dejar rastros; la falta de especialización del personal y la alta rotación de los funcionarios encargados del control, con las consiguientes dificultades para asegurar su imparcialidad y para combatir el corporativismo, puesto que los jueces que durante un período corto ejercerán de contralores poco después volverán a ejercer

funciones jurisdiccionales, las que compartirán nuevamente con aquellos a quienes antes investigaban⁸⁵.

Mención aparte merece la cuestión de las investigaciones rutinarias observadas como una constante de trabajo en los órganos disciplinarios centroamericanos. Y es que la investigación corracil de imaginar, con solo eso, será virtualmente imposible acreditar la existencia de corrupción judicial, al menos en la generalidad de los casos.

Por ejemplo, como anota Carol Zardetto, es indispensable investigar los vínculos entre el juzgador acusado de corrupción y las personas ajenas al despacho judicial que están involucradas en los hechos. Sorprende que no se suela hacer, ya que se trata de algo realmente elemental. De otro lado, hay ciertas indagaciones que pueden contribuir mucho a esclarecer casos de presunta corrupción judicial, para lo que se puede echar mano de una herramienta legal valiosa, actualmente a disposición en todos los países de Centroamérica, a saber, la investigación de eventuales desequilibrios patrimoniales en los jueces o auxiliares sometidos a control, en la perspectiva de verificar si ha existido enriquecimiento ilícito en la persona acusada.

Como quiera que fuere, cabe poner de relieve que, en ciertos casos, los órganos encargados del control interno judicial han mostrado mayor iniciativa y celo en el cumplimiento de sus deberes. Así, en el caso guatemalteco, como ya antes ha sido anotado, se observa que la Supervisión General de Tribunales aborda ciertas denuncias de corrupción judicial realizando una investigación completa de la actuación del órgano judicial bajo sospecha. Es decir, en tales ocasiones, la Supervisión General de Tribunales no se limita a revisar sólo el expediente del caso sospechoso u objeto de denuncia, sino que procede a examinar los demás procesos judiciales desarrollados en tal juzgado o tribunal y los diversos libros y registros que éste lleva por mandato de la ley. Esta actuación proactiva, sin duda digna de ser destacada y emulada en toda la región, es la que, precisamente, permitió al ente fiscalizador guatemalteco descubrir la existencia de «patrones» de actuación funcional irregular.

Rol del Ministerio Público en el combate a la corrupción judicial y otros mecanismos

En cuanto al control externo, de naturaleza penal, los informes nacionales redactados en el marco del presente estudio dan cuenta igualmente de las dificultades que enfrenta y de su ineffectividad. Si bien la creación o fortalecimiento del Ministerio Público, como ente al que se encomienda en general la persecución del delito y en particular la lucha contra la corrupción, incluyendo la corrupción judicial, supone un paso adelante en términos institucionales, lo cierto es que el funcionamiento de la fiscalía, especialmente ante casos de corrupción política, ha distado mucho de ser el adecuado.

⁸⁵ En el caso de Guatemala, Carol Zardetto apunta, sobre la Junta de Disciplina Judicial, que «nació a la vida con muchos problemas congénitos», siendo así que «la conformación del órgano no es la más idónea, pues se trata de funcionarios que ejercen esta función por el corto período de un año, plazo que no les permite especializarse en la materia». La consultora guatemalteca agrega que existe una duda «razonable» acerca de «la libertad de criterio con que estos funcionarios puedan o no resolver contra sus pares, especialmente bajo la perspectiva de que al finalizar el año, tendrán que volver a su cargo», lo que, en su opinión, constituye una situación «sumamente vulnerable».

Quizá el ejemplo más notorio sea esta vez el de Honduras, ya que en este país el Ministerio Público ha enfrentado una severa crisis en el año 2004, a raíz justamente de los casos de corrupción que involucraban al ex presidente Callejas, que ya han sido objeto de comentario. Infortunadamente, según informa Rigoberto Ochoa, la crisis ha erosionado la confianza de la población en una entidad joven (creada en el año 1994), a la que su Ley Orgánica encomienda las funciones de colaborar y velar por la administración de justicia e impulsar la acción penal para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, incluyendo, desde luego, a los jueces.

Un detalle revelador viene dado por el hecho de que el detonante de la crisis fue la orden dictada por el entonces Fiscal General, Dr. Ovidio Navarro, a varios fiscales anticorrupción para que decretaran el desistimiento de las investigaciones seguidas contra el ex presidente Callejas, lo que fue resistido por éstos. El desacato tuvo como consecuencia la destitución o traslado de los fiscales renuentes, quienes fueron luego sustituidos por otros funcionarios, presumiblemente menos reacios a respetar los criterios jerárquicos, de gran tibieza frente al fenómeno de la corrupción⁸⁶.

En fin, entre los mecanismos que muestran tener mayor potencial para mejorar los controles democráticos en el combate contra la corrupción judicial está la investigación de enriquecimiento ilícito por parte de jueces y personal auxiliar, cuando es posible presumir la existencia de desequilibrio patrimonial. En el mismo sentido, es también importante hacer seguimiento riguroso de las declaraciones patrimoniales presentadas por los miembros de la judicatura, lo que puede ser auxiliado además por el levantamiento del secreto bancario cuando corresponda⁸⁷. No está demás insistir, por último, tanto en la conveniencia de elaborar «mapas de riesgo» como en la necesidad de formular «políticas generales» de combate a la corrupción judicial sobre la base de la sistematización de la experiencia acumulada por las agencias de control interno y externo de las prácticas corruptas en sede jurisdiccional, tal como se sugiere para el caso de Guatemala en el correspondiente informe nacional preparado en el marco de la presente investigación.

Necesidad de prevención y transparencia

Como quiera que fuere, es sabido que el combate a la corrupción no puede recaer principal ni exclusivamente en medidas punitivas. Antes bien, es necesario combinar las acciones de naturaleza represiva con aquellas otras de índole preventiva y educativa. Lamentablemente, en este terreno el déficit parece muy grande en toda el área centroamericana. Los informes nacionales elaborados en el marco del presente estudio no dan cuenta de la existencia de esta clase de mecanismos o de su puesta en práctica. Por el contrario, se deja constancia de su inexistencia y necesidad.

86 Los informes nacionales preparados en el marco de la presente investigación incluyen pormenores acerca de la creación o fortalecimiento del Ministerio Público y su participación en la lucha contra la corrupción judicial en los distintos países de Centroamérica.

87 Puede citarse aquí el caso salvadoreño, respecto del cual Henry Campos apunta: «Existe también la impresión de que ciertas instituciones no hacen todo lo que deben y pueden. Por ejemplo, la Fiscalía General de la República es una institución importante en la lucha contra la corrupción. La Fiscalía necesita inyectar más voluntad, esfuerzo y capacidad de gestión, para investigar la corrupción. Esta tiene facultades para investigar ingresos patrimoniales injustificados, operaciones bancarias o negocios, que pudieran tener algunos jueces, fiscales, policías y personal de los tribunales; pero sólo realiza investigaciones, a veces incompletas, a partir de denuncias. Es decir, no toma la iniciativa, pudiendo [hacerlo]».

Así, en el caso de Nicaragua, Sergio Cuarezma y Francisco Enríquez Cabistán sostienen, en términos generales, que «todas las personas consultadas fueron unánimes: las formas de control y prevención de actos de corrupción son inexistentes y las pocas que hay, ineficaces». A su turno, Henry Campos, refiriéndose específicamente a la situación judicial salvadoreña, asevera que «al momento de indagar un ciudadano acerca de los mecanismos de prevención y su labor, no encuentra información disponible o de fácil acceso o comprensión», a lo que el mencionado autor atribuye el influir en la imagen negativa de la ciudadanía sobre la corrupción judicial en este país.

De otro lado, también es de mencionar la falta de transparencia y aun el secretismo con que se ven rodeadas a menudo las actuaciones de los órganos disciplinarios. El caso corriente es el ejemplificado por El Salvador, donde la tramitación no sólo es escrita sino que tiene «carácter reservado», por lo que el acceso al expediente queda limitado al denunciante, el denunciado y los respectivos apoderados; además, según reporta Henry Campos, «de las actuaciones no se podrá extender certificaciones, excepto de la resolución que absuelva al funcionario o servidor judicial del hecho imputado».

La situación es aún peor en el caso de Honduras, pues en este país el informe que emite la Inspectoría General —órgano encargado de realizar la investigación— es inaccesible inclusive para el funcionario procesado, a quien su superior sólo le comunica el resultado obtenido, según apunta el consultor Rigoberto Ochoa. Como se ve, las regulaciones vigentes en El Salvador y Honduras, no muy distintas de las que existen en las otras naciones de Centroamérica, parecen orientadas a impedir que la ciudadanía tome debido conocimiento de las acciones administrativas desarrolladas para enfrentar determinados casos de corrupción judicial, consagrando un ensimismamiento y una opacidad indeseables.

Como es de sobra conocido, la corrupción se avecinda y prospera en entornos de enclaustramiento y falta de transparencia⁸⁸. Si bien la introducción de mecanismos de democracia orientados a transparentar los procesos (o también a permitir la participación ciudadana) no asegura por sí sola la erradicación o siquiera el mejor control y la contención de las prácticas corruptas⁸⁹, parece claro que estrategias específicas para democratizar, dar oportunidad de participación ciudadana y reducir la opacidad de los procesos disciplinarios pueden contribuir a mejorar la eficacia sancionadora frente a casos de corrupción judicial⁹⁰. De ese modo, se puede evitar que casos flagrantes sean indebidamente desestimados o queden en situación de abandono debido a negligencia o falta de voluntad de los funcionarios encargados de perseguir la corrupción que se produce en sede jurisdiccional⁹¹.

88 Según Norberto Bobbio, «uno de los lugares comunes de todos los viejos y nuevos discursos sobre la democracia consiste en la afirmación de que ella es el gobierno del “poder visible”, debiendo tenerse en cuenta las características necesarias de «visibilidad, cognoscibilidad, accesibilidad, y por tanto controlabilidad, de los actos de quien detenta el poder supremo». Véase Bobbio, Norberto, *La democracia y el poder invisible*, en Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, D.F., FCE, segunda edición, 1997, pp. 94 y 100.

89 Rose-Ackerman sostiene que «claramente, las formas democráticas no siempre tienen éxito en controlar la corrupción», por lo que, asegura, «vale la pena preguntarse qué rasgos del gobierno democrático ayudan a limitar el enriquecimiento en el sector público y cuáles contribuyen a la corrupción». Véase Rose-Ackerman, Susan, *Cit.*, p. 156.

90 Véase Dargent, Eduardo, *Cit.*, p. 181 y ss. Para un planteamiento sobre la irradiación de la concepción de «democracia deliberativa» en la lucha contra la corrupción judicial, véase Siles, Abraham, *Corrupción en el Poder Judicial peruano: marco conceptual. Lineamientos de una propuesta de participación ciudadana para su control y erradicación* (documento de trabajo), Lima, Comisión Andina de Juristas, 2002, p. 36 y ss.

91 Al respecto, es de destacar el caso de El Salvador, pues, según señala Henry Campos, en este país «existen diversos componentes del sistema

La transparencia es todavía más exigible cuando los procesos han llegado a término, dado que se trata, a todas luces, de información de interés público, sin que exista ninguna razón que justifique una reserva (razones de defensa o seguridad nacional, por ejemplo). Por ello parece especialmente criticable la situación observada en Guatemala, pues el informe sobre este país redactado en el marco del presente estudio indica que «casos de alto impacto», en los que se investigaba a jueces y magistrados por acusaciones de corrupción —por presuntamente haber favorecido de manera irregular a altos funcionarios estatales corruptos, sobre todo del período del ex presidente Alfonso Portillo—, no están a disposición de los ciudadanos, siendo imposible conocer el contenido de los expedientes.

Todos estos casos, por cierto, terminaron con resoluciones de «no trámite», es decir, los órganos disciplinarios resolvieron, con base en una muy amplia discrecionalidad, que no había mérito suficiente ni siquiera para dar inicio a una pesquisa o indagatoria formal. A la consultora Carol Zardetto, pese a distintas gestiones, no le fue permitido revisar estos legajos, ni tampoco las resoluciones de «no trámite» que blindaron a los jueces sospechosos de haber incurrido en corrupción.

En fin, el principio de transparencia, puesto en práctica en general en toda la actividad de los Poderes Judiciales centroamericanos, puede ser un antídoto sumamente eficaz frente a la corrupción judicial y sus entornos y situaciones de riesgo especial de corrupción interna.

Como quiera que fuere, es de resaltar que, en materia de transparencia y rendición de cuentas, los medios de comunicación pueden cumplir una eficaz labor de control de la corrupción judicial, al informar a la ciudadanía sobre casos judiciales de interés público, así como sobre casos en los que se sospecha que existe corrupción judicial. Asimismo, el seguimiento informativo de los casos, más allá de las coyunturas de escándalo político o mediático, es un medio importante para el conocimiento y la formación de conciencia ciudadana sobre la problemática judicial, en particular, cuando se está ante casos de aparente corrupción en los aparatos jurisdiccionales.

judicial que desarrollan esfuerzos, particularmente sectores como el de jueces, quienes han sido el sector que se visualiza con iniciativas a favor de la transparencia judicial».

Tercera Parte



Costa Rica¹

SUMARIO: Aspectos generales del Poder Judicial y explicación metodológica * Confianza en la justicia y el Poder Judicial según la opinión pública * Percepción de la corrupción judicial en encuestas externas al Poder Judicial * La corrupción judicial en la cobertura de prensa * Percepción de la corrupción judicial con base en entrevistas a un grupo relevante • El problema de la corrupción en el ámbito de los miembros de la judicatura • El problema de la corrupción en el ámbito de los auxiliares de la justicia • Opiniones respecto del Tribunal de la Inspección Judicial • Conclusiones * Hallazgos en expedientes disciplinarios y en las estadísticas judiciales * Reseña del procedimiento disciplinario judicial. Aplicación del régimen disciplinario por parte de la Inspección Judicial * Resumen y recomendaciones * Bibliografía

ASPECTOS GENERALES DEL PODER JUDICIAL Y EXPLICACIÓN METODOLÓGICA

Antes de analizar el tema se requiere aclarar qué es Poder Judicial en Costa Rica y qué entendemos por corrupción.

En cuanto a lo primero, el órgano superior jerárquico del Poder Judicial costarricense es la Corte Suprema de Justicia, también denominada Corte Plena, integrada por los magistrados de las cuatro salas. El Consejo Superior del Poder Judicial es un órgano de administración, subordinado a la Corte Suprema de Justicia. El Poder Judicial comprende, amén de los jueces y su personal de apoyo, otros órganos no jurisdiccionales: la Defensa Pública, el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial.

La Defensa Pública es un órgano dependiente del Consejo Superior del Poder Judicial, pero únicamente en lo administrativo; no así en lo técnico profesional. Está a cargo de un jefe, elegido por la Corte Suprema de Justicia. Su principal responsabilidad consiste en la defensa pública de los imputados en materia penal y penal juvenil. Además, cumple las siguientes funciones, en las siguientes áreas:

Familia: en los asuntos de declaratoria de abandono, separación judicial y divorcios, representar como curador procesal al demandado no localizable.

Agrario: se brinda asesoría en los asuntos derivados por el uso de las tierras, según lo contemplado en la Ley de Jurisdicción Agraria.

1 El informe nacional sobre la corrupción judicial en Costa Rica fue preparado por Paul Rueda, doctor en Derecho de la Universidad de Frankfurt am Main, Alemania, coordinador de la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, coordinador de la Comisión de Derecho Constitucional del Colegio de Abogados de Costa Rica y Letrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Pensiones Alimentarias: asesora y realiza las gestiones necesarias para que el solicitante y su familia reciban un monto de dinero mensual que cubra sus necesidades básicas (alimentación, vestido, pago de recibos, salud entre otros) cuando los cónyuges han decidido separarse o cuando no se cumple con estas responsabilidades.

Ejecución de la pena: Gestiona mejores condiciones para las personas que cumplen una sentencia en los Centros Penitenciarios, libertad condicional y procedimientos de revisión.

Asuntos disciplinarios: asiste, asesora y representa al personal del Poder Judicial en causas disciplinarias².

Por su parte, el Ministerio Público ejerce el monopolio de la acción pública en cuestiones penales. Además, tiene adscrita una Oficina de Defensa Civil de la Víctima, cuya labor es la protección del derecho constitucional de la víctima a ser resarcida económicamente por los daños y perjuicios que le causó el delito, a través del ejercicio de la acción civil resarcitoria³.

El Organismo de Investigación Judicial es auxiliar de los tribunales penales y del Ministerio Público en el descubrimiento y verificación científica de los delitos y de sus presuntos responsables. Es, asimismo, cuerpo de consulta de los demás tribunales del país.

Ahora bien, en estos momentos, la Dirección Nacional de Notariado, cuya finalidad es organizar y controlar adecuadamente el ejercicio del notariado en el territorio nacional, se mantiene como dependencia del Poder Judicial. No obstante, dentro del plazo de tres años, contado a partir de la publicación de la sentencia número 2006-08499, que aclaró la sentencia número 2006-007965, la Asamblea Legislativa deberá definir a qué ente u órgano público adscribe esa dirección⁴.

La asignación al Poder Judicial de organismos con funciones no jurisdiccionales se explica porque en Costa Rica -a diferencia de la mayoría de países latinoamericanos-, tradicionalmente, ese poder ha gozado de mayor legitimidad. En efecto, luego de la revolución de 1949⁵, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo se encontraban muy desacreditados por cuestiones de corrupción. Sin embargo, el Poder Judicial gozaba, durante ese periodo, de un importante grado de legitimidad en la sociedad. Hasta mediados de los ochentas, el Poder Judicial mantuvo esa imagen, lo que motivó que le fuesen adscritos una serie de organismos sensibles, como el Organismo de Investigación Judicial. De esta forma, la confianza depositada en el Poder Judicial irradiaba los citados organismos, cuyo accionar es muy delicado, particularmente en materia de derechos

2 <http://www.poder-judicial.go.cr/defensapublica/servicios.htm>.

3 Cfr., http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/servicios/proteccion_victimas/defensa_victima.html.

4 En sentencia número 2006-007965, de la Sala Constitucional, aclarada por sentencia número 2006-08499, se declaró inconstitucional la incorporación de la Dirección Nacional de Notariado al Poder Judicial y se le ordenó a la Asamblea Legislativa definir a qué ente u órgano público debía adscribir la Dirección de Notariado, en un plazo máximo de tres años, contado a partir de la publicación del pronunciamiento. La aclaración de la sentencia citada fue publicada en el Boletín Judicial número 13 del 18 de enero de 2007, <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Boletines/01-2007.doc>. Antes de la expiración de ese término, la Asamblea Legislativa deberá cumplir lo ordenado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que, además, implica efectuar los ajustes legislativos en el código de la materia, para determinar el procedimiento de nombramiento y el órgano que designa al Director Nacional de Notariado.

5 Sobre la revolución, ver: http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_Civil_de_Costa_Rica.

humanos. Asimismo, a ciertos órganos jurisdiccionales se les atribuyeron funciones de jerarca impropio (verbigracia, al Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo se le encargó la función de resolver los recursos de apelación contra los acuerdos de las municipalidades⁶). Esto ha tenido un fuerte impacto presupuestario.

Si bien, por mandato del artículo 177 constitucional, el Poder Judicial no puede recibir del Presupuesto Nacional menos del 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico, los organismos no jurisdiccionales absorben aproximadamente el 40% del presupuesto del Poder Judicial.

Como consecuencia de esta situación, en los últimos años se ha tratado de remediar el problema con un aumento del presupuesto del Poder Judicial; en la práctica, se le ha asignado cerca de un 7%. Tal aumento no compensa, sin embargo, el gasto que debe hacer el Poder Judicial para financiar los organismos con funciones no jurisdiccionales. En consecuencia, el insigne propósito original del legislador-constituyente derivado, de garantizarle al Poder Judicial un financiamiento adecuado para el cumplimiento de sus funciones, fue transgredido con el tiempo, en la medida en que se le asignaron a ese poder una serie de cargas funcionales ajenas a la tarea jurisdiccional *strictu sensu*, sin la correlativa y requerida compensación financiera. Este problema presupuestario afecta directamente la lucha contra la corrupción judicial, porque le quita recursos al Poder Judicial.

En cuanto al concepto de corrupción judicial, como punto de partida epistemológico, se estableció una noción preliminar, no exhaustiva: la violación del principio de imparcialidad por parte de juzgadores y su personal de apoyo, con algún tipo de motivación externa al cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, esta conceptualización no es definitiva. El propósito de este trabajo no consiste en enclaustrar el concepto de corrupción en una definición rígida, que, de hecho, produciría una limitación antinatural y ficticia del objeto de estudio. Por el contrario, con base en el citado concepto preliminar y en los hallazgos provenientes de las diversas fuentes de investigación, se pretende inducir la percepción de corrupción que existe en el medio nacional y contrastarla con la mencionada noción, más afín a una idea clásica de corrupción judicial.

Objeto fundamental de esta investigación es la corrupción de los jueces y su personal de apoyo inmediato en el despacho. En consecuencia, solo de manera tangencial se mencionarán algunos hallazgos referidos a otros organismos no jurisdiccionales (Ministerio Público, Defensa Pública y Organismo de Investigación Judicial).

El propósito de la investigación es esbozar la situación de la corrupción judicial en Costa Rica a partir de diversas fuentes. No es intención de la investigación emitir una tajante explicación causa-efecto. Su principal finalidad consiste en hacer visibles áreas de corrupción judicial (en particular aquellas a las que históricamente no se les ha prestado atención) y debilidades en el

6 En sentencia número 2005-06866 de la Sala Constitucional de las 14:37 horas del 1o de junio de 2005, se declaró inconstitucional la función de jerarca impropio ejercida por el Tribunal de Trabajo. Asimismo, le confirió al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo un plazo de tres años, contado a partir de la notificación de esa sentencia, para que constituyeran, con carácter de órgano desconcentrado, el o los tribunales administrativos requeridos para resolver apelaciones, por jerarquía impropia, en materia de jubilaciones y pensiones, de decisiones adoptadas por el Magisterio Nacional, y de las decisiones de despido resueltas por el Tribunal del Servicio Civil.

sistema, así como enfatizar los aspectos positivos encontrados. Se espera que el trabajo contribuya a mejorar la actividad del Poder Judicial para preservar la ética en sus funcionarios.

En cuanto a las fuentes, se acudió a estadísticas nacionales –referidas a la justicia, al Poder Judicial en general, y a la corrupción del Poder Judicial en específico–, a artículos de la prensa escrita, a entrevistas, a estadísticas del Poder Judicial, a normativa y jurisprudencia relativa a asuntos disciplinarios.

En el análisis de encuestas nacionales se detectaron elementos sobre el índice de confianza en la justicia o en el Poder Judicial, que reflejan la aceptación general que tiene esta institución en la sociedad. Existe claridad que justicia comprende mucho más que Poder Judicial; no obstante, se estima pertinente examinar la valoración sobre la justicia por su íntima relación con el Poder Judicial. Asimismo, se estudiaron encuestas directamente referidas a la corrupción en el Poder Judicial.

Una segunda imagen sobre la corrupción judicial se infiere de la labor periodística, para cuyo efecto se realizó una investigación por internet, de los últimos tres años, mediante la búsqueda por frases clave, que comprendió los diarios nacionales con libre acceso a esa red. Por su relevancia, también se cita una noticia de un medio televisivo.

Por otra parte, las entrevistas sustentaron un análisis “cualitativo”, motivo por el que se evitó la cuantificación y la determinación de una relación causa y efecto. Más bien, de manera inductiva y con fundamento en los registros narrativos recolectados acerca de la corrupción judicial, se trató de inferir el modo en que se presenta la dinámica de la corrupción dentro del Poder Judicial de Costa Rica. Lo anterior no obsta para incorporar algunos aspectos cuantitativos, a los que se tuvo acceso con motivo de las entrevistas. La muestra de entrevistados incluyó a treinta y dos personas, a quienes se les consultó su opinión sobre la corrupción judicial. Se trata de profesionales de reconocido prestigio ético. En razón del objeto de esta investigación, cual es la corrupción judicial, tema particularmente sensible, las entrevistas fueron realizadas en forma individual, privada y con absoluta confidencialidad. Más explicación metodológica se suministra en el capítulo correspondiente.

Las estadísticas del Poder Judicial son analizadas por separado, en un capítulo específico, que contiene información sobre la actividad del Tribunal de la Inspección Judicial y cuestiones presupuestarias. Respecto de ciertos aspectos no cubiertos adecuadamente por la estadística judicial, hubo necesidad de examinar directamente los expedientes disciplinarios en el Tribunal de la Inspección Judicial.

Por último, se hace una reseña normativa del procedimiento disciplinario junto con cierta jurisprudencia de la Sala Constitucional correlacionada.

El periodo de estudio es de enero de 2003 a julio de 2006, lo que no obsta para mencionar algunos acontecimientos recientes de especial interés⁷.

7 Se menciona un reportaje muy significativo del noticiero televisivo costarricense, Telenoticias, divulgado en octubre de 2007 (ver apartado III), así como la conformación de dos comisiones en el Poder Judicial: una relativa a la evaluación del desempeño y la otra, anticorrupción, constituidas en setiembre y octubre de 2006, respectivamente (ver apartado IV).

Finalmente, un primer borrador del trabajo fue sometido a un proceso de validación con la participación de Macario Barrantes Ramírez y José Francisco Ching Vargas, en su orden, Presidente y Secretario del Tribunal de la Inspección Judicial, así como la coordinadora del programa sobre Rendición de Cuentas y Transparencia del Poder Judicial de la Fundación para el Debido Proceso Legal, Montserrat Solano Carboni. La actividad se realizó el 15 de mayo de 2007 en el Colegio de Abogados de Costa Rica, corporación que tuvo la gentileza de prestar sus instalaciones para tal efecto. El día anterior, por invitación de la Comisión Anticorrupción del Poder Judicial, se hizo una presentación de los hallazgos preliminares de la investigación ante varias autoridades judiciales, cuyos comentarios fueron escuchados y valorados.

Advierto que desde hace varios años, el Poder Judicial ha venido discutiendo una reforma total de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que implicará variaciones sustanciales del régimen disciplinario. Sin embargo, al momento de concluir la investigación, tal propuesta no había sido aprobada en definitiva por la Corte Plena; además, la reforma legal dependerá, naturalmente, del ulterior trámite parlamentario. Todo ello hace prever que falta un largo trecho para que la propuesta se haga realidad. De ahí que el autor de este texto prefiriera concentrarse en lo existente.

El autor desea dejar patente la disposición del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Luis Paulino Mora, y de los integrantes del Consejo Superior del Poder Judicial, a que un tema tan sensible como la corrupción judicial pudiese ser investigado con absoluta apertura y libertad. Asimismo, el Tribunal de la Inspección Judicial, en particular los Inspectores Generales⁸ y el Secretario⁹, se mostraron en todo momento anuentes a cooperar con el autor. Finalmente, se debe agradecer a los entrevistados y a las entrevistadas la confianza depositada para ser interpelados.

CONFIANZA EN LA JUSTICIA Y EL PODER JUDICIAL SEGÚN LA OPINIÓN PÚBLICA

El índice de confianza en la justicia o en el Poder Judicial aporta un primer elemento para verificar la aceptación general que tiene esta institución en la sociedad. Un Poder Judicial en el que no se confía, con una mala imagen pública, evidencia una actividad defectuosa en el cumplimiento de su tarea principal: la función pública de impartir justicia. Por supuesto, la causa de tales desconfianzas no es necesariamente la corrupción judicial; en lo que incumbe específicamente al Poder Judicial, influyen otros factores, desde la lentitud en los procesos hasta la insuficiente acción preventiva por parte de la policía administrativa. No obstante, a *contrariu sensu*, una buena imagen pública del Poder Judicial demuestra que se encuentra cumpliendo sus funciones de manera eficiente, lo que solo puede acaecer cuando no hay corrupción. Lo mismo aplica cuando se valora positivamente la justicia. De ahí la procedencia del análisis de imagen.

8 Licenciados Macario Barrantes Ramírez, quien ejerce la presidencia, Rodrigo Flores Garrido, y la licenciada Leda Méndez Vargas.

9 José Francisco Ching Vargas.

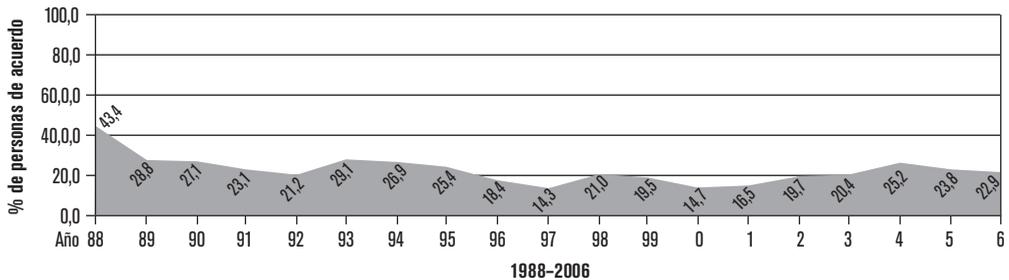
Cuadro 1. ¿Se puede confiar en la justicia?

	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	0	1	2	3	4	5	6
No	28,7	49,7	54,8	52,0	55,1	43,4	44,7	48,9	53,0	62,9	53,0	53,6	63,1	58,7	49,5	53,4	48,6	48,8	42,9
Indifer	27,1	19,7	16,9	24,2	23,4	26,6	27,9	24,9	28,1	22,1	25,1	26,6	21,6	23,8	30,4	26,0	25,8	26,7	33,8
Si	43,4	28,8	27,1	23,1	21,2	29,1	26,9	25,4	18,4	14,3	21,0	19,5	14,7	16,5	19,7	20,4	25,2	23,8	22,9
NR	0,8	1,8	1,1	0,7	0,3	1,0	0,5	0,8	0,5	0,7	0,9	0,3	0,6	1,0	0,4	0,2	0,4	0,7	0,4

Fuente: *Proyecto Estructuras de la Opinión Pública* – Escuela de Matemáticas de la Universidad de Costa Rica, 2006¹⁰.

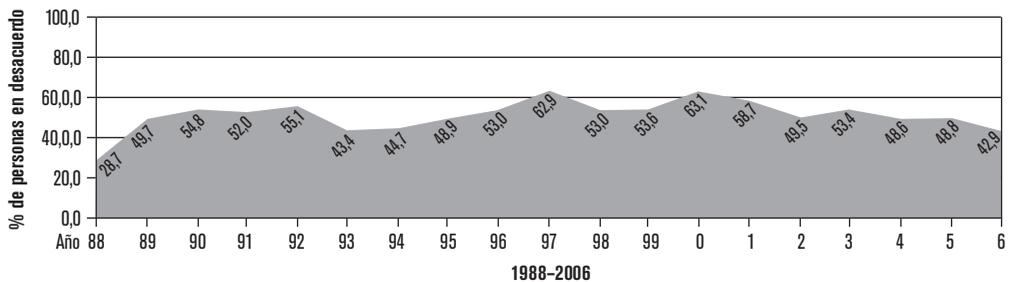
Con base en los datos supracitados, de manera gráfica, se exponen los resultados de la siguiente forma:

Gráfico 1. Porcentaje de personas de acuerdo con que se puede confiar en la justicia, por año



Fuente: Elaboración propia basada en el cuadro 1 elaborado por el *Proyecto Estructuras de la Opinión Pública* – Escuela de Matemáticas de la Universidad de Costa Rica, 2006.

Gráfico 2. Porcentaje de personas en desacuerdo con que se puede confiar en la justicia, por año



Fuente: Elaboración propia basada en el cuadro 1 elaborado por el *Proyecto Estructuras de la Opinión Pública* – Escuela de Matemáticas de la Universidad de Costa Rica, 2006.

En un periodo de 18 años, se advierte que la confianza en la justicia ha venido declinando. En efecto, mientras en 1988, un 43,4% estaba de acuerdo con confiar en la justicia, en la actualidad solo opina así un 22,9%. Correlativamente, mientras en 1988 un 28,7% estaba en desacuerdo

10 Se puede localizar en http://www.ucr.ac.cr/documentos/Encuesta_opinion_2006.pdf. Se trata de una encuesta nacional. Para el año 2006, la muestra fue de 1.000 entrevistas, lo que dio un margen de error del 3%.

con confiar en la justicia, en el 2006 ese porcentaje subió a 42,9%. Es decir, en alrededor de dos décadas se han invertido los porcentajes, de manera que el porcentaje de personas que en la actualidad desconfía de la justicia equivale aproximadamente al porcentaje de personas que hace dos décadas sí confiaba.

El primer embate importante que sufre la justicia se da entre 1988 y 1989. Ese momento coincide con el periodo en el que se divulgaron dos informes de una comisión especial de la Asamblea Legislativa, designada para investigar el narcotráfico en el país¹¹. En esa ocasión, por primera vez desde la revolución de 1949, fueron cuestionados funcionarios judiciales y magistrados de la Corte Suprema de Justicia. De manera concreta, se recomendó la renuncia de tres magistrados o, en su defecto, su no reelección por parte de la Asamblea Legislativa¹², así como testimoniar piezas ante el Ministerio Público contra un investigador del Organismo de Investigación Judicial. Este escándalo nacional fue aún más profundo, porque incluso se cuestionó a muchas otras figuras públicas, entre ellas a un diputado, que virtualmente iba ser el nuevo Presidente de la Asamblea Legislativa, a quien se le pidió la renuncia. También se le pidió la renuncia a un ex presidente de la República. En el caso de los magistrados, se debe aclarar que, de manera expresa, se indicó que no se había constatado ningún ligamen de ellos con el narcotráfico; empero, sí se habían identificado vínculos amistosos indebidos con uno de los involucrados y, en uno de los casos, conductas privadas contrarias a la probidad que debe exhibir un magistrado. Independientemente del fundamento o no de tales sanciones políticas, aspecto ajeno al objeto de este trabajo, el hecho indubitable es que la imagen de la justicia salió muy deteriorada luego de tan severas “recomendaciones”.

El segundo embate que sufre la justicia, esta vez más bien de carácter positivo, se da en el año 2004. Con anterioridad a ese año, la confianza en la justicia se venía deteriorando (porcentajes de confianza inferiores al 20%). Sin embargo, en el año 2004, el porcentaje subió a 25,2%, el más alto de esta década. Ese año coincide con varios escándalos por corrupción que involucraron a tres ex presidentes de la República. Contra dos de ellos se dictaron medidas cautelares de prisión preventiva, lo que obviamente propició un “boom” noticioso que duró meses. La reacción veloz del Ministerio Público y la amplia cobertura mediática colateral generaron, por un lado, un estupor nacional con respecto a la magnitud de la corrupción en la función pública y su nexos con empresas privadas y, por otro, un auge de la confianza en la justicia, toda vez que se procedió a investigar a personas con gran poder político. En cuanto al Poder Judicial, elemento importante en lo atinente a la justicia, pasó de una situación crítica ante la opinión pública (en la que de nuevo estaba siendo objeto de una investigación por parte de una Comisión Especial de la Asamblea Legislativa –instaurada el 14 de noviembre de 2002–) con el consecuente desgaste en imagen, a un estado de cosas completamente distinto, en el que contaba con amplio respaldo ciudadano merced a la acción del Ministerio Público, el cual, como se indicó, es parte del Poder Judicial. De hecho, luego de más de tres años de trabajo, en el contexto mediático de un cambio de circunstancias favorable a la labor del Poder Judicial, la citada Comisión Legislativa ni siquiera estuvo en capacidad de rendir un informe final con respecto al Poder Judicial, lo que implicó malgasto de recursos públicos y pérdida de credibilidad. Este fenómeno tiende a

11 Los informes se dieron a conocer el 23 de noviembre de 1988 y el 20 de julio de 1989.

12 Dos de ellos renunciaron, pero el otro fue reelegido por el propio plenario de la Asamblea Legislativa, a pesar de la referida recomendación.

transformarse en una circunstancia pasajera. En efecto, de un 25,2% de confianza en la justicia en el año 2004, el porcentaje se ha reducido a 22,9 en el año 2006. En ello influyen varios factores: la espectacularidad de la noticia disminuye en la medida en que el tiempo transcurre sin que se dicte un auto de elevación a juicio contra ninguno de los ex presidentes implicados, lo que mengua la cobertura mediática favorable al Poder Judicial desplegada en el año 2004; por el contrario, el aumento de la inseguridad ciudadana, la carencia de una adecuada reacción institucional –no solo del Poder Judicial- frente a la creciente delincuencia de a diario¹³, y el recrudecimiento de delitos ligados a la delincuencia internacional y caracterizados por su particular violencia (narcotráfico, tráfico de armas, bajonazos), generan una cobertura noticiosa que estimula el pesimismo ciudadano y la desconfianza en general para con el sistema de justicia, lo que evidentemente perjudica la imagen del Poder Judicial. Asimismo, algunos medios se han vuelto más críticos con el Ministerio Público y el Poder Judicial, luego que en el juicio por el asesinato de la periodista Ivannia Mora (noviembre de 2006), todos los acusados fueron absueltos debido a la incorrecta obtención de las pruebas principales, de acuerdo con el criterio del Tribunal de Juicio del Segundo Circuito de San José, sujeto a lo que posteriormente se decida en casación.

En el futuro inmediato, la opinión pública acerca del Poder Judicial dependerá mucho del tratamiento periodístico (opinión publicada) que se haga, según sea lo que resuelvan los tribunales en otros juicios relevantes, especialmente, el asesinato del periodista Parmenio Medina y los juicios contra los ex presidentes.

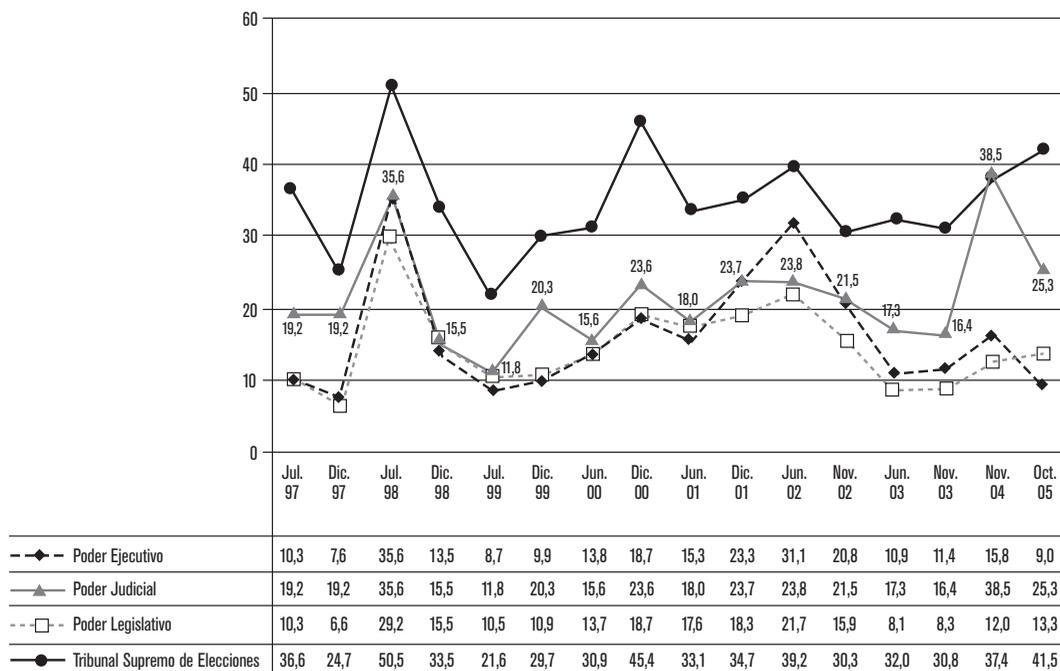
Hasta el momento último de recopilación de datos en esta investigación, octubre de 2006, la encuesta *Perspectivas Ciudadanas – Percepciones de la población costarricense sobre democracia, confianza institucional y participación ciudadana*, elaborada por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional, plantea una evolución de la confianza en el Poder Judicial similar a la que señala la encuesta de la Universidad de Costa Rica.

En la citada encuesta se mide la confianza en los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo, así como en el Tribunal Supremo de Elecciones. A partir de 1998, el Poder Judicial registra una decaída importante en la confianza. Ciertamente, se encuentra mejor evaluado que sus colegas de la división tripartita del Estado, empero, muy por debajo del Tribunal Supremo de Elecciones. Repentinamente, de noviembre de 2003 a noviembre de 2004 sube de 16,4% a 38,5%, incluso superando su nivel de julio de 1998 y por primera vez prevaleciendo sobre el Tribunal Supremo de Elecciones, que tradicionalmente ha tenido índices altos de confianza¹⁴. Este es, precisamente, el año en que el Ministerio Público inició las investigaciones contra los ex presidentes, con la paralela cobertura informática. Sin embargo, en el año 2005, desciende el índice de confianza a favor del Poder Judicial de 38,5% a 25,3%. Esto trasluce, igualmente, lo que hemos denominado “el efecto MP”: la pronta acción inicial del Ministerio Público elevó la imagen de todo el Poder Judicial. Sin embargo, esa situación pareciera ser precaria dado el descenso de la imagen del Poder Judicial entre noviembre de 2004 y octubre de 2005 de 38,5% a 25,3%.

13 Merced a recursos insuficientes en la policía administrativa, la de investigación judicial y el propio Ministerio Público.

14 En una encuesta de la UNIMER, para el periódico La Nación, publicada en diciembre de 2004, se midió el efecto de los casos de corrupción en los que se involucró a los ex presidentes, y el resultado fue un respaldo entusiasta al Ministerio Público y al Poder Judicial. Únicamente nueve de cada 100 personas consideraron que la labor del Ministerio Público era mala o muy mala. Se trata, claro está, de una encuesta elaborada en un momento de mucha efervescencia: http://www.nacion.com/lm_ec/2004/diciembre/12/pais1.html.

Gráfico 3. Proporción de personas entrevistadas en la encuesta personal que dice tener mucha confianza en los Poderes de la República* 1997 – 2005



* Las encuestas de 1997 a 2002 se refieren a Área Metropolitana de San José (AMSJ) personal. A partir del 2003 las encuestas se refieren y Gran Área Metropolitana (GAM) estratos bajos. Fuente: IDESP, serie histórica 1997 - 2006, elaboración hecha por el funcionario del IDESP Alcides López Cascante

El efecto MP sólo quedará demostrado a partir de los resultados de la encuesta supracitada en un lapso de al menos cuatro años, a partir del año 2005. En ese momento podrá establecerse la existencia de una tendencia en el sentido apuntado. No obstante, con los datos actuales hay sustento suficiente para afirmar que la legitimidad social del Poder Judicial no debe depender de la acción de uno de los órganos auxiliares de justicia ni de coyunturas. Se trata de una tarea integral, sistémica y constante. El Poder Judicial ha dado pasos muy importantes en cuestiones de transparencia, acceso a la información, modernización informática y participación ciudadana (verbigracia, a través de la Contraloría de Servicios al Usuario y el Sistema Costarricense de Información Jurídica), lo que en buena medida se debe a la gestión del actual presidente de la Corte, Dr. Luis Paulino Mora. Estos avances inciden positivamente en la construcción, en el Poder Judicial, de una cultura institucional de servicio al usuario, como elemento inherente al sistema; es una conducta laboral a la que se aspira, pero de la que se está muy distante aún. No obstante, el problema fundamental del Poder Judicial de Costa Rica, que es el retraso en los procesos, sigue ahí, viviente. Las causas de esa ineficiencia se hallan en los arcaicos procesos judiciales, particularmente en materia civil y laboral, sobreirradiados de escritura y formalismo; en el alto índice de litigios; en la penuria presupuestaria para afrontar la carga de trabajo encomendada, y en una estructura de gestión gerencial que requiere ser modernizada¹⁵.

15 Sobre este último punto, ver, Colegio de Abogados de Costa Rica, Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial, San José, Costa Rica, 2002, http://www.poder-judicial.go.cr/dialogos/documentos/Foro_Agenda_Nacional_de_Reformas_al_PJ.pdf.

Sin embargo, como lo he expuesto hasta el momento, apenas comenzamos a esculpir una imagen aproximada de la corrupción en el Poder Judicial.

PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL EN ENCUESTAS EXTERNAS AL PODER JUDICIAL

En el apartado anterior se estableció un acercamiento a la percepción de la opinión pública respecto del Poder Judicial. Se parte de la imagen de la justicia, en la que el Poder Judicial es un factor claro, y se arriba a la imagen propia del Poder Judicial con relación a otros poderes.

Sin embargo, no es sino hasta el año 2006 que el proyecto de investigación *Estructuras de la Opinión Pública*, de la Escuela de Matemáticas de la Universidad de Costa Rica¹⁶ realiza un estudio de percepción sobre la corrupción en Costa Rica, que comprendió de manera concreta al Poder Judicial, entre otras instituciones. Al referirse algunas preguntas a trámites que solo se pueden realizar ante el Poder Judicial, se disminuye el riesgo de que la persona consultada confunda el accionar de ese poder con diligencias a cargo de otras instituciones públicas, tales como las funciones de policía y administración de cárceles, propias de los ministerios de seguridad y de justicia.

En primer lugar, el trabajo revela, por varias vías, que la justicia pronta no es percibida por la ciudadanía, al menos en forma espontánea, como algo particularmente grave en comparación con otros problemas nacionales, a pesar de los altos índices de mora judicial que existen¹⁷ y de cierto declive en la confianza en la justicia. Esta situación cambia cuando el entrevistado recapacita sobre su respuesta (gráfico 4).

Espontáneamente, la cuestión de la justicia pronta fue el problema que menos señaló la gente. No obstante, el hecho de que hay dificultades con la justicia es palpable pues el resultado que se presenta luego que la respuesta resulta asistida, es totalmente inverso, ya que la justicia pronta se convierte en la dificultad más citada. Por ende, la falta de justicia pronta es un problema latente, viviente, más no el motivo de mayor congoja del ciudadano. Tal vez ya se ha acostumbrado a la lentitud.

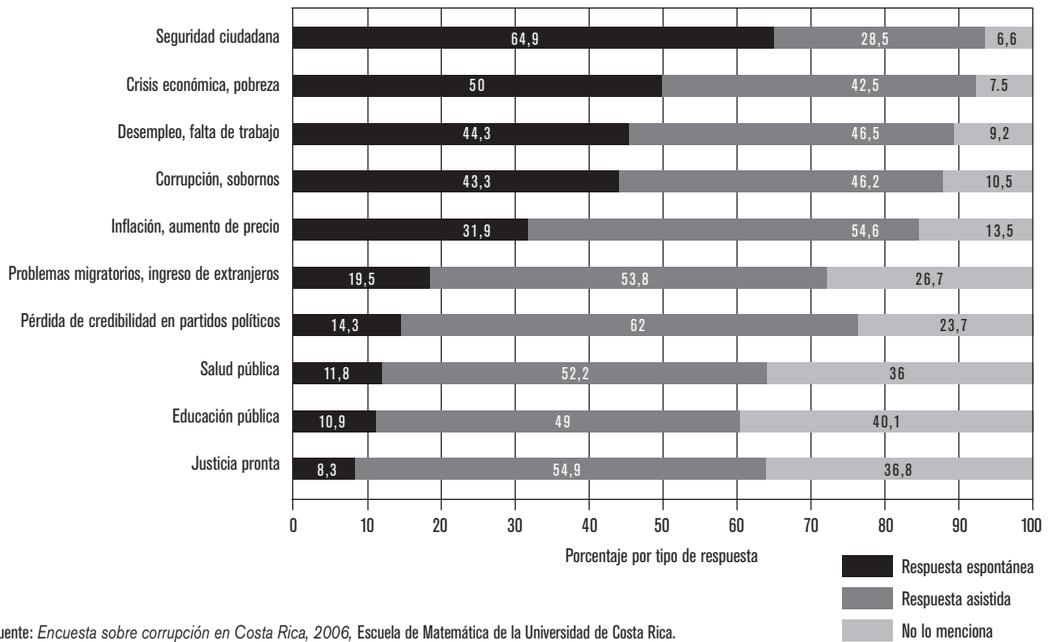
Distinto es el caso de la corrupción en general, a la que se sitúa como cuarto problema más importante, en la respuesta espontánea.

En todo caso, la poca importancia que se le da al problema de la justicia pronta frente a otras dificultades que aquejan al país, se evidencia en el gráfico 5.

16 Encuesta sobre corrupción en Costa Rica 2006, Escuela de Matemática, Universidad de Costa Rica. <http://www.ucr.oic.cr/documentos/corruccion.pdf>

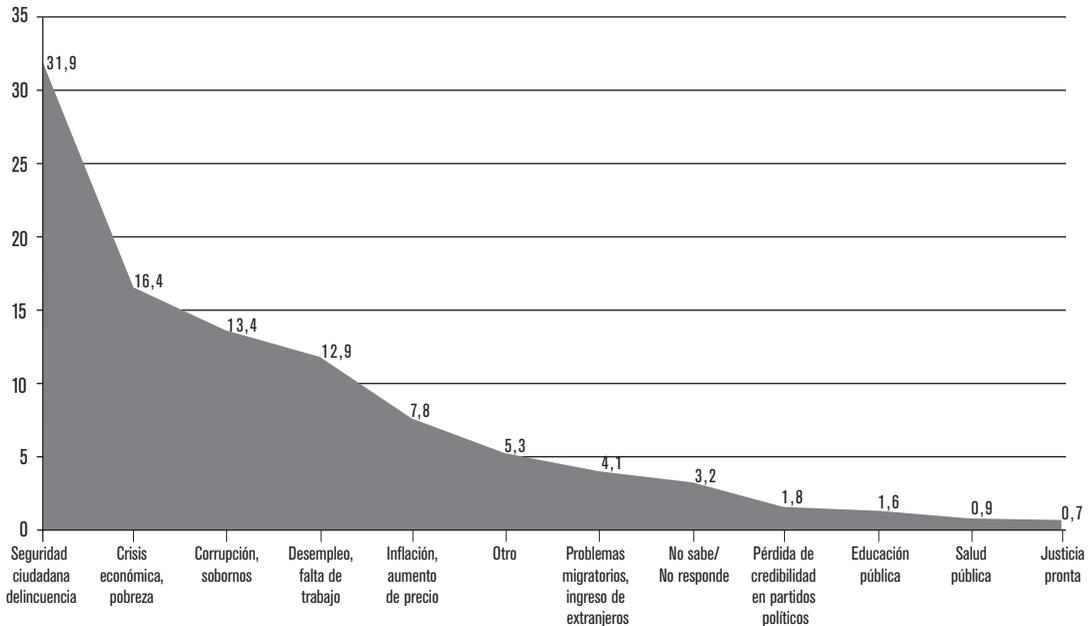
17 Un proceso ordinario laboral que se presente en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José tarda en promedio casi cuatro años en concluir, en caso de llegar hasta casación (30 meses en primera instancia, once meses en segunda, y casi seis meses en casación). Solana, Emilio, Informe final sobre administración de justicia, ponencia para el undécimo informe sobre el Estado de la Nación – año 2005, http://www.estadonacion.or.cr/Info2005/Ponencias/Administracion_Justicia.pdf. Se trata de una encuesta nacional realizada entre el 3 y el 12 de junio del 2006 con una muestra de 1.000 individuos. No se indica el porcentaje de error.

Gráfico 4. ¿Cuáles son para usted los principales problemas que tiene en estos momentos nuestro país? (Espontánea-Múltiple)



Fuente: Encuesta sobre corrupción en Costa Rica, 2006, Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica.

Gráfico 5. ¿Qué problema debería enfrentar el gobierno en primer lugar?



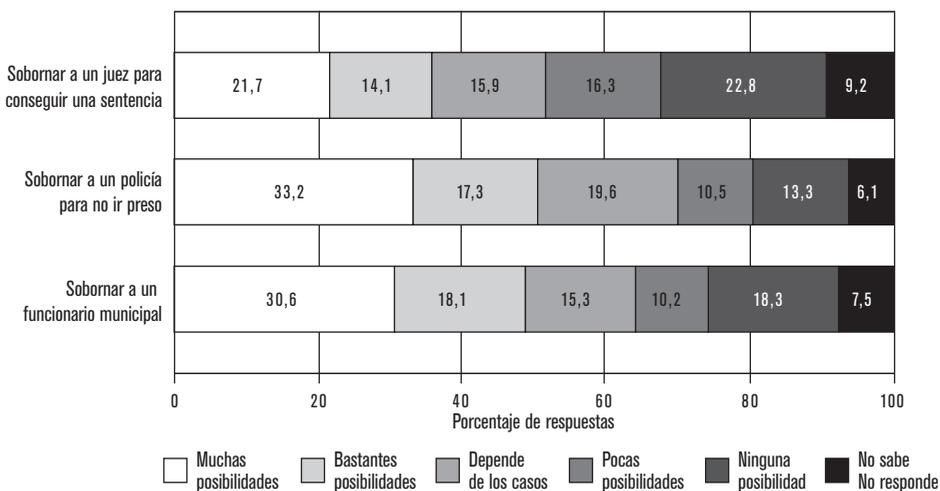
Fuente: Encuesta sobre corrupción en Costa Rica, 2006, Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica.

Es palpable que la justicia no es una prioridad en las necesidades ciudadanas y, al no ser una demanda electoral prioritaria, tampoco es un asunto que inquiete mucho a la clase política. Ello, claro está, con excepción de la materia penal, pues la seguridad ciudadana y la delincuencia son las preocupaciones principales de la ciudadanía. Esta situación explica por qué las reformas penales o de violencia doméstica siempre están en la agenda parlamentaria, empero, las de otras competencias no son objeto de tanta premura o discusión, con excepciones como la reciente reforma del Código Procesal Administrativo. Por el contrario, el problema de la corrupción sí es considerado importante y obtiene el tercer porcentaje más alto.

Los cuadros estadísticos expuestos en el capítulo anterior evidencian un deterioro de la confianza ciudadana en la justicia a lo largo de los últimos años. No obstante, de los cuadros estadísticos correspondientes a este capítulo, que suponen una comparación de varios problemas en el año actual, se induce que el problema de la justicia pronta no es estimado por la ciudadanía como una prioridad, al menos si se le consulta de manera espontánea al ciudadano, pero sí como algo relevante, ya que emerge como la dificultad más apremiante cuando se asiste al entrevistado en la respuesta. Por el contrario, la corrupción sí es catalogada como un problema prioritario y apremiante, aunque está por debajo de la inseguridad ciudadana y la pobreza.

La poca importancia que se le da a la justicia pronta y cumplida¹⁸, se explica, por un lado, debido a que la merma de la confianza en el Poder Judicial no ha llegado a extremos tan bajos como en los demás poderes públicos y, por otro, porque la ciudadanía no identifica que el flagelo de la corrupción se haya introducido en el sistema de justicia con las mismas características sistemáticas presentes en otros sectores públicos y privados. Tal conclusión encuentra fundamento en la información contenida en los gráficos que a continuación se exponen.

Gráfico 6. ¿Qué posibilidades ve Ud. de que se pueda...?



Fuente: Encuesta sobre corrupción en Costa Rica, 2006, Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica.

18 La justicia no está bien, pero hay cosas mucho peores.

Según el gráfico anterior, la gente percibe que resulta más difícil sobornar a un juez que a un policía o a un funcionario municipal. Dado que a los consultados solo se les ofrecieron tres alternativas de respuesta, quedaron excluidas de este gráfico las respuestas sobre el comportamiento de una cantidad de funcionarios públicos que se desenvuelven en actividades en las que se presume hay mucha corrupción (verbigracia, migración, licencias de tránsito, registro nacional).

Una imagen más exacta de la relación entre Poder Judicial y corrupción nos la brinda el cuadro siguiente:

Cuadro 2. ¿Cuáles son las cinco instituciones o personas más corruptas de nuestro país?

Institución	Opción # 1	Opción # 2	Opción # 3	Opción # 4	Opción # 5
Asamblea Legislativa	26,6	6,5	4,2	4,4	2,9
Gobierno	15,6	11,5	6,7	3,8	2,8
Ex presidentes de la República	6,9	5,8	6,5	7,1	5,1
Partidos políticos	5,2	5,7	6,8	4,8	3,4
Caja Costarricense del Seguro Social	4,9	7,6	9,4	4,5	4,9
Municipalidades	4,5	5,5	5,6	4,3	2,3
Instituto Costarricense de Electricidad	3,6	3,3	4,4	3,8	3,0
Policía de tránsito	2,7	4,4	5,9	5,1	3,5
Ministerio de Obras Públicas y Transporte (Licencias de conducir)	2,7	4,2	3,3	5,8	7,1
Los empleados públicos	2,4	5,3	2,3	2,3	1,5
Los ciudadanos	2,3	2,4	1,0	0,8	0,5
Poder Judicial	2,2	4,1	4,1	2,2	1,7
Migración (pasaportes)	2,0	3,5	2,5	6,5	4,8
Policía civil	1,8	3,7	3,4	2,7	2,3
Iglesia	1,4	2,3	1,9	1,3	1,1
Empresa privada	1,2	1,7	1,3	1,8	1,3
Defensoría de los Habitantes	1,1	1,0	0,8	0,0	0,8
Ministerio de Hacienda	0,7	0,7	1,4	2,1	3,0
Policía municipal	0,6	0,6	2,1	1,6	1,5
Aduanas	1,4	0,5	2,0	2,1	2,3
Sindicatos	0,5	0,7	1,9	1,8	2,1
El Instituto Mixto de Ayuda Social	0,4	1,6	1,1	1,4	0,9
Fiscalía General de la República	0,4	1,3	0,5	0,3	0,9
Instituciones públicas	0,4	1,1	1,1	1,8	2,3
Maestros	0,4	0,5	0,8	1,1	1,1
Televisión	0,3	0,8	0,6	1,1	1,0
Contraloría General de la República	0,6	1,4	0,9	1,4	0,3
ONG's, Fundaciones	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2
Prensa escrita	0,1	0,6	0,6	1,0	0,3
Universidades privadas	0,1	0,3	0,7	1,0	0,3
Radio	0,1	0,1	0,1	0,0	0,4
Universidades públicas	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1

Fuente: Elaboración propia con base en el gráfico número 18 de la *Encuesta sobre corrupción en Costa Rica, 2006*, Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica.

Del cuadro anterior se extrae que el Poder Judicial no es percibido por la mayoría de la población como una institución corrupta; solo un 2,2% lo citó como la institución corrupta número uno y, en todo caso, no se ubica dentro de las diez dependencias o personas más mencionadas. El Ministerio Público, que es parte del Poder Judicial¹⁹, sale mejor evaluado, pues solo el 0,4% de la ciudadanía la calificó como número uno en corrupción.

Pese a lo expuesto, la buena imagen del Poder Judicial en lo que atañe a aspectos de corrupción en la tramitación de diligencias propias de su competencia, no implica que sea inmune a ese flagelo, tal como se advierte en el cuadro 3.

Este cuadro sugiere, *prima facie*, que la corrupción judicial no es un problema fundamental en Costa Rica. Sólo un 0,72% de las personas que realizaron algún trámite judicial admiten que pagó un soborno. Como se aprecia en el cuadro, ese porcentaje es de los más bajos, a pesar de que los trámites ante oficinas judiciales son medianamente frecuentes: 27,7%. Asimismo, en cuanto a la cantidad de sobornos pagados, en trámites judiciales se presentaron 5.363 casos, lo que implica un 1,22% del total de sobornos.

Este primer dato, no obstante, adolece del problema que solo en pocas ocasiones el ciudadano común realiza directamente un trámite relevante ante una oficina judicial. Por lo general, es el abogado quien sostiene un trato cercano con el personal del despacho judicial; a lo sumo, su cliente se limita a dejar algunas veces algún escrito o a consultar el estado de su gestión. En consecuencia, muchos de los entrevistados en la encuesta pudieron haber planteado, efectivamente, un trámite judicial; empero, quien en realidad tramitó el asunto fue su representante legal, motivo por el que la medición de la cantidad detectada de sobornos plantea una debilidad metodológica relevante: el propio consultado no es quien normalmente realiza el trámite judicial y, por ende, desconoce el proceder de su abogado o no lo asume como conducta propia. Esta presunción se refuerza con la encuesta, según la cual sólo un 8% ejerce una profesión liberal²⁰. En todo caso, pese a la observación planteada, el resultado obtenido sí evidencia una relativa baja incidencia de la corrupción en el Poder Judicial en comparación con el resto de la administración pública, aunque, por las razones apuntadas, dudo que en la realidad corresponda a un porcentaje tan bajo.

Por otro lado, en la columna que refleja el monto de los sobornos pagados se advierte que el del trámite judicial fue de 278'878.073 colones (US\$ 537,90²¹), un 3,89% de la suma total de sobornos pagados (7.175'747.351 colones). Lo anterior implica en promedio un costo de 52.000 colones (US\$ 100,30) por soborno²², suma relativamente elevada, si se toma en cuenta que el salario mínimo mensual de un trabajador no calificado genérico es de 125.556 colones (US\$ 242,17)²³. De hecho,

19 Los realizadores de la encuesta partieron de la idea que el Poder Judicial se refería más a jueces, esto es, a los que juzgan, mientras que el Ministerio Público se refería más a los que persiguen a los delincuentes.

20 Cfr., encuesta sobre Corrupción en Costa Rica 2006, Escuela de Matemática, Universidad de Costa Rica, p. 13.

21 Tipos de cambio en el mercado medio el 2007.06.02, a las 23:09:17 UTC.

22 Monto de sobornos pagado en millones de colones entre el número de sobornos pagados.

23 Cfr., Decreto Ejecutivo número 32455 del 29 de junio de 2005, "Reforma Integral al decreto que fija salarios mínimos para el año 2005", emitido por el Poder Ejecutivo de Costa Rica y publicado en el Alcance 18 del Diario Oficial "La Gaceta" número 128 del 4 de julio de 2005, http://196.40.56.12/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=55077&nValor3=60348&strTipM=TC.

Cuadro 3. Principales trámites realizados ante dependencias públicas en los que se presenta corrupción

Trámite realizado por la población	Porcentaje que hizo trámite	Porcentaje de trámites que pagó soborno	Monto pagado en millones de colones	Número de sobornos pagados	Monto por soborno en colones
Sacar la jubilación para Usted o algún pariente	13,1%	0,76%	160'891.196	2.682	59.989,26
Realizar un biombo (tratamiento médico u operación en la CCSS pagando a un médico)	5,9%	18,64%	1.718'854.280	32.178	5.3417,06
Hacer trámites en una oficina del Poder Judicial	27,7%	0,72%	278'878.073	5.363	52.000,39
Obtener títulos de estudios falsificados	3,6%	5,56%	174'298.796	5.363	32.500,24
Obtener una incapacidad o constancia médica	37,6%	1,33%	254'744.394	8.045	31.664,93
Pasar cosas en alguna aduana o puesto de control	16,6%	4,82%	589'934.386	21.452	27.500,20
Tramitar la patente de local u oficina	12,2%	1,64%	120'668.397	5.363	22.500,17
Conseguir un bono de vivienda	14,5%	1,38%	147'483.597	8.045	18.332,33
Sacar revisión técnica vehicular (RITEVE)	31,4%	3,82%	608'705.026	34.860	17.461,42
Sacar permiso de construcción	27,5%	2,18%	276'196.554	16.089	17.166,79
Conseguir un bono escolar	9,1%	1,10%	40'222.799	2.682	14.997,32
Conectar el servicio de cable	31,9%	1,57%	190'387.916	13.408	14.199,58
Sacar la licencia de conducir	47,0%	6,17%	1.072'607.975	77.764	13.793,12
Sacar pasaporte	41,4%	2,90%	506'807.268	37.541	13.500,10
Para que no le corten el agua o reinstalación de agua	21,6%	0,93%	53'630.399	5.363	10.000,07
Sacar tarjeta de circulación	24,1%	0,41%	26'815.199	2.682	9.998,21
Ganar una licitación	4,7%	2,13%	26'815.199	2.682	9.998,21
Modificar datos en el Registro de propiedad de bienes muebles o inmuebles	21,3%	0,94%	58'993.439	8.045	7.332,93
La recolección municipal de la basura	30,5%	0,66%	48'267.359	8.045	5.999,67
Para que no le corten la luz o instalación de luz	21,7%	0,92%	29'496.719	5.363	5.500,04
Conseguir línea telefónica celular	59,1%	0,68%	58'993.439	10.726	5.500,04
Internarse en una clínica u hospital de la C.C.S.S	47,5%	0,63%	69'719.518	13.408	5.199,84
Arreglar con un funcionario multas de tránsito	7,5%	21,33%	222'566.155	48.267	4.611,15
Sacar cita en el Seguro Social	71,4%	0,84%	53'630.399	16.089	3.333,36
Solicitar la hoja de delincuencia	33,9%	0,88%	24'133.679	8.045	2.999,84
Recuperar su automóvil robado o del depósito	6,1%	6,56%	308'374.793	10.726	2.750,02
Solicitar al camión de la basura que se lleve la basura no tradicional	11,2%	4,46%	32'178.239	13.408	2.399,93
Conseguir un lugar en una escuela pública para su hijo	32,4%	0,93%	21'452.159	10.726	2.000,01

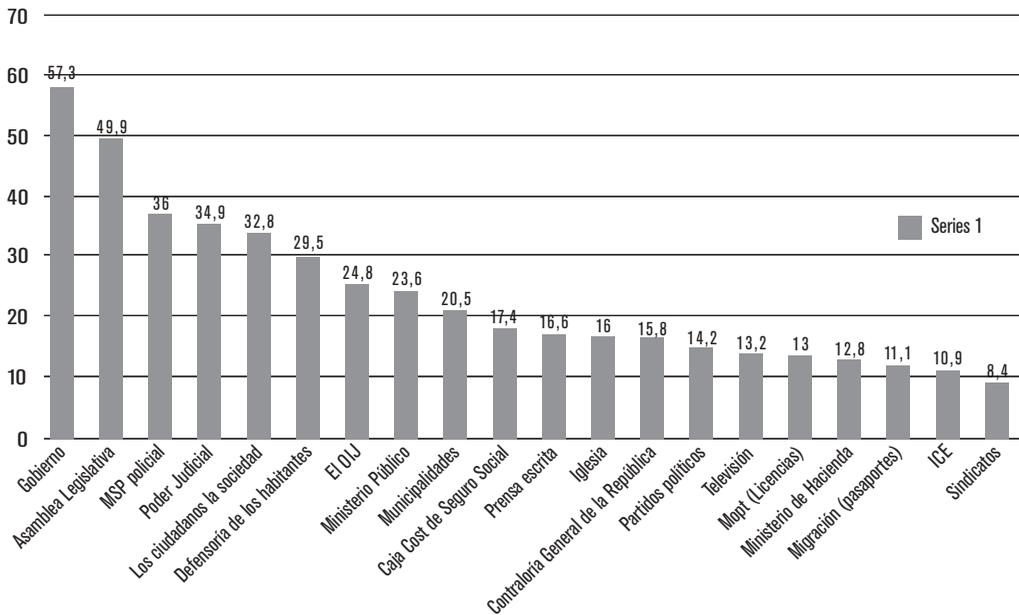
Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro número 19 de la *Encuesta sobre corrupción en Costa Rica, 2006*, Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica.

el tercer soborno más caro en el sector público es el judicial, solo superado, y por poco, por la jubilación (59.989 colones o US\$ 115,71) y el biombo médico²⁴ (53.417 colones o US\$ 103,03), según se advierte en el cuadro 3.

Uniendo la información de los dos últimos cuadros –aun cuando estimo que el número de sobornos no fue medido adecuadamente– y relacionándola con los hallazgos de los otros cuadros y gráficos expuestos en esta sección, se observan elementos suficientes para sostener que, por una parte, la dádiva en materia judicial no es tan frecuente como en otros sectores de la administración pública y, por otra, que el soborno judicial, aunque poco frecuente, es de los más caros.

Los cuadros anteriores se refieren a una perspectiva más bien de tipo pasivo, esto es, a la corrupción interna en las actividades consultadas. Un punto de vista activo, esto es, referido a medidas emprendidas en contra de la corrupción, nos lo ofrecen los siguientes gráficos:

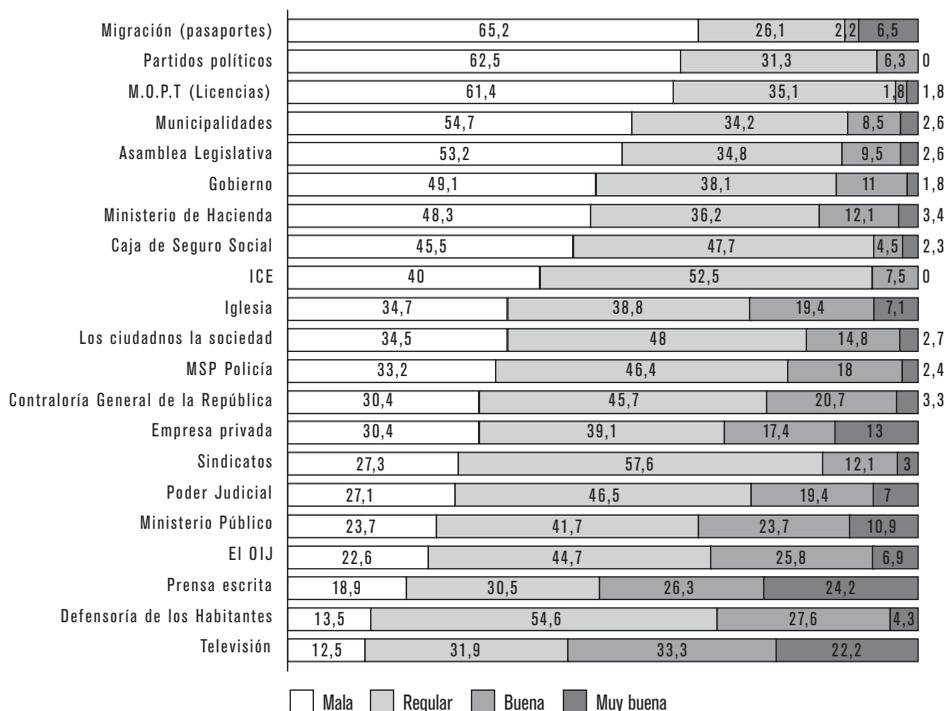
Gráfico 7. Instituciones que deberían combatir la corrupción



Fuente: Encuesta sobre corrupción en Costa Rica, 2006, Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica.

Según los gráficos antedichos, el Poder Judicial es una institución relevante en la lucha contra la corrupción. Tal labor la cumple de manera bastante aceptable, pues solo un 27,1% califica como malo el papel que desempeña en contra de la corrupción, lo que lo convierte, junto con la Defensoría de los Habitantes, en la dependencia del sector público que menos recibe una mala evaluación. Incluso, dos dependencias del Poder Judicial, el Ministerio Público y el Organismo

24 Por biombo médico se entienda la suma que un ciudadano paga a un médico de un hospital público para tener acceso al servicio, que debería ser gratuito y otorgado en un orden establecido según criterios objetivos: gravedad de la enfermedad, edad del afectado, fecha de solicitud del tratamiento, etc.

Gráfico 8. Calificación de la lucha contra la corrupción

Fuente: Encuesta sobre corrupción en Costa Rica, 2006, Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica.

de Investigación Judicial, recibieron 23,7% y 22,6%, en el mismo extremo consultado, esto es, su evaluación es incluso mejor que la del Poder Judicial en general.

En cuanto a la lucha contra la corrupción, tanto el Poder Judicial como sus órganos auxiliares, Ministerio Público y Organismo de Investigación Judicial, reciben una aceptable calificación, pues se encuentran en el grupo de dependencias a las que menos se les asigna una nota mala en ese rubro. Sin embargo, si sumamos las calificaciones buena y muy buena, solo la prensa escrita y la televisión reciben más del 50% en la lucha contra la corrupción (50,5% y 55,5%, respectivamente). Esta opinión no es casual, es una lógica consecuencia del papel trascendental que han desempeñado los medios periodísticos en el combate contra ese flagelo. De hecho, la regla ha sido que los escándalos más relevantes hayan sido denunciados por la prensa, no por los sectores públicos y privados.

Corolario sobre la percepción sobre el Poder Judicial y la corrupción en él:

La imagen del Poder Judicial ha venido deteriorándose en los últimos años. La actuación del Ministerio Público en presuntos actos de corrupción de gran envergadura mejoró esa imagen momentáneamente; no obstante, se trató solo de una coyuntura, pues los índices demuestran un retorno a la tendencia descendente, que podría acentuarse si el resultado de algunos juicios penales no satisface la expectativa ciudadana estimulada por la cobertura mediática.

Pese a ello, en lo concerniente a la corrupción, el Poder Judicial no es percibido como un ente sometido a una corrupción de tipo sistémico y, por el contrario, se le asigna un relevante papel en la lucha activa contra la corrupción. Esta percepción es todavía más fuerte si se particulariza en dos componentes del Poder Judicial: el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial.

De ahí que los problemas de imagen del Poder Judicial no tengan a la corrupción como génesis, sino que se deban buscar en otros factores, tanto internos, como la mora judicial y la correlativa lentitud de los procesos, como externos, tales como el aumento de la delincuencia.

No obstante, es innegable que existen problemas de corrupción en el Poder Judicial, aunque no en grado sistémico. De hecho, los estudios plantean “mordidas” que en promedio son de 52.000 colones por trámite judicial.

En dónde ocurren con mayor frecuencia esos sobornos (si respecto de las funciones de los jueces o de las del personal de apoyo), es un aspecto que se espera dilucidar con las entrevistas realizadas y el análisis de prensa, así como con el examen de la estadística judicial y los expedientes tramitados por el Tribunal de la Inspección Judicial.

LA CORRUPCIÓN JUDICIAL EN LA COBERTURA DE PRENSA

Este apartado se basa en una recopilación de notas periodísticas de los últimos tres años, realizada a través del internet, mediante la búsqueda por frases clave.

El dato más evidente consiste en que el Poder Judicial no ha sido objeto reiterado de reportajes de corrupción, con excepción de situaciones aisladas. En efecto, en un periodo de tres años fueron muy pocos los reportajes en los que directamente se denunciaron situaciones de corrupción de jueces. En concreto, solamente se identificaron siete tópicos en los que se involucraron jueces con actos de corrupción²⁵.

El reportaje más contundente lo realizó Telenoticias²⁶, uno de los principales programas noticiosos de la televisión nacional. Con una cámara oculta se filmó una conversación entre el juez contravencional de Nicoya (Provincia de Guanacaste) y un usuario, en la que el primero admitió haber recibido dinero en un caso. En el reportaje también se involucró a un ex fiscal. Al día siguiente de la emisión de la noticia, el juez fue suspendido y se entabló un procedimiento disciplinario en su contra²⁷.

25 Me refiero a tópicos (como tópico, la noticia se repite en varios medios). No tomé en cuenta otro tipo de cuestiones como fallos judiciales o inconformidades con aspectos sustanciales de un fallo. Adviértase que los funcionarios del Organismo de Investigación Judicial, el Ministerio Público y la Defensa Pública no son parte del objeto de esta investigación.

26 Este reportaje fue divulgado en octubre de 2006, fuera del límite del periodo objeto de esta investigación, julio de 2006; no obstante, por su importancia, me pareció indispensable mencionarlo. La dirección de la página de internet de telenoticias es <http://www.teletica.com/telenoticias>.

27 <http://www.teletica.com/archivo/tn7/nac/2006/10/18/12201.htm>, <http://www.teletica.com/archivo/tn7/nac/2006/10/17/12154.htm>, <http://www.teletica.com/archivo/tn7/nac/2006/10/16/12106.htm>. Ver también: <http://www.diarioextra.com/2006/octubre/18/sucesos08.php>, http://www.nacion.com/ln_ee/2006/abril/12/sucesos0.html, http://www.aldia.co.cr/ad_ee/2006/octubre/08/sucesos853102.html, <http://www.diarioextra.com/2006/mayo/22/sucesos02.php>.

Igualmente, se le dio gran difusión a la noticia de un juez declarado culpable del delito de abusos sexuales en perjuicio una colegiala menor de edad. De manera concomitante, contra el funcionario judicial se tramitó un procedimiento disciplinario por los mismos hechos. Tal asunto estuvo suspendido casi tres años a la espera de que fuese resuelta la causa penal. Luego de la resolución final condenatoria, el juez denunciado se fugó²⁸.

Por otra parte, particularmente en el año 2003, tuvo cobertura noticiosa una comisión especial de investigación de la Asamblea Legislativa, denominada “Comisión especial para que investigue, diagnostique, evalúe y dé seguimiento a la gestión administrativa y el manejo de los recursos del Sistema Nacional de Radio y Televisión; la gestión administrativa y el manejo de recursos del INS; la gestión administrativa y el manejo de los recursos del Instituto de Puertos del Pacífico; la gestión administrativa y el manejo de los programas de Desarrollo Agropecuario de la Península de Nicoya; el funcionamiento institucional del Poder Judicial y la prestación de sus servicios; otros hechos y situaciones que guarden directa relación con los anteriormente citados y que sean detectados durante el proceso de investigación”. Esta comisión inició funciones el 14 de noviembre de 2002.

La citada comisión parlamentaria se impuso la titánica misión de investigar todos los asuntos citados en su extenso mandato. El resultado fue el previsible: después de más de tres años de funcionamiento, venció el periodo de la comisión sin que se realizara el informe correspondiente al Poder Judicial²⁹. En consecuencia, las pocas denuncias de corrupción judicial presentadas ante esa comisión, carecieron de resolución alguna.

Por otra parte, se ha planteado una polémica debido a que en las causas penales contra los ex presidentes de la República, Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría³⁰, mucha información era conocida por la prensa antes que por los propios imputados³¹. El ex presidente Rodríguez publicó un libro en el que reclamó, entre otros extremos, la forma en que había sido arrestado a su llegada al país, pues, según su criterio, se habían tomado medidas innecesarias, como haberlo esposado al momento de bajarse del avión y transportado en un carro carcelero, a pesar de que él voluntariamente había regresado al país para someterse a la investigación respectiva y así lo había comunicado con antelación. Además, la jueza había ordenado no ejecutar su arresto mientras estuviese en el cargo de Secretario General de la OEA, cargo que conservaba hasta la medianoche del día de arribo. Varios hábeas corpus fueron presentados por el ex presidente Rodríguez. En particular, en sentencia número 2005-11876 de las 14:30 horas del 31 de agosto de 2005, por votación dividida (cinco-dos), el Tribunal Constitucional rechazó el alegato de la improcedencia constitucional de su detención, entre otros motivos, porque la Fiscalía y la

http://www.nacion.com/ln_ce/2006/abril/12/sucesos0.html, http://www.aldia.co.cr/ad_ce/2006/octubre/08/sucesos853102.html, <http://www.diarioextra.com/2006/mayo/22/sucesos02.php>.

28 http://www.nacion.com/ln_ce/2006/abril/12/sucesos0.html, http://www.aldia.co.cr/ad_ce/2006/octubre/08/sucesos853102.html, <http://www.diarioextra.com/2006/mayo/22/sucesos02.php>.

29 Ver mi artículo: http://www.nacion.com/ln_ce/2006/marzo/24/opinion3.html.

30 En el año 2004, tres ex presidentes de la República (Rafael Ángel Calderón Fournier, Miguel Ángel Rodríguez Echeverría y José María Figueres Olsen) fueron involucrados con supuestos actos indebidos, relacionados con peculado y otros delitos. Solo se entablaron causas penales contra los dos primeros, pero aún no se ha celebrado el juicio correspondiente.

31 Al respecto, Cfr., <http://209.85.165.104/search?q=cache:bn2uzMs0OKIj:www.prensalibre.co.cr/2005/mayo/30/nacionales03.php+%22in+specci%C3%B3n+judicial%22+site:www.prensalibre.co.cr&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=cr>.

Policía, en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, habían actuado de conformidad con las potestades y competencias que les otorgan los artículos 67 a 69 y 235, párrafo primero, inciso c) del Código Procesal Penal³². En una sentencia posterior, 2006-017947, aún no redactada al momento de elaboración de este informe, se declaró parcialmente con lugar otro recurso del ex presidente únicamente por la violación del derecho al honor del amparado³³. Según un medio de comunicación³⁴, la Sala Constitucional consideró que el entonces Ministro de Seguridad, Rogelio Ramos, había actuado de forma ilegítima al permitir el ingreso de la prensa a zonas restringidas del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, brindando facilidades más allá de las necesarias para una adecuada cobertura de los hechos por parte de la prensa. En el recurso de amparo, el ex presidente Rodríguez igualmente arguyó violación de sus derechos por la forma en que fue detenido y trasladado por parte de las autoridades judiciales. Sin embargo, la Sala Constitucional rechazó los últimos argumentos.

En algunas noticias se plantean anomalías a las que no se les ha dado posterior seguimiento noticioso³⁵. Asimismo, con base en las estadísticas del propio Poder Judicial, se destaca que este poder dispidió a 35 funcionarios en 18 meses por cuestiones disciplinarias³⁶.

También se detectaron cinco tópicos referidos al sistema disciplinario del Poder Judicial. En ellos se indica la queja de una abogada, sustentada en que planteó varias denuncias por mora judicial ante el Tribunal de la Inspección Judicial, la cuales fueron archivadas³⁷; una jueza sostiene que el artículo 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial –que le atribuye a la Corte Plena competencia disciplinaria en casos de retardo o errores graves e injustificados en el sistema de justicia– implicaba una lesión a la independencia del juez³⁸; se divulga que la Corte estaba valorando que el Tribunal de la Inspección Judicial se encargara del régimen disciplinario de los magistrados (lo que a la postre no se concretó)³⁹; se expone el criterio del Presidente de la Sala Constitucional, Luis Fernando Solano, quien considera que la inspección judicial debería tener más recursos a su favor y mayores potestades⁴⁰, y se publica una crítica del Director del Organismo de Investigación Judicial contra el Tribunal de la Inspección Judicial, al que tilda de lento y poco riguroso⁴¹. El funcionario critica que la vía disciplinaria pueda ser suspendida por

32 Administrativamente, el Tribunal de la Inspección Judicial comprobó que hubo fuga de información, contraria a lo regulado en el artículo 295 del Constitución Política, mas no pudo determinar el responsable.

33 Cfr., parte dispositiva del voto: <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/actas/2006/121206.doc>.

34 Cfr., diario Extra, <http://www.diarioextra.com/2006/diciembre/14/nacionales12.php>.

35 Por ejemplo, el 5 de abril de 2005, se divulgó que un abogado había denunciado que dos jueces y un fiscal habían dictado la misma resolución sin tener el expediente del caso en sus manos <http://www.diarioextra.com/2005/abril/05/sucesos02.shtml>. Asimismo, el 5 de marzo de 2003 se publicó que un exjuez había aseverado ante una comisión legislativa que estaba investigando al Poder Judicial, ya que mientras se había desempeñado como juez, había recibido presiones por parte de magistrados de la Corte Suprema de Justicia http://www.nacion.com/ln_e/2003/marzo/05/pais3.html. Si bien en el último caso se publicó la contestación del Presidente de la Corte http://www.nacion.com/ln_e/2003/marzo/06/pais15.html, y en el primero la noticia llevaba inserta la réplica del citado funcionario, las noticias no tuvieron mayor seguimiento investigativo.

36 Cfr., http://www.nacion.com/ln_e/2005/noviembre/07/sucesos0.html.

37 Cfr., http://www.nacion.com/ln_e/2003/febrero/05/pais7.html.

38 Cfr., http://www.nacion.com/ln_e/2003/febrero/05/pais7.html. Este punto se plantea con detalle en el último capítulo de este trabajo.

39 Cfr., http://www.nacion.com/ln_e/2003/septiembre/20/pais8.html.

40 Cfr., <http://www.prensalibre.co.cr/2005/abril/12/nacionales01.php>.

41 Cfr., http://www.nacion.com/ln_e/2006/junio/11/sucesos1.html.

la interposición de un proceso penal⁴², y demanda sanciones más severas.

Los tópicos supracitados son de indudable importancia; empero, las noticias, amén de la poca cantidad, solo enuncian el problema, no brindan datos más profundos. Tales puntos son tratados con mayor detenimiento por los entrevistados, lo que se consigna en el apartado IV de esta investigación.

En conclusión, como consecuencia de la labor investigativa de la prensa, es poco lo que los medios han denunciado en cuestiones de corrupción en el Poder Judicial. El reportaje sobre el juez contravencional de Nicoya es una verdadera excepción. Resultaría de mucho provecho que con más frecuencia se hagan investigaciones de este tipo. Respecto de los jueces, lo normal es que se informe sobre procedimientos ya entablados o acerca de las resoluciones administrativas tomadas en tales procesos.

La poca cobertura periodística de asuntos de corrupción en el Poder Judicial plantea que si bien esa institución no es inmune a ese flagelo, no ha alcanzado niveles altos ni de frecuencia ni de escándalo. Son escasos los casos de corrupción judicial con amplia cobertura periodística. Estos son elementos que insinúan la inexistencia de una corrupción sistémica en el Poder Judicial de Costa Rica, dato que resulta coincidente con los hallazgos en las encuestas, expuestos en los apartados I y II de la investigación. Empero, curioso es que la prensa no informa nada sobre los tipos de corrupción judicial más comunes que se expondrán en el apartado IV de este trabajo: dádivas a notificadores, ejecutores, personal auxiliar y peritos. Esto sugiere una corrupción invisible en ciertos estamentos del Poder Judicial, que son, desde el punto de vista noticioso, menos llamativos (un auxiliar judicial no llama tanto la atención como un juez o un magistrado).

PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL EN BASE A ENTREVISTAS A UN GRUPO RELEVANTE

Este punto se basa en los criterios expuestos por una muestra de treinta y dos personas, a quienes se les consultó su opinión sobre la corrupción judicial. Se trata de profesionales de reconocido prestigio ético, todos ligados al quehacer judicial, que actúan en el campo jurisdiccional o en el del litigio. Se incluyó un periodista con amplio conocimiento en cuestiones judiciales. Las entrevistas fueron realizadas en forma individual y privada; la síntesis de los resultados refleja, fundamentalmente, una valoración cualitativa.

En tanto investigación básicamente cualitativa, se evita la cuantificación y determinación de una relación causa-efecto. Más bien, de manera inductiva y con fundamento en los registros narrativos recolectados acerca de la corrupción judicial, se trata de inferir el modo en que se presenta la dinámica de la corrupción dentro del Poder Judicial de Costa Rica. Lo anterior no

⁴² El último párrafo del artículo 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala: “Cuando se estimaren insuficientes los elementos de prueba para pronunciarse y hubiere proceso penal sobre los mismos hechos, la prescripción para aplicar la sanción disciplinaria se suspenderá”.

obsta para incorporar algunos aspectos cuantitativos, a los que se tuvo acceso con motivo de las entrevistas.

El contraste de los resultados mencionados en este apartado con otros extremos de esta investigación –de naturaleza cuantitativa y normativa– será útil para una determinación más clara del objeto de la investigación. Por lo demás, el autor perseveró en que los entrevistados se sintieran confiados para externar su criterio de la forma más sincera y abierta posible sobre un tema tan delicado, y para este efecto les aseguró confidencialidad absoluta.

Características de los entrevistados:

Cuadro 4. Campo de actividad

Funcionarios judiciales	Abogados litigantes	Otros
3 jueces civiles 1 juez administrativo 1 juez de familia 10 ⁴³ funcionarios no jurisdiccionales (Nota: en las materias penal y laboral se entrevistaron, en su orden, tres ex jueces y un ex juez de larga trayectoria, quienes ahora litigan)	5 variados 5 Penal 2 Civil 2 Administrativo y constitucional 1 Familia 1 Laboral	1 medio de comunicación

Cuadro 5. Distribución por sexo

Hombres	21
Mujeres	11

Cuadro 6. Distribución por edades

De 35 a 39 años	3
De 40 a 49 años	10
Más de 50 años	19

En cuanto al concepto de corrupción, se percibe un núcleo conceptual duro, común en todos los entrevistados, que paulatinamente se extiende de manera difusa a otras conductas, consideradas por algunos como corruptas.

En su parte medular o dura, la corrupción judicial se entiende como el quebrantamiento del deber de imparcialidad del funcionario judicial a fin de obtener un beneficio de cualquier tipo, tanto para sí como para un tercero. Esta noción deriva de la naturaleza de la labor jurisdiccional: la resolución de conflictos a través de un tercero imparcial. El deber de imparcialidad involucra

⁴³ Se incluyen jefaturas de algunas dependencias directamente involucradas con la función de los jueces.

tanto a funcionarios judiciales (juez, manifestador, notificador, fiscal, defensor público y oficial del Organismo de Investigación Judicial) como a agentes externos que, sin ser partes procesales, auxilian en los procesos judiciales (ejecutores y peritos). Sin embargo, la efectividad de la justicia no depende solo de la imparcialidad del juzgador, sino también de su capacidad técnica y de su compromiso con el trabajo.

De ahí que la referida noción medular, a partir de un núcleo común en los entrevistados, se bifurque en una serie de aditivos conceptuales, tendientes a comprender otros aspectos éticos de la función judicial, que algunas veces se confunden con cuestiones de eficiencia. Así, se estima que el ser irresponsable, vago e impuntual es una especie de corrupción. Igualmente, el dedicarse solo a sacar los asuntos fáciles con tal de tener un circulante aceptable, es un acto corrupto; tal práctica afecta a los usuarios del servicio, ya que sus asuntos no se resuelven por el orden de presentación, sino por su complejidad (los más fáciles van primero). También se sostiene que el juez debe tener una conducta virtuosa aun en el ámbito privado, pues debe constituir ejemplo de rectitud para el resto de la sociedad. De esta forma, un juez agresor o ligado a vicios como las drogas o las apuestas mantiene un comportamiento contrario a la ética y, por ende, se le califica como corrupto o, al menos, más propenso a que su comportamiento caiga en la noción medular de corrupción.

En este trabajo, el énfasis recae en la corrupción en su sentido duro: la parcialidad del juez o de su personal de apoyo a cambio de un beneficio. Eventuales conductas corruptas de otros funcionarios administrativos que actúan en áreas no jurisdiccionales (sector administrativo, Ministerio Público, Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial, Escuela Judicial, Dirección Nacional de Notariado, etc.), no se analizan por estar fuera del objeto de esta investigación.

A efectos de determinar cuáles prácticas corruptas existen en el Poder Judicial, se les preguntó a los entrevistados por las siguientes categorías de funcionarios e intervinientes: magistrados, jueces, manifestadores, notificadores, ejecutores y peritos.

En primer lugar, se advierte que en Costa Rica es absolutamente posible litigar sin otorgar una dádiva. Por consiguiente, la corrupción que se presenta no es sistémica, es decir, no está enraizada en la gestión de la función de impartir justicia, a un extremo tal que sin dádiva no se pudiese tramitar un proceso judicial.

Existen dos ámbitos distintos de incidencia de los actos corruptos: los relativos a los profesionales en derecho del Poder Judicial (magistrados, jueces, fiscales y defensores públicos), y los relacionados con el resto del personal, que comprenden puestos no profesionales (manifestadores, notificadores) y otros auxiliares que pueden ser o no profesionales, mas no están sujetos a una relación laboral pública con el Poder Judicial (ejecutores y peritos). La percepción general de los entrevistados coincide en que la corrupción en el primer grupo es menor.

El problema de la corrupción en el ámbito de los miembros de la judicatura

En cuanto a los magistrados, se alega la intervención en asuntos de jueces inferiores, algunas veces con la velada intención de influir en una decisión jurisdiccional. Sin embargo, existe consenso en que tal práctica no es actual, sino que acaeció de manera esporádica hasta antes de los noventas. En efecto, a ninguno de los entrevistados les consta que la situación descrita ocurra actualmente. Quienes sufrieron o presenciaron una situación de ese tipo, no reportan más de tres casos a lo largo de una vida profesional de alrededor de 20 años.

La superación actual del problema señalado coincide con el establecimiento de la carrera judicial y con el nombramiento de casi todos los jueces en propiedad⁴⁴. En el sistema anterior, los jueces eran elegidos cada cuatro años por la Corte Plena, en sesión secreta y sin necesidad de fundamentación alguna ni examen de ningún tipo. A partir de la Ley de la Carrera Judicial⁴⁵, que reformó el Capítulo XIII del Estatuto de Servicio Judicial, la carrera judicial está a cargo de un Consejo de la Judicatura integrado por un magistrado, un integrante del Consejo Superior del Poder Judicial, un integrante del Consejo Directivo de la Escuela Judicial y dos jueces superiores conocedores de diversas materias. Todos los miembros son nombrados por la Corte Plena por periodos de dos años y pueden ser reelegidos⁴⁶. Dentro de sus varias funciones, les corresponde determinar los componentes por calificar en cada concurso y remitir a la Corte Plena o al Consejo Superior del Poder Judicial, según corresponda, las ternas de los jueces elegibles⁴⁷. Entre otros funcionarios, a la Corte Plena le corresponde la designación de los inspectores generales del Tribunal de la Inspección Judicial, de los jueces de casación y de los tribunales colegiados; por su parte, al Consejo Superior le atañe designar al resto de funcionarios que imparten justicia.

De esta forma, con excepción de los jueces superiores, la designación del resto de jueces dejó de depender de la voluntad de la cúpula judicial, toda vez que se varió por un sistema fundado en el mérito, asistido por estudios psicológicos y sociales. Asimismo, la Corte Plena, que todavía designa a los jueces superiores, se encuentra sujeta a una terna que debe estar conformada por personas que hayan concursado, es decir, la terna se conforma con base en criterios de mérito. Al sistema se le critica la carencia de un programa de formación inicial de jueces, la valoración de elementos que en nada inciden en la condición del desempeño de la profesión de juez, como las publicaciones o el impartir lecciones⁴⁸, y el hecho de que persista una entrevista como parte de la

44 A enero de 2007 había 790 plazas de juez, de las cuales solo 41 estaban vacantes.

45 Ley número 7338 del 5 de mayo de 1993, vigente desde el 14 de ese mes.

46 Cfr., Estatuto del Servicio Judicial, artículo 71.

47 Cfr., *Ibidem*, artículo 72.

48 Se puede ser un excelente juez sin tener que impartir clases universitarias ni escribir ensayos jurídicos.

calificación⁴⁹. Un entrevistado puntualizó como grave debilidad que el componente ético no se mencione ni se incluya como parámetro de valoración⁵⁰. A pesar de las objeciones, es innegable que la independencia de los jueces se fortaleció con la implementación de la carrera judicial. Esta redujo sensiblemente la dependencia de la estabilidad laboral de la voluntad de una cúpula judicial, y cimentó la independencia del juez, y la asimilación de este atributo esencial en el operador de justicia.

La mayor parte de los entrevistados critican que las ausencias de magistrados y jueces suplentes puedan ser suplidas por abogados que ejerzan liberalmente su profesión. Ciertamente, estos últimos contribuyen a la evolución del Poder Judicial, en la medida en que conocen los problemas desde la perspectiva del “otro lado del mostrador”, de manera que, al acceder a una posición de mayor poder al interior de la institución judicial, están en capacidad de formular sus experiencias de manera más efectiva. Sin embargo, para la mayoría de los entrevistados, ese beneficio es de menor relevancia en comparación con la influencia que puede tener dentro de la institución judicial un abogado litigante que se desempeña, a su vez, como magistrado o juez suplente. Incluso, muchos jueces o magistrados suplentes que son abogados, se promocionan ante su clientela haciendo uso del cargo público que desempeñan. En la práctica, a la mayoría de entrevistados no le consta que efectivamente se haya producido una influencia indebida en la resolución de un asunto. Sin embargo, la mayoría sí considera como una grave amenaza al deber de imparcialidad, el hecho de que la misma persona un día sea juez o magistrado y al día siguiente regrese a la oficina particular a trabajar como litigante.

Sin embargo, a pesar de esta percepción de parte de los entrevistados, se tiene que señalar que otro sector considera que la incidencia del problema no es seria, al menos en lo que concierne a jueces. En este caso, las vacantes temporales inferiores a tres meses se deben llenar mediante jueces suplentes. Las listas de jueces suplentes se confeccionan con base en las listas de elegibles, que están integradas por personas que ya aplicaron las pruebas de la carrera judicial. Las listas de elegibles son confeccionadas por la Unidad Interdisciplinaria, que luego las remite al Consejo

49 Ponderación de factores de calificación: <http://www.poder-judicial.go.cr/personal/concursos/jueces/2007/informac.doc>

I. Grado (Juez 1 a Juez 3)		II Grado (Juez 4 a Juez 5)	
Factor	Ponderación %	Factor	Ponderación %
Examen	75	Examen	70
Experiencia	10	Experiencia	15
Entrevista	05	Entrevista	05
Promedio Académico	02	Promedio Académico	01
Publicaciones	01	Publicaciones	02
Docencia	01	Docencia	01
Postgrado	05	Postgrado	05
• Especialidad (2)		• Especialidad (2)	
• Maestría (3)		• Maestría (3)	
• Doctorado (5)		• Doctorado (5)	
Cursos de capacitación	01	Cursos de capacitación	01
Total	100	Total	100

50 En un caso, un juez que había sido sancionado por la comisión de una falta grave, fue incluido en una terna para el cargo de juez superior, sin que su actuación hubiese sido un elemento que variase su calificación. Si bien no fue elegido, no es menos cierto que le quitó el campo a otro funcionario sin cuestionamiento disciplinario alguno.

Superior o a la Corte Plena, para la designación correspondiente, según la competencia de cada cual. A falta de elegibles, tales listas se pueden completar con oferentes que cumplan los requerimientos para el puesto, para cuyo efecto se hace una convocatoria pública⁵¹. En la práctica, la mayor parte de jueces suplentes se nombran con base en los elegibles, dado que la cantidad de éstos es suficiente. Funcionarios de la Unidad Interdisciplinaria sostienen que la mayoría de elegibles son funcionarios públicos o no tienen una actividad de litigio relevante.

En todo caso, los trámites burocráticos han hecho lenta la confección de las listas de jueces suplentes. En enero de 2007 ya se habían elaborado las listas correspondientes a jueces cuatro y cinco, así como la de juez tres en materia penal del Primer Circuito Judicial de San José; las demás categorías se encuentran en proceso. Ante esta situación, la Presidencia de la Corte, en ejercicio de las atribuciones contempladas en los artículos 60, inciso 20, de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 54 del Reglamento de Ley de Carrera Judicial, tiene que resolver las sustituciones por plazos cortos. La funcionaria responsable de la tramitación administrativa de ese tipo de asuntos señala que se trata, en promedio, de 100 movimientos por semana, lo que resulta mucho, si se toma en cuenta que el total de plazas de juez es de 790. Esta situación inconveniente está en proceso de solución y será eliminada cuando las listas de jueces suplentes para todos los ámbitos estén terminadas. A partir de ese momento, le corresponderá al juez coordinador designar a los jueces suplentes con base en la lista correspondiente.

En cuanto al nombramiento de magistrados suplentes, merced a una reciente reforma⁵² del artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se estableció la obligación de convocar a concursos públicos de antecedentes, con el fin de escoger a dos candidatos por cada plaza vacante. El total de magistrados suplentes es de al menos 44⁵³. Esta reforma es un avance relevante. Sin embargo, el proceso de selección propuesto omite la aplicación de exámenes técnicos, como sí sucede con la carrera judicial. En los concursos por antecedentes, la medición del mérito es mucho menos objetiva. La inseguridad en la selección aumenta en la medida en que el citado artículo no ha sido reglamentado y, por ende, se desconoce la tabla de valoración por aplicar. Además, persiste el problema de que sea válida la proposición de abogados litigantes como candidatos a magistrado suplente. La mayor parte de los entrevistados estima que esta situación es inconveniente, máxime si se tiene en cuenta el grado de poder connatural al cargo de magistrado, que obliga a mayores precauciones. La lista de los candidatos a magistrado suplente es enviada a la Asamblea Legislativa, que realiza la designación correspondiente entre los nominados por la Corte.

51 Artículo 47 del Reglamento Interno del Sistema de la Carrera Judicial: "El Consejo de la Judicatura integrará mediante concursos internos, que convocará, cuando las necesidades así lo requieran, una lista principal de suplentes para los distintos tribunales de justicia. Para cada despacho se formará un rol de no más del triple de los titulares del respectivo despacho, quienes deben reunir los siguientes requisitos:

Tener la edad y el grado académico que exija la ley para el respectivo puesto.

Ser funcionario judicial dentro del sistema de carrera y encontrarse elegible para la materia o para alguna de las materias que se conocen en el respectivo despacho y no estar nombrado como juez supernumerario.

Cuando se trate de suplentes de tribunales que puedan tener a su orden personas detenidas, tener la residencia en el respectivo circuito judicial o a un distancia no mayor de treinta kilómetros del asiento del despacho, siempre que existan buenos medios de comunicación, de modo que no se afecte el deber de asistencia.

No ser pariente de algún miembro del tribunal o de algún superior en grado, en los términos señalados en los artículos 25 y 26 de la Ley Orgánica del Poder Judicial".

52 Cfr., artículo 4° de la Ley N° 8503 del 28 de abril de 2006.

53 De ellos, diez estarán asignados a cada una de las tres salas de casación, cada una compuesta por cinco magistrados en propiedad, y catorce a la Sala Constitucional, conformada por siete integrantes.

En lo atinente al régimen disciplinario de los magistrados, los entrevistados estiman más apropiado que esté a cargo de un órgano independiente de la Corte Plena, tanto en lo que concierne a la instrucción como a la decisión. Este último aspecto podría requerir reforma constitucional. Se considera que la natural amistad o eventual enemistad que surge de las interrelaciones humanas dentro de un órgano colegiado, representa, en cuestiones disciplinarias, una amenaza a la imparcialidad del juzgador, cuando este es compañero de trabajo de la persona por investigar. En todo caso, ya dos magistrados han sido sancionados por la Corte Plena⁵⁴. Tales asuntos no son objeto de la investigación por encontrarse fuera del periodo de estudio (de enero de 2003 a julio de 2006).

En cuanto a los jueces en general, se plantea una situación crítica originada en la amistad que algunos abogados tienen con ellos. Sucede con alguna regularidad que el juez recibe consultas por parte de abogados litigantes, con los que tiene algún tipo de amistad. Si tales consultas versan sobre cuestiones generales de derecho, sin referirse a un caso en particular, se estima que no lesionan el deber de imparcialidad del juez. Sin embargo, la mayor parte de los entrevistados reporta que, en ocasiones, tales consultas van dirigidas, de manera abierta, a contar con la asesoría de un juez, previo a la formulación de alguna gestión judicial. Radica, entonces, en la autocontención de cada operador de justicia, el imponer límites a una consulta, cuando se pasa de una pregunta genérica a una asesoría directa en una diligencia por presentar o en trámite. Al respecto, un sector de los entrevistados plantea, de manera tajante, que debe ser eliminada totalmente la práctica de realizar consultas al juez. Existen suficientes medios de divulgación jurisprudencial y doctrinaria⁵⁵, mediante los cuales se puede suministrar a los litigantes, de manera abierta y transparente, información sobre las líneas jurisprudenciales más actuales. El juez no tiene por qué asesorar a abogados litigantes en sus casos, aun cuando no reciba retribución alguna o solo se refiera a asuntos ajenos a su despacho. Se advierte que estas consultas derivadas de una estrecha amistad, constituyen un elemento de riesgo, pues en algunos casos -opina parte de los entrevistados- ciertos jueces se han prestado incluso para revisar los escritos de sus amigos. De hecho, seis de los entrevistados admitieron conocer al menos un caso en que se le pagó a un juez por su asesoría en un asunto por presentar ante otro despacho. Eso sí, esta última situación, sin lugar a dudas corrupta, constituye una excepción.

Enfrentar el problema supracitado es difícil, ya que el juez, en tanto persona inmersa en una variedad de relaciones societarias, no puede sustraerse de las expectativas que suscita su cargo en el resto de la sociedad. Constantemente, en fiestas, reuniones de órganos gremiales, y actividades de toda índole, el juez es sujeto de consultas jurídicas.

54 Un magistrado fue sancionado con suspensión de un mes sin goce de salario tras la denuncia de una empleada doméstica que trabajaba en su casa. La Corte consideró que había incurrido en conducta impropia de un juez de la República. Cfr., http://www.nacion.com/ln_ee/2001/enero/09/pais11.html. Esa fue la primera vez que la Corte impuso una sanción de ese tipo a uno de sus miembros. En otro caso, se sancionó a un magistrado con amonestación por escrito, como consecuencia de la denuncia planteada por otro magistrado. La sanción se debió a que el magistrado investigado había analizado en un curso universitario un caso pendiente de resolución, lo que violentó el artículo 9, inciso 7, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que dispone: "Se prohíbe a todos los funcionarios y empleados del Poder Judicial (Ó) interesarse indebidamente y de cualquier modo, en asuntos pendientes ante los tribunales, o externar su parecer sobre ellos", http://www.nacion.com/ln_ee/2002/febrero/01/pais14.html.

55 Dentro de los medios de divulgación jurisprudencial y doctrinaria se encuentran el Sistema Costarricense de Información Jurídica (<http://200.91.68.20/scij>), el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial (<http://www.poder-judicial.go.cr/digesto/>), el Centro de Información de la Sala Constitucional (<http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/cisc.htm>) y <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/indice-votos.htm>), el Centro de Información Jurídica en Línea (www.cjulenlinea.ucr.ac.cr), entre otros.

Lo prudente es que exista un plan de formación en valores permanente en el Poder Judicial, que sirva para tener una mejor comprensión de la ética judicial, divulgar el Código de Ética Judicial, interiorizar la imparcialidad y otros valores éticos en los operadores de justicia (prevención no represiva), y coadyuvar a una mejor definición y consolidación del deber de autocontención del juez al momento de evacuar dudas jurídicas. Se plantea que la educación en valores no se reduzca a charlas o cursos sobre cuestiones disciplinarias y aspectos teóricos, generalmente de brevísima duración, sino que sea impartida por expertos en educación en valores (con formación en psicología y pedagogía), quienes emplearían recursos propios de sus profesiones a fin de procurar la incorporación y asimilación de los valores propios de la función judicial en los operadores de justicia. La idea es estimular el interés de los funcionarios judiciales en aplicar valores referidos a la ética judicial en el ejercicio de sus tareas; dicho de otra forma, el *quid* consiste en generar actitudes, no meros conocimientos.

En la actualidad no existe un programa permanente de educación en valores en el Poder Judicial. La Escuela Judicial plantea el tema de los valores como eje transversal en el denominado programa de formación general básica, dirigido a jueces nombrados en propiedad. Esta medida es positiva pero está alejada del modelo descrito: aun cuando sea transversal, la enseñanza en valores requiere una metodología propia, impartida por un profesional perteneciente a un área del conocimiento apropiada para estimular actitudes e interiorizar valores, o bien con una demostrada experiencia en tal tipo de actividad pedagógica.

En el periodo de estudio de esta investigación (de enero de 2003 a julio de 2006), se debe resaltar que la Escuela impartió un módulo de aspectos éticos y humanos en el ejercicio de la función judicial, en el programa de formación a distancia de auxiliares judiciales; el módulo tuvo una duración de tres meses y comprendió a 310 funcionarios. Sin embargo, tal actividad, realizada en el año 2003, no aparece en los años subsiguientes, aunque se está formulando un plan para impartirla con la colaboración de la Universidad Estatal a Distancia⁵⁶. En el mismo periodo, se impartieron siete talleres de un día de duración y varias charlas. No obstante, en el año 2006 no se realizó ningún taller⁵⁷. Por su parte, el Departamento de Personal del Poder Judicial se encuentra diseñando un curso específico sobre ética y valores, que no había sido concluido al momento de elaborar este informe.

Meritoria es la labor de la Comisión de Valores del Poder Judicial, que ha propuesto la creación de una Secretaría de Valores, instancia que se consolidaría como ente consultor, generador de investigaciones de valores en el ámbito judicial, propulsor de programas permanentes de formación en valores⁵⁸ y de aplicación operativa constante en los despachos judiciales. Tal propuesta fue acogida por el Consejo Superior, el cual le asignó dos plazas en el presupuesto para 2008: una de profesional y otra de auxiliar. Además, esa comisión incidió en la aprobación y definición de un objetivo de valores en el Plan Estratégico del Poder Judicial 2007-2011, lo cual es novedoso. A la fecha, quince funcionarios participan en un curso virtual sobre la temática, organizado por la Comisión Nacional de Rescate de Valores y la Universidad Estatal

56 Información suministrada por el licenciado Román Bresciani, funcionario de la Escuela Judicial.

57 Ídem.

58 La Escuela Judicial tiene un representante en la Comisión de Valores.

a Distancia, y ya se cuenta con diez subcomisiones. La labor de esa comisión contrasta con el débil respaldo económico que recibe: 0,01% del presupuesto del Poder Judicial⁵⁹.

A lo anterior se suma el requerimiento de la implementación de un programa de evaluación del desempeño. En la medida que el Poder Judicial no pueda controlar la responsabilidad y capacidad técnica en el desempeño de la función, no solo disminuye la eficiencia del sistema de impartición de justicia, sino también aumentan las posibilidades de corrupción, precisamente, por falta de control preventivo. “La permanencia sistemática en un puesto de poder, sin control aparente, podría facilitar en el desempeño laboral comportamientos ilícitos, que favorecen un ambiente propicio para que el empleado haga abuso de la documentación o información propia de la institución en la que se desempeña”⁶⁰. Al respecto, por artículo XVIII de la sesión ordinaria número 025-2006 del 11 de setiembre de 2006, la Corte aprobó la constitución de una comisión de evaluación, que ya planteó un proyecto de evaluación del desempeño para jueces, con el correspondiente cronograma y metodología, pendiente de aprobación por parte de Corte Plena al momento de redactar este informe⁶¹.

En cuanto a la entrega directa de dádivas a jueces a cambio de una resolución judicial favorable, se establece que es un tipo grave de corrupción que solo ocurre excepcionalmente.

Una debilidad del sistema consiste en que los jueces, al contrario de los magistrados, no están obligados a entregar una declaración jurada sobre su situación patrimonial ante la Contraloría General de la República, como sí lo están otros funcionarios públicos⁶². Los jueces manejan asuntos de mucha relevancia nacional y de enormes cuantías, lo que obliga a que estén sometidos al control de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Al respecto, se debe resaltar que la Corte dispuso reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial, a fin de que los jueces estén obligados a rendir anualmente una declaración jurada de bienes y deudas. La citada ley es objeto de revisión total por parte de la Corte, y no se sabe cuándo será aprobada. Una vez concluida esa fase se deberá esperar la tramitación correspondiente en la Asamblea Legislativa.

59 14'000.000 colones (US\$ 27.148.093).

60 Campos Meléndez, Flory Ivette y González Artavia, Enrique, *Factores criminógenos que inciden en los delitos contra los deberes de la función pública*, trabajo final de graduación para optar al grado académico de máster en criminología de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, 2005, p. 65, <http://www.uned.ac.cr/SEP/recursos/investigaciones/criminolo/factores%20criminogenos.pdf>.

61 Al respecto, resulta muy ilustrativo lo indicado por el magistrado Rolando Vega Robert, presidente de la citada comisión, en su artículo *Evaluación del desempeño judicial*, publicado el 27 de mayo de 2007 en el periódico La Nación. Cfr., http://www.nacion.com/ln_ce/2007/mayo/27/opinion1110119.html.

62 Los diputados a la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República, los vicepresidentes; los ministros, con carterá o sin ella, y los funcionarios nombrados con ese rango; los viceministros, los magistrados propietarios y suplentes del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, el Contralor y el Subcontralor generales de la República, el Defensor y el Defensor adjunto de los habitantes, el Procurador General y el Procurador General Adjunto de la República, el Fiscal General de la República, los rectores, los contralores o los subcontralores de los centros de enseñanza superior estatales, el Regulador General de la República, los superintendentes de entidades financieras, de valores y de pensiones, así como los respectivos intendentes; los oficiales mayores de los ministerios, los miembros de las juntas directivas, excepto los fiscales sin derecho a voto, los presidentes ejecutivos, los gerentes, los subgerentes, los auditores o los subauditores internos, y los titulares de las procedurías de toda la administración pública y de las empresas públicas, así como los regidores, propietarios y suplentes, y los alcaldes municipales. Sobre el punto, ver el Capítulo III de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, en <http://dhr.go.cr/Ley8422.pdf>.

El problema de la corrupción en el ámbito de los auxiliares de la justicia

Distinta es la valoración de los entrevistados en lo concerniente a la corrupción del personal auxiliar judicial, que incluye a auxiliares judiciales y notificadores, así como a personas que no trabajan con relación de empleo público con el Poder Judicial: peritos y ejecutores.

1. Los peritos

En cuanto a los peritos, uno de los entrevistados, que trabaja precisamente como tal, indica que la Dirección Ejecutiva debe publicar la lista de peritos en el Diario Oficial del Estado “La Gaceta”. Supuestamente, los peritos son designados por cada despacho en estricto orden de acuerdo con la citada lista. No obstante, en la práctica –sostiene el entrevistado–, eso no ocurre. Hay peritos incluidos en la lista de una circunscripción judicial de tanto movimiento como el Primer Circuito Judicial de San José, que a lo largo de cuatro años no han sido llamados ni una vez. Sostiene el entrevistado que no tiene plena confianza en la mecánica del rol de nombramiento de los peritos.

Por otra parte, varios de los entrevistados afirman que debido al cúmulo de asuntos a cargo de cada despacho, difícilmente un juez tiene el tiempo suficiente para evaluar con detenimiento la condición del peritaje desplegado. Esto resulta aún más difícil cuando se trata de aspectos muy técnicos, en los que el operador de justicia carece de conocimientos. En tal caso, le corresponde a las partes procesales utilizar los medios de impugnación correspondientes para objetar un peritazgo dudoso.

Se critica la estrecha relación entre las partes y los peritos. Comúnmente, los últimos se ponen en contacto con la parte interesada, e incluso le piden transporte, a pesar de que tienen derecho a viáticos. De camino se entabla cierta amistad. También sucede, ocasionalmente, que el perito le solicita a la parte un adelanto de los honorarios, lo que es indebido porque estos se deben depositar en la cuenta del despacho y no se le giran al perito sino hasta que rinda el dictamen correspondiente de manera completa, es decir, debidamente aclarado o ampliado si ello fuese requerido⁶³. Dos entrevistados puntualizaron que en el caso de sucesiones, la modalidad de corrupción radica en infravalorar el bien, a fin de que tenga una carga tributaria menor; en otras ocasiones, por el contrario, conviene elevar el valor de un bien, pues de ello depende el honorario del abogado.

En general, no se percibe confianza en los sistemas de control a cargo de la Dirección Ejecutiva ni tampoco en los eventuales procedimientos disciplinarios a cargo de los colegios profesionales. Por no tratarse de funcionarios judiciales en estricto sentido, no hay relación laboral y están excluidos del control disciplinario a cargo del Tribunal de la Inspección Judicial. El control lo ejerce la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial a través de su Sección de Asesoría Legal.

63 Cfr., artículos 403 y 407 del Código Procesal Civil.

Precisamente, conviene traer a colación un elemento cuantitativo, la estadística de la Dirección Ejecutiva. En ella se advierte un incremento importante en la cantidad de procesos administrativos contra este tipo de auxiliares:

Cuadro 7. Procedimientos contra peritos en la Sección de Asesoría Legal de la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial de Costa Rica

Año	Casos que entraron	Casos que salieron	Casos en trámite
2002	5	5 4 archivos 1 sanción	0
2003	10	5 5 archivos 5 sanciones	0
2004	55	55 28 archivos 27 sanciones	0
2005	166	163 76 archivos 87 sanciones	3
2006-9-06	175	52 22 archivos 30 sanciones	123

Fuente: Dirección Ejecutiva del Poder Judicial de Costa Rica.

El aumento de asuntos a partir de 2004 se explica porque no fue sino hasta el 29 de setiembre de 2004 que entró en vigencia el Reglamento para regular la función de los Ejecutores y Peritos en el Poder Judicial.

Aunque no se lleva una estadística exacta, los funcionarios judiciales estiman que cerca del 90% de los procedimientos se entablan porque el perito injustificadamente declina el nombramiento, es decir, por conductas que no pueden ser catalogadas como corrupción grave, entendida como rompimiento del deber de imparcialidad; el 10% restante corresponde a presentaciones tardías de los peritajes, falta de contestación a una adición pedida por el juez, escritos irrespetuosos, solicitud de adelanto de pago de honorarios a las partes, peritaje parcial.

Más grave resulta aún que, en la práctica, aun cuando se demuestra el pago de una dádiva, la sanción máxima es de seis meses de exclusión de la lista oficial de peritos. El reglamento contempla una exclusión definitiva, pero no es aplicada por las autoridades judiciales ya que se estima inconstitucional el establecimiento de sanciones perpetuas. En realidad, la relación existente con los peritos (al igual que con los ejecutores) es de carácter contractual (no laboral), de manera que perfectamente podría establecerse que el rompimiento del deber de imparcialidad del perito, es mérito suficiente para aplicar la sanción de inhabilitación dispuesta en el artículo 100 de la Ley de la Contratación Administrativa, que va de dos a diez años. Este tipo de sanción no es de naturaleza disciplinaria.

Por otra parte, el artículo 160 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dictamina la creación de una Oficina de Ejecutores y Peritos Valuadores. Esa oficina no ha sido creada. Se delegó el control sobre los peritos y ejecutores en la Sección de Asesoría Legal de la Dirección Ejecutiva, que carece de personal suficiente para ejercer una fiscalización intensa. El departamento citado

solo cuenta con dos abogados. No obstante, es órgano consultivo en materia legal de diferentes departamentos del sector administrativo, de la Dirección Ejecutiva y del Consejo Superior del Poder Judicial. Al respecto, el Director Ejecutivo del Poder Judicial asevera que no ha prescrito ningún procedimiento contra un perito; empero, como se indicó, la inmensa mayoría de asuntos son de mera constatación y no atañen a la corrupción.

Por lo demás, los casos de los peritos sancionados por la Sección de Asesoría Legal no son luego elevados a las fiscalías de los colegios profesionales correspondientes⁶⁴. En principio, las fiscalías podrían sancionar al perito denunciado, dado que el Poder Judicial, *strictu sensu*, lo que aplica son sanciones contractuales, no disciplinarias.

En cuanto a la selección de peritos profesionales, no existen particulares requisitos para su escogencia; basta con que el interesado presente dos fotografías tamaño pasaporte, un currículum, la fotocopia de su cédula de identidad, la fotocopia del título correspondiente, una certificación del colegio profesional sobre cuestiones disciplinarias, y la declaración jurada de que no tiene prohibición para el ejercicio del cargo. Debería realizarse una investigación más exhaustiva de los peritos y estudios de trabajo social, a fin de detectar si existen cuestiones irregulares con respecto a su conducta. También podría exigirse un mínimo de experiencia.

Lo anterior evidencia que aún falta mucho por avanzar en la lucha contra la corrupción de los peritos. Sobre todo, se requiere mayor interacción entre el juez y la Dirección Ejecutiva, a fin de entablar procedimientos disciplinarios cuando el dictamen pericial es abiertamente errado, presenta serias irregularidades, como una evidente sobre o subvaloración de un bien, si tal situación hubiese quedado acreditada en un asunto judicial. El problema es complejo pues, por una parte, el juez carece de tiempo para ejercer un control estricto, y, por otra, la función de control de la Dirección Ejecutiva depende en gran medida de las comunicaciones de los despachos.

2. Los ejecutores

El ejecutor es la persona que el tribunal designa para practicar un embargo⁶⁵.

Como medida contra la corrupción, el numeral antedicho prohíbe a los jueces actuar como ejecutores. El artículo 160 de la Ley Orgánica del Poder Judicial extendió la prohibición a todos los funcionarios judiciales.

El juez debe fijar, de previo, la suma de honorarios del ejecutor y sus gastos, suma que la parte debe depositar. Asimismo, en el acta de aceptación del cargo, el tribunal debe prevenir al ejecutor que deberá abstenerse de embargar aquellos bienes que legalmente sean inembargables, salvo que se trate de ejecuciones prendarias, cuando los bienes por embargar hayan sido dados en garantía de la obligación cuyo cumplimiento se exige. Devuelto el expediente por el ejecutor, una vez practicado el embargo, el tribunal examina el acta de embargo, y si se hubieren secuestrado bienes que no puedan perseguirse, de oficio levantará el embargo de ellos y los pondrá a disposición

64 Al menos, al momento de recopilar la información, en octubre de 2006.

65 Cfr., Código Procesal Civil, artículo 632.

del demandado. Si alguna de las partes alegara exceso o defecto en el embargo, el juez podrá nombrar un perito para estimar lo embargado, y según el resultado de la estimación pericial o prudencial, se ampliará o disminuirá el embargo.

El acreedor tiene derecho a designar los bienes en los que haya de practicarse el embargo, pero el ejecutor no debe embargar sino aquellos que a su juicio sean suficientes para cubrir la suma por la cual se hayan decretado el embargo y el exceso de ley.

Si alguna de las partes alegara exceso o defecto en el embargo, el juez podrá nombrar un perito para estimar lo embargado, y según el resultado de la estimación pericial o prudencial, se ampliará o disminuirá el embargo.

Entre otras facultades, al ejecutor le corresponde dejar los bienes muebles embargados en poder de un depositario que las partes eligen cuando están presentes, o bien, a falta de convenio entre las partes, se depositan en la persona que nombre el ejecutor, salvo que exista una designación legal específica. Verbigracia, en cuanto a inmuebles, es nombrado depositario el poseedor en condición de dueño, salvo que, a juicio del tribunal, haya motivos para depositarlos en otra persona.

Se advierten entonces las amplias facultades que tiene un ejecutor. Entre los actos de corrupción que se dan en ese ámbito, los entrevistados indicaron como práctica frecuente que se le da al ejecutor una propina por la realización de su trabajo. Menos frecuente es que se le dé una dádiva para que, deliberadamente, embargue más bienes de los requeridos. Uno de los entrevistados reporta una situación en la que el ejecutor llamó al deudor un día antes de practicar el embargo, con el propósito de que pudiese retirar cierta mercadería por embargar. Nuevamente, los entrevistados consideran que no hay controles de ningún tipo.

Por su parte, la estadística de la Dirección Ejecutiva revela que son muy pocos los ejecutores denunciados o sancionados:

Cuadro 8. Procedimientos contra ejecutores en la Sección de Asesoría Legal de la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial de Costa Rica

Año	Casos que entraron	Casos que salieron	Casos en trámite
2002	2	2 1 archivos 1 sanción	0
2003	6	6 4 archivos 2 sanciones	0
2004	12	12 5 archivos 7 sanciones	0
2005	9	9 5 archivos 4 sanciones	
2006-9-06	3		3

Fuente: Dirección Ejecutiva del Poder Judicial de Costa Rica.

En contraste con los peritos, la entrada en vigencia del Reglamento para regular la función de los ejecutores y peritos en el Poder Judicial, de 29 de septiembre de 2004, no provocó un aumento sensible de procedimientos disciplinarios contra ejecutores, a pesar de los problemas de corrupción descritos por gran parte de los entrevistados.

3. Los notificadores

Respecto de los funcionarios judiciales en cargos de auxiliares se consultó por los notificadores y los auxiliares⁶⁶.

En cuanto a los primeros, los entrevistados sostienen que en el siglo pasado, el pago de dádivas a los notificadores para que comunicaran resoluciones judiciales era algo absolutamente sistémico. Tal situación se percibía como algo normal, como parte de la cultura. Algunos de los entrevistados manifestaron que con las “propinas”, algunos notificadores de antaño prácticamente duplicaban el salario. Este problema de corrupción se facilitaba por el contacto estrecho entre el notificador y el abogado litigante. Además, los notificadores tenían pleno acceso al expediente judicial; ellos mismos podían ponerse de acuerdo con un auxiliar para apurar la emisión de una resolución e incluso estaban autorizados a agregar las actas de notificación a los expedientes.

En la actualidad, de lo manifestado por varios entrevistados, se extrae la percepción de que la creación de oficinas centralizadas de notificaciones⁶⁷ ha disminuido de manera importante tales actos de corrupción, en la medida que a la parte interesada se le dificulta contactar directamente al notificador y conocer sus itinerarios. Además, el notificador ya no tiene acceso directo al expediente y, consecuentemente, no puede agregar las actas de notificación.

La Oficina Centralizada de Notificaciones aplica controles más estrictos. Por ejemplo, las notificaciones fuera de la jornada laboral solo se realizan con autorización del jefe. Si aparece una sin autorizar, se levanta un expediente disciplinario. A cada notificador se le da una lista de entrega con cierta cantidad de resoluciones por notificar. Al final del día, la lista de devolución debe coincidir. El transporte del notificador ya no lo paga el abogado litigante; cuando se requiere, se le pagan horas extras al notificador y se le facilita un transporte del Poder Judicial. Además, la mayor parte de las notificaciones posteriores al traslado de la demanda se realizan por fax, lo que da celeridad y disminuye la necesidad de pagar dádivas. Es plausible que cuando el correo electrónico se incorpore como medio de notificación, se controlará aún más la corrupción en materia de notificaciones.

Sin embargo, en la práctica, algunos litigantes y algunas empresas han logrado superar las barreras descritas y propiciar el pago de dádivas. El contacto con algunos notificadores se ejecuta mediante llamadas a teléfono celular; en otros casos, el contacto ya existía desde antes de la creación de la Oficina Centralizada de Notificaciones. En todo caso, es muy fácil identificar al notificador: el abogado llama a la Oficina Centralizada de Notificaciones para consultar a cuál

⁶⁶ Personal auxiliar que tramita los expedientes judiciales. Hay auxiliares contadores (llevan cuentas), auxiliares proveedores (tramitan expedientes) y auxiliares manifestadores (atienden público).

⁶⁷ Cfr., <http://www.poder-judicial.go.cr/ocn/>.

notificador le corresponde el sector en donde se debe practicar cierta comunicación. Igualmente, un notificador amigo puede ayudar al abogado litigante a identificar al notificador encargado de un asunto de su interés.

En las zonas rurales, donde no hay oficinas centralizadas de notificaciones, se mantiene el nexo cercano entre el notificador y el abogado litigante. De las entrevistas surgió que en esas zonas no ha variado mucho el asunto.

Otra debilidad que se apunta es la falta de rigurosidad en la selección del personal que trabaja como notificador. Se exige que tengan bachillerato y licencia de motocicleta. Además, se les hace un examen de direcciones, a fin de comprobar si conocen el perímetro judicial correspondiente. Sin embargo, cuando se trata de interinos, no se hace investigación policial ni se solicita hoja de delincuencia, mucho menos se aplica un estudio de trabajo social. Tampoco, en el caso de propietarios, las investigaciones son lo suficientemente profundas, como sí ocurre en el nombramiento de jueces y oficiales de investigación del Organismo de Investigación Judicial. Esto es particularmente grave en virtud de la delicada función de un notificador.

4. Los manifestadores

En lo que atañe a los auxiliares judiciales o manifestadores, lo normal es que el abogado litigante trate de mantener una relación cordial con ellos. Ocasionalmente, tales vínculos se consolidan con actos fraternales como la compra de uniformes a equipos de fútbol conformados por auxiliares; también se fortalecen cuando se dan regalos en fechas u épocas especiales, como un cumpleaños. En ocasiones, se pagan dádivas para que el auxiliar tramite un expediente con mayor celeridad⁶⁸; es excepcional que tal pago se haga para hacer más lenta la tramitación de un asunto. Una entrevistada describió ese tipo de corrupción como “venta de celeridad”. Tal modalidad es particularmente peligrosa porque es difícil de detectar.

Una conducta particularmente grave consiste en el extravío de documentos o folios de los expedientes. Verbigracia, un litigante refiere que, en un proceso ejecutivo, dos veces desapareció del expediente judicial el acta de notificación de la celebración de un remate.

Otras variantes de corrupción, de mayor relevancia penal, se refieren a la sustracción de documentos a fin de cometer ilícitos. Por ejemplo, actualmente se investiga a varios auxiliares por la sustracción de una boleta de registro público, que fue utilizada para levantar fraudulentamente anotaciones y gravámenes a un bien inmueble.

Igualmente, algunos entrevistados citan como conducta indebida facilitarle a los medios de comunicación documentos relacionados con asuntos penales en trámite, incluso antes que las partes sean notificadas, toda vez que el inciso 2) del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial prohíbe a los funcionarios judiciales suministrar datos, mostrar expedientes, documentos

⁶⁸ Verbigracia, un auxiliar está siendo investigado porque, en un asunto, elaboró una providencia para que el juez tramitador fijara la fecha de un remate en una fecha muy próxima, a pesar de que la agenda del despacho para ese tipo de trámite estaba completa por espacio de dos meses.

u otras piezas a quienes no estén autorizados, bajo sanción de destitución. Además, el artículo 203 del Código Penal tipifica el delito de divulgación de secretos, cuando ello pueda causar daño y se realice sin justa causa⁶⁹. Sin embargo, en este caso, se debe hacer énfasis en el “vital interés que tiene la sociedad democrática de contar con una prensa capaz de indagar los asuntos de interés público con eficacia y sin limitaciones indirectas. Ese interés, en lo que respecta a la confidencialidad de las fuentes, está protegido por las leyes de países como Francia, Austria y Alemania. España y Suecia, no conformes con la idea de confiar a la ley una protección tan necesaria, la elevaron a rango constitucional”⁷⁰.

En contra de la corrupción en ese nivel ha influido positivamente la creación de los denominados megadespachos judiciales. Estos consisten en la unificación, realizada en algunos circuitos judiciales, de oficinas de la misma materia, en unos casos, y en la división para especializar las oficinas, en otros. La integración pretendió un uso más eficiente de los recursos administrativos e informáticos. Asimismo, impulsó la división interna del trabajo en los despachos judiciales, de manera que en algunas áreas se establecieron jueces dedicados exclusivamente a la tramitación del expediente y otros destinados a resolver el fondo.

Defectos de planificación (un sistema informático inadecuado, falta de capacitación y carencia de un programa de aculturación) provocaron, inicialmente, situaciones críticas y quejas constantes por parte de los litigantes. En particular, se reclama la dificultad de determinar cuál funcionario es directamente responsable por la tramitación de un expediente judicial; en el antiguo sistema, el litigante sabía con exactitud quién era el auxiliar a cargo de un asunto.

Sin embargo, de manera un tanto paradójica aunque no sorprendente, fue precisamente ese “distanciamiento” entre el auxiliar judicial y el litigante, el que ha contribuido a mermar el pago de dádivas. En efecto, los entrevistados concuerdan en que antes había más corrupción y que a partir de la creación de los megadespachos se percibe una disminución del problema⁷¹. Asimismo, resulta emblemático que, ahora, en la mayoría de despachos, una pared separe al personal auxiliar del mostrador de la oficina judicial, de manera que el usuario sólo puede hablar y observar al manifestador encargado de la atención al público.

En cuanto al sistema de selección de manifestadores, uno de los principales problemas consiste en que el artículo 27 del Estatuto de Servicio Judicial le permite al Jefe de Oficina, sin intervención del Departamento de Personal, escoger directamente al manifestador, si se trata de licencias que

69 Flores Garrido, Rodrigo, *Divulgación de secretos*, en periódico La Nación, 19 de febrero de 2005, http://www.nacion.com/ln_ec/2005/febrero/19/opinion4.html.

70 González, Armando, *Inspección Judicial y reserva de las fuentes periodísticas*, en periódico La Nación, 13 de febrero de 2005, http://www.nacion.com/ln_ec/2005/febrero/13/opinion2.html. Estimo que ese tipo de irregularidad debe investigarse, por tratarse de un acto indebido. Sin embargo, tal averiguación debe respetar, de manera absoluta, los derechos constitucionales de los periodistas, particularmente, el de no revelar sus fuentes, toda que vez que se trata, precisamente, de una garantía esencial en la lucha contra la corrupción y componente esencial del derecho constitucional a la información, el cual, a su vez, es una garantía básica del sistema democrático.

71 Sonia Navarro Solano señala que “Los Megadespachos pusieron de manifiesto, en forma transparente, la situación de algunas oficinas judiciales, en cuanto al volumen de expedientes y los problemas de tramitación, lo cual constituía no un problema nuevo, sino un problema que con la nueva organización se hacía evidente, ya que anteriormente, al disgregarse quedaba diluido en sus manifestaciones”. Navarro Solano, Sonia, Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia en Costa Rica, en <http://www.cejamerica.org/doc/documentos/sonia-navarro.pdf>.

no exceden el mes o mientras se llenan los trámites por el sistema de terna⁷². La ley limita ese nombramiento a un mes, pero en la práctica ocurren prórrogas hasta que haya elegibles. Por otra parte, los sistemas de selección del Departamento de Personal adolecen de trabajadores sociales que realicen, de manera profesional y científica, una investigación social sobre la vida y costumbres del oferente, en su núcleo familiar. La investigación que se da es de corte policial y muy superficial, no ahonda en aspectos de personalidad y cultura del oferente que pueden ser fundamentales para prevenir actos corruptos.

Independientemente de la categoría de trabajador a que se pertenezca, existe coincidencia en que una de las grandes causas de la corrupción son las deudas de los funcionarios, sobre todo de los de menos ingresos. Como se verá más adelante, esta es una de las causas más frecuentes de sanción a los funcionarios judiciales.

Opiniones respecto del Tribunal de la Inspección Judicial

Con relación a la Inspección Judicial, la mayor parte de los entrevistados considera que en la actualidad su funcionamiento es mejor; empero, también plantean varias críticas.

Se alega que los procedimientos son poco claros, lo que les resta eficiencia. Sobre este punto, advierto que en el capítulo siguiente se reseña el procedimiento disciplinario en el Poder Judicial, el cual resulta bastante simple; de ahí que colija que falta información respecto de la tramitación y la jurisprudencia disciplinaria, incluso dentro de los abogados litigantes y los propios funcionarios judiciales. Se arguye que en sede disciplinaria se valora la prueba con la rigurosidad de una sede penal, lo que deriva en que se vuelva muy difícil demostrar la corrupción de un funcionario. Esto hace que prevalezca la corrupción invisible. Por ejemplo, el artículo 11 de la Constitución Política señala que la administración pública, en sentido amplio, es decir incluyendo al Poder Judicial, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes⁷³. Sin embargo, se tolera que los funcionarios denunciados se abstengan de declarar. Esta costumbre proviene de un mal entendimiento de la garantía de abstenerse de declarar, propia de la materia penal; su aplicabilidad en asuntos disciplinarios solo podría justificarse cuando de la declaración del funcionario investigado en un procedimiento disciplinario pudiera derivar alguna responsabilidad penal para él. Igualmente, resulta criticable que la administración pública esté compelida a gastar fondos públicos en la defensa legal de un trabajador judicial en una causa disciplinaria, puesto que tal costo debería estar a cargo del funcionario investigado, dado que se trata de un asunto manifestamente particular, en el que no existe el cumplimiento de ninguna función pública en la defensa de un trabajador en un procedimiento disciplinario. Asimismo, algunos entrevistados consideran que el Tribunal de

72 Popularmente, al fenómeno se le llama “sistema gancho”: pasa alguien por la acera y lo enganchan.

73 El numeral completo reza así: “Artículo 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.

la Inspección Judicial, en la valoración de la prueba, aplica esquemas muy rígidos, propios del proceso penal, lo que obliga al denunciante a buscar prueba sobreabundante para demostrar su dicho.

Se sostiene que la Inspección Judicial está atiborrada de quejas insignificantes, lo que le resta tiempo para investigar los verdaderos actos de corrupción⁷⁴. Ese exceso de casos unido a la escasez de recursos⁷⁵, le impide al Tribunal de la Inspección Judicial ejercer un papel más proactivo en contra de la corrupción, verbigracia, mediante la realización de operativos en despachos. En particular, los usuarios externos del Poder Judicial reclaman que las sanciones que aplican son poco severas, lo que abarca tanto al Tribunal de la Inspección Judicial como al Consejo Superior del Poder Judicial; este último cuando resuelve en segunda instancia asuntos disciplinarios. Por ejemplo, si un funcionario recibe una suspensión de dos meses por un acto severo de corrupción, como haber recibido una dádiva para acelerar la tramitación de un asunto, después de que regresa, no sabe el superior en que lo puede poner a trabajar ya que se rompió la confianza.

Parte de esa percepción no positiva con respecto al Tribunal de la Inspección Judicial se debe a falta de conocimiento respecto de la labor de esta dependencia. En tal sentido, resulta urgente que los criterios del Tribunal sean publicados en internet, a fin de que tanto los funcionarios como los usuarios externos conozcan cuáles comportamientos son sancionados y qué clase de sanción reciben. Esto serviría también para evaluar si conductas idénticas reciben igual sanción. En la actualidad, la jurisprudencia administrativa en materia disciplinaria no está sistematizada ni es divulgada masivamente, lo que explica que sea un misterio, tanto para los usuarios externos del Poder Judicial como para los funcionarios del Poder Judicial que no laboran en el Tribunal de la Inspección Judicial.

Se critica la falta de un procedimiento sumario, cuando el funcionario es sorprendido *in fraganti*. En tal tipo de asuntos, debería existir una vía rápida a fin de evitar que funcionarios corruptos, durante el transcurso del procedimiento administrativo correspondiente, se aprovechen del mismo y de las garantías constitucionales, y reciban durante meses e incluso años, hasta el dictado de la resolución final, el salario correspondiente.

Asimismo, parte de los entrevistados critica la falta de una adecuada protección del denunciante. Por ejemplo, un abogado denunció ante la Contraloría de Servicios del Poder Judicial que una persona lo había llamado en la noche y le había pedido 10.000 colones para que apareciera un expediente judicial, que se había extraviado en un despacho. Por temor a represalias, el afectado no quería figurar como denunciante. Refiere la funcionaria que atendió el asunto en la Contraloría de Servicio, que el asunto fue trasladado a la Inspección Judicial por tratarse de un acto corrupto, pero se archivó, debido a que el señor, evidentemente, como no quería aparecer en la denuncia, no se presentó a declarar. Lo adecuado es que el asunto se hubiese tramitado con base en una denuncia anónima. Sin embargo, en cuanto a este punto advierte el Presidente del Tribunal de la Inspección Judicial que la denuncia anónima debe ir acompañada *ab initio*

74 Un entrevistado expresó: “Se persigue a un funcionario como si fuera un delincuente porque se escapó una tarde de un curso de la Escuela Judicial, y se dejan de lado las cosas más importantes, cuya prueba requiere más trabajo”.

75 Ver el cuadro de presupuesto en el apartado V.

de suficientes elementos probatorios; de no ser así, se requiere el concurso del denunciante para posibilitar la tramitación de su denuncia.

Existe coincidencia en que el cordón umbilical entre los inspectores judiciales y quien los designa –la Corte– debe romperse, aunque no hay claridad sobre cómo hacerlo. Con carácter enunciativo, cito algunas propuestas. Se plantea que el inspector judicial tenga derecho a que se le reserve la plaza de donde viene, a fin de fortalecer su estabilidad laboral e independencia. Esto significaría que si un juez civil es designado como inspector general, conservaría el derecho de regresar a su puesto. Igualmente, se propone que el proceso de reelección de inspector general goce de garantías similares al de un magistrado. Al respecto, el artículo 158 de la Constitución Política dispone que los magistrados se consideran reelegidos para periodos iguales, salvo que en votación no menor de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario; esta medida garantiza la independencia del magistrado de cara a las presiones partidarias propias de ese tipo de procesos. De manera similar, los inspectores generales se considerarían reelegidos para periodos iguales, salvo que en votación de dos terceras partes de la totalidad de integrantes de la Corte Plena (quince de 22 magistrados) se dispusiere lo contrario.

Por otro lado, un sector de los entrevistados que conoce con más detalle el funcionamiento de la Inspección Judicial alega que esa dependencia requiere más recursos. Esto se analizará con más detalle adelante. Por ahora, basta indicar que en ninguno de los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo para la modernización del Poder Judicial se incorporó el tema “lucha contra la corrupción judicial” como tampoco el Tribunal de la Inspección Judicial, como componentes específicos para desarrollar y mejorar. Los pocos recursos recibidos por la Inspección Judicial se han debido a compras generales hechas en el Poder Judicial.

Algunos entrevistados sostienen que el Tribunal de la Inspección Judicial debe dedicarse únicamente a funciones disciplinarias y de lucha contra la corrupción. En la actualidad, aunque de manera tangencial, preserva algunas funciones propias de un órgano de evaluación del desempeño.

Por último, me pareció interesante pedirle a los entrevistados que le dieran una nota al Poder Judicial en cuanto al grado de corrupción. La escala fue de uno a diez, de más a menos corrupto. Tal dato carece de validez cuantitativa; no obstante, desde un punto de vista cualitativo, llama la atención que la mayor parte de entrevistados le otorgare un ocho al Poder Judicial. Para comprender el significado de la escala, se debe tomar en cuenta que a nivel de licenciatura en la Universidad de Costa Rica, siete es la nota mínima para pasar un curso; por ende, ocho es una calificación aceptable, eso sí, la menos buena de las buenas calificaciones. Casualmente, la mayor parte de los entrevistados son graduados de la Universidad de Costa Rica⁷⁶.

76 Esto se explica porque la apertura de universidades privadas es reciente y se prefirió entrevistar a profesionales de amplia experiencia.

Conclusiones

En los apartados anteriores referidos a encuestas nacionales y noticias, la corrupción judicial no es vista como un problema grave.

Ahora bien, en las entrevistas a personas calificadas se logra mayor precisión mediante el suministro de ejemplos concretos de conductas corruptas en el Poder Judicial, que se remontan a vivencias de los entrevistados (unos ligados al litigio y otros a la función jurisdiccional). Particularmente, a partir de ciertas coincidencias de percepción, se extraen imágenes comunes que grafican mejor la noción de corrupción judicial.

Hay coincidencia en que la corrupción “dura”, aquella en que se rompe el principio de imparcialidad a cambio de algún tipo de beneficio, es negativa y debe combatirse. Esa percepción se materializa en la imagen de un juez recibiendo una dádiva para dictar una resolución a favor de alguna parte, o en la idea de un funcionario sustrayendo de un despacho documentos o un expediente a fin de cometer un delito o beneficiar a alguien. Al margen de esos casos extremos, se vislumbran otros hechos de corrupción más comunes, como la “venta de celeridad”, el pago indebido de recompensas por el cumplimiento de una diligencia judicial, el trato especial a ciertas empresas cobratorias. Este último tipo de corrupción arrastra una historia de relativa tolerancia, que solo ha comenzado a variar en los últimos años. Incluso, a nivel de peritos y auxiliares, es exiguo el control efectivo contra la corrupción. Asimismo, se advierte que la corrupción en el ámbito auxiliar es mucho más frecuente que a nivel de jueces.

Paradójicamente, los medios de comunicación no han desarrollado su labor de control e investigación en esas áreas. En lo fundamental, sus noticias se refieren a irregularidades cometidas por agentes del Organismo de Investigación Judicial (que ciertamente auxilian a la justicia en un campo muy específico, pero no son parte del objeto de esta investigación, enfocada en los auxiliares propios del despacho del juez) y por jueces (son muy pocos los casos). La corrupción judicial de mayor cotidianeidad, sobre todo la venta de celeridad, permanece desapercibida para los medios y, por ende, decae su importancia política.

Entre los entrevistados hubo unanimidad en que, en el ámbito de los jueces, las manifestaciones de corrupción son más escasas. Igualmente, coincidieron en que la corrupción es más común en el personal de apoyo; en especial, el tipo de corrupción conocida como “venta de celeridad” se manifiesta de manera peligrosa, e incluso es una práctica que a los entrevistados no les parece ni extraña ni excepcional. En lo atinente a peritos y ejecutores, la situación es aún más crítica pues, por una parte, son menos efectivos los criterios actuales de selección y control, y, por otra, la relación entre ellos y las partes procesales es muy estrecha. La Inspección Judicial se erige como una dependencia que requiere mejoras en los ámbitos procedimentales (mayor participación del denunciante, asignar a órganos distintos la investigación y la decisión de un asunto) y de recursos financieros. Sin embargo, la mayoría de entrevistados admite que la Inspección Judicial es una instancia consolidada en el Poder Judicial, que despliega una vasta actividad de control disciplinario. En el aspecto preventivo, se extraña un programa permanente de formación en valores, como curso específico (no transversal) de la Escuela Judicial, que tenga el propósito

de interiorizar, no meramente enunciar, actitudes éticas dentro de los funcionarios judiciales. Igualmente, se debe consolidar la estructura organizacional y financiera de la Comisión de Valores del Poder Judicial. Adicionalmente, el elemento ético debería ser considerado como un elemento más en la calificación de la carrera judicial; por ejemplo, que la imposición de sanciones disciplinarias redujese los puntos obtenidos en el rubro de experiencia (dado que se trataría de malas experiencias).

En el artículo XXIII de la sesión extraordinaria número 33-2006 de las 13:30 horas del 30 de octubre de 2006, la Corte Plena aprobó la creación de una Comisión Anticorrupción⁷⁷ conformada por el Vicepresidente y Magistrado de la Sala Tercera, Alfonso Chaves, quien es, a la vez, el coordinador; un magistrado o magistrada en representación de las salas primera, segunda y constitucional; el Fiscal General de la República; el Jefe del Organismo de Investigación Judicial; el Presidente de la Inspección Judicial; un representante de las asociaciones gremiales del Poder Judicial; un representante de las asociaciones que involucren jueces; la Contralora de Servicios; un miembro de la sociedad civil, y un representante de la Junta Directiva del Colegio de Abogados. El Jefe de la Auditoría Judicial la integra con voz pero sin voto⁷⁸. La iniciativa provino directamente del Magistrado Luis Paulino Mora, Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Tal comisión no fue juramentada sino hasta finales de marzo de 2007, sin que se hubiese designado el representante de la sociedad civil ni el del Colegio de Abogados. De ahí que no haya elementos suficientes para evaluar su actuación, aunque se aplaude su instauración.

HALLAZGOS EN EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS Y EN LAS ESTADÍSTICAS JUDICIALES

A agosto de 2006, detecté un total de 674 expedientes activos en el Tribunal de la Inspección Judicial.

De ellos, se analizó una muestra de 268 asuntos, a fin de determinar en cuáles se alegaba o sugería, desde la interposición de la denuncia, que se había cometido, con claridad, un acto corrupto duro, entendido como el rompimiento del deber de imparcialidad del funcionario judicial a fin de obtener algún tipo de beneficio para sí o para un tercero. El objetivo consistió medir si *ab initio* estaba presente el ánimo de denunciar esa modalidad de corrupción.

Detecté 45 casos con planteamientos referidos a denuncias por corrupción dura, es decir, un 17% de la muestra. El 83% restante se refirió a asuntos relacionados con faltas relacionadas con conductas de la vida privada, llegadas tarde, deudas personales, negligencia, etc. Aun cuando una conducta de corrupción dura podría estar velada, por ejemplo, a través de una actuación negligente, resulta significativo el bajo porcentaje de expedientes en los que desde un inicio es manifiesta la voluntad (atrevimiento) de plantear directamente la existencia de esa forma severa de corrupción.

⁷⁷ Concretamente, se trata de una comisión especial que se dedique a detectar las áreas de riesgo institucional en materia de corrupción y proponer un plan de acción para abordarlas.

⁷⁸ Cfr., Corte Plena, artículo XVI No 11-2007 de la sesión extraordinaria de las 13:30 horas del 23 de abril de 2007.

Cuadro 9. Casos entrados al Tribunal de la Inspección Judicial según procedencia del año 2003 al 2005

Procedencia	2003		2004		2005	
Total	1468	%	1028	%	1232	%
Quejas directas	1352	92,1	993	96,6	1151	93,4
Solicitudes de Corte Plena	3	0,2	1	0,1	1	0,1
Solicitudes del Consejo Superior	34	2,3	8	1,0	37	1,2
Otros	12	0,8				
De oficio	67	4,6	26	2,5	43	3,5

Fuente: Departamento de Planificación, Sección de Estadística del Poder Judicial de Costa Rica.

Del cuadro anterior se infiere que las quejas directas constituyen el factor más común de activación del procedimiento disciplinario. Se debe advertir que las quejas pueden provenir tanto de usuarios externos como de funcionarios judiciales que observan alguna actuación irregular.

Cuadro 10. Número de denunciados ante el Tribunal de la Inspección Judicial según ámbito laboral y cargo ocupado del año 2003 al 2005

Ámbito y cargo	2003	2004	2005
Total	1468	1028	1232
Administrativo	73	69	73
Judicial	1243	851	1000
a) Conserje	6	8	5
b) Auxiliar judicial	81	65	91
c) Notificador	14	16	18
Subtotal	101	89	114
d) Fiscal adjunto	8	6	6
e) Fiscal	3	23	11
f) Fiscal auxiliar	41	30	45
g) Defensor público	11	13	25
Subtotal	63	72	87
h) Juez de tribunal	160	77	90
i) Juez penal	157	103	146
j) Juez de mayor cuantía	268	185	193
k) Juez de menor cuantía	318	153	149
l) Juez de tránsito	33	12	21
Subtotal	936	530	599
m) otros	143	160	200
De investigación	105	102	146
Información ignorada	47	6	13

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento de Planificación, Sección de Estadística del Poder Judicial de Costa Rica.

El cuadro anterior sugiere que la mayor cantidad de funcionarios judiciales denunciados son jueces. Sin embargo, en el capítulo tercero, a partir de un análisis cualitativo acerca de lo informado por una muestra seleccionada, se concluye que la mayor parte de la corrupción se encuentra en el sector de los auxiliares judiciales (incluyendo conserjes y notificadores, así como peritos y ejecutores).

El dato estadístico está viciado (error de validez). La mayor parte de denuncias son impersonales, es decir, en ellas no se identifica a un funcionario responsable, sino que se alega negligencia en general o se le achaca la supuesta falta al juzgado. El cuadro de las denuncias contra jueces y contra juzgados conforma un único universo, lo que lleva a conclusiones equivocadas. Lo correcto sería clasificar las denuncias contra jueces y contra despachos de manera separada, o bien, incluir un apartado específico para las denuncias impersonales.

Con menor grado de relevancia se debe considerar que los jefes de oficina ejercen el régimen disciplinario sobre sus subalternos cuando por la naturaleza de la falta no deba aplicarse una suspensión mayor de quince días (artículo 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Tales asuntos contra auxiliares no ingresan al Tribunal de la Inspección Judicial –salvo para efectos de apelación–, por lo que no se registran en el cuadro mencionado.

A efectos de aclarar el punto, el autor, con base en el registro facilitado por el Secretario del Tribunal de la Inspección Judicial, estudió los casos relativos a 282 funcionarios sancionados, entre enero de 2003 y setiembre de 2006, con suspensión o remoción del cargo; tal tipo de sanción hace presumir la comisión de una falta de cierta relevancia. El estudio arrojó los resultados que se ilustran en el cuadro 11.

Llama la atención la cantidad de sanciones severas aplicadas por faltas disciplinarias que, al menos en forma manifiesta, no se relacionan con una actitud corrupta que hubiese comprometido el deber de imparcialidad del juez. Por otra parte, alrededor del 20% de los sancionados son jueces, mientras que los funcionarios del Organismo de Investigación Judicial llegan al 35% y el conjunto de auxiliares, más notificadores, fluctúa entre un 28% y un 37%, según el tipo de falta. Lo anterior confirma que los niveles de corrupción son más elevados en el ámbito auxiliar de la justicia; empero, también alumbra que la corrupción en el ámbito de los jueces, si bien menor a la de los auxiliares, existe en un grado que merece atención institucional (cuadro 12).

Cuadro 11. Funcionarios sancionados con suspensión o remoción de enero de 2003 a septiembre de 2006

Tipo de falta	Número de funcionarios	Porcentaje de funcionarios	Ámbito laboral	#	%
Faltas que comprometieron severamente la imparcialidad en la impartición de justicia ⁷⁹	65	23,05	Organismo de investigación judicial	24	36,92
			Auxiliar	19	29,23
			Juez	13	20,00
			Notificador	5	7,69
			Personal administrativo	3	4,62
			Fiscal ⁸⁰	1	1,54
Otras faltas éticas y disciplinarias ⁸¹	217	76,95	Oij	75	34,56
			Auxiliar	58	26,73
			Juez	41	18,89
			Personal administrativo	28	12,90
			Fiscal	11	5,07
			Notificador	2	0,92
			Inspector	1	0,46
			Defensor Público	1	0,46

Fuente: Elaboración propia con base en los registros de la Secretaría del Tribunal de la Inspección Judicial.

Cuadro 12. Número de votos dictados por el Tribunal de la Inspección Judicial según tipo del año 2003 al 2005

Tipo de voto	2003	2004	2005	Periodo entero		
Total	1038	1289	944	3271		
Sin lugar	198	263	156	617	18,86% del total de asuntos	53,75% del subtotal A
Con lugar	211	176	116	503	15,38% del total de asuntos	43,82% del subtotal A
Elevar conocimiento a Corte	13	10	4	27	0,84% del total de asuntos	2,35% del subtotal A
Elevar a Consejo Superior		1		1	0,03% del total de asuntos	0,09% del subtotal A
Subtotal A (hubo traslado de cargos)	422	450	276	1148	35,10%	
Archivar ⁸²	70	92	78	240	7,34% del total de asuntos	11,30% del subtotal B
Rechazo de plano ⁸³	48	81	99	228	7,09% del total de asuntos	10,73% del subtotal B
Desestimación ⁸⁴	450	617	457	1524	46,59% del total de asuntos	71,79% del subtotal B
Otros	48	49	34	131	4,00% del total de asuntos	6,17% del subtotal B
SUBTOTAL B (No hubo traslado de cargos)	616	839	668	2123	64,90%	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento de Planificación, Sección de Estadística del Poder Judicial de Costa Rica.

79 Se incluyen dádivas, incumplimiento de la prohibición de litigar, manejo irregular o sustracción de bienes en el ejercicio del cargo, nexos incompatibles, interés indebido en asuntos judiciales, antedatar una resolución.

80 Entiéndase el fiscal del Ministerio Público.

81 Se incluye negligencia e incumplimiento de deberes, comportamiento indebido en el ámbito privado, falta de pago de una deuda, falsificación de documentos (en trámites administrativos), abandono de labores, acoso laboral, violencia física o verbal en el ejercicio del cargo, uso indebido de equipo de cómputo.

82 No hay mérito para iniciar la investigación.

83 Abiertamente improcedente.

84 No se identificó un responsable o la falta había prescrito. En este caso se pide informe al funcionario investigado, pero sin que haya traslado.

Consignientemente, con respecto al total de asuntos conocidos por el Tribunal de la Inspección Judicial, un 85% no culminó con una sanción. Más específicamente, en un 65% de los casos no hubo del todo traslado de cargos. Ahora bien, del total de causas en que sí se trasladó la denuncia, el 44% finalizó con una sanción. Lo anterior confirma la opinión de varios funcionarios del Tribunal de la Inspección Judicial, quienes consideran que la mayor parte de asuntos ingresados se refieren a inconformidades de los usuarios con resoluciones jurisdiccionales; en esas situaciones no procede un procedimiento disciplinario. Cuando sí se entabla el procedimiento, a casi la mitad de los denunciados se les impone algún tipo de sanción.

Cuadro 13. Número de personas sancionadas por el Tribunal de la Inspección Judicial según tipo de sanción del año 2003 al 2005

Tipo de sanción	2003	2004	2005	Total del periodo 2003- 2005	Valor Porcentual del periodo 2003-2005
Advertencia	157	42	28	227	36,03%
Amonestación escrita	49	86	46	181	28,73%
Revocatoria de nombramiento	46	27	15	88	13,97%
Suspensión	46	50	38	134	21,27%
TOTAL	298	205	127	630	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento de Planificación, Sección de Estadística del Poder Judicial de Costa Rica.

Como se observa en el cuadro 13, un 13,97% de los funcionarios sancionados son despedidos y un 21,27% son suspendidos. Como se advirtió anteriormente, cerca de una cuarta parte de los funcionarios sancionados con suspensión o remoción han cometido una conducta ligada con una modalidad de corrupción en que abiertamente se compromete la imparcialidad del juez; en los demás casos, se trata de otro tipo de faltas disciplinarias, como negligencia o conducta privada inadecuada.

Cuadro 14. Tendencia histórica de la razón de interposición disciplinaria por circuito judicial y según año en el periodo 2003-2005

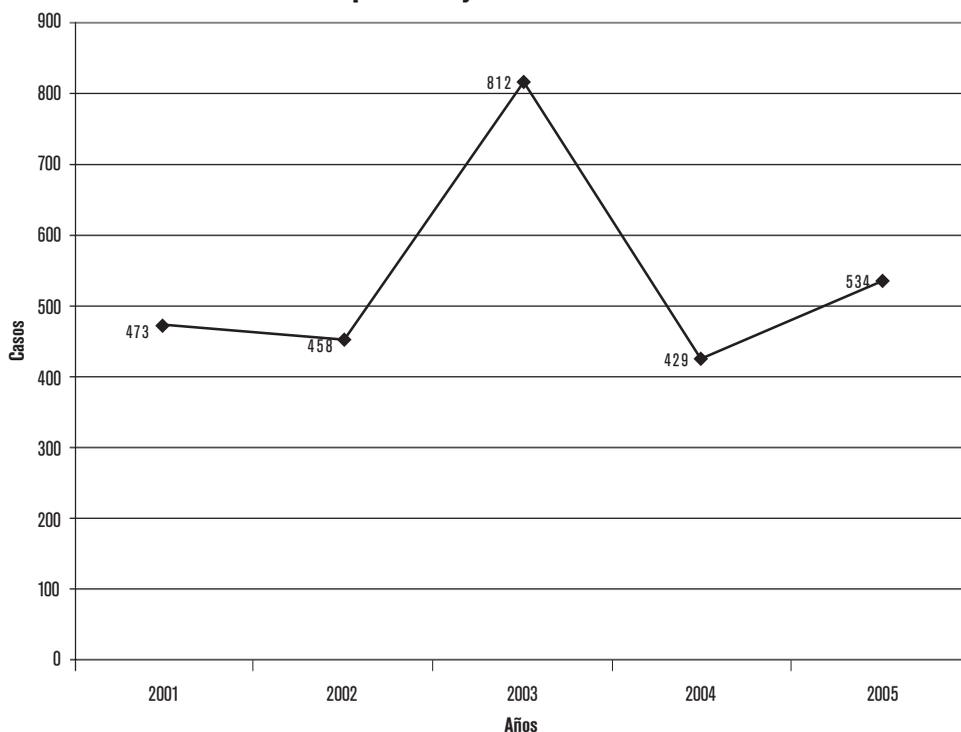
Circuito judicial	2003	2004	2005
Primero de San José	11,3	9,4	13,5
Segundo de San José	10,4	8,1	8,4
Primero de Alajuela	6,4	3,4	6,8
Segundo de Alajuela	8,4	4,3	9,5
Cartago	9,1	4,4	12,0
Heredia	11,9	8,0	12,9
Guanacaste	10,7	6,1	13,0
Puntarenas	10,5	6,8	12,9
Zona Sur	11,5	5,4	15,4
Primero de la Zona Atlántica	11,2	7,8	12,7
Segundo de la Zona Atlántica	7,0	5,8	6,4

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial de Costa Rica⁸⁵.

85 Notas: (1) La razón de la interposición disciplinaria es la división del número de denuncias interpuestas ante el Tribunal de la Inspección Judicial entre la carga de trabajo judicial. La carga de trabajo judicial corresponde a la sumatoria de la cantidad de casos en trámite al iniciar el año, los casos entrados y los reentrados tanto para primera instancia como para la instancia superior. Costa Rica está dividida en siete

De conformidad con el cuadro 14, en el año 2003, el lugar con mayor índice de denuncias interpuestas es la Zona Sur (15,4), seguido del Primer Circuito Judicial de San José (13,5). Sin embargo, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y el Primer Circuito Judicial de la Zona Atlántica, tienen índices cercanos al del Primer Circuito Judicial de San José. Por su parte, el Segundo Circuito Judicial de San José, el Segundo Circuito Judicial de la Zona Atlántica, y los dos circuitos judiciales de Alajuela, en todos los años, han mantenido los índices más bajos (inferiores a 10,0).

Gráfico 9. Tendencia histórica del número de casos en trámite. Inspección judicial. 2001-2005



Fuente: Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial de Costa Rica.

En el gráfico 9, como indica el Jefe de la Sección de Estadística, “se aprecia la tendencia de aquellos casos que quedaron pendientes al finalizar el periodo, donde se nota la inconstancia de esta variable. Así, luego de decrecer en poco menos del 50% en el periodo 2003-2004, en el siguiente (2004-2005) se da un crecimiento de 105 asuntos, valor que representa en términos relativos un 24,5%, situación debida al aumento en los casos entrados y a la disminución de los terminados”⁸⁶.

provincias: San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Limón, Puntarenas y Guanacaste. Para efectos de la organización del Poder Judicial, se han creado varios circuitos judiciales, que agrupan despachos y oficinas judiciales por zonas, constituidas a partir de la división provincial, pero conformadas de manera diversa, según la real concentración geográfica de las comunidades y el tráfico de asuntos. Al momento de realizarse la estadística, las provincias San José, Alajuela y Limón estaban divididas en dos circuitos judiciales. En cuanto a Puntarenas, se debe advertir que el circuito denominado “Zona Sur” correspondía mayoritariamente a localidades ubicadas en esa provincia, aunque incluía también al cantón de Pérez Zeledón, que es parte de San José. En la actualidad, San José y Alajuela están divididos en tres circuitos judiciales, y Guanacaste en dos. Precisamente, el cantón de Pérez Zeledón es ahora parte principal del nuevo Tercer Circuito Judicial de San José, en el que, además, hay algunas localidades que si bien pertenecen a la Provincia de Puntarenas, se hallan geográficamente muy cercanas a ese cantón josefino.

86 Oficio número 034-EST-2006 de 31 de marzo de 2006, suscrito por el Jefe de la Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial de Costa Rica. Como se indicó, el periodo comprendido en esta investigación va de enero de 2003 a julio de

En cuanto a la proporción que representa el presupuesto anual de la Inspección Judicial con respecto al total del Presupuesto del Poder Judicial a partir del año 2003, se brinda el siguiente cuadro:

Cuadro 15. Proporción del presupuesto de la Inspección Judicial con respecto al presupuesto total del Poder Judicial en el periodo 2003-2007

Año	Inspección Judicial
2003	0,42%
2004	0,42%
2005	0,40%
2006	0,38%
2007	0,34%

Fuente: Sección Planes y Presupuesto del Departamento de Planificación del Poder Judicial de Costa Rica.

En consecuencia, es negativo que desde el año 2003, en forma constante, el Poder Judicial haya reducido, en términos proporcionales, el presupuesto asignado a la Inspección Judicial, que pasó de 0,42% a 0,34%. Ese 0,08% de reducción implica, si se toma como parámetro el presupuesto del 2007, poco menos de 100'000.000 colones (US\$ 193-195.649⁸⁷), suma significativa. La situación es aún más grave, por cuanto el presupuesto destinado a la Comisión de Rescate de Valores, como se indicó, solo alcanza un 0,01% del presupuesto total del Poder Judicial.

RESEÑA DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO JUDICIAL. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO POR PARTE DE LA INSPECCIÓN JUDICIAL

El objeto de este capítulo es reseñar el procedimiento disciplinario que se aplica en el Poder Judicial, con énfasis en la tramitación ante el Tribunal de la Inspección Judicial. Como se indicó en la introducción de este trabajo, el objeto de la investigación es, exclusivamente, el fenómeno de la corrupción judicial en jueces y sus auxiliares inmediatos (auxiliares de despacho, notificadores, peritos y ejecutores), por lo que la corrupción en el Ministerio Público, la Defensa Pública y el Organismo de Investigación Judicial no se analiza.

El proceso disciplinario actual está regido, primordialmente, por la Ley Orgánica del Poder Judicial⁸⁸. El proceso es escrito y en él se le da participación al quejoso (parcialmente), al acusado y a su abogado.

Los principales órganos responsables de la aplicación del régimen disciplinario son el Tribunal de la Inspección Judicial y el Consejo Superior del Poder Judicial. Ahora bien, el primero es

2006. En todo caso, el aumento importante en el número de casos en trámite entre los años 2002 y 2003 se debió a problemas administrativos en el Tribunal de la Inspección Judicial, que incluyen roces entre los propios funcionarios, lo que se solucionó luego de varios cambios de personal.

87 Tipo de cambio en el mercado medio del 2007.06.04 a las 18:11:08 UTC.

88 Cfr., Ley Orgánica del Poder Judicial, artículos 174 y ss.

un órgano especializado en materia disciplinaria; actúa primordialmente como órgano decisor, en primera instancia, aunque también le compete la segunda instancia respecto de los asuntos disciplinarios a cargo de los jefes administrativos; también es instructor disciplinario cuando la Corte ejerce la función decisoria en materia disciplinaria, excepto cuando el investigado sea un magistrado o un miembro del Consejo Superior del Poder Judicial, en cuyo caso la Corte designará un magistrado instructor⁸⁹. Todo ello se explicará con detalle más adelante. El Consejo Superior actúa en segunda instancia respecto de las resoluciones del Tribunal de la Inspección Judicial. Sin embargo, no es un órgano que se dedique solo a asuntos disciplinarios, ya que ejecuta la política administrativa del Poder Judicial, entre otras funciones⁹⁰. En ciertos casos concretos, también se les ha conferido competencia disciplinaria a los jefes administrativos⁹¹ y a la Corte Plena, en algunos casos, como luego se explicará.

El Tribunal de la Inspección Judicial se conforma por tres inspectores generales, que deberán reunir los mismos requisitos que se exijan para ser juez superior de casación. Actúan individualmente en el desempeño de sus funciones, sin ninguna subordinación entre ellos, y como cuerpo colegiado, cuando se trate de aplicar el régimen disciplinario o de dictar medidas referentes a la organización de la oficina y del personal subalterno.

La Corte Plena designa a los inspectores generales por periodos de seis años y puede reelegirlos. Los nombramientos que se hicieren por haber quedado una vacante, se harán por un periodo completo. La Corte puede trasladar o remover a los inspectores generales o auxiliares aun por pérdida de confianza. Como se indicó, una de las críticas a este sistema de designación consiste en la dependencia de los inspectores generales respecto de la Corte Plena. Se propone que su reelección se realice mediante un sistema similar al aplicado a los magistrados en la Asamblea Legislativa, es decir, que se requiera una mayoría de dos terceras partes del total de integrantes de la Corte Plena, para decidir la no reelección de un inspector general.

Hay nueve inspectores auxiliares. Cada inspector general recibe ayuda de un inspector auxiliar (tres en total); dos inspectores auxiliares se encargan de investigaciones, y los otros cuatro de control de despachos. En el marco de esta última función, le corresponde al Tribunal de la Inspección Judicial asegurar una labor eficiente en las oficinas judiciales, para cuyo efecto desarrolla un plan de visitas a los despachos. Esta función, que no es estrictamente sancionatoria⁹², afecta el cumplimiento de su tarea principal, que es ejercer la competencia disciplinaria, dada la escasez de recursos con que cuenta y la magnitud de la carga de trabajo por cuestiones sancionatorias. Ante esta situación, lo recomendable sería que el Tribunal de la Inspección Judicial se dedicase

89 Cfr., artículo 10, inciso f) de las “Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial”.

90 Cfr., artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

91 Como los del Organismo de Investigación Judicial, los del Ministerio Público y los de la Defensa Pública.

92 El artículo 5 de las “Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial” señala: “El Tribunal de la Inspección Judicial deberá orientar su accionar de forma prioritaria hacia las labores de investigación de denuncias, trámite de procesos respectivos y aplicación del régimen disciplinario. Por su parte, serán los órganos que en cada caso resulten competentes, quienes en adelante, realicen las labores de naturaleza preventiva y de naturaleza diferente de la estrictamente sancionadora que actualmente ejercen los Inspectores Judiciales.

Un listado no exhaustivo de tales acciones preventivas incluye: La revisión y control de estadísticas; la destrucción de evidencias; la labor de recopilación de información para otros órganos administrativos del Poder Judicial; la fijación y revisión de perímetros judiciales; el seguimiento o verificación de cumplimiento de guías o lineamientos emitidos para su aplicación por parte de las oficinas judiciales.

exclusivamente a la materia disciplinaria, y que otra dependencia velara específicamente por la fiscalización del servicio a los usuarios. En esa dirección apunta, precisamente, la Corte Plena en las denominadas “Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial”, cuyo artículo 5 dispone que este último “deberá orientar su accionar de forma prioritaria hacia las labores de investigación de denuncias, trámite de procesos respectivos y aplicación del régimen disciplinario”. No obstante, se requiere modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial para que ese órgano, en la práctica, se dedique exclusivamente a cuestiones disciplinarias.

El Tribunal de la Inspección Judicial se encarga de levantar las informaciones necesarias para esclarecer e investigar las denuncias planteadas o las irregularidades de que se tenga noticia.

“Ahora bien, el procedimiento disciplinario consta de seis partes fundamentales, a saber: recepción de la queja, traslado de cargos, admisión y recepción de la prueba, audiencia final, sentencia de primera instancia y pronunciamiento de segunda instancia”⁹³.

La queja se puede iniciar en virtud de gestión verbal o escrita de cualquier persona con interés, de oficio, o a instancia de algún otro órgano del Poder Judicial. Entre los medios para recibir la queja está el correo electrónico⁹⁴. Las denuncias anónimas también son tramitadas, si hay base suficiente. Recibida la queja, se puede realizar una investigación preliminar, en caso de que *ab initio* no hallan suficientes elementos para sustentar el dictado del traslado de cargos.

Toda queja referida exclusivamente a problemas de interpretación de normas jurídicas es rechazada. Sin embargo, el artículo 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que, en casos de errores graves e injustificados en la impartición de justicia, el Tribunal de la Inspección Judicial, sin más trámite, deberá poner el hecho en conocimiento de la Corte Plena, para que ésta, una vez hecha la investigación del caso, resuelva sobre la permanencia, suspensión o separación del funcionario. La norma establece el mismo procedimiento en casos de retardo judicial. Sin embargo, en la práctica, la Corte ha venido encomendando la atención de tales asuntos al Tribunal de la Inspección Judicial⁹⁵. Al artículo 199 nos referiremos más adelante.

Se advierte que el Tribunal de la Inspección Judicial realiza todas las tareas del proceso disciplinario, desde instruir hasta resolver. En aras de la agilidad del proceso, la efectividad de la labor investigativa, y la búsqueda de la verdad real, sería conveniente adaptar algunos elementos del sistema acusatorio al procedimiento disciplinario; en particular, procurar que la investigación esté a cargo de un órgano especializado –verbigracia, una unidad de anticorrupción judicial–, y que únicamente la resolución corresponde al Tribunal de la Inspección Judicial.

La Inspección Judicial tomará las medidas necesarias para coordinar la forma en que paulatinamente, dejará de llevar a cabo tales funciones. De ser necesario, gestionará ante el Consejo Superior la redistribución de esas labores, al amparo de estas disposiciones”.

93 Ching Vargas, José Francisco, Manual instructivo sobre régimen disciplinario en el Poder Judicial, San José, Poder Judicial de Costa Rica, 2002, p. 7.

94 Cfr., ins_judicial@poder-judicial.go.cr.

95 En tal sentido, Cfr., Corte Plena, artículo IV de la sesión número 036-05 del 5 de diciembre de 2005.

La decisión de entablar un procedimiento administrativo debe ser fundada. Así, la disposición de un órgano jurisdiccional de testimoniar piezas al Tribunal de Inspección Judicial no se puede entender como una orden automática de apertura del procedimiento administrativo disciplinario, dado que el Tribunal de la Inspección Judicial, al ejercer una competencia propia –que tiene cierta independencia– ha de fundamentar por qué sí o por qué no inicia el procedimiento disciplinario que se le sugiere⁹⁶.

Si hubiera mérito, el instructor pone los hechos en conocimiento del denunciado, lo que se denomina “traslado de cargos”⁹⁷. Tales hechos deben consignarse de manera clara y precisa. En tal resolución, se le concede al denunciado un plazo de cinco días para que ofrezca las pruebas de descargo. Asimismo, se le advierte que podrá nombrar un defensor a su costo o solicitar que se le designe uno público⁹⁸, y que debe señalar medio o lugar para recibir notificaciones. Sin embargo, de conformidad con la sentencia número 016570-2006 de la Sala Constitucional de las 10:04 horas del 17 de noviembre de 2006, la asignación de un defensor público solo es viable cuando la falta ha ocurrido con motivo del ejercicio del cargo (falta funcional). Pese a lo anterior, persiste la duda de constitucionalidad en cuanto a si resulta razonable que fondos y recursos públicos se dediquen a la defensa de un funcionario en asuntos que no son de interés público, sino que, *strictu sensu*, solo incumben a su vida personal, como es el caso de una denuncia en su contra⁹⁹. Tal cuestión solo se podría dilucidar si se consultase la constitucionalidad del numeral 201 de la LOPJ.

El denunciado tiene acceso pleno a todas las piezas del expediente durante todo el proceso¹⁰⁰. “Al denunciado, en lugar de pedírsele informe respecto de la queja, se le puede tomar también declaración sin juramento”¹⁰¹. Como se indicó, en la práctica, a los funcionarios denunciados se les admite que se abstengan de declarar, lo que contraría el deber de rendición de cuentas consagrado en el artículo 11 constitucional. Esta costumbre proviene de un mal entendimiento de la garantía de abstenerse de declarar, propia de la materia penal; su aplicabilidad en asuntos disciplinarios solo se justifica cuando de la declaración de un funcionario investigado en un procedimiento disciplinario pudiera derivarse alguna responsabilidad penal para él.

José Francisco Ching Vargas ha señalado que:

Rendido el informe o la declaración del denunciado, se dicta un auto admitiendo la prueba documental y testimonial pertinente. Para recibir esta última, debe señalarse hora y fecha con el objeto de que el denunciado pueda participar en la diligencia, repreguntando a los testigos (principio del contradictorio). Toda la prueba debe

96 Cfr., Sala Constitucional, sentencia número 2002-10854 de las 15:59 horas del 14 de noviembre de 2002.

97 Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 200.

98 Cfr., *Ibidem*, artículos 152 y 201.

99 Un beneficio laboral se convierte en un privilegio únicamente cuando carece de una justificación que razonablemente lo ampare (ver sentencia número 2007-01145 de las 15:22 horas del 30 de enero de 2007). ¿Qué es razonable? Es una cuestión circunstancial de criterio mayoritario dentro de un cuerpo colegiado (la Sala Constitucional), que solo en el caso concreto se puede determinar.

100 Cfr., artículo 4.b) de las “Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial”.

101 Ching Vargas, *Cit.*, p. 11.

recibirse en un plazo no mayor de dos meses (artículo 203 de la misma ley citada), plazo que se estima ordenatorio¹⁰².

El denunciado tiene el derecho constitucional a apersonarse y a participar en la evacuación de la prueba. Al respecto, si la defensa técnica del denunciado considera indispensable la presencia de éste en la evacuación de una prueba, su labor se realiza en estrecha unión con su representado, y el Tribunal de la Inspección Judicial está obligado a actuar de conformidad¹⁰³.

Si los hechos denunciados pudieren ser sancionados con revocatoria de nombramiento o suspensión, o si otras circunstancias lo hicieren aconsejable, el Tribunal de la Inspección puede separar preventivamente al funcionario del cargo hasta por tres meses, con goce de salario¹⁰⁴.

Para todos los efectos jurídicos, se considera al denunciante parte interesada en el procedimiento¹⁰⁵. En consecuencia, tiene libre acceso al expediente administrativo y puede aportar elementos probatorios, así como participar en la evacuación de las pruebas. Igualmente, tiene derecho a que le notifiquen las resoluciones tomadas durante el procedimiento; específicamente, en el auto de apertura de investigación (traslado de cargos) se le otorga un plazo de cinco días para ofrecimiento de prueba, y, concluida la investigación, se le confiere audiencia por tres días para que alegue lo que estime conveniente¹⁰⁶. Pese a ello, en la práctica no se le reconoce al denunciante la facultad de impugnar las resoluciones del órgano disciplinario ni de acudir a una segunda instancia, toda vez que la ley no regula tal posibilidad¹⁰⁷. Por otra parte, mientras el denunciado goza de la opción de defensa gratuita, el denunciante depende de la investigación del Tribunal de la Inspección Judicial, que cuenta con escasos recursos.

La acción para investigar las faltas deberá iniciarse dentro del mes siguiente a la fecha en que de ellas tenga conocimiento aquel que deba levantar la investigación correspondiente. La investigación debe concluirse dentro del año siguiente a la fecha de su inicio¹⁰⁸.

Concluida la investigación, se le debe dar audiencia final por tres días al denunciante, si lo hubiere, y al denunciado, para que formulen las alegaciones que convengan a sus intereses.

Una vez expirado el plazo para la audiencia, se debe proceder con el dictado de la resolución final del procedimiento.

102 *Ibíd.*, p. 7.

103 Sala Constitucional, sentencia número 2004-00806 de las 11:45 horas del 30 de enero de 2004.

104 *Cfr.*, Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 202.

105 *Cfr.*, artículo 3 de las “Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial”.

106 En sentencia 14300-2005 de las 14:31 horas del 20 de octubre de 2005, la Sala Constitucional señaló que, en aplicación de la Ley General de la Administración Pública, es necesario permitir la existencia de un equilibrio procesal entre las partes denunciante y denunciada. Al respecto, el artículo 275 de la Ley General de Administración Pública dispone: “Podrá ser parte en el procedimiento administrativo, además de la Administración, todo el que tenga interés legítimo o un derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final. El interés de la parte ha de ser actual, propio y legítimo y podrá ser moral, científico, religioso, económico o de cualquiera otra índole” (El destacado no corresponde al original).

107 La constitucionalidad de esta situación ha sido declarada por la Sala Constitucional, en sentencias número 2000-08758 de las 15:01 horas del 4 de octubre de 2000 y 2005-07141 de las 17:21 horas del 7 de junio de 2005.

108 *Cfr.*, Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 211.

En tal sentido, el artículo 206 de la LOPJ indica que el expediente pasará a estudio de los “restantes” inspectores generales; cada uno lo estudiará por tres días, lo que suma un total de seis días. En tal sentido, se debe advertir que por la instrucción de cada expediente es responsable un inspector general, quien recibe ayuda de un inspector auxiliar, quien dirige, en la práctica, la mayor parte de la tramitación; de ahí que el plazo de tres días por inspector restante se refiera a los otros dos inspectores generales. Transcurrido ese término, se dicta sentencia en un plazo no mayor de cinco días. En consecuencia, el plazo total es de once días. Sin embargo, se interpreta que ese plazo es meramente ordenatorio. A favor de esta tesis resulta aplicable la regla común del artículo 63 de la Ley General de la Administración Pública, que señala: “No se extinguirán competencias por el transcurso del plazo señalado para ejercerlas, salvo regla en contrario”.

En la práctica, el plazo para el dictado de la sentencia se extrae del artículo 211 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual dispone “que la sanción que corresponda deberá imponerse dentro del mes siguiente a contar del momento en que quien deba hacerlo esté en posibilidad de pronunciarse”. Tal plazo se aplica también en los asuntos sometidos a conocimiento de los jefes de oficina o de la Corte Plena, cuando les compete ejercer la potestad disciplinaria. Empero, cuando no existen elementos de prueba suficientes para pronunciarse y, a la vez, se tramita un proceso penal sobre los mismos hechos, se suspende “la prescripción para aplicar la sanción disciplinaria”, según dispone literalmente el mencionado artículo¹⁰⁹.

En cualquier caso, no se iniciará procedimiento administrativo disciplinario después de pasados cuatro años a partir de la comisión de la falta¹¹⁰.

De previo al dictado de la resolución final se puede ordenar, de oficio o a gestión de interesado, prueba para mejor resolver¹¹¹; evacuada o no la misma, en el plazo fijado, se pasará el asunto al dictado de la resolución de fondo, sin más trámite.

En la práctica, solo excepcionalmente se ordena prueba para mejor resolver, puesto que, por un lado, su diligenciamiento no suspende el plazo de un mes para emitir el pronunciamiento final, y, por otro, debido a la cantidad de asuntos, el expediente llega a manos de los inspectores generales cuando apenas falta, en promedio, una semana para el dictado de la resolución final, según datos obtenidos de entrevistas a funcionarios del Tribunal de la Inspección Judicial.

109 Se trata de “responsabilidades distintas, pues una cosa es la falta laboral que puede constituir los hechos ocurridos y otra la responsabilidad penal que puede derivar de esos mismos hechos”. Cfr., Sala Constitucional, sentencia número 2004-09040 de las 10:14 horas del 20 de agosto de 2004. No existe absoluta claridad si el plazo del artículo 211 es de caducidad o de prescripción. A favor de un criterio de caducidad se ha hablado con insistencia en la Corte Plena (por ejemplo, artículo IV de la sesión número 033-04 del 4 de octubre de 2004). Sin embargo, el tema vuelve una y otra vez a discusión. Es innegable que la literalidad de la citada norma habla de prescripción; no obstante, el último párrafo contempla una causal de suspensión del plazo –cuando se estimaren insuficientes los elementos de prueba para pronunciarse y hubiere proceso penal sobre los mismos hechos–, no de interrupción del plazo. La suspensión es una cualidad típica de la caducidad, que implica que transcurrido el tiempo de suspensión se reanuda el cómputo del plazo restante para el ejercicio de la acción (en caso de interrupción empezaría a correr de nuevo). Pese a ello, la confusión persiste. Así, en el artículo XVI de la sesión del 20 de febrero de 2007, el Consejo Superior del Poder Judicial, órgano subordinado a la Corte pero responsable de resolver en segunda instancia asuntos disciplinarios a cargo del Tribunal de la Inspección Judicial, consideró que el plazo del mes debía contarse a partir del momento en que la prueba para mejor proveer se recibía, es decir, estimó que era un plazo de prescripción. A fin de decidir el punto en definitiva, deviene indispensable que el asunto sea resuelto por la Corte, vía reforma de las denominadas “Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial”.

110 Cfr., artículo 14 de las “Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial”.

111 Cfr., Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 204.

En la calificación de las probanzas, el órgano disciplinario se debe atener a lo consignado en el expediente y, en caso de duda, deberá resolver a favor del funcionario¹¹².

Siempre que se le imponga una suspensión o revocatoria del nombramiento, el denunciado podrá apelar ante el Consejo Superior dentro de los tres días siguientes a la notificación¹¹³. La falta de recurso de apelación respecto de la amonestación y la advertencia escrita impuesta por un órgano colegiado, en este caso el Tribunal de la Inspección Judicial, no violenta el derecho constitucional de defensa ya que, en comparación con la suspensión o el despido, se trata de sanciones de poca rigurosidad, que no tienen mayor trascendencia ni perjudican económicamente al trabajador. Resulta, por tanto, razonable que las garantías procesales sean de menor rigurosidad y, de esta forma, sea viable la imposición directa de una sanción sin necesidad de recurso¹¹⁴.

El Consejo Superior, enalzada, puede anular la resolución final si estima que hubo indefensión u otro vicio grave de procedimiento, o que no se impuso la sanción debida sino una notoriamente más leve, según los precedentes de los órganos encargados de aplicar el régimen disciplinario. En caso de anulación, ordenará el reenvío al Tribunal de la Inspección Judicial para que haga un nuevo pronunciamiento cumpliendo con el debido proceso¹¹⁵. En tal situación, existe la posibilidad que frente a una nueva tramitación ante el Tribunal de la Inspección Judicial, el asunto caiga otra vez en conocimiento del Consejo Superior, vía apelación (por ejemplo, si la nueva tramitación de un asunto deriva en la imposición de una sanción de suspensión o destitución). Sobre este punto, la Sección Primera del Segundo Circuito Judicial del Tribunal Contencioso Administrativo, en sentencia número 267-2000 de las 10:50 horas del 13 de setiembre de 2000, señaló que el Consejo Superior podía conocer del asunto pues no había norma legal expresa que lo prohibiera y, que, en todo caso, el derecho constitucional a segunda instancia solo opera cuando hay sanción penal.

Por otro lado, en virtud del principio de *non reformatio in peius*¹¹⁶, el Consejo Superior del Poder Judicial solo puede anular una resolución del Tribunal de la Inspección Judicial si se demuestra que este haya sancionado casos iguales en términos más severos, y pese a ello, no las aplicó en el asunto que conoce. Al respecto, la Corte Suprema ha señalado que lo anterior “significa que no puede aplicarse el artículo 210 y 213 de la Ley Orgánica del Poder Judicial como un mecanismo que permita al Consejo Superior la reforma en perjuicio sin que existan los precedentes objetivos que fundamenten el acto administrativo de anulación, máxime si ha existido, como sucede en el caso, aceptación de la parte sancionada al abstenerse de recurrir”¹¹⁷.

112 Cfr., *Ibidem*, artículo 207.

113 Cfr., *Ibidem*, artículo 209.

114 Sala Constitucional, sentencias número 2006-002982 de las 14:33 horas del 8 de marzo de 2006 y 0642-94 de las 14:30 horas del 2 de febrero de 1994.

115 Cfr., Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 210.

116 En virtud de este principio, al resolver la impugnación de una sanción no se puede empeorar la situación del recurrente; se trata de una garantía del debido proceso aplicable a todos los asuntos en que se imponga una sanción, sea esta penal, civil, administrativa, etc. Este principio podría ser atemperado si, además del investigado, el denunciante también pudiese recurrir.

117 Sala Constitucional, sentencia número 6388-96 de las 10:06 horas del 22 de noviembre de 1996.

Una vez firme la resolución que imponga una sanción disciplinaria, se comunicará al Consejo de la Judicatura y al Departamento de Personal, para que sea anotada en el expediente personal del interesado¹¹⁸.

Según dispone el artículo 214 de la LOPJ, la sanción de advertencia quedará cancelada por el transcurso del plazo de un año desde que adquirió firmeza, si durante este tiempo no hubiere habido contra el sancionado otro procedimiento disciplinario que termine con la imposición de sanción. La anotación de las restantes sanciones podrá cancelarse por quien la impuso, a instancia del interesado, cuando hayan transcurrido, al menos, cinco o diez años desde la imposición firme de la sanción, según que se trate de falta grave o gravísima, y durante este tiempo el sancionado no hubiere dado lugar a nuevo procedimiento disciplinario que termine con la imposición de sanción. La cancelación borrará el antecedente para todos los efectos, salvo para el otorgamiento de distinciones¹¹⁹.

Todas las resoluciones finales recaídas en diligencias disciplinarias y que no pudieren o no hubieren sido apeladas, se comunicarán al Consejo Superior, el que en un plazo no mayor de quince días podrá conocer del asunto si estimare que concurre alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 210 supracitado.

En este último caso, “la función que debe cumplir el Consejo Superior del Poder Judicial es la de ser garante de los derechos fundamentales del disciplinado, en tanto que el procedimiento administrativo haya producido indefensión o cualquier otro vicio que lesione un derecho fundamental del investigado”¹²⁰.

Por otra parte, el artículo 66.5 de la LOPJ regula la Comisión de Relaciones Laborales, entre cuyas funciones está la de conocer, a petición de los interesados, los procesos disciplinarios seguidos contra funcionarios judiciales y pronunciarse sobre ellos, de previo a que tales asuntos sean conocidos por el órgano que agota la vía administrativa (por ejemplo, en el caso de los asuntos que el Tribunal de la Inspección Judicial resuelve en primera instancia, sería antes de que conozca el Consejo Superior). La consulta debe ser evacuada dentro de quince días, término considerado como de caducidad¹²¹. Durante el mismo se suspende el plazo para resolver el procedimiento disciplinario.

Para los efectos mencionados, el denunciado puede solicitar la intervención de la Comisión de Relaciones Laborales, por una sola vez, en cualquier estado del asunto. En su gestión ante la Comisión, el interesado podrá ofrecer pruebas; la Comisión admite las que estime relevantes. La prueba que no se reciba, por culpa del interesado, será declarada inevacuable. Las decisiones de la Comisión son de carácter recomendativo o consultivo, razón por la que carecen de recurso. Sin

118 Cfr., Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 213.

119 En sentencia número 4425-94 de las 8:06 horas del 19 de agosto de 1994, la Sala Constitucional declaró inconstitucional la imposibilidad de cancelar la anotación de la sanción de destitución –tal como disponía la norma en cuestión– ya que se permitía la utilización de estos antecedentes por tiempo indefinido.

120 Sala Constitucional, sentencia número 6388-96 de las 10:06 horas del 22 de noviembre de 1996.

121 Cfr., la discusión en Corte Plena, artículo IV de la sesión número 033-04 del 4 de octubre de 2004.

embargo, tanto la Corte como el Consejo Superior, en la resolución final, deberán fundamentar su decisión, en caso de separarse de la recomendación o consulta¹²².

Las faltas cometidas por los funcionarios judiciales en el ejercicio de sus cargos se clasifican en gravísimas, graves y leves¹²³. La especificación de las faltas es regulada fundamentalmente por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la siguiente forma:

ARTÍCULO 191.- Se consideran faltas gravísimas: 1.- La infracción de las incompatibilidades establecidas en esta Ley. 2.- El interesarse indebidamente, dirigiendo órdenes o presiones de cualquier tipo, en asuntos cuya resolución corresponda a los tribunales. 3.- El abandono injustificado y reiterado del desempeño de la función. 4.- El abandono injustificado de labores durante dos días consecutivos o más de dos días alternos en el mismo mes calendario. 5.- El adelanto de criterio a que se refiere el artículo 8 inciso 3 de esta Ley. 6.- Las acciones u omisiones funcionales que generen responsabilidad civil. 7.- La comisión de cualquier hecho constitutivo de delito doloso, como autor o partícipe. Tratándose de delitos culposos, el órgano competente examinará el hecho a efecto de determinar si justifica o no la aplicación del régimen disciplinario de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194. 8.- La comisión de una falta grave cuando el servidor hubiera sido anteriormente sancionado por otras dos graves, o la comisión de tres o más faltas graves que deban ser sancionadas simultáneamente.

ARTÍCULO 192.- Se consideran faltas graves: 1.- La falta de respeto ostensible a los superiores jerárquicos, en su presencia, en escrito que se les dirija o con publicidad¹²⁴. 2.- La infracción de las prohibiciones o deberes establecidos en la presente Ley. 3.- La falta de aplicación del régimen disciplinario sobre el personal que le esté subordinado, cuando conociere o debiere conocer el incumplimiento grave de los deberes que les correspondan. 4.- El abandono injustificado de labores durante dos días alternos en el mismo mes calendario. 5.- El exceso o abuso cometido contra cualquier otro servidor judicial, abogado o particulares, que acudieren a los Despachos en cualquier concepto. 6.- La inasistencia injustificada a diligencias judiciales señaladas, cuando no constituya falta gravísima. 7.- La comisión de una falta de carácter leve habiendo sido sancionado anteriormente por otras dos leves, o la comisión de tres o más faltas leves que deban ser sancionadas simultáneamente. 8.- El retraso injustificado en el Despacho de los asuntos, o en su resolución cuando no constituya falta más grave. 9.- El no pago injustificado de una obligación de crédito, que deba atender como deudor principal y se esté cobrando en la vía judicial.

ARTÍCULO 193.- Se considerarán faltas leves: 1.- La falta de respeto o la desconsideración de un servidor judicial hacia otro, un abogado o cualquier otra persona, siempre que no constituya falta grave. 2.- El abandono injustificado de labores por un día o dos medias jornadas alternas en un mismo mes calendario.

122 Cfr., artículos 13 a 15 del Reglamento de la Comisión de Relaciones Laborales del Poder Judicial.

123 Cfr., Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 190.

124 Las críticas al Poder Judicial están cobijadas por la libertad de expresión, debido a lo cual no pueden ser consideradas como falta grave. Sala Constitucional, sentencia número 2004-01789 de las 9:00 horas del 20 de febrero de 2004.

Por su parte, los artículos 8 y 9 de la LOPJ disponen:

ARTICULO 8.- Los funcionarios que administran justicia no podrán: 1.- Aplicar leyes ni otras normas o actos de cualquier naturaleza, contrarios a la Constitución Política o al derecho internacional o comunitario vigentes en el país. Si tuvieren duda sobre la constitucionalidad de esas normas o actos, necesariamente deberán consultar ante la jurisdicción constitucional. Tampoco podrán interpretarlos ni aplicarlos de manera contraria a los precedentes o la jurisprudencia de la Sala Constitucional. 2.- Aplicar decretos, reglamentos, acuerdos y otras disposiciones contrarias a cualquier otra norma de rango superior. 3.- Expresar y aun insinuar privadamente su opinión respecto de los asuntos que están llamados a fallar o conocer. Aparte de la sanción disciplinaria que se impondrá al funcionario, el hecho deberá ser puesto en conocimiento del Ministerio Público. 4.- Comprometer u ofrecer su voto, o insinuar que acogerán esta o aquella otra designación al realizar nombramientos administrativos o judiciales. Se sancionará con suspensión a quien se compruebe ha violado esta prohibición. Las prohibiciones establecidas en los incisos 3) y 4) son aplicables a todos los servidores judiciales, en el ejercicio de sus funciones (Así reformado por el artículo 1º de la Ley de Reorganización Judicial No. 7728 de 15 de diciembre de 1997).

ARTICULO 9.- Se prohíbe a todos los funcionarios y empleados del Poder Judicial: 1.- Ejercer, fuera del Poder Judicial, la profesión por la que fueron nombrados, con derecho a recibir por ello, en los casos en que legalmente corresponda, pago por dedicación exclusiva o prohibición, aunque estén con licencia, salvo en los casos de excepción que esta Ley indica. La prohibición a que se refiere este inciso no será aplicable a los profesionales que la Corte autorice, siempre que no haya superposición horaria y no se desempeñen como administradores de justicia o sus asesores, fiscales o defensores públicos, jefes de oficina, ni en otros cargos en que la Corte lo considere inconveniente. Los profesionales autorizados no percibirán sobresueldo por dedicación exclusiva ni por prohibición; tampoco podrán reingresar a ninguno de estos regímenes. 2.- Facilitar o coadyuvar, en cualquier forma, para que personas no autorizadas por la ley ejerzan la abogacía, o suministrarles a éstas datos o consejos, mostrarles expedientes, documentos u otras piezas. Será destituido de su cargo, el funcionario o empleado que incumpla lo establecido en los incisos 1) y 2) de este artículo. 3.- Desempeñar cualquier otro empleo público. Esta prohibición no comprende los casos exceptuados en la ley ni el cargo de profesor en escuelas universitarias, siempre que el Consejo Superior del Poder Judicial así lo autorice y las horas lectivas que deba impartir, en horas laborales, no excedan de cinco por semana. 4.- Dirigir felicitaciones o censura por actos públicos, a funcionarios y corporaciones oficiales. Se exceptúan los asuntos en que intervengan, en defensa de intereses legítimos y derechos subjetivos y en los casos en que la ley lo permita. 5.- Cualquier participación en procesos políticos electorales, salvo la emisión de su voto en elecciones generales. 6.- Tomar parte activa en reuniones, manifestaciones y otros actos de carácter político electoral o partidista, aunque sean permitidos a los demás ciudadanos. 7.- Interesarse indebidamente y de cualquier modo, en asuntos pendientes ante los tribunales, o externar su parecer sobre ellos. 8.- Servir como peritos en asuntos

sometidos a los tribunales, salvo si han sido nombrados de común acuerdo por todas las partes o en causas penales, o si deben cumplir esa función por imperativo legal. En ningún caso, podrán recibir pago por el peritaje rendido. 9.- Recibir cualquier tipo de remuneración de los interesados en un proceso, por actividades relacionadas con el ejercicio del cargo. Los servidores que incurran en los hechos señalados en este artículo serán corregidos disciplinariamente, según la gravedad de la acción, con una de las sanciones establecidas en el artículo 195 de la presente Ley. Las prohibiciones a las que se refieren los incisos 1) y 3) no son aplicables a los servidores que no se desempeñen a tiempo completo (Así reformado por el artículo 1º de la Ley de Reorganización Judicial No. 7728 de 15 de diciembre de 1997).

Asimismo, el artículo 28 de la LOPJ dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 28.- Podrá ser destituido de su cargo, siguiendo el procedimiento establecido y con la previa oportunidad de defensa, el servidor: 1.- Al que se imponga pena de inhabilitación para el desempeño de cargos públicos. 2.- Que, por incorrecciones o fallas en el ejercicio de su cargo o en su vida privada, que pueden afectar el buen servicio o la imagen del Poder Judicial, se haya hecho acreedor a esa sanción. 3.- Que hubiere llegado a perder alguna de las condiciones esenciales para el ejercicio de su cargo, o incurra en alguna de las prohibidas para ello. 4.- Que resultare incompetente o inadecuado para el desempeño de su cargo. 5.- Que, habitualmente ingiera bebidas alcohólicas de forma excesiva; consuma drogas no autorizadas o tuviere trastornos graves de conducta, de forma tal que puedan afectar el servicio.

Amén de lo expuesto, de manera genérica, el artículo 194 de la LOPJ regula que cualquier otra infracción o negligencia en el cumplimiento de los deberes propios del cargo, no prevista en la ley, será conocida por los órganos competentes, a efecto de examinar si constituyen falta gravísima, grave o leve, con el objeto de aplicar el régimen disciplinario. Solo de manera excepcional, según lo plantea un magistrado y lo admiten funcionarios del propio Tribunal de la Inspección Judicial, ese órgano disciplinario alude al incumplimiento de los deberes señalados en el Código de Ética Judicial¹²⁵, a pesar de que ese cuerpo legal regula una serie de deberes éticos¹²⁶, cuya infracción podría acarrear responsabilidad disciplinaria.

El Código de Ética Judicial fue aprobado por la Corte Plena, en sesión No 9-00, celebrada el 28 de febrero de 2000, artículo XXXIV. Al respecto, el artículo 12 de ese cuerpo normativo declara de interés para la impartición de justicia, la difusión más amplia posible del código, “no solamente para una mejor comprensión de parte de quienes quedan sujetos a sus disposiciones, sino también para que el público usuario de la justicia sepa a qué atenerse cuando acuda en procura del servicio”. Tal mandato contrasta con el débil uso práctico del instrumento en el ámbito disciplinario.

125 Cfr., <http://www.poder-judicial.go.cr/transparencia/etica/codigo-etica.htm>.

126 Entre ellos, los deberes de promover el mejoramiento de la justicia, de capacitación, de reserva del juez, de imparcialidad, de trato igual a los medios de comunicación colectiva.

La mencionada generalidad del artículo 194 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no contraría la Constitución. Acerca de este extremo, sostiene la Sala Constitucional de la Corte Suprema que:

[En] el derecho disciplinario, en razón del fin que persigue, cual es la protección del orden social general, y de la materia que regula, -la disciplina-, la determinación de la infracción disciplinaria es menos exigente que la sanción penal, ya que comprende hechos que pueden ser calificados como violación de los deberes del funcionamiento, que en algunas legislaciones no están especificados, y, en otras, sí. De manera que, el ejercicio de este poder es discrecional, de allí que proceda aplicar sanciones por cualquier falta a los deberes funcionales, sin necesidad de que estén detalladas concretamente como hecho sancionatorio, por lo cual, que la enumeración que de los hechos punibles se haga vía reglamentaria no tiene carácter limitativo. Motivado en la variedad de causas que pueden generar su aplicación, en la imprecisión frecuente de sus preceptos y en la esfera de aplicación, no siempre es orgánico ni claro en la expresión literal, razón por la cual puede sancionarse discrecionalmente las faltas no previstas concretamente, pero que se entienden incluidas en el texto, siempre y cuando resulten de la comprobación de la falta disciplinaria, mediante un procedimiento creado al efecto¹²⁷.

Las sanciones que se pueden imponer a los funcionarios del Poder Judicial por las faltas cometidas en el ejercicio de sus cargos son: a) advertencia, b) amonestación escrita, c) suspensión y d) revocatoria del nombramiento. Las faltas leves sólo podrán sancionarse con advertencia o amonestación escrita; las graves, con amonestación escrita o suspensión hasta por dos meses y las gravísimas, con suspensión o revocatoria de nombramiento¹²⁸. En la aplicación de la sanción, el Tribunal de la Inspección Judicial debe respetar el principio de proporcionalidad entre la falta cometida y la severidad de la sanción impuesta. Por ejemplo, un funcionario, responsable por la colisión de un automóvil de uso oficial fue sancionado con seis días de suspensión. Posteriormente, se tramitó el cobro administrativo correspondiente, pero el trabajador no depositó suma alguna, lo que propició un ejecutivo simple ante el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios del Segundo Circuito Judicial de San José. A pesar de que se entabló el proceso antedicho, el Tribunal de la Inspección Judicial tramitó un procedimiento disciplinario y sancionó al funcionario con el despido. La Sala anuló tal resolución por la desproporción que surge “si se comparan los seis días de suspensión sin goce de salario impuestos al amparado y la destitución que le impone el Tribunal de la Inspección Judicial, por omitir el depósito de una suma debida por concepto de daños y perjuicios, cuya ejecución y eficacia se puede plantear mediante una acción ejercida ante la jurisdicción ordinaria”¹²⁹. Las sanciones deben ser impuestas por el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial y, a falta de regla expresa, se aplica la Ley General de la Administración Pública. Sin embargo, la sanción de advertencia puede imponerse sin cumplir ese procedimiento, siempre y cuando se escuche previamente al interesado¹³⁰. En casos de sanción por mera constatación (verbigracia, la reiterada ausencia del trabajo y la consecuente falta de firma

127 Sala Constitucional, sentencia número 6687-96 de las 15:48 horas del 10 de diciembre de 1996.

128 Cfr., Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 195.

129 Sala Constitucional, sentencia número 2004-08631 de las 16:23 horas del 10 de agosto de 2004.

130 Cfr., Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 197.

del registro de entrada), la garantía constitucional del debido proceso se ve respetada con solo asegurarle al funcionario la posibilidad de impugnar el acto disciplinario¹³¹.

Se advierte que, en Costa Rica, el Tribunal de la Inspección Judicial, en lo concerniente a su competencia, controla todo el procedimiento disciplinario, desde la instrucción de la causa hasta su resolución. Estimo conveniente que la instrucción esté a cargo de un órgano especializado, distinto al órgano decisor, a fin de evitar predisposiciones en este último a la hora de emitir la resolución final. Esto implicaría dotar de mayores recursos técnicos y humanos a los responsables de la instrucción. La instrucción podría recaer en una unidad anticorrupción dentro del Poder Judicial. Obviamente, esta se dedicaría a investigar los asuntos de corrupción grave, no los aspectos referidos a mera negligencia o ineficiencia. En la actualidad, el Tribunal de la Inspección Judicial cuenta con tres oficiales de investigación, a quienes no se les reconocen los beneficios de riesgo de policial, disponibilidad y variación de jornada, que implicarían un aumento del 40% sobre el salario base, como sí se hace con los oficiales de investigación del Organismo de Investigación Judicial. Esto significa un desestímulo y evita que investigadores de experiencia se trasladen al Tribunal de la Inspección Judicial. Una eventual unidad anticorrupción deberá remunerar a sus integrantes en proporción con la relevancia de su misión: mantener libre de corrupción al Poder Judicial. Si los mencionados beneficios no se les pudieran aplicar por razones normativas, entonces habría que bajar la posibilidad de un aumento del salario base. Asimismo, es recomendable que la Ley Orgánica del Poder Judicial, actualmente en proceso de reforma, contemple un procedimiento disciplinario más célere cuando se trata de funcionarios judiciales sorprendidos *in fraganti* en la comisión de una falta disciplinaria. No resulta razonable ni proporcionado que se aplique el mismo plazo de un año de investigación a todo tipo de asuntos, cuando la dificultad probatoria de algunos es *ab initio* del todo distinta.

En cuanto a la aplicación del régimen disciplinario por parte de otros órganos, de acuerdo con el artículo 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los jefes de oficina ejercen el régimen disciplinario sobre sus subalternos¹³². Esa potestad es ejercida en forma obligatoria en el caso de las faltas leves y, en el caso de las graves, solo cuando por su naturaleza se estime que no deba aplicarse una suspensión mayor de quince días. Lo anterior involucra tanto las faltas indicadas en el artículo 193 de la LOPJ, como las derivadas de la jurisprudencia administrativa, en aplicación del artículo 194 de ese cuerpo legal¹³³. En caso de duda, la competencia es fijada, sin ulterior recurso, por el Tribunal de la Inspección Judicial. Al estimarse, por parte del jefe de Oficina, que no es competente para conocer el asunto en investigación, deberá remitir el asunto de inmediato al Tribunal de la Inspección Judicial¹³⁴.

Toda sanción que impongan los jefes de oficina tendrá recurso de apelación ante el Tribunal de la Inspección Judicial, dentro del tercer día¹³⁵. Si apela, el interesado podrá solicitar que el

131 Cfr., Sala Constitucional, sentencia número 2001-01537 de las 9:23 horas del 23 de febrero de 2001.

132 Por esta vía, a manera de ejemplo, el Organismo de Investigación Judicial cuenta con el Departamento de Asuntos Internos, el Ministerio Público, con la Inspección Fiscal, y la Defensa Pública, con la Unidad Disciplinaria. El análisis de tales dependencias es ajeno al objeto de esta investigación, que se concentró en jueces, auxiliares de despacho, notificadores, peritos y ejecutores.

133 Al respecto, ver lo referido a sanciones, a partir de la página 57 de este trabajo.

134 Cfr., artículo 8 de las “Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial”.

135 Cfr., Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 185.

asunto se someta a conocimiento de la Comisión de Relaciones Laborales, antes que el Tribunal se pronuncie¹³⁶. Sin embargo, solo puede hacerlo, en lo que aquí concierne, en aquellos casos en que la sanción sea de suspensión, según lo dispuso esa misma Comisión¹³⁷.

José Francisco Ching Vargas ha señalado que:

El Tribunal de la Inspección Judicial tiene la potestad de revisar todas las resoluciones que dicten los jefes de oficina en aplicación del régimen disciplinario y si estimare que hubo indefensión u otro vicio grave de procedimiento, o que no se impuso la sanción debida sino una notoriamente más leve, dispondrá la nulidad de las actuaciones, asumirá el conocimiento del asunto y repondrá los procedimientos en cuanto sea necesario (artículos 185 y 210 *ibídem*). Los mencionados jefes deben enviar al Tribunal de la Inspección Judicial, copias de todas las resoluciones finales que dicten en procesos disciplinarios, para que éste pueda efectuar dicha revisión¹³⁸.

Cuando el Tribunal de la Inspección Judicial anula una resolución desestimativa de un jefe de oficina e impone una sanción al denunciado, no requiere darle audiencia previa al funcionario afectado, ya que el Tribunal de la Inspección Judicial no evacua ninguna prueba nueva ni realiza diligencia alguna, sino que se limita a revisar lo ya resuelto por el jefe de oficina. De esta forma, el debido proceso y el derecho de defensa son ejercidos por el funcionario durante la tramitación del procedimiento disciplinario. Tampoco se vulnera ningún derecho constitucional con que el Tribunal de la Inspección Judicial, en la misma resolución que dispone la nulidad de lo resuelto por el jefe de oficina, entre a conocer el asunto e imponga una sanción, ya que el artículo 185 de la LOPJ expresamente lo faculta para eso¹³⁹.

Por otra parte, corresponde a la Corte Plena, en votación secreta, aplicar el régimen disciplinario a sus miembros. Las correcciones de advertencia y amonestación se adoptarán por mayoría simple del total de los magistrados. Para decretar la suspensión, el acuerdo habrá de tomarse por los dos tercios del total de sus miembros. Si esa misma cantidad de magistrados considerare que lo procedente es la revocatoria del nombramiento, la Corte lo comunicará así a la Asamblea Legislativa para que resuelva lo que corresponda¹⁴⁰. Para sustanciar las diligencias seguidas contra un magistrado, la Corte designará un magistrado instructor, quien realizará la investigación correspondiente y una vez concluida, en la correspondiente sesión, expondrá únicamente los hechos sobre los que versa la queja; luego se abrirá la discusión y votación de la causa¹⁴¹. En consecuencia, en este caso, no actúa el Tribunal de la Inspección Judicial como instructor.

También corresponde a la Corte ejercer el régimen disciplinario respecto del Fiscal General, el Fiscal General Adjunto, el Director y Subdirector del Organismo de Investigación Judicial.

136 Cfr., *Ibidem*, artículo 66, inciso 5.

137 Ching Vargas, *Cit.*, p. 8.

138 *Ídem*.

139 Cfr., Sala Constitucional, sentencia número 2003-08902 de las 17:06 horas del 26 de agosto de 2003.

140 Cfr., *Ley Orgánica del Poder Judicial*, artículo 182.

141 Cfr., artículo 10 de las "Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial".

En tales casos, la Inspección Judicial actúa como órgano instructor¹⁴². Una vez concluida la investigación, el Tribunal de la Inspección Judicial archiva el expediente, en resolución fundada, cuando los hechos no resulten probados.

Según las “Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial”:

En el supuesto de que considere que los hechos tenidos por demostrados encuadran en los supuestos generales para la aplicación del régimen disciplinario, procederá a resolver el caso según proceda en derecho; si estima que se trata de alguno de los casos en los que procede aplicación del artículo N° 199 de la Ley Orgánica, sin más trámite, con la salvedad que se dirá por aspectos de economía y celeridad procesal, pondrá el expediente en conocimiento de la Corte Plena, emplazando (5 días) al denunciado para que ante la Corte se refiera tanto al contenido de la queja o de la investigación de oficio, cuanto a lo dispuesto por el Tribunal de la Inspección Judicial, ofrezca la prueba de descargo que tuviere en defensa de sus intereses y señale medio y lugar, este último dentro del perímetro judicial de San José, donde atender notificaciones futuras. Asimismo, le hará saber que podrá nombrar un defensor a su costo o solicitar que se le designe uno público y que en caso de ordenarse recibir prueba testimonial, podrá estar presente en la recepción de la misma¹⁴³.

El Presidente de la Corte puede apercibir, reprender y aun suspender preventivamente del ejercicio de sus funciones o del empleo, hasta por un mes, con goce de salario, a los funcionarios y empleados judiciales, en los casos en que puedan ser corregidos disciplinariamente, previo dar cuenta a la Corte Plena, al Consejo o al Tribunal de la Inspección Judicial, para que, siguiendo el debido proceso, se pronuncien acerca de la corrección o de la revocatoria del nombramiento¹⁴⁴. En el periodo comprendido por esta investigación, el Presidente de la Corte no utilizó esta facultad.

Según el artículo 183 de la LOPJ, las faltas atribuidas a los miembros del Consejo Superior del Poder Judicial y del Tribunal de la Inspección Judicial serán conocidas por la Corte Plena. Aquí la instrucción le corresponderá a un magistrado designado por la Corte. El artículo 199 de la LOPJ señala que, en casos de retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia, el Tribunal de la Inspección Judicial, sin más trámite, debe poner el hecho en conocimiento de la Corte Plena, para que ésta, una vez hecha la investigación del caso, resuelva sobre la permanencia, suspensión o separación del funcionario. En tal situación, la instrucción corresponde al Tribunal de la Inspección Judicial, que actuará de la misma forma que actúa en los asuntos contra el Fiscal General, el Fiscal General Adjunto, el Director y Subdirector del Organismo de Investigación Judicial. Terminada la fase anterior, la Corte Plena designa un magistrado con el fin exclusivo de que haga un estudio del caso y exponga los hechos al resto de magistrados. Si la Corte estimase que no se está en los supuestos de aplicación de ese texto

142 Cfr., Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 182.

143 Ídem.

144 Ídem.

legal, reenvía el asunto al Tribunal de la Inspección Judicial para que ejerza su competencia. Asimismo, la Corte Plena puede, en cualquier momento antes de imponer la sanción, reenviar el asunto a la Inspección Judicial si considera que la investigación es omisa o requiere una ampliación¹⁴⁵.

Como se indicó, en la práctica, la tendencia actual de la Corte Plena es encomendar la atención de los asuntos relacionados con retardo judicial al Tribunal de la Inspección Judicial. En todo caso, la facultad consagrada en el artículo 199 es controversial, ya que para algunos implica una amenaza a la independencia del juez. Al respecto, el magistrado Fernando Cruz manifiesta, en forma crítica:

Casualmente eso que plantea el Magistrado Rivas son las perversidades del artículo ciento noventa y nueve de la LOPJ, porque es una norma flexible que permite incluir todos los errores, pero no incluye los yerros de quienes ocupamos la cúpula judicial, porque en algún momento, alguna de las sentencias de cualquiera de las Salas, puede contener algún error grave, según las previsiones imprecisas del artículo 199 y sin embargo, es improbable que nos atrevamos a decir que alguno de sus compañeros incurrió en los vicios que define la norma en comentario. Me parece que lo que está en el telón de fondo de esta discusión es la aplicación de una disposición de la ley orgánica cuyo contenido es cuestionable, quizás refleja muy bien la propia estructura vertical del sistema judicial, asumiendo que sólo se equivoca el juez de niveles inferiores, pero nunca el que está en la cúspide de la organización. Esta situación se refleja en el sesgo que ha tomado la discusión de este asunto, en el que se pretende excluir a una parte de los jueces enjuiciados y se mantiene la pretensión disciplinaria para los otros, que en este caso son los del tribunal inferior. Se evidencia así la discriminación que puede provocar una norma como la que contiene el artículo 199 de la LOPJ, especialmente en el contexto de una estructura tan vertical como la que tiene el Poder Judicial. Por estas razones estimo que este no es un tema que deba resolverse en esta instancia; casi garantizo que pueden haber algunos casos que llegaron a casación, cuyos eventuales vicios resultan irremediables y sobre los que ningún sistema tiene una respuesta satisfactoria, excepto una tan disfuncional como la que prevé el artículo ciento noventa y nueve de nuestra ley orgánica. En muchas ocasiones, como en esta, el remedio es peor que la enfermedad. Siempre habrá imprecisiones, omisiones, que no pueden conjurarse, ni en los sistemas judiciales más perfectos. A mí me parece siempre y lo he consignado en algunos artículos, que esta norma de nuestra ley orgánica, es una previsión normativa que debilita la independencia que debe tener el juez al resolver, situación que incluye, eventualmente, una equivocación o una omisión. Estoy convencido que existe la probabilidad de que algunas de las decisiones dictadas por cualquiera de las Cámaras de la cúpula judicial, contenga algún error o imprecisión, sin que exista un poder interno, psicológicamente y políticamente legitimado, para corregir, disciplinariamente, tales entuertos¹⁴⁶.

145 Ídem.

146 Acta de Corte Plena número 020-05 del 20 de junio de 2005.

Por su parte, el Magistrado Luis Fernando Solano puntualizó que los errores graves deben ser absolutamente manifiestos:

Quisiera recordar que desde tiempo inmemorial vengo votando en el sentido de que esta Corte no puede entrar a analizar el mérito de una resolución, ya sea de la Sala Segunda o de cualquier otro Tribunal de la República. Admitir una apelación de estas que ahora se llaman por inadmisión y declarar que estaba mal hecho lo resuelto por el inferior, eso es emitir un criterio jurídico y eso no nos corresponde a nosotros disputarlo. El entrar en duda de si la Sala Segunda debió haber actuado de otra manera porque si pudo haber analizado, eso tampoco nos corresponde a nosotros, nosotros no somos un super tribunal, una super instancia, solo cuando hay un error - como dice el párrafo segundo del artículo 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial - grave, manifiesto, pero aquí no se trata de tener otro criterio distinto es que tiene que haber una monstruosidad jurídica y este tema de si un asunto estaba o no firme ya lo hemos tenido aquí, ya lo hemos analizado, son criterios jurídicos que lamentablemente no nos corresponde a nosotros analizar. Eso para justificar mi voto negativo a reexaminar lo actuado tanto por el Tribunal de Heredia como por la Sala¹⁴⁷.

En el periodo de 2003 a 2006, por fortuna, no se aprecia que la Corte Plena haya abusado de la potestad que le confiere el artículo 199. En efecto, registré solo 36 asuntos de este tipo. En dos de ellos, un juez recibió amonestación escrita y en otro, advertencia. En todo caso, el funcionario denunciado preserva el derecho de acudir a la Comisión de Relaciones Laborales antes que la Corte se pronuncie.

RESUMEN Y RECOMENDACIONES

En esta investigación se analiza únicamente la corrupción de los jueces y de su personal de apoyo inmediato en el despacho. La corrupción de otros funcionarios judiciales (Ministerio Público, Defensa Pública, y Organismo de Investigación Judicial) no forma parte de la investigación. Nuestro objetivo no es la elaboración de una tajante explicación causa-efecto, sino hacer visibles las áreas de corrupción judicial, en particular aquellas a las que históricamente no se les ha prestado atención, las debilidades del sistema, así como el reconocimiento de los aspectos positivos encontrados. Igualmente, la reseña normativa del procedimiento disciplinario costarricense resulta útil para su confrontación con otros ordenamientos.

Desde hace dos décadas, en Costa Rica, la confianza en la justicia ha venido debilitándose. El denominado *Proyecto Estructuras de la Opinión Pública – Escuela de Matemáticas de la Universidad de Costa Rica* demuestra que en el año 2006 el porcentaje de personas que desconfía de la justicia –42,9%– equivale aproximadamente al porcentaje de personas que dos décadas atrás sí confiaba –43,4%–, es decir, se han invertido los porcentajes.

147 Ídem.

Los problemas de confianza en la justicia no son atribuibles exclusivamente al Poder Judicial, dada la presencia de otros factores, como leyes inadecuadas o insuficiencias de la policía administrativa. De hecho, el Poder Judicial continúa con índices de aceptación más altos que los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, según un estudio del Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional, en el año 2005, un 25,3% de los consultados manifestó tener mucha confianza en el Poder Judicial, mientras que el Poder Legislativo alcanzó un 13,3% y el Ejecutivo un 9%.

Esto es un indicativo de que los índices de corrupción en el Poder Judicial no son percibidos como altos, sobre todo si se tiene en cuenta que en un régimen político democrático una institución corrupta no puede tener grados importantes de aceptación. Sin embargo, esto no significa que no exista corrupción en el Poder Judicial.

Del estudio sobre corrupción en la administración pública elaborado por la Escuela de Matemáticas, en el año 2006, se desprende que el Poder Judicial, ciertamente, no es percibido por la mayoría de la población como una institución corrupta, pues solo un 2,2% lo citó como la institución corrupta número uno; además, la dádiva en materia judicial no es tan frecuente como en otros sectores de la administración pública. Empero, cuando hay sobornos, el judicial es el tercero más caro: 52.000 colones (US\$ 100,30), solo superado, y por bastante poco, por la jubilación (59.989 colones o US\$ 115,71) y el biombo médico (53.417 colones o US\$ 103,03).

En consecuencia, existen elementos suficientes para inferir que hay cierto grado de corrupción en el Poder Judicial, sin que alcance un nivel sistémico.

A fin de hacer visibles las áreas débiles del Poder Judicial, en materia de corrupción, se hace un primer acercamiento a través del análisis de noticias. Sin embargo, es poco lo que la prensa ha denunciado sobre cuestiones de corrupción en el Poder Judicial.

Una segunda aproximación se realiza mediante entrevistas a un grupo seleccionado de expertos, en las que se emplearon criterios metodológicos de orden cualitativo. Este apartado ofrece un panorama más claro sobre los tipos de corrupción judicial más comunes.

El análisis plantea una investigación de la corrupción en los diversos estamentos laborales: miembros de la judicatura y sus auxiliares.

Al primer grupo pertenecen los magistrados –máximas autoridades del Poder Judicial– y los jueces. No se advierten problemas importantes de tráfico de influencias de políticos sobre magistrados y jueces, ni de magistrados sobre jueces; cuando ha ocurrido, ha sido de manera excepcional. La independencia de los jueces está garantizada con un sistema de elección basado en el mérito, merced a la Ley de la Carrera Judicial de 1993. Sin embargo, es lamentable que el componente ético no esté contemplado, de manera específica, como factor de calificación. Esto permitiría que en la calificación de un juez también incidieran eventuales conductas contrarias a la ética. Tampoco se advierte que la dádiva a jueces sea un problema frecuente.

Ahora bien, la estructura del régimen disciplinario implica que la Corte Plena tiene competencia

sobre ciertos funcionarios, incluso sobre sus propios miembros; respecto de los demás funcionarios judiciales, la competencia reside en el Tribunal de la Inspección Judicial y el Consejo Superior. Las jefaturas administrativas también son competentes cuando por la naturaleza de la falta no deba aplicarse una suspensión mayor de quince días. En el caso de los magistrados, la Corte designa un magistrado instructor, quien debe realizar la investigación correspondiente; una vez concluida, en la sesión correspondiente, expone únicamente los hechos sobre los que versa la queja; luego se abre la discusión y votación de la causa. Ahora bien, sería más apropiado que un órgano independiente de la Corte Plena estuviera a cargo tanto de la instrucción como de la decisión. Esto podría requerir reforma constitucional. La natural amistad o eventual enemistad que surge de las interrelaciones humanas dentro de un órgano colegiado representa, en cuestiones disciplinarias, una amenaza a la imparcialidad del juzgador, cuando su compañero es la persona investigada.

En cuanto a los jueces, surgen dudas respecto de las relaciones de amistad con usuarios externos del servicio de justicia, a quienes les responden consultas de manera informal. Ahí resulta obligatoria la autocontención en el juez, a fin de que este distinga entre la consulta genérica y la colaboración directa en un asunto judicial en trámite o por tramitar. Esta conducta está prohibida por el artículo 9, inciso 7, de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Con relación a este punto, deviene trascendental que se interioricen los valores de la ética judicial tanto en los jueces como en el resto de funcionarios judiciales. La educación en valores no puede restringirse a charlas o cursos sobre cuestiones disciplinarias y aspectos teóricos, sino que demanda una estrategia particular tendiente a generar cambios de actitud. En tal dirección, la Escuela Judicial, el Departamento de Personal y la Comisión de Valores del Poder Judicial, con el apoyo de la Universidad Estatal a Distancia, han planteado propuestas; no obstante, es lamentable el débil respaldo económico que recibe la citada comisión: 0,01% del presupuesto del Poder Judicial.

A lo anterior se suma la urgencia de un programa de evaluación del desempeño. En la medida en que el Poder Judicial no pueda controlar la responsabilidad y la capacidad técnica en el desempeño de las labores por parte de sus funcionarios, no solo disminuye la eficiencia del sistema de impartición de justicia, sino que también aumenta las posibilidades de corrupción, precisamente, por falta de control preventivo.

“La permanencia sistemática en un puesto de poder, sin control aparente, podría facilitar en el desempeño laboral comportamientos ilícitos, que favorecen un ambiente propicio para que el empleado haga abuso de la documentación o información propia de la institución en la que se desempeña”¹⁴⁸. Al respecto, en el artículo XVIII de la sesión ordinaria número 025-2006 del 11 de setiembre de 2006, la Corte Plena aprobó la constitución de una comisión de evaluación. Esta comisión ya formuló un proyecto de evaluación del desempeño para jueces, con el correspondiente cronograma y metodología, el cual, al momento de redactar este informe, estaba pendiente de aprobación.

Asimismo, es indispensable que los jueces estén obligados a entregar a la Contraloría General

148 Campos Meléndez y González Artavia, Cit., p. 65.

de la República una declaración jurada sobre su situación patrimonial, como lo hacen otros funcionarios públicos, en virtud de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. La Corte Plena ha dispuesto reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial, a fin de que los jueces rindan anualmente una declaración jurada de bienes y deudas; empero, la citada ley está siendo objeto de revisión total por parte de los magistrados; no se sabe cuándo estará lista la redacción final. Una vez concluida esa fase se deberá esperar la ulterior tramitación, en la Asamblea Legislativa, vía ésta que muchas veces es lenta e incierta.

En el ámbito de los auxiliares de la justicia, el panorama es más turbio.

En cuanto a los peritos, de las entrevistas surgen dudas sobre el profesionalismo, la objetividad de sus dictámenes, la mecánica de su designación, y las estrechas relaciones que entablan con las partes procesales. Respecto de los ejecutores, se alega el pago de propinas; unas veces como agradecimiento, otras para que cometan actos corruptos, como embargos en exceso. Si bien no se puede generalizar a partir de una percepción, dado que existen muchos peritos y ejecutores honestos, es innegable que se vislumbra un problema de corrupción mayor. La situación es más crítica por cuanto no hay confianza en los sistemas de control a cargo de la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial. Los ejecutores, al no ser funcionarios judiciales, están excluidos del control del Tribunal de la Inspección Judicial.

Se debe tener claro que con los peritos y ejecutores no hay una relación laboral, sino una contractual. Por consiguiente, toda actuación contraria a la ética puede ser sancionada contractualmente con base en la legislación correspondiente; en particular, el numeral 100 de la Ley de la Contratación Administrativa establece la sanción de inhabilitación para participar en procedimientos de contratación administrativa, por un periodo de dos a diez años. Asimismo, se deberían remitir los casos de peritos sancionados a los colegios profesionales correspondientes, cuando exista tal colegiatura, a fin de que esas corporaciones ejerzan la competencia disciplinaria correspondiente.

Por otra parte, el artículo 160 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, número 7333 del 5 de mayo de 1993, obliga a la creación de una Oficina de Ejecutores y Peritos Valuadores, que podría coadyuvar en labores de fiscalización. Sin embargo, esa oficina no fue creada; en cambio, se delegó el control sobre los peritos y ejecutores en la Sección de Asesoría Legal de la Dirección Ejecutiva, la cual carece de personal suficiente para ejercer una fiscalización adecuada. La mayoría de asuntos que se tramitan contra los peritos no se refieren a actos de corrupción, sino a ineficiencia o irresponsabilidad, como la declinación injustificada de un nombramiento.

En cuanto a la selección de peritos y ejecutores, no se exige un mínimo de experiencia ni se realizan investigaciones sobre sus conductas.

No muy distinta es la situación con los notificadores y los manifestadores. A la hora de su selección, no se hacen investigaciones profundas ni estudios de trabajo social, mediante los cuales se pudiera tener una mejor idea sobre la vida y costumbres del oferente en su núcleo familiar. Esto, con el propósito de disminuir el riesgo de que ingresen personas corruptas al

Poder Judicial. Resulta lamentable que el artículo 27 del Estatuto de Servicio Judicial le permita al Jefe de Oficina, sin intervención del Departamento de Personal ni estudio de ningún tipo, escoger directamente a un manifestador cuando se trata de licencias que no excedan el mes o mientras se llenan los trámites por el sistema de terna, ya que en la práctica ocurren prórrogas hasta que haya elegibles. En la jerga administrativa, a eso se le llama el sistema gancho: pasa alguien por la acera y lo enganchan.

De acuerdo con la percepción de los entrevistados, la creación de las oficinas centralizadas de notificaciones ha disminuido la corrupción en los notificadores. Merced a esas nuevas dependencias, la notificación no corresponde a un funcionario del despacho sino a una oficina independiente, lo que ha dificultado el contacto directo entre el notificador y el abogado litigante. Pese a ello, siempre es posible el pago de dádivas para la agilización de las notificaciones, verbigracia, el abogado llama a la Oficina Centralizada de Notificaciones para consultar a cuál notificador le corresponde el sector en donde se debe practicar cierta comunicación.

En cuanto a los manifestadores, la corrupción más común es la denominada “venta de celeridad”: los litigantes pagan a fin de que sus asuntos sean tramitados más rápidamente. Tal pago puede concretarse a través de una dádiva directa, o, de manera más disimulada, mediante actos fraternales, como la compra de uniformes a equipos de fútbol a los funcionarios, o regalos en fechas especiales, como un cumpleaños. Ocasionalmente, se presenta también el extravío de documentos en los expedientes judiciales.

En forma similar a los notificadores, el establecimiento de barreras físicas que dificultan el contacto íntimo entre el litigante y el auxiliar responsable de la tramitación de asuntos (no el manifestador que atiende público) mengua las posibilidades de corrupción. Esta situación es percibida como una ventaja de los denominados megadespachos judiciales, según se explica en el apartado IV de esta investigación.

En cuanto al régimen disciplinario propiamente, los principales órganos responsables por la aplicación del régimen disciplinario son el Tribunal de la Inspección Judicial y el Consejo Superior del Poder Judicial. El primero es un órgano especializado en materia disciplinaria; primordialmente actúa como órgano decisor en primera instancia, aunque también le compete la segunda instancia respecto de los asuntos disciplinarios a cargo de los jefes administrativos. También es instructor disciplinario cuando la Corte ejerce la función decisoria en materia disciplinaria, excepto cuando el investigado sea un magistrado o un miembro del Consejo Superior del Poder Judicial, en cuyo caso la Corte designará un magistrado instructor. El Consejo Superior actúa en segunda instancia respecto de las resoluciones del Tribunal de la Inspección Judicial. Sin embargo, no es un órgano que se dedique solo a asuntos disciplinarios, ya que ejecuta la política administrativa del Poder Judicial, entre otras funciones. En ciertos casos concretos también tienen competencia disciplinaria los jefes administrativos y la Corte Plena, como ya se explicó.

Se sostiene que la Inspección Judicial está atiborrada de quejas insignificantes, lo que le resta tiempo para investigar los verdaderos actos de corrupción. También se le critica una alegada “oscuridad” en los procedimientos. Sin embargo, como se demuestra en el apartado V del

trabajo, la regulación normativa es bastante clara y simple. Más bien, la objeción apuntada pone de manifiesto la necesidad de que se dé mayor divulgación al procedimiento disciplinario, tanto entre usuarios internos y externos del servicio de impartición de justicia. Adicionalmente, los criterios del Tribunal deberían ser publicados en internet, a fin de que los funcionarios y los usuarios conozcan cuáles comportamientos son sancionados y qué clase de sanción reciben. Esto serviría, además, para evaluar si conductas idénticas reciben igual sanción.

Se reprocha la falta de un procedimiento sumario, cuando el funcionario corrupto es sorprendido *in fraganti*. En tal tipo de asuntos, debería existir una vía rápida a fin de evitar que funcionarios deshonestos, durante el transcurso del procedimiento administrativo correspondiente, se aprovechen del mismo y de las garantías constitucionales, y reciban durante meses e incluso años -hasta el dictado de la resolución final- el salario correspondiente. No resulta razonable ni proporcionado que se aplique el mismo plazo de un año de investigación a todo tipo de asuntos, cuando la dificultad probatoria de un asunto *in fraganti* es *ab initio* del todo distinta. Asimismo, la costumbre de admitir que los funcionarios denunciados se abstengan de declarar, contraría el deber de rendición de cuentas señalado en el artículo 11 constitucional. Esta costumbre proviene de un mal entendimiento de la garantía de abstenerse de declarar, propia de la materia penal; su aplicabilidad en asuntos disciplinarios solo se justifica cuando de la declaración de un funcionario investigado en un procedimiento disciplinario pudiera derivar alguna responsabilidad penal para él.

Las denuncias anónimas sí son tramitadas. No obstante, se requiere que estén acompañadas de suficiente material probatorio, a fin de que no sea indispensable localizar al denunciante. De ahí deriva una debilidad importante del Tribunal de la Inspección Judicial: carece de los recursos necesarios para realizar una mayor cantidad de investigaciones de oficio y operativos. Se recomienda la instauración de una Unidad Anticorrupción en el Poder Judicial, con investigadores profesionales debidamente remunerados, que se encarguen exclusivamente de asuntos de corrupción graves. También se aconseja que el Tribunal de la Inspección Judicial se dedique exclusivamente a la materia disciplinaria, de forma tal que otra dependencia vele en forma específica por la fiscalización del servicio a los usuarios. En esa dirección apunta precisamente la Corte Plena. El artículo 5 de las “Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial” dispone que el Tribunal de la Inspección Judicial “deberá orientar su accionar de forma prioritaria hacia las labores de investigación de denuncias, trámite de procesos respectivos y aplicación del régimen disciplinario”. No obstante, se requiere modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial para que ese órgano, en la práctica, se dedique sólo a cuestiones disciplinarias. Finalmente, la posibilidad de que un procedimiento disciplinario se suspenda en virtud de un procedimiento penal¹⁴⁹ debe ser utilizada con mucha prudencia, habida cuenta que se trata de competencias independientes.

En cuanto a los recursos, es revelador que desde el año 2003, en forma constante, el Poder Judicial ha reducido, en términos proporcionales, el presupuesto asignado al Tribunal de la Inspección Judicial, que pasó de 0,42% a 0,34%. Ese 0,08% de reducción implica, si se toma como parámetro el presupuesto del 2007, poco menos de US\$ 100'195.649. Asimismo, en

149 Cfr., Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 211.

ninguno de los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo para la modernización del Poder Judicial se contempló, en forma individual y específica, el tema “lucha contra la corrupción judicial”. Ciertamente, tales préstamos fueron muy útiles en el proceso de transparencia del Poder Judicial. Sin embargo, la lucha contra la corrupción judicial, en particular el pago de dádivas y sobornos, va mucho más allá de la transparencia, cuya finalidad primordial consiste en “poner a disposición de la ciudadanía información de interés público, mediante el acceso a temas como presupuesto, estados financieros, circulares, informes de labores, proyectos de ley, entre otros”.

Es conveniente fortalecer la independencia de los inspectores generales, para lo cual resulta relevante brindarles mayor estabilidad laboral. Se plantea que el inspector judicial, que ha sido juez antes, tenga derecho a que se le reserve la plaza de origen. Igualmente, se propone que el proceso de reelección de un inspector general goce de garantías sobre su estabilidad, como sucede con los magistrados. En tal sentido, el artículo 158 de la Constitución Política regula que los magistrados se consideran reelegidos para periodos iguales, salvo que en votación no menor de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario; esta medida garantiza la independencia del magistrado frente a las presiones partidarias propias de ese tipo de procesos. De manera similar, los inspectores generales se considerarían reelegidos para periodos iguales, salvo que en votación de dos terceras partes de la totalidad de integrantes de la Corte Plena (quince de 22 magistrados) se dispusiere lo contrario.

Por otra parte, la posición del denunciante, como parte procesal, debe ser robustecida. Ciertamente, en virtud del principio *non reformatio in peius*, al resolver la impugnación de una sanción, planteada por un funcionario investigado, no se puede empeorar su situación; se trata de una garantía del debido proceso aplicable a todos los asuntos en que se imponga una sanción, sea esta penal, civil, administrativa, etc. Sin embargo, no resulta contrario al citado principio que se le confiera la posibilidad al denunciante de impugnar una resolución disciplinaria, que estime muy blanda o del todo contraria a derecho. El dogma según el cual, interpuesta la denuncia, la administración asume con absoluta responsabilidad no solo la investigación sino también la decisión, refleja un prejuicio contrario a los derechos del denunciante.

Es necesario que amén de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código de Ética Judicial sea utilizado por el Tribunal de la Inspección Judicial en la fundamentación de sus resoluciones, lo que solo ocurre ocasionalmente. Este código parte del entendimiento que la impartición de justicia es una función pública y regula una serie de normas esenciales que deben regir la actuación, en y fuera de estrados, de todos los funcionarios judiciales. La falta de utilización de un instrumento positivo mengua su efectividad y, con el tiempo, hasta su legitimidad.

Finalmente, dos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial requieren revisión. El artículo 182 le confiere al Presidente de la Corte la facultad de apercibir, reprender y aun suspender preventivamente del ejercicio de sus funciones o empleo, hasta por un mes, con goce de salario, a los funcionarios y empleados judiciales, en los casos en que puedan ser corregidos disciplinariamente, previo a dar cuenta a la Corte Plena, al Consejo o al Tribunal de la Inspección Judicial, para que, siguiendo el debido proceso, se pronuncien acerca de la corrección o de la

revocatoria del nombramiento. Por otra parte, el artículo 199 de ese cuerpo legal señala que, en casos de retardo o errores graves e injustificados en la impartición de justicia, el Tribunal de la Inspección Judicial, sin más trámite, debe poner el hecho en conocimiento de la Corte Plena, para que esta, una vez hecha la investigación del caso, resuelva sobre la permanencia, suspensión o separación del funcionario. Al respecto, es necesario subrayar que en el periodo comprendido por esta investigación, el Presidente de la Corte no utilizó ni una sola vez la facultad del numeral 182, mientras que la Corte solo sancionó a dos jueces con amonestación escrita y a otro con advertencia. Los artículos mencionados constituyen resabios de un sistema napoleónico de gobierno judicial; si en el Poder Judicial existen órganos especializados en la aplicación del régimen disciplinario a los jueces, les compete a ellos en exclusiva ejercer tal tarea. Un eventual ejercicio irregular o ineficiente de esa función por parte de los funcionarios del Tribunal de la InUSD \$spección Judicial o del Consejo Superior del Poder Judicial puede estar sujeto al control correspondiente por parte de la Corte, ya sea al momento de reelegir al inspector general o al integrante del Consejo, o bien, mediante la instauración del respectivo procedimiento disciplinario.

BIBLIOGRAFÍA

Textos

- Campos Meléndez, Flory Ivette y González Artavia, Enrique, *Factores criminógenos que inciden en los delitos contra los deberes de la función pública*, trabajo final de graduación para optar al grado académico de máster en criminología de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, 2005, <http://www.uned.ac.cr/SEP/recursos/investigaciones/criminolo/factores%20criminogenos.pdf>.
- Ching Vargas, José Francisco, *Manual instructivo sobre régimen disciplinario en el Poder Judicial*, San José, Poder Judicial de Costa Rica, 2002.
- Colegio de Abogados de Costa Rica, *Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial*, San José, Costa Rica, 2002, http://www.poder-judicial.go.cr/dialogos/documentos/Foro_Agenda_Nacional_de_Reformas_al_PJ.pdf.
- Flores Garrido, Rodrigo, *Divulgación de secretos*, en periódico La Nación, 19 de febrero de 2005, http://www.nacion.com/ln_ee/2005/febrero/19/opinion4.html.
- González, Armando, *Inspección Judicial y reserva de las fuentes periodísticas*, en periódico La Nación, 13 de febrero de 2005, http://www.nacion.com/ln_ee/2005/febrero/13/opinion2.html.
- Navarro Solano, Sonia, *Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia en Costa Rica*, en <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/sonia-navarro.pdf>.
- Rueda Leal, Paul, *La participación ciudadana en la modernización del sistema judicial costarricense: el papel del Colegio de Abogados de Costa Rica*, en Centro Nacional para Tribunales Estatales y Fundación para el Debido Proceso Legal, *Sociedad Civil y Reforma Judicial en América Latina*, Washington, 2005.
- Rueda Leal, Paul, *Sociedad y reforma judicial*, en periódico La Nación, 14 de diciembre de 2003, http://www.nacion.com/ln_ee/2003/diciembre/14/opinion7.html.
- Solana, Emilio, *Informe final sobre administración de justicia*, ponencia para el undécimo

informe sobre el Estado de la Nación – año 2005, http://www.estadonacion.or.cr/Info2005/Ponencias/Administracion_Justicia.pdf.

- Vega Robert, Rolando, *Evaluación del desempeño judicial*, en periódico La Nación, 27 de mayo de 2007, <http://www.nacion.com/lne/2007/mayo/27/opinion1110119.html>.
- Wikipedia, *Guerra Civil de Costa Rica*, en http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_Civil_de_Costa_Rica.

Encuestas y estadísticas

- Encuesta sobre corrupción en Costa Rica 2006, Escuela de Matemática, Universidad de Costa Rica, en <http://www.google.com/search?hl=es&rls=com.microsoft%3Aen-US&q=%22Encuesta+sobre+corrupci%C3%B3n+en+Costa+Rica+2006%22+--+Escuela+de+Matem%C3%A1tica+Universidad+de+Costa+Rica&lr>.
- Estadísticas del Poder Judicial remitidas en oficios 1577-PLA-2006 de 4 de setiembre de 2006, 109-EST-2006 de 4 de setiembre de 2006, 033-PP-2006 de 30 de agosto de 2006, 034-EST-2006 de 31 de marzo de 2006, 100-EST-2005 de 27 de mayo de 2005, 120-EST-2004 de 4 de junio de 2004.
- Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional, *Perspectivas Ciudadanas – Percepciones de la población costarricense sobre democracia, confianza institucional y participación ciudadana*, Heredia, 2006.
- Proyecto de Investigación Estructuras de la Opinión Pública - Escuela de Matemática, Universidad de Costa Rica, 2006, en http://www.ucr.ac.cr/documentos/Encuesta_opinion_2006.pdf.
- Unimer Research International, referencia noticiosa de la encuesta efectuada por esa firma para el periódico La Nación entre el 24 de noviembre y el 4 de diciembre de 2004, <http://www.nacion.com/lne/2004/diciembre/12/pais1.html>.

Legislación

- Apertura de la Casación Penal, ley número 8503 del 28 de abril de 2006.
- Código Procesal Civil, ley número 7130 del 16 de agosto de 1989.
- Código Procesal Penal, ley número 7594 del 10 de abril de 1996.
- Decreto Ejecutivo número 32455 del 29 de junio de 2005, “Reforma Integral al decreto que fija salarios mínimos para el año 2005”, emitido por el Poder Ejecutivo de Costa Rica y publicado en el Alcance 18 del Diario Oficial “La Gaceta” número 128 del 4 de julio de 2005, en http://196.40.56.12/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=55077&nValor3=60348&strTipM=TC.
- Estatuto de Servicio Judicial, ley número 5155 del 10 de enero de 1973.
- Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, ley número 8422 del 6 de octubre de 2004.
- Ley de Carrera Judicial, ley número 7338 del 5 de mayo de 1993.
- Ley General de Administración Pública, ley número 6227 del 2 de mayo de 1978.
- Ley Orgánica del Poder Judicial, ley número 7333 del 5 de mayo de 1993.
- Reglamentos internos del Poder Judicial: Reglamento Interno del Sistema de la Carrera Judicial, Reglas prácticas para orientar el ejercicio de la potestad disciplinaria y el funcionamiento del Tribunal de la Inspección Judicial, Reglamento de la Comisión de Relaciones Laborales del Poder Judicial, Código de Ética Judicial.

Jurisprudencia

- Sala Constitucional, Sentencia número 1994-004425 de las 8:06 horas del 19 de agosto de 1994.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2004-001789 de las 9:00 horas del 20 de febrero de 2004.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2001-001537 de las 9:23 horas del 23 de febrero de 2001.
- Sala Constitucional, Sentencia número 1996-006388 de las 10:06 horas del 22 de noviembre de 1996.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2004-09040 de las 10:14 horas del 20 de agosto de 2004.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2004-00806 de las 11:45 horas del 30 de enero de 2004.
- Sala Constitucional, Sentencia número 1994-000642 de las 14:30 horas del 2 de febrero de 1994.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2006-002982 de las 14:33 horas del 8 de marzo de 2006.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2005-06866 de las 14:37 horas del 1º de junio de 2005.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2006-08499 de las 14:49 horas del 14 de junio de 2006.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2000-08758 de las 15:01 horas del 4 de octubre de 2000.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2007-01145 de las 15:22 horas del 30 de enero de 2007.
- Sala Constitucional, Sentencia número 1996-006687 de las 15:48 horas del 10 de diciembre de 1996.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2002-10854 de las 15:59 horas del 14 de noviembre de 2002.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2004-008631 de las 16:23 horas del 10 de agosto de 2004.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2006-007965 de las 16:58 horas del 31 de mayo de 2006.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2003-008902 de las 17:06 horas del 26 de agosto de 2003.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2005-07141 de las 17:21 horas del 7 de junio de 2005.
- Sala Constitucional, Sentencia número 2006-17947 de las 17:49 horas del 12 de diciembre de 2006.

Otros

- Se consultaron los registros de la Secretaría del Tribunal de la Inspección Judicial correspondientes al periodo de enero de 2003 a julio de 2006 y se entrevistó en forma confidencial a 32 expertos informantes.

El Salvador¹

SUMARIO: Introducción * **Corrupción en el Órgano Judicial** • Percepción de la corrupción • La realidad de la corrupción • Evaluación de la corrupción en el Órgano Judicial * **Los mecanismos para enfrentar los fenómenos de corrupción en la justicia** • Departamento de Investigación Judicial del Órgano Judicial • Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia • Fiscalía General de la República • Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos • Consejo Nacional de la Judicatura * **Recapitulación y conclusiones** * **Recomendaciones** • Propuestas para reducir las condiciones que favorecen la existencia de hechos de corrupción • Propuestas para mejorar el desempeño de los órganos de control

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tuvo su origen en un taller en la ciudad de San Salvador, con la presencia de todos los consultores centroamericanos que trabajaron en este proyecto y de representantes de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, por sus siglas en inglés)². Con la ayuda de un facilitador (quien también estuvo a cargo del diseño de la metodología de investigación) y la presencia de algunos expertos, se acordaron ciertos mecanismos y se hicieron las precisiones necesarias a la metodología diseñada para obtener y procesar la información.

Desde el inicio, el estudio que DPLF nos propuso me pareció sumamente interesante porque no se limitaba a recoger las opiniones de los responsables y usuarios de las diferentes oficinas de control del Órgano Judicial, si no que utilizaba un método combinado, basado en información proveniente de diversas fuentes, como entrevistas a personas calificadas, información de prensa y expedientes provenientes de los órganos de control.

A pesar de sus limitaciones, algunas instituciones colaboraron de manera responsable, como fue el caso de las oficinas de la Corte Suprema de Justicia y la mayoría de tribunales visitados. A éstos últimos acudimos para examinar intervenciones de la Fiscalía General de la República y de la Procuraduría de Derechos Humanos. La institución que puso más obstáculos para la realización de esta investigación fue el Consejo Nacional de la Judicatura, pues sus integrantes no quisieron ser entrevistados y cuando se les pidió acceso a los expedientes o a sus estadísticas, alegaron que todas sus actividades son reservadas, a pesar de que se les explicó que no interesaban los nombres de los jueces investigados.

Otras oficinas públicas exhibieron poca capacidad administrativa, como es el caso de la Fiscalía General de la República, a la que se le solicitó información con mucha anticipación y

1 El informe nacional sobre la corrupción judicial en El Salvador fue preparado por Henry Campos, abogado y catedrático universitario.

2 La reunión se llevó a cabo los días 4 y 5 de julio de 2006.

reiteradamente, pero nunca entregó información sobre los casos, alegando que el responsable no la había podido reunir. No obstante, en la etapa de entrevistas prestaron la ayuda pertinente.

El presente trabajo evalúa la situación de la corrupción judicial en El Salvador, con base en la información obtenida de diversas fuentes. Asimismo, el informe analiza el desempeño que han tenido los órganos de control de la corrupción tanto dentro del propio Órgano Judicial como fuera de él. Para lograr nuestro objetivo, se han realizado entrevistas a profundidad, tanto a operadores del sistema como a usuarios; se han analizado encuestas realizadas por diferentes organismos e instituciones; se han examinado expedientes de las instituciones a cargo del control de la actividad de los jueces, y se ha analizado información proporcionada por la prensa. Sobre la base de toda la información recogida, se han identificado determinadas prácticas en el tratamiento de los casos, que han servido para tener una idea más clara de las fortalezas y debilidades de los órganos de control. Finalmente, el presente documento concluye con una propuesta, que no podemos reducirla sino ampliarla, que reconoce que la corrupción judicial se nutre de otros campos y órganos en los que también existe corrupción.

La presente investigación, si bien enfrentó dificultades por la falta de voluntad o de capacidad administrativa de algunas instituciones, contó con la colaboración de instituciones dispuestas a proporcionar información. Estas instituciones cuentan con programas de mejora de gestión y de transparencia, y aunque padecen de muchos problemas ofrecen esperanza de cambio ante el estancamiento general.

CORRUPCIÓN EN EL ÓRGANO JUDICIAL

Percepción de la corrupción

La corrupción se encuentra entre los flagelos más conocidos por los ciudadanos y es uno de los principales problemas que afrontan las sociedades latinoamericanas. Actualmente, en El Salvador es posible conocer mucho más de lo que antes era permitido por las instituciones del Estado. En el pasado no existían organismos especializados y ninguna organización ofrecía la información o los estudios que ahora se pueden presentar al público. Las organizaciones privadas, mediante su propio esfuerzo, abrieron las puertas y no se conformaron ante las reiteradas negativas para proporcionar información de parte de los funcionarios³. A partir de la década de los años 80, cuando el país afrontó un periodo de ebullición política, caracterizado por una lucha entre poderes (fuerzas militares, iglesias, ciudadanos organizados, partidos políticos, grupos insurgentes, etc.)⁴, que tenía como finalidad, por parte uno de los lados en conflicto,

3 La Constitución Política de 1983 consagra la libertad de expresión, en el artículo 6, y en el artículo 86 limita la actuación de los funcionarios públicos sometiéndolos al imperio estricto de la ley. Los casos de limitaciones indebidas de la libertad de expresión se debieron a abusos o arbitrariedades oficiales.

4 En 1979 se produjo el golpe de Estado que derrocó al General Romero de la Presidencia de la República. El golpe se justificó por los jóvenes de la Fuerza Armada, con la pretensión de poner fin a reiterados abusos contra los derechos humanos, a los fraudes electorales y a la corrupción del Estado. Para la primera Junta de Gobierno se convocaron representantes de diversos grupos e instituciones políticas, incluidos prominentes miembros de los sectores de izquierda. Como no fue posible acordar una serie de reformas que exigían estas organizaciones civiles ni había disposición del Ejército para someterse al poder civil, la primera junta se desintegró y la Democracia Cristiana concretó un pacto que le permitió mantenerse en el gobierno. Para 1980, los sectores de izquierda habían intensificado su protesta y desarrollado canales de comunicación efectivos para llegar a la población, y se organizan militarmente. Por otro lado, el gobierno demócrata

mantener el régimen político y, por otro, instaurar un nuevo sistema político, económico y social, se comienzan a conocer un poco más los detalles del manejo indebido de fondos y de otras prácticas corruptas al interior de la administración pública. Esta confrontación permitió superar los candados y secretismos que caracterizaban a los gobiernos de la época.

La corrupción no es una práctica que se desarrolle únicamente en un periodo determinado, sino que está presente en las distintas etapas de evolución del Estado salvadoreño. Sin embargo, sus manifestaciones y reacciones pueden ser más visibles en los períodos de transformación social, en los cuales se produce una reestructuración de todo el sistema político y social, así como también el nacimiento de nuevas normativas que regulan el actuar de los funcionarios públicos. En el ámbito judicial, la corrupción se muestra como producto de la herencia de prácticas corruptas realizadas en otros ámbitos, como el político o el económico. Los fraudes electorales, el soborno como práctica de empresa o como forma de acceder a los contratos del gobierno, y otras conductas contrarias a la ética, han sido comportamientos comunes, que aunque son mal vistos, son aceptados como necesarios o justificados por muchos ciudadanos. El sistema judicial no es ajeno a estas prácticas y la percepción de la existencia de corrupción en sus usuarios va aumentando en la medida en que sus problemas crecen y no son resueltos en forma clara, oportuna, y sobre la base de los principios del derecho asentados socialmente.

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992⁵, empieza en El Salvador un nuevo período que es particularmente importante para el Órgano Judicial, pues se le comienza a dar mayor atención a la justicia; esta atención se expresa en la asignación de recursos básicos y en las capacitaciones para sus operadores, con la finalidad de instaurar un sistema judicial moderno que permita responder a las necesidades de sus usuarios⁶. En esa época, el liderazgo que orientaba o definía las necesidades del sistema judicial, para transformarlo y modernizarlo, estaba en las organizaciones de la sociedad civil, que acumularon mucha experiencia y capacidad, durante el conflicto armado interno, para reconocer las debilidades del sector judicial y las demandas de la población. Concretamente, nos referimos a algunas organizaciones que durante este período trabajaron en la defensa y promoción de los derechos humanos, a las iglesias y a las instituciones de la cooperación internacional. Entre ellas estaban la Universidad Nacional, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), instituciones de la Iglesia Católica y otras iglesias,

crisiano, respaldado por el gobierno norteamericano, impulsó cambios en la propiedad de la tierra, la banca y el comercio exterior, al mismo tiempo que pretendió exhibir un régimen formalmente democrático. Sin embargo, la realidad demuestra que el Ejército mantenía el poder y una lucha permanente contra las organizaciones civiles, secuestrando, torturando y asesinando ciudadanos de todo tipo. Al mismo tiempo, las organizaciones civiles se van fortaleciendo y organizando en grupos armados, que también realizan, aunque en menor escala, actos de violencia selectivos, hasta constituir una organización militar que ejecuta ofensivas militares de gran escala en todo el país. Posteriormente, los partidos de derecha van ganado control de ciertos órganos del Estado, hasta que en 1989 el partido ARENA, gana las elecciones presidenciales.

5 En 1992, el gobierno y el FMLN (organización que reunía a los diferentes grupos armados de izquierda) firmaron los Acuerdos de Paz, mediante los cuales le pusieron fin a un enfrentamiento militar que duró más de una década y acordaron una serie de reformas.

6 Entrevistas realizadas a diversas fuentes. Los Acuerdos de Paz de 1992 comprometieron al gobierno con los gastos para los programas de la transición y los servicios sociales. Cfr., http://es.wikipedia.org/wiki/El_Salvador. Sobre los costos de los Acuerdos de Paz, cfr., <http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/nota15.html>. Con los Acuerdos de Paz se crea la Escuela de Capacitación Judicial, cfr., <http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/nota5.html>. Ver también: FESPAD, Los Acuerdos de Paz y su Agenda Pendiente, p. 30 y ss.

<http://www.fespad.org.sv/portal/html/Archivos/Descargas/LAP.pdf>. El Ministerio de Hacienda expidió un decreto para reforzar el presupuesto de 1992. Al respecto, cfr.,

<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/0/9e460634707b7ef006256d05005d7c3d?OpenDocument&Click=>. Por su parte, los préstamos del Banco Mundial y BID se incrementaron para El Salvador. Cfr., <http://www.prisma2.org.sv/contenidos/svrdocumentos/171.archivo>.

la Agencia Española de Cooperación Internacional, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Desde luego que en su oportunidad las instituciones oficiales y otras oficinas de la cooperación internacional asumieron la ejecución y diseño final de un sistema judicial que pretendía ajustarse al mundo democrático.

Durante el periodo post conflicto, el acceso a la justicia y al debido proceso fueron preocupaciones más no realidades entre los usuarios del sistema judicial salvadoreño. Como producto de los Acuerdos de Paz se inició una etapa de cambios normativos (reformas constitucionales) que acercaron los operadores a los usuarios. Por otro lado, para los ciudadanos se inició una etapa de información sobre las reformas y las nuevas normas y procedimientos para la obtención de justicia. Especialmente, las universidades y las organizaciones no gubernamentales fueron las llamadas a estudiar la evolución del sistema judicial y los problemas de los ciudadanos frente a la justicia, así como a brindar orientación sobre el tema.

Actualmente, los problemas del sistema de justicia continúan siendo importantes para los sectores arriba mencionados, pero sobre todo para el ciudadano común, debido al grado de desconfianza que existe hacia los abogados y los funcionarios públicos, en general, y, en especial, hacia aquellos encargados del procesamiento y resolución de casos en el sector judicial salvadoreño, tal como lo señalan las encuestas de opinión.

Otras instituciones que han apoyado la producción y difusión de conocimiento entre los ciudadanos acerca del quehacer judicial y sus principales problemas -como la corrupción judicial- son los medios de comunicación y, particularmente, los periodistas egresados de las universidades. Ellos han ayudado a transformar positivamente los medios de comunicación y sus productos, y han convertido la cobertura mediática sobre el Órgano Judicial en uno de los principales factores que influyen en la percepción ciudadana acerca del sistema de justicia.

Actualmente, la información sobre el Órgano Judicial que resulta más accesible al ciudadano es la que producen los medios de comunicación. Sin embargo, ante un caso específico, hacen falta instancias que cumplan una función orientadora de los procesos conforme a la ley y a la ética, y que además estén reguladas por las instancias de control del Estado. Las opiniones vertidas por los usuarios del sistema de justicia a lo largo de las entrevistas realizadas con ocasión de este informe señalan que existe un alto nivel de discrecionalidad entre los funcionarios públicos durante el procesamiento de casos, lo cual deja abierta la posibilidad de efectuar prácticas contrarias a la ética, sin que éstas tengan ningún tipo de control o sanción.

Entre los factores que permiten que los medios de comunicación continúen siendo uno de los sectores más influyentes en el sistema de justicia se encuentran: a) el bajo nivel de educación de amplios sectores de la población, que les impide acudir a otras fuentes directas para obtener información o para analizar los hechos por su cuenta; b) la falta de acceso adecuado de la población a los tribunales, en el ámbito territorial; c) la falta de información adecuada y de comunicación gratuita para el ciudadano acerca del desarrollo de los procedimientos judiciales, entre otros aspectos. Pero el factor determinante que contribuye a que los medios de comunicación sean la fuente de información preferida por los ciudadanos es la falta de información proveniente de las

instituciones de control del Estado sobre los casos de corrupción en la administración pública, su seguimiento, resoluciones, reparaciones y sanciones impuestas.

De esta forma, el periodismo de investigación –tanto en el ámbito nacional como internacional– se ha convertido en un actor muy importante en el seguimiento de casos de corrupción en el país. Son los periodistas quienes ponen al descubierto las prácticas corruptas de los funcionarios públicos, la forma en que se administran los organismos del Estado y los responsables directos de los hechos denunciados. Por ello, es preciso fortalecer la capacidad técnica del periodista, promover la consulta técnica para asuntos especializados, fortalecer la ética periodística y contrastar las diversas fuentes sobre el quehacer de la administración pública, de forma que el ciudadano pueda obtener una información confiable y verificable, que haga prevalecer el interés social frente al interés político o económico.

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar otros entes que han contribuido a producir cifras y datos acerca de la opinión ciudadana sobre el fenómeno de la corrupción. Un buen ejemplo son las organizaciones internacionales especializadas en corrupción, que mediante sus investigaciones impulsan la observancia y vigilancia de la administración pública por parte de los ciudadanos y las instituciones de investigación social. En este contexto, organizaciones como Transparencia Internacional (TI) han ido especializándose en el tema, y por medio de sus investigaciones han contribuido a generar información sobre la percepción de la corrupción. Un excelente ejemplo de sus esfuerzos es el conocido Índice Anual de Percepción de la Corrupción (IPC)⁷.

Según el IPC, América Latina es una de las regiones más corruptas, con relación al resto de regiones evaluadas. Sin embargo, a pesar de las cifras que muestra este documento (el cual es elaborado a partir de percepciones de especialistas en cada país), es importante señalar que en El Salvador se han hecho esfuerzos serios por superar el problema, no solamente en el ámbito judicial sino también en el Órgano Ejecutivo. De acuerdo con este instrumento de análisis de la percepción de la corrupción en América Latina, El Salvador es considerado como uno de los países con los niveles más altos de corrupción, entre los 159 Estados encuestados; obtuvo una nota de 3,7 en 2003, de 4,2 en 2004, y de 4,2 en 2005, en una escala de 10 puntos. Asimismo, desde 2004, El Salvador ha ocupado la posición 51 entre los países evaluados y en el 2006 se situó en el puesto número 59, con relación al resto de países latinoamericanos⁸. Con base en los datos obtenidos de instrumentos como el IPC, el ciudadano puede consultar de qué manera el fenómeno de la corrupción es percibido en El Salvador, respecto del resto de países latinoamericanos⁹.

Uno de los puntos débiles de la justicia salvadoreña, que la hacen situarse dentro de los más bajo niveles de transparencia, es la falta de información oportuna y adecuada. Es necesario que el ciudadano salvadoreño pueda contar con mecanismos que le permitan vigilar el porcentaje de

7 Cfr., http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/global/cpi.

8 Cfr., Ídem.

9 Cfr., Ídem.

recursos del Estado que son invertidos en el sector justicia, y su adecuado uso con relación a los casos procesados y a la resolución de conflictos. No sólo es importante asegurar un presupuesto adecuado sino también un manejo transparente y eficiente del mismo.

Cabe destacar que en El Salvador existen algunos esfuerzos dentro del sistema judicial que han impulsado iniciativas a favor de la transparencia judicial. Como ejemplo de lo anterior puede mencionarse la aprobación del Código de Ética Judicial¹⁰, en 2006, en República Dominicana, la asistencia de funcionarios del sistema de justicia a capacitaciones y a talleres, y las capacitaciones de jueces y abogados respecto de las convenciones internacionales sobre corrupción.

El interés y las condiciones para llevar a cabo estas iniciativas surgen a partir de la percepción actual que existe sobre el sistema de justicia y la corrupción dentro de él. Irregularidades cometidas en las contrataciones de funcionarios, en los mecanismos de evaluación de los operadores de justicia y en el otorgamiento discrecional de privilegios, son tratadas públicamente por los medios de comunicación, lo cual crea las condiciones para el desarrollo de iniciativas para combatir el problema. Sin embargo, el desarrollo y aplicación de estas iniciativas requiere mucho más que una ley o una reforma. Para ello debe existir, además, voluntad política y convicción sobre la necesidad de contar con titulares honorables, que mediante su esfuerzo y con sus actos, demuestren que desde las propias instituciones hay interés en combatir la corrupción. Cada cierto tiempo, o de manera permanente, es necesario efectuar una revisión y reordenamiento institucional, si fuere procedente, para combatir prácticas perniciosas que hubieren podido asentarse aprovechando las debilidades del sistema, y para fortalecer la confianza ciudadana en la voluntad clara de los funcionarios de realizar acciones contra la obtención de beneficios ilegítimos.

El interés por ofrecer alternativas de solución a las irregularidades presentadas, desde el punto de vista de los jueces y asociaciones gremiales de este sector, va más allá de la responsabilidad de las instancias que han sido creadas para la modernización y democratización del sistema judicial. Entre ellas se encuentran: el Consejo Nacional de la Judicatura, el Departamento de Investigación Judicial, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y otras que permanentemente apoyan la transparencia, como las universidades y las organizaciones no gubernamentales.

Así mismo, dentro de las percepciones acerca de la corrupción en el Órgano Judicial, se hace referencia a la necesidad de fortalecer los mecanismos internos para el acceso de los ciudadanos a información judicial. Esto se puede lograr a través de la publicación oportuna y sistematizada de las decisiones de la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia, para su consulta, así como mediante la inclusión de resúmenes e información ordenada sobre sentencias, actas de decisión y otros datos, en el sitio en internet del Órgano Judicial. Actualmente, aunque la página de internet presenta decisiones jurisprudenciales, en ésta no aparece adecuadamente sistematizada ni la información jurisdiccional ni la administrativa; no hay resúmenes de fácil comprensión

10 El primer Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial fue aprobado por la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana, que reunió en República Dominicana, en junio de 2006, a los presidentes de cortes supremas y de tribunales supremos de la región iberoamericana.

para los ciudadanos que no son abogados, y no existe una colección de las decisiones tomadas por la Corte Plena y por la Presidencia de la Corte Suprema.

Por otra parte, existen otras entidades que realizan una vigilancia de la corrupción. El Banco Mundial produce información a partir de encuestas realizadas por expertos y de estudios por país. Entre estos estudios se encuentra el *Índice de Control de la Corrupción*¹¹, que muestra la percepción de la corrupción y su relación con los niveles de violencia en los países. De acuerdo con este índice, El Salvador ha sido, durante los últimos años, uno de los países centroamericanos con mayor índice de violencia, mientras que las cifras¹² sobre número de jueces y presupuesto asignado al Órgano Judicial revelan que en el 2003 había 9,8 jueces por cada 100.000 habitantes y que durante 2004 y 2005, había 26,7 jueces por el mismo número de habitantes. En ese contexto, es comprensible que la percepción ciudadana acerca de la efectividad de la justicia para afrontar los problemas de violencia en el país no sea positiva, pues un aumento del número de jueces y, consecuentemente, del gasto judicial, no se traduce en una reducción de la violencia.

En enero de 2006, el gobierno dio inicio a un nuevo plan de seguridad, con el cual pretendía cambiar el esquema de combate a la delincuencia. Entre las medidas a implementar se planteó la incorporación de nuevos dirigentes en la Policía Nacional Civil, la creación de un nuevo vice ministerio de seguridad ciudadana, y la designación de un nuevo encargado de los centros penitenciarios. A iniciativa del Órgano Ejecutivo, se aprobó también una Ley Especial contra Actos de Terrorismo¹³ y una Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja¹⁴, que crearon procedimientos y tribunales especiales. Estas nuevas normas no han respondido a la necesidad de disminuir los niveles de criminalidad y de violencia, por lo que nuevamente producen frustración y desconfianza en las instituciones de justicia¹⁵.

Las iniciativas promovidas por el Poder Ejecutivo para mejorar el nivel de las investigaciones policiales y de acceso a la justicia han sido superficiales, por lo que no han tenido un impacto muy grande. El recurso más fácil ha sido atribuir la responsabilidad a otros, en este caso, a los jueces. Responsabilizados por el Órgano Ejecutivo, los jueces son vistos como una entidad ineficiente, que libera a los delincuentes. Algunos sectores opinan que es posible observar deficiencias policiales con relación a los seguimientos de casos y a las pérdidas de expedientes. Muchas veces, las deficiencias de la investigación policial son consideradas como responsabilidad de los jueces.

Hay otras instituciones que también han dado su opinión acerca de la corrupción en el Poder Judicial salvadoreño, como el Departamento de Estado de los Estados Unidos, que ha emitido informes¹⁶ que revelan que, en El Salvador, el funcionamiento del Órgano Judicial sigue siendo

11 Cfr., <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>.

12 Cfr., <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/pdf/c197.pdf>.

13 Decreto Legislativo 108 de 21 de septiembre de 2006, publicado en el Diario Oficial No 193 de 17 de octubre de 2006.

14 Decreto Legislativo 190 de 20 de diciembre de 2006, publicado en el Diario Oficial No 13 de 22 de enero de 2007.

15 La encuesta de la Universidad Tecnológica, de mayo de 2006, señala que la Policía Nacional Civil (que se encuentra bajo control del Órgano Ejecutivo), en opinión del 56,42 por ciento de la población, no combate adecuadamente la delincuencia. La encuesta de la UCA, de diciembre de 2006, comprobó que un 62% de los encuestados tiene ninguna o poca confianza en la PNC.

16 Cfr., <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78891.htm>. Dentro de estos informes también destaca el Informe Global de la Corrupción de 2007, de Transparencia Internacional, http://www.inosanchez.com/files/ii/gcr07_complete_final_resumen_r.pdf.

obstaculizado por la corrupción, aunque la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la República han tomado medidas para superar tanto la ineficiencia como la corrupción.

Sectores ciudadanos y usuarios perciben al Órgano Judicial salvadoreño como un ente susceptible a influencias políticas y económicas¹⁷. De igual forma, muchas de las personas que fueron entrevistadas en el marco de este proyecto afirman que personas con poder económico o político pueden obtener beneficios y decisiones favorables del Órgano Judicial; citan incluso datos de algunos casos en los cuales no sólo se han visto afectadas personas de bajos ingresos sino también empresas involucradas en conflictos con otros poderes, a las cuales tampoco se les ha brindado una pronta y cumplida justicia.

De manera particular, llama la atención que entre los encuestados existe la percepción que en el país hay áreas geográficas más corruptas que otras. Por ejemplo, usuarios y litigantes señalan que los tribunales del área oriental del país son los más susceptibles a ceder ante la corrupción. De tal manera que es común entre los ciudadanos identificar a los jueces corruptos y a los jueces probos.

Otro de los temas abordados en las entrevistas es la relación entre corrupción e independencia judicial. Existe un alto porcentaje de ciudadanos que consideran que es necesario despolitizar las instancias del Órgano Judicial de los sectores que puedan tener intereses económicos y políticos; es decir, prestar mayor atención a los mecanismos para la selección y nombramientos de las autoridades del sistema judicial, de tal forma que no se creen oportunidades para cometer prácticas anti éticas o se dé lugar al favoritismo por intereses políticos.

Por otra parte, existen en el país opiniones encontradas respecto de los controles sobre la labor jurisdiccional. Por una parte, algunos funcionarios consideran que deben existir órganos de control, dentro del propio sistema judicial, dirigidos a áreas específicas, como la investigación o el seguimiento de casos. La postura opuesta plantea que las encargadas de ejercer dicho control deberían ser instancias totalmente independientes del sistema judicial. Esta temática es debatida entre los mismos funcionarios del sistema judicial, pues existe la percepción de que muchas de las instituciones del gobierno realizan las mismas actividades y que existe una alta concentración, en una sola instancia, de actividades administrativas y operativas y de investigación y sanción, lo que limita la eficacia del trabajo que desarrollan.

La mora judicial, especialmente en los procesos en materia civil, que aún se tramitan por escrito, es la parte más preocupante para los ciudadanos, debido a que genera nuevos problemas de confrontación social, lo cual hace que las instituciones del Órgano Judicial sean vistas como ineficientes, aun teniendo los presupuestos y capacidades de infraestructura para operar.

Las discusiones que se llevan a cabo en el Órgano Legislativo acerca de los préstamos internacionales también son conocidas por la población. Sin embargo, poco o nada se sabe acerca de cómo se distribuyen los recursos, de la forma en que se ejecutan los proyectos, y de

¹⁷ La encuesta de la UCA, de diciembre de 2006, comprobó que casi el 90% de los ciudadanos estima que el sistema de justicia sigue igual o ha empeorado. También se dio a conocer que el 75% de la población encuestada tiene ninguna o poca confianza en la Corte Suprema de Justicia.

los resultados obtenidos. No se cuenta con información accesible a cualquier ciudadano, que no contenga lenguaje técnico y datos numéricos presentados de manera oscura. El abuso del lenguaje técnico y la oscuridad de ciertos actos también caracterizan al Órgano Judicial en determinadas áreas.

El sistema judicial¹⁸ fue visto durante 2006 con mucha preocupación, debido a la falta de control de la actuación de las autoridades y a la falta de operatividad con relación a los centros penitenciarios. A través de notas periodísticas fue posible conocer de qué manera, dentro del sistema, los operadores de justicia son susceptibles a sobornos o son incluso víctimas de extorsiones, si no brindan beneficios a los reos que están cumpliendo sus condenas. El Órgano Judicial ha sido presentado a los medios como responsable de la conducta de los jueces de vigilancia penitenciaria, quienes han otorgado libertad o beneficios a personas condenadas por delitos graves o de escándalo social. En este contexto, los órganos Ejecutivo y Legislativo se han distanciado de sus responsabilidades y han hecho propuestas que permiten el control, por el Órgano Ejecutivo, de los asuntos de los centros penales.

Durante el 2006 se publicaron noticias periodísticas contra jueces, lo cual generó un clima de posiciones encontradas sobre el quehacer de los jueces y sobre su compromiso para frenar el crimen organizado. En el 2006 se aprobó una nueva legislación¹⁹, que prevé la creación de una instancia de jueces especiales para la aplicación de la ley, pese a que estudios y realidades palpables indican que no es necesario crear una nueva instancia que absorba recursos que la Policía o la Fiscalía necesitan con urgencia. De acuerdo con lo anterior, es posible percibir al sistema judicial en un entorno dividido entre las mismas autoridades judiciales, respecto de su función, y de la transparencia con la cual actúa.

Un asunto que ha sido muy cuestionado es el manejo de las declaraciones de bienes de los funcionarios públicos, así como los privilegios que son otorgados en ciertos casos. Este problema no es característico del sistema judicial, sino de la administración pública en general. En algunos casos este mecanismo de control falla, especialmente cuando el sospechoso de un delito o de un acto de corrupción tiene más jerarquía o poder. Dentro del Órgano Judicial se cuestiona la actuación de las instancias encargadas de velar por la probidad, cuando estas instancias son controladas por titulares del referido órgano de justicia. Si esto es así, ¿qué nivel de independencia podrán tener para poner al descubierto, investigar y sancionar cualquier tipo de irregularidad cometida por un funcionario? Es necesario que actores externos se involucren y que, en alianza con los funcionarios judiciales, puedan construir espacios de discusión de las principales dolencias del Órgano Judicial, con relación a la transparencia. Esto puede permitir que se avance hacia compromisos serios más allá del discurso.

Otra de las principales recomendaciones es el desarrollo de códigos de conducta o de ética que permitan frenar la cultura de corrupción que ha estado prevaleciendo durante los últimos años. Muestra de lo anterior es la aprobación del primer Código de Ética Judicial, adoptado en la

18 Cuando me refiero al sistema judicial hago mención al sistema constituido por el Órgano Judicial, la Fiscalía, la Policía Nacional Civil, y la Dirección General de Centros Penales.

19 Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja. Ver supra nota 14.

Cumbre Judicial Iberoamericana realizada en junio de 2006²⁰, el cual servirá para orientar la actuación de los operadores de justicia bajo los principios esenciales, las reglas y las virtudes que guían la conducta de los juzgadores y auxiliares de los diferentes países de la región. De acuerdo con este nuevo código, los valores que se persiguen en un juez iberoamericano son: independencia, imparcialidad, motivación, conocimiento y capacitación, justicia y equidad, responsabilidad institucional, cortesía, integridad, transparencia, secreto profesional, prudencia, diligencia y honestidad.

En cuanto a la percepción de los órganos de prevención de la corrupción judicial, los entrevistados se cuestionaron mucho antes de responder, pues si bien existe un marco constitucional y legal, con los elementos esenciales para prevenir y detectar la corrupción en el Órgano Judicial respecto de los préstamos internacionales, conformado por la Constitución, los tratados internacionales y los códigos, las dificultades en su aplicación no permiten que los casos sean investigados y resueltos conforme a esas normas.

En el caso de los tratados internacionales, El Salvador fue el primer país en ratificar la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (CICC), la cual es ley de la República²¹; también es suscriptor de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)²². Sin embargo, es poco el seguimiento que se hace del cumplimiento de cada uno de sus mandatos respecto de la prevención y sanción de los actos de corrupción.

De acuerdo con las entrevistas, algunos de los casos que tuvieron mayor impacto en la percepción ciudadana sobre la corrupción judicial fueron:

Las investigaciones de cientos de títulos irregulares de abogados litigantes y funcionarios públicos, en las que se estableció que algunos de ellos eran falsos. La Fiscalía General fue la entidad que investigó este caso. Sin embargo, no existió ningún tipo de sanción para las personas implicadas y aún no se conocen los resultados finales de las investigaciones. Algunos casos fueron presentados ante tribunales sin que se lograran resultados positivos.

En septiembre de 2005, el ex presidente Francisco Flores y funcionarios de su gabinete se encontraban bajo sospecha de haber realizado operaciones financieras que revelan incrementos patrimoniales desproporcionados. Por tal motivo, la Sección de Probidad de la Corte Suprema solicitó información a diferentes bancos. En ese contexto, los bancos Agrícola, Cuscatlán y Salvadoreño efectuaron una petición ante la Corte Suprema de Justicia para que ésta respondiera si la referida oficina tenía facultades para pedir informes bancarios sobre ex funcionarios públicos. Una de las suscriptoras de la carta era la presidenta de un banco que había sido ministra de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Flores. Los magistrados acordaron, por votación de diez miembros de la Corte Plena más una abstención que se contabilizó como voto a favor, y cuatro en contra, dejar sin efecto la petición de la sección y expresar que tales facultades están reservadas, por la Constitución, a la Corte Plena, debido a que de otro modo

20 Cfr., <http://saberleyes.blogspot.com/2006/06/codigo-modelo-iberoamericano-de-tica.html>.

21 Ratificada el 9 de julio de 1998 y publicada en el Diario Oficial de 17 de agosto de 1998.

22 Ratificada el 25 de junio de 2004 y publicada en el Diario Oficial de 14 de julio de 2004.

se podrían causar perjuicios políticos. Desde 1992, la Sección de Probidad tenía la facultad otorgada por ley secundaria de pedir información a instituciones de toda naturaleza y así lo había estado haciendo. Fue en el 2005 la primera vez que tres bancos se negaron a dar los informes requeridos. Después de esa fecha, nunca se volvieron a pedir los informes financieros de todos los funcionarios.

Las percepciones sobre este caso fueron de rechazo a la posición asumida por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, pues dejaron de aplicar una ley secundaria en un tema netamente administrativo, no jurisdiccional. Además, actuaron sobre la base de una carta de particulares, sin que existieran diligencias judiciales.

El delito de enriquecimiento ilícito está contemplado en el artículo 333 del Código Penal salvadoreño, que señala claramente que: “El servidor público que con ocasión de su cargo o en el ejercicio de sus funciones obtuviere incremento patrimonial con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos y no pueda razonablemente justificarlo será sancionado con prisión de tres a diez años, e inhabilitación especial del cargo o empleo por igual tiempo”. Pese a lo que la norma establece, en la práctica, se tomaron otro tipo de decisiones, las cuales no permitieron una investigación del hecho.

Los casos anteriormente mencionados son una muestra de los actos que la población percibe como corrupción. A pesar de sus particularidades, es posible afirmar que no hay desconocimiento de los problemas que trae consigo la corrupción en el sistema de justicia, ni por parte de los funcionarios, ni por parte de los usuarios. Lo que se observa es la introducción al debate público de comportamientos que van formando una nueva cultura ciudadana, frente a la persistencia de mantener prácticas oficiales inconvenientes.

Existen percepciones de los ciudadanos según las cuales, para que los casos se resuelvan, es inevitable acudir a los favores entre los allegados dentro de la misma instancia judicial. Otro factor importante que impacta en la percepción de la corrupción en el Órgano Judicial es que cuando un ciudadano indaga acerca de los mecanismos de prevención y su labor, no encuentra información disponible o de fácil acceso o comprensión.

El tratamiento de los casos de corrupción ha variado con el tiempo. En la década de los años 80 era posible observar a funcionarios de bajo perfil involucrados en actos de corrupción, no así a los titulares y a los altos funcionarios a quienes se les había encomendado la gestión de la función pública. Actualmente se conocen casos que involucran a altos funcionarios; es posible que éstos se presenten durante las primeras etapas del proceso, aunque escapen antes de ser condenados o consigan ser sobreesidos durante el proceso. Otros funcionarios siguen siendo protegidos por razones políticas y aunque eventualmente se puedan iniciar investigaciones administrativas, finalmente no hay persecución penal. Por ejemplo, tenemos el caso de dos empleados de confianza del titular, encargados de aprobar las licitaciones en una institución gubernamental, que fueron despedidos por manejos irregulares y enriquecimiento injustificado, pero nunca fueron procesados ni sancionados penalmente. Igualmente, tratándose de ministros, públicamente sólo se admite que hubo una renuncia por razones personales, mientras que

los periodistas presentan en sus reportajes las verdaderas razones, que muchas veces están relacionadas con actos de corrupción.

Durante las entrevistas se obtuvieron respuestas que destacaban que ahora es más fácil observar a magistrados que son señalados por este tipo de actos, incluso entre sus colegas, aunque, al parecer, persiste la impunidad. Es posible afirmar que entre la población existe mayor disposición a reconocer los actos de corrupción cometidos en el sistema judicial que aquellos cometidos en el ámbito político o en otros ámbitos.

La realidad de la corrupción

Los operadores del sistema de justicia identifican los casos de corrupción judicial como aquellos asociados con la obtención de beneficios económicos por parte de los jueces y empleados de los tribunales. Por ejemplo, miembros de la Fiscalía General de la República consideran como casos de corrupción judicial aquellos que atentan contra la impartición de justicia y, además, aquellos con los que se pretende obtener ventaja económica.

Un caso que ejemplifica este concepto de corrupción es el de un juez a quien, con motivo de la presente investigación, se le solicitó el acceso a casos relacionados con corrupción, y consideró que los procesos judiciales contra jueces por el uso de títulos falsos no eran casos de corrupción. Esta idea limitada de la corrupción, que la asocia exclusivamente con la obtención de beneficios económicos, impide enfrentar el problema en su dimensión real y explica las respuestas o tratamientos que algunos operadores dan a casos graves de corrupción. Es lógico que un operador judicial que no tenga un nivel adecuado de capacidad, de conocimiento y de experiencia no pueda desempeñar sus obligaciones de manera honrada e independiente, y será mucho más fácil presionarlo y empujarlo a tomar decisiones que obedezcan a factores externos.

Como hemos indicado arriba, El Salvador es Estado Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. La primera considera hechos de corrupción aquellos relacionados con la obtención de cualquier objeto de valor pecuniario o de otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas de todo tipo. La Convención de Naciones Unidas nos permite entender como actos de corrupción aquellos que se oponen a la integridad, la honestidad y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

El término corrupción está relacionado tanto con las instituciones, especialmente públicas, como con las prácticas consistentes en la utilización de las funciones y medios de aquellas, en provecho económico o de otra índole, para sus gestores. Uno de los informes que con insistencia señala que la justicia salvadoreña es ineficiente y corrupta proviene del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América²³, que por más de cinco años se ha referido a la justicia salvadoreña en los anteriores términos. La justicia es entendida aquí en términos generales, e incluye no sólo a los funcionarios y empleados del Órgano Judicial sino también a los miembros de la Policía y la Fiscalía.

23 Cfr., <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78891.htm>.

La encuesta realizada en el 2003 por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana²⁴ expresa que los entrevistados identificaban la corrupción con la delincuencia, como algo malo, con robo de fondos públicos, con aprovecharse del puesto, con deshonestidad. Para un 79% de los entrevistados el nivel de corrupción era mucho, para un 12,8%, era algo, y poco, para un 7,3%. Un 15,3% de los entrevistados señaló haber sido víctima de la corrupción. De ese porcentaje, un 6% fue víctima de policías que le pidieron dinero, un 5%, de empleados públicos y un 0,8%, de jueces. En el año 2005 el IUDOP realizó una encuesta sobre corrupción entre los empresarios, de la que resultó que entre las instituciones peor evaluadas están los jueces y la Corte Suprema de Justicia²⁵.

Una encuesta de datos de La Prensa Gráfica establece que la Corte Suprema de Justicia y los jueces desaprobaron su trabajo, al ubicarlos en la penúltima posición de desempeño, con un 35,6 de aprobación; las alcaldías resultaron con el mejor porcentaje, al alcanzar el 59,1%.

El *Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)²⁶, señala que después de los Acuerdos de Paz, un sólo partido controla, además del Órgano Ejecutivo, las principales instituciones de la integridad, como son el Órgano Judicial y la Fiscalía, y que ningún funcionario de alto nivel ha resultado sancionado por delitos relacionados con corrupción.

La percepción de la corrupción coincide, en aspectos esenciales, con la realidad afirmada en los estudios de algunas instituciones como el del Departamento de Estado de los Estados Unidos. No obstante, los intereses políticos y los temores frente a un Órgano Judicial independiente, aumentan las sensaciones más allá de las realidades, gracias a la propaganda y a la reproducción mediática.

Los medios de prensa han desarrollado mucho el periodismo investigativo y los reportajes y han mostrando un interés permanente en casos que tramita la justicia. Es bastante común que se haga referencia a casos en los que miembros del Órgano Judicial resultan involucrados en actividades de corrupción. No obstante que, en la actualidad, muchos medios han alcanzado mejores niveles de objetividad y de profesionalismo respecto de los existentes durante la época de la guerra civil, no dejan de caer, en algunos casos, en las trampas políticas. Resulta evidente que cuando existen razones políticas para sobre dimensionar ciertos casos de presunta corrupción judicial, algunas instituciones desarrollan campañas publicitarias y señalamientos que provocan un interés mediático. Esto sucede, por ejemplo, con lo relacionado a los altos niveles de delincuencia. El Órgano Ejecutivo, para eludir sus responsabilidades, paga anuncios o altos funcionarios hacen declaraciones fuertes y críticas respecto de casos particulares en los que los jueces han dejado en libertad a los imputados²⁷. Esto genera interés mediático y se reproducen

24 Cfr., <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2003/informe102.pdf>.

25 Cfr., <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2005/bolet105.pdf>.

26 Cfr., <http://www.estadonacion.or.cr/InfoRegion/informe1/indice.html>.

27 En muchos casos, la decisión de conceder la libertad a los imputados se debe a fallas en la investigación policial, que está en manos del Órgano Ejecutivo, o a peticiones de la Fiscalía, a la que los jueces finalmente no pueden oponerse. Sin embargo, se achaca la responsabilidad absoluta a los jueces.

apreciaciones interesadas y exageradas de la corrupción, y se deja de lado la responsabilidad de otros actores en la seguridad pública. Esta situación ha sido aprovechada para que el Órgano Ejecutivo promoviera la Ley Contra el Crimen Organizado, que saca del conocimiento ordinario aquellos casos en los que tiene interés, para nombrar, en las nuevas jurisdicciones creadas, jueces de su confianza.

Los casos más abundantes de corrupción judicial que llegan a conocimiento de los diferentes órganos de control se refieren a actividades realizadas por jueces y empleados judiciales. Existen muchas denuncias contra altos funcionarios del Órgano Judicial, pero ninguna ha prosperado, desde la firma de los Acuerdos de Paz. Particularmente, en el caso de los magistrados de Cámara y de la Corte Suprema de Justicia se requiere que la Asamblea Legislativa declare que hay lugar a la formación de causa para que se proceda a juzgarles en un fuero especial, por los delitos graves que cometan.

De acuerdo con la información recogida en las entrevistas, las denuncias por corrupción judicial se refieren a la toma de decisiones, por parte de los jueces, por motivos que representan una ventaja, ya sea de trasfondo económico, político o de poder. En algunos casos, se estima que los jueces faltan a sus deberes, en la oficina o en el tratamiento de los casos, motivados por no enfrentar problemas con su personal o con sus superiores, por no complicar su situación -en pequeñas poblaciones-, o por dedicar más tiempo a actividades personales. En otros casos, se sospecha que incurrir en actos de corrupción para defender su estatus y por ello acceden u obedecen a funcionarios o particulares que tienen intereses económicos o políticos en asuntos de la justicia. No deja de haber señalamientos de beneficio económico directo. En cuanto a los empleados, éstos son denunciados, principalmente, por intervenir a favor o en contra de determinada parte, impulsados por beneficios económicos directos. A pesar de esto, la mayor parte de casos en que existe como resultado una sanción, se refiere a malos manejos administrativos, a apropiaciones directas de fondos o de recursos destinados al funcionamiento de tribunales, o al incumplimiento de deberes, relacionado con la obtención indebida de beneficios.

Existe la impresión en algunos entrevistados que a mayor alejamiento de los centros urbanos disminuye la calidad de la justicia y aumentan los malos manejos administrativos, los abusos en el manejo de los recursos del tribunal y el incumplimiento de deberes de los jueces y empleados.

En la Fiscalía son pocos los casos contra jueces y empleados, tomando en cuenta el número de denuncias presentadas por diferentes delitos. Debido a que la Fiscalía tiene el monopolio de la acción penal, muchas de las denuncias terminan en los archivos de la misma institución. Los casos que son llevados a tribunales son excepcionales.

En un informe hecho público por el Consejo Nacional de la Judicatura²⁸, en el primer semestre de 2006, se encontraron irregularidades, muchas de las cuales constituyen actos de corrupción. Se recomendó a la Corte Suprema sancionar a 17 jueces de un total de más de 600 jueces de la República; esto representa un pequeño porcentaje del total y deja en evidencia problemas de

28 Cfr., <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/07/20/nacional/nac15.asp>.

investigación de la corrupción o bajos niveles de corrupción. Estos problemas son ampliamente publicitados y con alarma, para cumplir con objetivos político partidarios.

Es bastante común que algunos funcionarios señalen a los jueces como responsables de corrupción y les achaquen el fracaso de la política de seguridad del gobierno, y que los ciudadanos se vean influidos por esas declaraciones y esa propaganda. No obstante, muchos entrevistados coincidieron en que si bien existe corrupción, la publicidad ha aumentado la percepción más allá de los términos justos.

Evaluación de la corrupción en el Órgano Judicial

No obstante que la justicia en El Salvador es un sistema integrado en el que participan diferentes instituciones como la Corte Suprema de Justicia, los tribunales, la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Derechos Humanos y la Policía Nacional Civil, la corrupción judicial en la presente investigación se refiere fundamentalmente al comportamiento de los empleados y jueces pertenecientes a los diferentes tribunales de la República.

La Policía investiga los hechos y practica diligencias bajo control y órdenes de la Fiscalía. Esta última prepara los casos y los presenta a los tribunales²⁹. El Órgano Judicial imparte justicia. La Procuraduría General proporciona gratuitamente defensores públicos a los imputados que carecen de defensor particular³⁰. La Procuraduría de Derechos Humanos vigila las instituciones del Estado, incluidas las que integran el sistema de justicia, para determinar si han violado derechos fundamentales de los particulares³¹. El Órgano Ejecutivo, a través de la Dirección General de Centros Penales, administra los centros penales y ejecuta las penas³².

Por tal razón, si el sistema de justicia está formado por diferentes instituciones, que tienen, cada una, roles definidos pero interdependientes entre sí, deberíamos identificar siempre como casos de corrupción también aquellos que proceden de instituciones diferentes a los tribunales, como la Policía o la Fiscalía, y que también afectan la independencia judicial. Pero para los efectos de este informe entenderemos por corrupción judicial aquellas prácticas de los operadores del Órgano Judicial afectadas por la falta de capacidad, independencia e integridad, que inciden en la objetividad o neutralidad en la toma de decisiones dentro del proceso judicial.

Más de cinco informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América han señalado que el sistema judicial de El Salvador es corrupto e ineficiente. Uno de estos informes expresa que si bien la judicatura es constitucionalmente independiente, muchos jueces serían susceptibles de influencia política³³. Este mal tiene origen en la Asamblea Legislativa, con los procesos de elección de los funcionarios. Entendiendo que el sistema lo componen

29 Cfr., Constitución Política, artículo 84 y Código Procesal Penal, artículo 193.

30 Cfr., Constitución Política, artículo 194 II.

31 Cfr., *Ibidem*, artículo 194 I.

32 Cfr., Ley Penitenciaria, artículo 19.

33 Cfr., <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78891.htm>.

no sólo los funcionarios y empleados del Órgano Judicial, la corrupción es tomada como un todo en dónde el número de operadores señalados es mayor del que compone los tribunales. Tal informe, aunque poco preciso, puede develar una realidad conocida, con mayor certeza, debido a las estrechas relaciones existentes entre las diferentes instituciones del Estado y el gobierno de los Estados Unidos. Es particularmente llamativo que el gobierno extranjero que ha desarrollado gran parte de los planes y programas de la lucha contra el crimen en El Salvador, que afecta los intereses norteamericanos, sea quien califique mal, a través de una de sus oficinas principales, a la justicia salvadoreña. El conocimiento de causa es obvio.

No es posible que los tribunales absorban toda la responsabilidad por la corrupción existente. La mejor muestra del modo en que funciona la misma, plantea la existencia de vasos comunicantes e influencias mutuas. Si existe corrupción política, ésta misma permite nombrar magistrados, jueces y empleados sometidos a las órdenes de funcionarios carentes de integridad y esto permite manejar, con base en los intereses políticos o económicos, las resoluciones o actuaciones judiciales. De manera reciente y después de que la Embajada de los Estados Unidos hiciera pública la información que revelaba movimientos bancarios delictivos por parte de un diputado suplente de la Asamblea Legislativa, se procedió a autorizar el juzgamiento de dicho funcionario. Pudiendo hacerlo, la Fiscalía no ordenó la detención del acusado, y cuando ya el proceso había iniciado, el imputado escapó sin que pudiera ejecutarse la orden de arresto librada por el tribunal.

Los actos de corrupción judicial pueden también convivir con actos aislados de honradez y de probidad de funcionarios o empleados, pero sin que estas acciones penetren al sistema de modo positivo. En El Salvador, aunque no puede dudarse que en los últimos años se han producido cambios importantes en la justicia y que muchos magistrados, jueces, empleados, fiscales y policías se han distinguido por su capacidad, honradez y esfuerzo, no se ha logrado que esto influya directamente en generar cambios dramáticos y profundos al interior del sistema.

La situación de la justicia es preocupante y tiende a mostrar ejemplos de retroceso. No sólo se trata de que los funcionarios y empleados se recuperen a sí mismos o se mantengan en funciones probas, sino que sus esfuerzos deben trascender al sistema. Esto implica asegurar el funcionamiento de abajo hacia arriba y viceversa, y que los funcionarios se preocupen no sólo por sí mismos o por su feudo. Los jueces no pueden conformarse con ser honrados; deben, además, ejercer control y supervisión real de sus empleados. En algunos tribunales los jueces son manipulados por ciertos empleados que de hecho controlan interesadamente los resultados de la justicia, y no se enteran de tales maniobras o si las conocen, eluden el problema. Asimismo, deben negarse ante las tentativas de influencia indebida de otros órganos y de poderes fácticos y vigilar y controlar a los superiores.

Existe también la impresión de que ciertas instituciones no hacen todo lo que deben y pueden para frenar la corrupción judicial. Por ejemplo, la Fiscalía General de la República es una institución importante en la lucha contra la corrupción, pero necesita inyectar más voluntad, esfuerzo y capacidad de gestión para investigar casos de corrupción. Tiene facultades para investigar ingresos patrimoniales injustificados, operaciones bancarias o negocios que pudieran

tener algunos jueces, fiscales, policías y personal de los tribunales, pero en la práctica sólo realiza investigaciones, muchas veces incompletas, a partir de denuncias. Es decir, no toma la iniciativa teniendo la facultad de hacerlo.

Existe una serie de denuncias presentadas por ciudadanos que involucran a funcionarios, ex funcionarios o a instituciones en actividades presuntamente delictivas y que no son investigadas o averiguadas en forma adecuada. Para esos casos, las instituciones son encadenadas para evitar su actuación. El recordado caso de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, a la cual la propia Corte Plena le impidió solicitar informes financieros de ex funcionarios públicos, incluido el ex Presidente de la República, y en el que la presidenta de un banco y ex Ministra de Relaciones Exteriores solicitó a la Corte impedir que aquella oficina actuara, nos demuestra las dificultades que las instituciones tienen para actuar con independencia ante casos con aristas políticas.

Los problemas de corrupción no se reducen tampoco a la existencia de buenos y malos sino a un sistema defectuoso que no logra canalizar conductas y respuestas adecuadas para hacer prevalecer actos conforme al sistema normativo aceptado.

LOS MECANISMOS PARA ENFRENTAR LOS FENÓMENOS DE CORRUPCIÓN EN LA JUSTICIA

En El Salvador, las funciones de control sobre los operadores de justicia le competen a distintos organismos: la Sección de Investigación Profesional de la Corte Suprema de Justicia; la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia; la Fiscalía General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Consejo Nacional de la Judicatura.

La Sección de Investigación Profesional de la Corte Suprema de Justicia es una oficina dependiente de la Corte Suprema de Justicia, con funciones de recepción de denuncias, tramitación y depuración de casos. La Corte Plena de la Corte Suprema está conformada por los quince magistrados de la Corte y decide la apertura de expedientes y la imposición de sanciones. La Fiscalía General de la República investiga actos de corrupción que constituyan delito, puede decretar detenciones administrativas y tiene la acción procesal necesaria para abrir casos en los tribunales. No puede imponer sanciones. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos investiga hechos que violen derechos fundamentales, cometidos por los operadores de justicia, y les impone sanciones. El Consejo Nacional de la Judicatura evalúa a los jueces con el objeto de determinar si los incluye o no en las ternas de nombramiento o traslado de jueces que presenta a la Corte Suprema de Justicia, o para presentarlos como candidatos a magistrados ante la Asamblea Legislativa.

Referencia especial merece la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, la cual se encarga de recibir declaraciones patrimoniales, al inicio y al final del desempeño del cargo, a funcionarios de alto rango del Estado, incluidos los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Aunque su labor

ha quedado reducida, en los últimos tiempos, a lo que disponga la Corte Plena, y no se extiende a todo el sistema judicial, teóricamente es un medio de control patrimonial para funcionarios de alto nivel, que debería extenderse a funcionarios y empleados de la justicia de menor rango. Debido a que su actividad ha quedado limitada a cumplir con una obligación formal y sólo para determinados funcionarios, no se incluyó su actividad en el presente trabajo.

Existe, además, un organismo de reciente creación: el Tribunal de Ética Gubernamental. En el año 2000, la Agencia para el Desarrollo Internacional, del gobierno de los Estados Unidos (USAID) sugirió al gobierno salvadoreño la creación de una institución que vigilara la honradez del gobierno y ofreció fondos para la instalación de la oficina. Asimismo, este era uno de los compromisos asumidos al ratificar la Convención Interamericana y la de Naciones Unidas contra la corrupción así como en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El gobierno anterior no dio muestras de interés para la creación de esa institución. Fue la Corte de Cuentas la que elaboró un Código de Ética³⁴. Tiempo después, el Órgano Ejecutivo terminó promoviendo y sancionando una Ley de Ética Gubernamental, para todas las oficinas del gobierno, la cual fue publicada en el Diario Oficial el 18 de mayo de 2006 y aprobando un Código de Ética³⁵. El Tribunal de Ética Gubernamental está conformado por cinco miembros nombrados por la Asamblea Legislativa, la Presidencia de la República, la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Cuentas y el Ministerio Público, y puede imponer sanciones de amonestación, multa y despido sin responsabilidad³⁶.

La mayoría de los organismos mencionados en los párrafos anteriores no se dedica exclusivamente a combatir la corrupción judicial, pero muchos de los casos que conocen, investigan y sancionan, constituyen prácticas corruptas.

Departamento de Investigación Judicial del Órgano Judicial

Con los Acuerdos de Paz firmados en 1992 se logró que se incrementara el personal destinado al Órgano Judicial. La reforma constitucional de 1995 aseguró que el 6% del presupuesto nacional se destinara a este órgano. De ahí que uno de los factores que se tuvieron en cuenta al momento de decidir la creación del Departamento de Investigación Judicial fuera la necesidad de mejorar la eficiencia de un cuerpo de funcionarios judiciales en crecimiento. Antes de la creación del Departamento de Investigación Judicial existía una oficina al interior del Órgano Judicial encargada de tramitar las denuncias presentadas contra abogados y jueces. A partir de 1995, ésta se separa en dos departamentos distintos.

El Departamento de Investigación Judicial (DIJ) fue creado el 3 de febrero de 1995, mediante acuerdo 85-bis del Pleno de magistrados de la Corte Suprema (los quince magistrados que componen las diferentes salas). Por Acuerdo 104-bis del 10 de febrero del mismo año se establecieron sus normas de funcionamiento y atribuciones. El DIJ tiene a su cargo la recepción de denuncias sobre comportamientos irregulares de jueces y personal de apoyo, que constituyan infracciones administrativas contempladas en la Ley de la Carrera Judicial A partir de estas

34 Cfr., <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005acc75/df5e9491ee9841306256d02005a3e6f?OpenDocument>.

35 Cfr., <http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2005/11/disc1403.html>.

36 Cfr., Ley de Ética Gubernamental, http://www.aac.gob.sv/archivos/Ley%20y%20Regulaciones/Ley/ley_etica.pdf.

denuncias, el DIJ investiga y promueve sanciones, de acuerdo con la gravedad de los hechos. Algunos de los actos investigados por el DIJ constituyen actos de corrupción.

El marco legal que define la existencia y potestades de este órgano está formado por el acuerdo de creación, de la Corte Plena, de febrero de 1995, por la Ley de la Carrera Judicial³⁷ y por el Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial³⁸. El acuerdo fue dictado por la máxima autoridad de la que es parte el propio organismo; la Ley de la Carrera Judicial y su reglamento fueron dictados por organismos externos. El acuerdo de la Corte en pleno crea el Departamento y le concede atribuciones³⁹. La Ley de la Carrera Judicial establece los funcionarios que pueden ser sancionados, requisitos para la recepción de denuncias, tipos de infracciones, procedimientos de investigación, sanciones y recursos⁴⁰.

Conforme al inciso d) del artículo 7 de la Ley de la Carrera Judicial, corresponde al Presidente de la Corte Suprema de Justicia tramitar las diligencias para la imposición de sanciones a los magistrados, jueces, empleados y funcionarios del órgano judicial, y dar cuenta de ellas a la Corte, para su decisión final. Las sanciones que podrían aplicarse por la Corte, con fundamento en la investigación del Departamento de Investigación Judicial, son de carácter netamente administrativo y pueden ser: a) amonestación verbal o escrita; b) suspensión en el desempeño del cargo; o c) remoción del cargo⁴¹. Si el hecho constituye delito, el DIJ deberá remitir el caso a la Fiscalía General de la República, que, eventualmente, derivará el caso a los tribunales, donde podrán ser aplicadas sanciones judiciales.

De conformidad con el artículo 49 de la misma ley, las infracciones se clasifican en: menos graves, graves y muy graves. Son infracciones menos graves: a) Proferir expresiones irrespetuosas; b) No asistir a las labores ordinarias sin causa justificada; c) Solicitar o fomentar, en forma reiterada, la promoción publicitaria de su persona; ch) Realizar actos incompatibles con el decoro del cargo; d) Observar mal comportamiento dentro del tribunal; y e) No atender al público con el debido respeto y diligencia.

El artículo 51 señala como infracciones graves: a) Cerrar la oficina injustificadamente; b) Negarse a asistir a los cursos y eventos de capacitación y actualización de conocimientos; c) Incumplir las comisiones que se le asignen; d) No concurrir a las audiencias o retirarse de ellas, sin causa justificada; e) Permitir que persona no idónea litigue en el tribunal; f) Omitir o retardar injustificadamente los asuntos del despacho o incumplir por descuido o negligencia los términos procesales; g) Negarse a suministrar a sus superiores las informaciones que deban dar o suministrarlas incompletas o inexactas; h) Negar, sin causa razonable, los expedientes a personas autorizadas para ejercer la procuración; i) Permitir que dentro del tribunal y en horas de trabajo, se realicen colectas o actividades comerciales, o participar en ellas; y j) No cumplir con los turnos de trabajo que se establezcan o no trabajar en horas extraordinarias en casos de necesidad.

37 Publicada en el Diario Oficial de 24 de julio de 1990.

38 Publicado en el Diario Oficial de 3 de mayo de 1991.

39 Este acuerdo no aparece publicado.

40 Cfr., Ley de la Carrera Judicial, artículos 2, 49 y ss, y 57 y ss.

41 Cfr., *Ibidem*, artículo 49.

De acuerdo con el artículo 52, son infracciones muy graves: a) Ejecutar actos graves de inmoralidad en la oficina donde se trabaje o fuera de ella cuando se encontrare en el ejercicio de sus funciones; b) Ingerir bebidas embriagantes o usar drogas en el lugar de trabajo, o presentarse al desempeño de su cargo o empleo en estado de ebriedad, o bajo la influencia de dichas drogas; c) Causar maliciosamente daños materiales en los edificios, máquinas, equipos de oficina y demás enseres del lugar de trabajo o ejecutar actos que pongan directamente en grave peligro al personal del mismo; d) No asistir a las labores durante dos o más días, consecutivos o alternos, sin causa justificada, dentro de un mismo mes calendario; e) No practicar las diligencias judiciales a que está obligado o negarse a concurrir a los actos que requieren su presencia; f) Firmar resoluciones sin haber participado en su discusión o no haberse impuesto del contenido de las diligencias; g) Prevalerse del cargo para ejercer influencias indebidas; h) Infringir las normas sobre incompatibilidades; i) Conocer en asuntos en los cuales existe impedimento; y j) Participar en una huelga, paro de labores o abandono colectivo de trabajo.

De conformidad con el artículo 55, deberá removerse de su cargo a un miembro de la carrera -incluidos jueces y magistrados- por:

- a) Haber sido suspendido dentro de un período de dos años por más de dos veces;
- b) Ineptitud o ineficiencia manifiestas en el desempeño del cargo;
- c) Abuso de autoridad, atribuyéndose funciones que la ley no le confiere;
- d) Inasistencia a sus labores por más de ocho días consecutivos sin causa justificada;
- e) Haber sido condenado por delito;
- f) Propiciar, auspiciar, organizar o dirigir huelgas, paros o abandonos colectivos de trabajo;
- g) Ejercer el cargo no obstante carecer de los requisitos legales para su desempeño;
- h) Solicitar o recibir dádivas, promesas o favores de los interesados en los procesos, ya sea en forma directa o por interpósita persona;
- i) Asesorar en asuntos judiciales; e
- j) Hacer constar en diligencias judiciales hechos que no sucedieron o dejar de relacionar los que sucedieren.

Algunas de estas conductas constituyen al mismo tiempo delitos que debe perseguir la Fiscalía General de la República. Para promover acciones penales contra un juez, por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, debe pedirse previamente a la Corte Suprema de Justicia la realización de un antejuicio. Una vez este se realice y se determine que hay lugar a la formación de causa contra dicho juez, la Fiscalía debe presentar requerimiento ante los tribunales⁴².

La persecución y sanción administrativa no impiden el juzgamiento y sanción penal. Tratándose de personal al servicio del Estado se puede castigar tanto la infracción administrativa como la penal. Esto es una excepción al principio *ne bis in idem* o prohibición de doble juzgamiento. De ahí que, independientemente del procedimiento seguido en el Departamento de Investigación Judicial de la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía deberá promover las acciones pertinentes en los tribunales, previo el antejuicio, cuando se trate de jueces.

42 Cfr., Código Procesal Penal, artículo 382.

Por ejemplo, si un juez pide dádivas o beneficios económicos, tal conducta constituye al mismo tiempo infracción administrativa y delito. Los funcionarios de la Corte que conozcan de tales hechos deben seguir con su investigación administrativa y al mismo tiempo ponerlo en conocimiento de la Fiscalía, para que siga el procedimiento correspondiente.

Es necesario resaltar que el Departamento de Investigación Judicial tiene funciones de investigación pero no de sanción. La Corte Plena es la que puede imponer las sanciones. El Presidente de la Corte Suprema tiene atribuciones para tramitar las diligencias para la imposición de sanciones y dar cuenta de ellas a la Corte en pleno para su decisión; también puede realizar diligencias de investigación judicial.

La Corte Suprema tiene la potestad de emitir los reglamentos, instructivos y manuales que sean necesarios para el procedimiento y sanción de funcionarios judiciales. Por otro lado, existe la posibilidad de que el presidente, en cumplimiento de acuerdos de Corte Plena, comisione al Departamento de Investigación Judicial para que practique auditorías de gestión o específicas e inspecciones, cuando todavía no existe un caso concreto de infracción. Además de las labores de investigación de denuncias, la Corte en pleno o funcionarios judiciales delegados (como puede ser el Departamento de Investigación Judicial) visitan, al menos una vez al año, los diferentes tribunales para determinar sus necesidades y deficiencias.

Todo el personal del Departamento de Investigación Judicial es nombrado por el pleno de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, libremente y con base en una descripción del puesto y de los requisitos. El personal puede ser removido por la Corte en pleno. El jefe y el secretario del Departamento no están protegidos por la Ley de la Carrera Judicial y la Ley del Servicio Civil; únicamente tienen la garantía del derecho de audiencia regulado en una ley aprobada mediante decreto legislativo número 459⁴³. El Departamento está a cargo de un jefe. El segundo al mando de la oficina es el secretario del Departamento. En orden descendente existen dos encargados de área, uno para magistrados y jueces de primera instancia y otro para jueces de paz. Existen dos colaboradores jurídicos y personal de apoyo. El Departamento de Investigación Judicial pertenece a la Gerencia Jurídica, la cual está bajo las órdenes del Presidente de la Corte. La máxima autoridad es la Corte Plena⁴⁴.

Cualquier persona puede presentar denuncias ante el Departamento, personalmente o por medio de apoderados. Pueden hacerlo las personas naturales o las colectivas. De conformidad con el artículo 59 de la Ley de la Carrera Judicial, la denuncia contendrá los requisitos siguientes: a) Nombre, apellido y demás generales del denunciante, y, en su caso, los del agraviado; b) Nombre, apellido y demás generales, cargo y lugar de trabajo del denunciado; c) Relación de los hechos, mención de la prueba pertinente y señalamiento de la forma y demás circunstancias para obtenerla; y d) Lugar, fecha y firma del denunciante o de la persona que lo hace a su ruego. Si la denuncia no llenare cualquiera de los anteriores requisitos, se prevendrá al denunciante para que subsane las omisiones dentro del tercer día; de no hacerlo, no se admitirá la denuncia,

43 Ley de la Garantía de Audiencia para los Empleados no Comprendidos en la Carrera Administrativa, publicada en el Diario Oficial de 31 de marzo de 1990.

44 Cfr., Ley Orgánica Judicial, artículo 50 y ss y 115 y ss.

pero podrá iniciarse de oficio el procedimiento. El organismo tiene potestades equivalentes a las de un tribunal para practicar diligencias de prueba, pero no tiene facultades de investigación equivalentes a las de policía, ni personal adecuado. No hay un plazo general o máximo para tramitar un caso. La Ley de la Carrera Judicial establece que recibida la denuncia concederá un plazo de tres días al infractor para escucharlo. Después, abrirá a pruebas por quince días; luego de recibido el expediente, la Corte debe pronunciar su resolución dentro de los quince días⁴⁵.

No hay regulaciones sobre la acusación ni plazos para realizarla. El denunciante es considerado como un particular que tiene derecho a conocer el procedimiento, pero no es parte y no está obligado a probar ni a cumplir los plazos. No obstante, en caso que la denuncia sea maliciosa, a juicio de la autoridad superior, puede imponerse una multa al denunciante. No está regulado expresamente pero se aplica subsidiariamente el Código de Procedimientos Civiles, que concede facultades de proponer prueba y de participar en diligencias. No hay audiencias orales. El procedimiento es escrito. El denunciado puede participar en diligencias, aportar y controlar pruebas; puede interrogar testigos y peritos, y proponer la práctica de pruebas. Los plazos son de tres días para escuchar al infractor, quince para la práctica de pruebas y quince para emitir decisión, a partir del momento en que se reciba el expediente. La decisión no está sujeta a formalidades especiales, pero debe ser motivada y debe utilizar el sistema de la sana crítica para valorar las pruebas. El procedimiento debe ser de carácter reservado; no se podrá proporcionar información sobre el mismo y tendrán acceso a él únicamente el denunciante y el denunciado o los respectivos apoderados; no habrá lugar a incidentes, ni reconveniones y su tramitación no excederá de sesenta días. De las actuaciones no se podrán extender certificaciones, excepto de la resolución que absuelva al funcionario judicial del hecho imputado⁴⁶.

La resolución que impone la suspensión o remoción del cargo a magistrados, jueces de primera instancia o de paz, admitirá recurso de revocatoria, el cual deberá interponerse por escrito ante la misma Corte, dentro del término de tres días contados a partir del siguiente al de la notificación. Admitido el recurso, la Corte resolverá con la sola vista de los autos, a más tardar dentro de los cinco días siguientes. La suspensión o remoción del cargo respecto del resto del personal de carrera, admitirá recurso de revisión ante el superior jerárquico, que conoce en grado, de acuerdo con la Ley Orgánica Judicial. En los casos en que el Presidente de la Corte sea quien impone la sanción, conocerá en revisión la Corte en pleno, con exclusión de aquél. Este recurso se interpondrá en la forma y dentro del término mencionado, ante el funcionario que impuso la sanción. El expediente debe enviarse al tribunal respectivo a más tardar el día siguiente al de la admisión del recurso. El recurso debe resolverse de acuerdo con lo establecido anteriormente. También pueden solicitarse nulidades, por violación de disposiciones expresas o por ser evidentemente contrarias a una ley⁴⁷.

El caso puede ser llevado por el denunciante o denunciado a la Sala de lo Contencioso Administrativo, por actos de ilegalidad cometidos en la tramitación del procedimiento,

45 Cfr., Ley de la Carrera Judicial, artículo 60 y ss.

46 Cfr., Ley Orgánica Judicial, artículo 115, inciso segundo y Ley de la Carrera Judicial, artículo 57 y ss. Además, se aplica supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles.

47 Cfr., Ley de la Carrera Judicial, artículo 64 y ss.

o a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por violación de derechos constitucionales⁴⁸. El Departamento de Investigación Judicial debe notificar a la Fiscalía la existencia de delitos, para que ésta promueva las acciones correspondientes⁴⁹.

Sólo pueden participar y acceder a información aquellos que han interpuesto la denuncia. Los ciudadanos no tienen acceso a las resoluciones, excepto si son ellos quienes han interpuesto la denuncia. Existe la obligación de llevar estadísticas para proporcionarlas a otras oficinas de la Corte Suprema que las consolidan, pero actualmente no existen publicaciones periódicas. Existe un proyecto de página en internet. De acuerdo con el artículo 70 de la Ley de la Carrera Judicial, los procedimientos son reservados, por lo que no se puede obtener información sobre casos y personas específicas.

Existe la posibilidad de practicar inspecciones y auditorías, cuando el Presidente de la Corte o la Corte en pleno lo solicitan. El acceso del ciudadano a la información resultante de las actividades preventivas es muy limitado y vago. Prácticamente depende de la voluntad de los funcionarios. No está disponible en detalle el presupuesto anual del organismo ni el aporte de la cooperación internacional para el Departamento de Investigación Judicial, pero sí de manera general, el del Órgano Judicial.

No existen protecciones para jueces ni para funcionarios del sistema judicial; tampoco para los organismos de control, como el Departamento de Investigación Judicial. Puede ocurrir que, en casos especiales, los funcionarios y empleados de esta oficina sean protegidos por agentes de la división de Protección de Personalidades Importantes (PPI) de la Policía Nacional Civil, cuando el Presidente de la Corte lo solicita.

En la práctica, el proceso de definición del presupuesto comienza en el Departamento de Investigación Judicial, que proporciona a las gerencias información sobre los recursos necesarios para la buena marcha del Departamento; éstas trabajan con el Presidente para acordar propuestas, que luego se llevan a la Corte en pleno para decidir. Posteriormente se negocia con el Ministerio de Hacienda, se somete a conocimiento de la Asamblea Legislativa, y esta lo aprueba o rechaza.

En la ejecución presupuestal existe el control externo de la Corte de Cuentas -órgano independiente- y de la auditoría interna. En el Departamento existen 21 empleados, de los cuales 13 son abogados y 8 son personal de apoyo administrativo. El Jefe del Departamento gana un salario equivalente al de un magistrado de Cámara (tribunal de apelaciones). En algunos casos, empleados de la Corte Suprema con funciones administrativas ganan salarios superiores. El salario del jefe es superior al de un jefe de departamento en otras instituciones del Estado, como la Procuraduría General de Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República. En el sector privado, el salario dependerá del tamaño de la empresa y de sus políticas. Existen salarios más altos en empresas grandes para jefes de áreas.

48 Cfr., Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

49 Cfr., Código Procesal Penal, artículo 232.

Según información proporcionada por el propio Departamento de Investigación Judicial, desde 405 hasta la fecha han ingresado a ese departamento 2.345 casos, de los cuales han sido resueltos 1.646 y están pendientes de resolución 704. La mayoría de las denuncias son por violación de plazos legales.

En mi opinión, el Departamento de Investigación Judicial funciona aceptablemente en cuanto al desempeño administrativo. Los problemas pueden derivarse de su falta de independencia, pues desempeña su labor como institución dependiente de la Corte Plena, que es la que toma la decisión final. Precisamente, los atrasos que pudiera presentar en el manejo de casos también se deben a que la autoridad máxima no se ha puesto de acuerdo sobre la decisión o no hay voluntad para proceder a la resolución del caso. En los expedientes que se pudieron observar, los tiempos de resolución y de práctica de diligencias fueron expeditos. En algunos casos, las respuestas de las instituciones fueron tardías. La oficina cuenta con personal capacitado pero su falta de autonomía le resta fortaleza en el control de la corrupción. Es una oficina dependiente y sometida a la Corte Plena, que le marca su rumbo y ritmo en muchos casos. Además, el hecho de que solo puede proceder cuando se trata de infracciones disciplinarias limita el alcance de su labor ante actos de corrupción. En cuanto al procedimiento, éste podría mejorar con la introducción de audiencias orales, pero requeriría de mayores recursos para ponerlas en práctica.

Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia

La Constitución de 1824 estableció en su artículo 12 que el Poder Judicial, en las causas civiles y criminales, pertenece a la Corte Superior de Justicia. En la Constitución de 1841 se determinó que la Suprema Corte de Justicia podía suspender -durante el receso del Senado- a los magistrados de su tribunal y a los jueces de primera instancia, en cualquier momento, cuando sean culpables de faltas graves en el desempeño de sus funciones oficiales, sin goce alguno de sueldo y previa información sumaria del hecho. También podía destituir a estos conforme a las leyes. La Constitución de 1864 estableció que la Corte Suprema de Justicia estaría compuesta por siete magistrados y que a ellos correspondía vigilar la conducta de todos los jueces y empleados, y que podía suspenderlos o destituirlos, con conocimiento de causa, y conforme a la ley.

Después de muchos cambios, la Corte Suprema de Justicia finalmente sufrió su más importante transformación, como consecuencia de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y las fuerzas del FMLN. El 27 de abril de 1991 se acordó reformar la Constitución y otras leyes secundarias para establecer una nueva organización de la Corte Suprema de Justicia y una nueva forma de elección de sus magistrados⁵⁰.

Actualmente le corresponde a la Corte Plena el nombramiento y remoción de los magistrados de Cámara y de los jueces, así como de los empleados del Órgano Judicial. La Corte Plena es la autoridad máxima en materia administrativo-judicial y de ella depende el Departamento de Investigación Judicial. Sus decisiones pueden ser recurridas ante la Sala de lo Contencioso

50 Cfr., <http://virtual.ues.edu.sv/ce/comision/recomendaciones.html>.

Administrativo y la Sala de lo Constitucional, con exclusión de los magistrados que conocieron o realizaron el acto administrativo recurrido⁵¹.

La Constitución actual establece que la Corte Suprema de Justicia estará compuesta por el número de magistrados que determine la ley, los cuáles serán elegidos con no menos de los dos tercios de los diputados electos de la Asamblea Legislativa, de una lista de candidatos que preparará el Consejo Nacional de la Judicatura; la mitad de ellos provendrán de los aportes de las asociaciones de abogados. Su período de función será de nueve años. A su vez, la Ley Orgánica Judicial establece que la Corte Suprema de Justicia está compuesta de quince magistrados y uno de ellos será el presidente. Este será también el Presidente del Órgano Judicial y de la Sala de lo Constitucional, y lo designará la Asamblea Legislativa.

La Corte Suprema de Justicia en pleno, o Corte Plena, estará formada por todos los magistrados que la conforman. Para poder deliberar y resolver deberá integrarse por el presidente, o quien haga sus veces, y por lo menos siete magistrados. Para que haya resolución se necesita el número mínimo de ocho votos conformes, y, en caso de empate, el voto del presidente será de calidad⁵².

De conformidad con el artículo 7 de la Ley de la Carrera Judicial, corresponde al Presidente de la Corte Suprema de Justicia tramitar las diligencias para la imposición de sanciones disciplinarias a los magistrados, jueces, empleados y funcionarios del órgano judicial, y dar cuenta de ellas a la Corte, para su decisión final. Cuando se recibe una denuncia, la Sección de Investigación la tramita como se ha indicado arriba y la Corte Plena resuelve sancionar o absolver. Para que exista acuerdo se requiere el voto de ocho magistrados. Las abstenciones son contabilizadas como votos a favor del asunto que ha sido sometido a su conocimiento.

No hay acceso del público a las reuniones de la Corte Plena; por tanto, las decisiones que toma se conocen hasta que son publicadas en acuerdos o transmitidas por su oficina de comunicación. Muchas veces los retrasos en la publicación de las resoluciones se deben a la carga administrativa y judicial que cada uno de los magistrados tiene, pues todos tienen tareas jurisdiccionales. En otras oportunidades se trata de falta de acuerdo entre los magistrados.

Todos los años la Corte Suprema envía su propuesta de presupuesto al Ministerio de Hacienda; éste elabora el proyecto de presupuesto con base en la política presupuestaria aprobada por el Consejo de Ministros, que integra las propuestas de las demás instituciones. El Órgano Ejecutivo negocia con el Presidente de la Corte Suprema y los magistrados designados. Finalmente, el presupuesto es presentado a la Asamblea Legislativa para su aprobación. Aquí, el Presidente de la Corte y los magistrados designados son escuchados y entran en negociaciones nuevamente para la aprobación del presupuesto solicitado. Aunque de acuerdo con la Constitución el presupuesto no debe ser inferior al 6%, en los últimos años, el Órgano Judicial ha tenido que aceptar sólo un poco más del 4%.

51 Cfr., Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

52 Cfr., Ley Orgánica Judicial, artículo 50.

La Corte Suprema tiene un presupuesto de US\$ 31'725.665, para la dirección y administración institucional. De allí se utilizan fondos para la Corte Plena. El presupuesto total para el Órgano Judicial es de US\$ 160'968.735, que teóricamente, es decir, según la ley, debiera representar el 6% del presupuesto general. Sin embargo, realmente tal presupuesto solo alcanza a un poco más del 4%.

La Corte Plena mantiene comunicaciones internas con el Departamento de Investigación Judicial, de superior a inferior y viceversa, dado que la primera es un órgano decisor y el segundo un órgano ejecutor o tramitador. La Corte Plena también debe remitir certificaciones a la Fiscalía, cuando estime que un empleado, juez o magistrado ha cometido un delito.

Dado que la Corte Plena tiene muchísimas actividades asignadas, tanto de carácter administrativo como jurisdiccional, algunos casos no son decididos con la celeridad debida. Habida cuenta que es un órgano de alto nivel, cuyos integrantes son nombrados por la Asamblea Legislativa, se estima que, en algunos casos, las deudas políticas de algunos magistrados podrían influir en las decisiones. Por otro lado, que las acciones de la Corte Plena se reduzcan al control disciplinario y no formen parte de una política nacional de lucha contra la corrupción, limita el alcance y los resultados de su trabajo en favor de la transparencia judicial.

Fiscalía General de la República

En el caso de la Fiscalía General de la República, su participación en el proceso de lucha contra la corrupción judicial se centra en la recepción de denuncias por delitos contemplados en el Código Penal, la investigación de las mismas y la presentación de acciones ante los tribunales. Dos de sus oficinas conocen casos de corrupción: la Unidad de Delitos contra la Administración de Justicia y la Unidad Anticorrupción. La primera interviene ante la presunta comisión de delitos tipificados en los títulos XV y XVI del Código Penal⁵³. Los casos de intervención más relevantes, para efectos de esta investigación, son: prevaricato, incumplimiento de deberes, revelación de hechos o de documentos secretos, peculado, negociaciones ilícitas, cohecho, etc.

La Constitución de 1939 creó el Ministerio Fiscal o Ministerio Público, integrado por la Procuraduría General de la República, el Procurador General Militar, el Fiscal de la Corte Suprema de Justicia y de Cámaras, los fiscales adscritos a los tribunales y otros funcionarios⁵⁴. Los fiscales antes actuaban como parte del Órgano Judicial, pero se decidió darles autonomía.

La Constitución de 1950 determinó que el Ministerio Público estaría integrado por el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y los demás funcionarios que determine la ley. Fue en enero de 1951 que la Fiscalía General comenzó a funcionar. En 1952 se aprobó la Ley Orgánica del Ministerio Público⁵⁵. Actualmente la Fiscalía se rige por la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República⁵⁶.

53 Se trata de los delitos contra la administración de justicia y la administración pública.

54 Cfr., <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1575/17.pdf>.

55 Cfr., <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/0/e7860536e015fa8625650d004c3369?OpenDocument>.

56 Publicada en el Diario Oficial de 25 de mayo de 2006.

Las unidades de este ente se rigen por la misión general que tiene la Fiscalía General de la República -que es garantizar el Estado de derecho mediante el ejercicio de las acciones legales necesarias para la defensa de los intereses de la sociedad y del Estado- pero enfocada de manera especial a lograr esta finalidad mediante la investigación de los delitos que afecten la impartición de justicia, más aun cuando sus sujetos activos sean los operadores judiciales mismos.

De acuerdo con la Constitución Política de la República, la función fiscal es eminentemente investigativa, con el fin de ejercer la acción penal. Se identifican como casos de competencia de esta oficina, no sólo aquellos que tienen una dimensión de beneficio para las autoridades, funcionarios y empleados judiciales, sino cualquier figura delictiva aplicable.

La Fiscalía General no ha tenido un reglamento propio, pero se ha regido por la Ley Orgánica del Ministerio Público. La reciente Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República establece que se dictará un reglamento especial para la Fiscalía, que definirá su estructura. Esta ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 27 de abril de 2006. Hasta entonces se había regido por la Ley Orgánica del Ministerio Público aprobada el 4 de marzo de 1952.

Las áreas que abarca la legislación orgánica son: designación y remoción de autoridades, facultades, competencia y jurisdicción, impedimentos y excusas, responsabilidades y régimen disciplinario, etc. Con respecto a las denuncias, sus requisitos están establecidos en los artículos 229 y siguientes del Código Procesal Penal. La Fiscalía General, una vez se haya identificado al imputado, está obligada a formular requerimiento ante el juez, ya sea pidiendo la instrucción, el sobreseimiento, la aplicación del criterio de oportunidad o la nulidad. Cuando no se haya identificado al responsable del hecho, la Fiscalía deberá proceder al archivo. La víctima puede impugnar la decisión ante el Fiscal General. En caso de que los agentes fiscales incumplan estas atribuciones, pueden ser objeto de sanciones disciplinarias y judiciales. El Fiscal General puede ser sujeto de sanción judicial, si no investiga o si omite ejercer las acciones penales ante los tribunales, previa declaratoria de la Asamblea Legislativa de que hay lugar a la formación de causa. Esto implica que una conformación política favorable al funcionario impide su procesamiento.

La Asamblea Legislativa nombra al Fiscal General, con el voto de una mayoría calificada de los dos tercios de los diputados electos. En la práctica, el nombramiento del Fiscal General depende de un reparto entre los partidos políticos, de acuerdo con la negociación y los demás cargos disponibles para otros partidos políticos. La mayor parte del personal de la institución se ha nombrado discrecionalmente por el Fiscal General. La nueva ley orgánica de la Fiscalía crea la carrera fiscal y los procedimientos de elección, mediante oposición, para agentes fiscales.

Las autoridades de la Fiscalía General están facultadas para dirigir la investigación del delito, lo cual incluye ordenar la práctica de diligencias a la Policía, recabar informes, entrevistar personas, realizar inspecciones, requerir la colaboración de particulares, de empleados y de funcionarios, girar órdenes de detención⁵⁷.

⁵⁷ Cfr., artículos 84, 85, 238, 240 y 241 del Código Procesal Penal, y los artículos 15, 16.83 y 84 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Dentro de las unidades de investigación se encuentra la Unidad de Delitos contra la Administración de Justicia. En el organigrama se menciona la unidad o el departamento de delitos generales, del cual dependerían todas las unidades de investigación⁵⁸.

El Fiscal General es nombrado para un período de tres años⁵⁹. Puede ser removido por las causas establecidas en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Fiscalía, por la Asamblea Legislativa, con el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados electos, en votación nominal y pública. Puede ser removido:

- a) Por incumplimiento de las funciones que le correspondan.
- b) Por sentencia penal condenatoria firme.
- c) Por conducta evidentemente reñida con la moral; y,
- d) Por manifiesta incompetencia en el ejercicio de sus funciones.

Los agentes fiscales pueden ser removidos por infracción grave, de acuerdo con el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Para ello se requiere seguir un procedimiento administrativo, dentro de la propia Fiscalía. La destitución puede ser revisada judicialmente por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia o por la Sala de lo Constitucional, cuando excepcionalmente se haya cometido alguna violación de carácter constitucional.

Cualquier ciudadano está legitimado para la presentación de denuncias, pues se trata de delitos perseguibles de oficio. Se deben seguir los requisitos dados por el Código Procesal Penal⁶⁰.

Aunque existe una Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos⁶¹, de reciente aprobación, la institución encargada de la administración del programa, aún no cuenta con los medios y recursos adecuados para brindar protección efectiva a los denunciados. El único recurso disponible, en la práctica, por ahora, es la protección policial personal, con carácter limitado, para víctimas, testigos y peritos, en los casos más graves.

No existe protección para jueces, ni para funcionarios del sistema judicial, como tampoco para los funcionarios de los organismos de control, como la Fiscalía. Puede ocurrir que en casos especiales los fiscales sean protegidos por agentes de la división de protección de personalidades importantes (PPI) de la Policía Nacional Civil, cuando el Fiscal General lo solicite. El Fiscal General sí tiene asignada escolta y vehículos de seguridad.

Las facultades de investigación que en estos casos tiene un fiscal son las mismas otorgadas por la Constitución y las leyes, en general, para todo tipo de casos. No existe ninguna facultad especial para este tipo de investigación. Los fiscales pueden citar testigos, imputados y peritos, requerir la información que estimen necesaria, practicar inspecciones y diligencias de prueba urgentes, de conformidad con la Ley Orgánica de la Fiscalía y el Código Procesal Penal.

58 Cfr., Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, artículo 20.

59 Cfr., Constitución Política, artículo 192.

60 Cfr., Código Procesal Penal, artículos 229 y ss.

61 Publicada en el Diario Oficial de 25 de mayo de 2006.

Administrativamente, cuando hay lugar a la detención del sujeto investigado, la investigación no puede exceder de 72 horas. Cuando no hay imputado detenido, se carece de plazo determinado⁶².

Los requisitos para la acusación están dictados por el artículo 313 del Código Procesal Penal. Aquellos para presentar una denuncia, en el artículo 230 del Código Procesal Penal. Operan las reglas de prescripción, con un mínimo de tres años y un máximo de diez años, en función de la pena que corresponda al delito.

De conformidad con el Código Procesal Penal, la participación es limitada; pueden participar los ofendidos, quienes pueden nombrar apoderados y querellantes, para lo cual deben demostrar algún perjuicio personal. Excepcionalmente pueden participar, como víctimas, las asociaciones, con todos sus derechos, como nombrar apoderados y querellantes (acusadores), cuando se trata de delitos que afectan intereses colectivos o difusos, y siempre que el objeto de la asociación se vincule directamente con esos intereses.

Las investigaciones de la Fiscalía, en general, y las realizadas por la Unidad de delitos contra la Administración de Justicia y la Unidad Anticorrupción no son de acceso público. Son materia reservada, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 272 del Código Procesal Penal. Los casos llegan a las unidades especiales por reparto de los encargados de recibir denuncias, por decisión de los jefes de las mismas unidades, o por decisión del Fiscal General.

El presupuesto total de la Fiscalía, para el año 2006, fue de US\$ 19'396.605, de los cuales US\$ 14'527.960 se utilizaron para el funcionamiento del Departamento de Delitos Generales. Para el pago de personal de este departamento se asignó la suma de US\$ 12'519.660. Comparativamente, el presupuesto del Órgano Judicial, que es de US\$ 160'968.735, es ocho veces mayor que el de la Fiscalía. Si el presupuesto total para el año 2006 fue de US\$ 3.337'959.885, al Órgano Judicial le correspondió el 4,8% y a la Fiscalía, el 0,58%.

Todos los años la Fiscalía envía su propuesta de presupuesto al Ministerio de Hacienda, y éste analiza las demandas de recursos y elabora el proyecto de presupuesto, con base en la política presupuestaria aprobada por el Consejo de Ministros, y lo integra, de acuerdo con la disponibilidad de recursos. Posteriormente, el presupuesto es presentado a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

En la Fiscalía, los sueldos son más bajos que los del Órgano Judicial y, en general, que los del sector privado, para jefaturas equivalentes. Los agentes fiscales ganan mucho menos que un juez de paz y que un abogado de una empresa grande del sector privado. Los empleados de la Fiscalía tienen menos ingresos que los del Órgano Judicial. Particularmente, en la Unidad de Delitos contra la Administración de Justicia se tienen los siguientes datos sobre montos de ingreso del personal fiscal: fiscal: US\$ 1.068 y jefe: US\$ 1.200.

62 De acuerdo con el artículo 6 de la ley mencionada, la oficina encargada de la administración del Programa de Protección de Víctimas y Testigos es la Unidad Ejecutora del Sector Justicia.

No existen estadísticas desde 1952 sino desde el año 2003. De junio a diciembre de 2003 y de enero a mayo de 2004 se reportaron a la Fiscalía 686 casos contra el sistema de justicia, de un total de 11.778 casos denunciados a la Fiscalía en esos períodos. De junio de 2004 a mayo de 2005 se han denunciado 373 casos, lo cual representa el 0,3% del total de casos denunciados en ese período. Hasta el 19 de septiembre de 2006 se habían recibido 671 casos relacionados con la impartición de justicia. Se estableció que en el 2005, de 128.000 denuncias presentadas a la Fiscalía, sólo se presentaron ante los tribunales 43.000 requerimientos, es decir, aproximadamente una tercera parte.

A juzgar por los pocos casos presentados ante los tribunales y por el número de casos que no han sido llevados a los tribunales, es evidente que la Fiscalía tiene un grave problema de gestión administrativa, que entorpece la actividad de todo el sistema de justicia. El número normal de expedientes llevados por un miembro de la Fiscalía es, en promedio, 300. Esto da cuenta de las dificultades que existen para dedicarse, con responsabilidad, a todos los casos, pues dado el volumen, o se discriminan algunos casos o se atienden todos, pero con deficiencias. No se pudieron obtener datos de la cantidad de casos que llevan los miembros de las unidades Anticorrupción y de Delitos contra la Administración de Justicia, pero se estima que, por el número de delitos relacionados con corrupción y con el sistema de justicia, deben estar por debajo de la media del resto de fiscales de otras unidades.

La mayoría de estos casos llegan a conocimiento de la Fiscalía por denuncia de los afectados o por información procedente de los funcionarios de la Corte Suprema de Justicia. No se pudo constatar la existencia de mecanismos o de prácticas que indicaran que las oficinas de la Fiscalía busquen los casos, por iniciativa propia, excepto cuando alguna oficina de la Fiscalía ha tenido algún enfrentamiento con jueces por otros casos, o cuando se trata de noticias relevantes publicadas en los medios de comunicación. A partir de dichas noticias se han iniciado algunos casos. Por ejemplo, el Fiscal General apareció en los medios de comunicación anunciando que investigaría a los jueces que habían dictado resoluciones dejando en libertad a determinados acusados, en cuya sanción estaba interesada la Fiscalía.

Como se advierte en las estadísticas, el número de casos de corrupción judicial es muy pequeño en comparación con el universo de delitos. El secretismo con que operan la Unidad de Delitos contra la Administración de Justicia y la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía impidió conocer, en forma directa, como se manejan los expedientes. Sin embargo, a juzgar por los casos que se encuentran en los tribunales, se advierte que existen dificultades de investigación y prueba. Por ejemplo, en casos contra jueces por títulos falsos no se logró comprobar la falsedad. En otros, el delito había prescrito. En casos en que se acusaba a jueces por determinados delitos, se les sobreesó o se dejaron libres de cargos, porque la Fiscalía los acusó por delitos que no les eran aplicables o porque no se aportó la prueba adecuada o suficiente. Actualmente se tramita un antejuicio contra un magistrado de Cámara, ante la Asamblea Legislativa. Sin embargo, el caso se encuentra estancado por falta de peticiones oportunas, por tardanza de la Asamblea en los trámites; la investigación ya tiene mucho tiempo, sin que se hayan practicado diligencias. El funcionario cuestionado sigue en el desempeño de su cargo, en una situación de inseguridad e inestabilidad dañina no sólo para sus derechos sino para el ejercicio del cargo.

Por lo anterior, se estima que la cifra negra de delitos de corrupción judicial puede ser alta y que debido a la falta de confianza o a limitaciones de conocimiento y de capacidad de investigación, los casos no llegan a la Fiscalía ni a los tribunales.

En el año 2006 se publicó en las noticias que la Corte Suprema de Justicia envió a la Fiscalía General los expedientes de diez jueces que habían sido denunciados por la Fiscalía y la Policía, por cometer, supuestamente, irregularidades para iniciar investigaciones formales⁶³. La causa de las denuncias fue haber dictado fallos favorables a los acusados, a pesar de las evidencias presentadas; en otros casos, fue por haber recibido dádivas. Aunque la Fiscalía prometió documentar los casos con pruebas para continuar con el proceso penal contra los jueces, hasta la fecha no ha habido avances significativos en los casos y no han sido presentados antejuicios ante la Corte ni requerimientos en los tribunales.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es un órgano de control de carácter independiente, al igual que otros órganos del Estado, como la Fiscalía y los órganos principales: legislativo, ejecutivo y judicial.

Esta institución nació como consecuencia de los Acuerdos de Paz. Se reformaron los artículos 191, 192 y 194 de la Constitución y se creó la figura del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos⁶⁴, que tendría por misión promover los derechos humanos y velar por que sean respetados.

En marzo de 1992 entró en vigencia la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que regula la organización, atribuciones y funcionamiento de dicha institución. El artículo 11 de la ley establece como atribuciones del Procurador, entre otras: investigar, de oficio o por denuncia que hubiere recibido, casos de violaciones de los derechos humanos; practicar inspecciones, donde lo estime necesario, en orden a asegurar el respeto de los derechos humanos; supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas; promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden a prevenir violaciones de los derechos humanos; formular conclusiones y recomendaciones pública o privadamente; elaborar y publicar informes; velar por el estricto cumplimiento de los procedimientos y plazos legales, en los distintos recursos que hubiere promovido o en las acciones judiciales en que se interesare; velar por el respeto de las garantías del debido proceso y evitar la incomunicación de los detenidos; llevar un registro centralizado de personas privadas de su libertad y de centros autorizados de detención; emitir resoluciones de censura pública contra los responsables materiales o intelectuales de violaciones de los derechos humanos; procurar la conciliación entre las personas cuyos derechos han sido vulnerados y las autoridades o funcionarios señalados como presuntos responsables, cuando la naturaleza del caso lo permita; elaborar el proyecto de presupuesto anual y remitirlo a la instancia correspondiente.

63 Cfr., <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/09/22/nacional/nac21.asp>.

64 Decreto Legislativo No 64, de 31 de octubre de 1991, publicado en el Diario Oficial No 217, Tomo No 313, de 20 de noviembre de 1991.

La lucha contra la corrupción puede ser parte de los objetivos de la Procuraduría, porque la corrupción afecta derechos fundamentales. Por ejemplo, cuando un juez afectado por intereses propios o de otros, pierde independencia y toma la decisión de restringir el derecho a la libertad de una persona, sin que existan fundamentos legales.

Toda persona puede interponer denuncias sobre presuntas violaciones de los derechos humanos. Las denuncias se presentan en la Secretaría General de la Procuraduría o en las oficinas de las delegaciones departamentales o locales. También pueden ser recibidas por funcionarios delegados del Procurador o por otro personal designado para tal fin. En el organigrama de la Procuraduría se ha creado la Dirección Operativa de Tutela, dependiente directamente del Procurador, la cual es responsable de otras oficinas encargadas de la denuncia, procedimiento, resolución, seguimiento y verificación. La denuncia puede ser presentada por escrito, en forma verbal, o usando cualquier sistema de comunicación, y debe contener como requisitos formales mínimos de admisibilidad: el nombre y demás datos generales del denunciante; una relación de los hechos, en la que se señale, en lo posible, la forma, fecha y lugar de la violación denunciada; el nombre de la víctima; los presuntos autores o partícipes del hecho, los testigos o personas que pudieran aportar datos respecto de las circunstancias de su realización; y cualquier otro elemento o indicio que pueda contribuir al esclarecimiento del hecho denunciado.

El Procurador no conoce de la denuncia cuando fuere anónima; se advierta mala fe, inexistencia o inverosimilitud del hecho denunciado; contiene fundamento sutil o trivial; la investigación de los hechos o acciones no sea de su competencia. En estos casos, si fuere procedente, se remite la denuncia a la autoridad competente; fuere esencialmente la misma examinada anteriormente y no contenga hechos, datos, elementos o indicios nuevos; se advierta, de su contenido, que es motivada por intereses políticos y al margen de consideraciones de índole humanitaria⁶⁵.

Admitida la denuncia, el Procurador promueve la investigación del caso y solicita, inmediatamente, al funcionario, institución, autoridad o persona señalada como presunto responsable o a su superior jerárquico, que rinda un informe sobre el hecho y las medidas adoptadas respecto del mismo. El informe deberá ser presentado por el obligado de manera inmediata o dentro del plazo que determine el Procurador, el cual no excederá de setenta y dos horas. Este informe se requiere en cumplimiento del derecho de audiencia que tiene el funcionario denunciado. Si el informe no se rindiere dentro del plazo establecido, se presumirán ciertas las afirmaciones del denunciante, salvo prueba en contrario, sólo para los efectos de proseguir la investigación, sin perjuicio de la responsabilidad legal en que incurra el infractor. El Procurador podrá solicitar la ampliación de los informes, para lo cual fijará el plazo que estime conveniente.

Dentro del término de ocho días, contados a partir de la fecha en que se haya presentado la denuncia, el Procurador dictará una resolución, sobre la base de la información o indicios recabados y se pronunciará en cualquiera de las formas siguientes: archivar el expediente, si no existen elementos suficientes, al menos, para presumir violaciones de derechos humanos, sin

65 Cfr., Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, artículo 26.

perjuicio de informar del hecho a las autoridades correspondientes y solicitar su intervención, si procede. Si posteriormente hubiese nuevos elementos sobre el caso, se podrá reabrir el expediente; promover las acciones que estime convenientes, cuando existan razones suficientes para presumir la violación de los derechos humanos, y señalar un plazo no mayor de treinta días para concluir la investigación.

Comprobada la violación de los derechos humanos, la Procuraduría preparará un informe, en el que se expondrán los hechos, sus conclusiones y, además, promoverá el cese inmediato de la violación y la restitución de los derechos violados, si fuese posible, e interpondrá los recursos judiciales y administrativos pertinentes. Si lo considera conveniente, hará las recomendaciones pertinentes para cambiar las prácticas o reformar las políticas, leyes, reglamentos o disposiciones normativas que hayan propiciado la violación. Podrá solicitar la aplicación del debido procedimiento legal respectivo contra el responsable, inclusive su destitución o la imposición de cualquier otra sanción prevista en otras leyes y reglamentos. Recomendará la indemnización de la víctima y si ésta hubiese muerto, a sus familiares; y adoptará cualquier otra medida que considere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones y la garantía de los derechos humanos en general. La resolución será comunicada inmediatamente al denunciante, al responsable o al funcionario, autoridad o dependencia administrativa correspondiente, así como a los demás interesados en el caso.

Cuando en la resolución se hicieren recomendaciones que deban ser cumplidas por la persona, autoridad o entidad responsable, si en el plazo razonable señalado por el Procurador no se toman las medidas o no se informare de las razones para no adoptarlas, el Procurador emitirá censura pública, sin perjuicio de hacer del conocimiento de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del caso y las recomendaciones sugeridas.

El Procurador podrá publicar la resolución, si lo estimare conveniente, o emitir resoluciones de censura pública, en casos graves, de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, por falta de colaboración u obstaculización de sus actuaciones, o por incumplimiento de sus recomendaciones, y en las demás situaciones que determine.

En la investigación de presuntas violaciones de los derechos humanos, el Procurador o sus delegados podrán entrevistar, libre y privadamente, testigos, víctimas y presuntos responsables, realizar inspecciones o visitar libremente cualquier lugar público sin previo aviso, exigir la entrega o exhibición de toda clase de documentos o evidencias y practicar las diligencias necesarias para su esclarecimiento. En el caso de lugares privados, lo hará con autorización judicial, la cual le será extendida por cualquier juez de primera instancia con jurisdicción en lo penal, con la sola presentación de la solicitud escrita por el Procurador o alguno de sus delegados. La autorización correspondiente será extendida por el juez, en cualquier día y hora, aunque no fuere de audiencia. Toda persona que sea citada por el Procurador deberá comparecer personalmente y podrá hacerse acompañar de abogado, quien no tendrá más que esta función, es decir, que solo acompaña al presunto responsable pero no tiene autorización para participar en las diligencias. Si la persona fuese citada por segunda vez y no compareciere, será obligada por apremio, salvo en los casos de fuerza mayor. La Procuraduría tendrá la obligación de informar al

denunciante, a la víctima y a los testigos del derecho a que su identidad se mantenga en reserva de confidencialidad, si así lo solicitaren⁶⁶.

El Procurador establecerá comunicaciones y realizará consultas con cualquier persona, organización, autoridad civil, militar o de seguridad pública, funcionario público, a fin de aclarar los hechos denunciados. Al recibir la denuncia, al tener conocimiento de los hechos, o en cualquier estado del procedimiento, para evitar que se consumen daños irreparables a la persona, el Procurador podrá adoptar las medidas cautelares que estime necesarias y eficaces. La adopción de tales medidas no prejuzgará la materia de la resolución final⁶⁷.

En el ejercicio de sus funciones, el Procurador podrá recurrir a la Fiscalía General de la República, a los tribunales, a la Procuraduría General de la República y a cualquier otra dependencia del Estado, a efecto de que inicien, de conformidad con la ley, las diligencias o procedimientos encaminados a investigar y resolver situaciones de la competencia de esas instituciones, especialmente cuando se trate de violaciones de los derechos humanos constitutivas de hecho punible, lo cual no obstará para que continúe el trámite pertinente ante la Procuraduría. Estas instituciones estarán obligadas a informar al Procurador, en el plazo prudencial, sobre el desarrollo y los resultados de su gestión.

Cuando el mismo hecho violatorio de los derechos humanos esté siendo investigado por otra autoridad o funcionario del Estado, el Procurador tendrá acceso a toda la información pertinente. Asimismo, podrá aportar a las autoridades competentes los elementos provenientes de su propia investigación. El mismo procedimiento que se ha mencionado se aplicará cuando el Procurador actúe de oficio y no sobre la base de una denuncia recibida.

Los procedimientos que se sigan ante la Procuraduría serán gratuitos, de oficio, breves y sencillos; estarán sujetos únicamente a las formalidades esenciales que requieran los expedientes respectivos. Las actuaciones se efectuarán de acuerdo con los principios de discrecionalidad, intermediación y celeridad. Se procurará el trato directo con los denunciantes, víctimas, testigos, autoridades y presuntos responsables, a fin de evitar comunicaciones escritas que puedan retrasar la tramitación.

Toda persona que impidiere, coartare u obstaculizare en cualquier forma, no enviare los informes que el Procurador le solicite, negare su acceso a expedientes, lugares, documentos e investigaciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, incurrirá en las responsabilidades penales o administrativas correspondientes.

En cualquiera de los casos precitados el Procurador dará aviso inmediatamente al Fiscal General de la República de los hechos respectivos, para que ejerza la acción penal pertinente y, en su caso, a la autoridad administrativa competente. Para el cumplimiento de las atribuciones del Procurador todos los días y horas son hábiles.

Las decisiones tomadas por el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos pueden

⁶⁶ Cfr., *Ibidem*, artículo 34.

⁶⁷ Cfr., *Ibidem*, artículo 35.

ser llevadas al ámbito judicial. Tratándose de decisiones administrativas, su conocimiento corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo. También puede conocer la Sala de lo Constitucional, si existe una violación constitucional. Los ciudadanos, en general, no tienen acceso a las investigaciones de la Procuraduría, por el principio de discrecionalidad, pero los ciudadanos y las organizaciones de apoyo tienen acceso a los procedimientos.

No existen protecciones para jueces, funcionarios del sistema judicial y tampoco para los organismos de control, como la Procuraduría. Puede ocurrir que, en casos especiales, empleados o funcionarios sean protegidos por agentes de la división de protección de personalidades importantes de la Policía Nacional Civil, cuando el Procurador lo solicite. El Procurador sí tiene asignada escolta.

Todos los años la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos envía su propuesta de presupuesto al Ministerio de Hacienda; éste elabora el proyecto de presupuesto y lo integra con las demás propuestas de las instituciones, de acuerdo con la disponibilidad de fondos y la política presupuestaria autorizada por el Consejo de Ministros.

La Procuraduría tiene un presupuesto total de US\$ 4'175.915. Los sueldos son los más bajos de las instituciones de control, incluso para personal de alto rango. El Procurador tiene un salario que es equivalente al de un asesor de la Corte o al del jefe de un departamento.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos tiene un presupuesto limitado que le impide desarrollar adecuadamente sus funciones. El personal y los recursos disponibles, tomando en cuenta las atribuciones que tiene, no se corresponden entre sí.

Por otro lado, existe poco interés en promover el combate a la corrupción como una de las líneas de acción de la Procuraduría. No hay interés en vincular la corrupción con las violaciones de derechos fundamentales, sino más bien en mantenerse al margen de una política de combate a la corrupción, y considerar las violaciones de los derechos humanos cometidas por funcionarios públicos, como algo desconectado de la falta de transparencia. Es cierto que cuando ocurren conductas de ese tipo que constituyen delito, se certifica a las instituciones responsables de la persecución penal; pero eso no basta, sobre todo si se tienen posibilidades para desarrollar otro tipo de políticas preventivas, de control y sancionadoras.

La Procuraduría no ha presentado informes temáticos de corrupción judicial, como sucede en algunos países que están ensayando nuevos causes en la actividad de defensa de los derechos humanos; su intervención en casos de este tipo se da en el contexto de la protección de los derechos humanos, especialmente de los procesados por la justicia. El interés primordial de los expedientes abiertos está orientado a establecer violaciones de derechos fundamentales cometidas por los funcionarios judiciales. La mayoría de casos se refieren a tardanza judicial.

Tampoco se ha asumido un papel público fuerte que someta a evaluación la labor jurisdiccional. Es un reto pendiente que la Procuraduría de Derechos Humanos tendría que asumir, con imaginación y creatividad, aunque deba enfrentar los consabidos problemas de falta de recursos.

Las denuncias presentadas por los particulares sobre el comportamiento de los jueces o empleados judiciales, muy pocas veces están orientadas a demostrar o a vincular las decisiones o comportamientos judiciales con actos de corrupción. No hay estadísticas que nos permitan evaluar, de manera general, el número de expedientes en que la corrupción aparece relacionada en las quejas o decisiones de la Procuraduría.

De acuerdo con lo manifestado por un funcionario de la Procuraduría, los casos relacionados con corrupción son certificados a la Fiscalía General de la República y a la Corte Suprema de Justicia, para que siga la investigación correspondiente. La Procuraduría no tiene capacidad para investigar este tipo de casos. Cuando los políticos la llaman “La Cenicienta”, es porque la Procuraduría no tiene la capacidad administrativa ni los recursos materiales para hacer frente a nuevos retos, aunque tenga la voluntad de desarrollar y ampliar sus planes de protección de la población. Tiene que plantearse prioridades y redoblar esfuerzos para cumplir sus papeles básicos.

En realidad, en la actualidad, y en las actuales circunstancias, la Procuraduría no tiene como prioridad la administración pública; no es tomada en cuenta u oída cuando se trata de hacer reformas a la justicia, por lo que debe ser creativa en la búsqueda de modalidades y herramientas de lucha contra la corrupción, que constituye un flagelo que afecta la vigencia de los derechos humanos en cualquier país.

Consejo Nacional de la Judicatura

En las negociaciones de los Acuerdos de Paz se convino redefinir la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura, para que esté integrado de una manera que asegure su independencia de los órganos del Estado y de los partidos políticos, así como la integración al mismo, no sólo de jueces, sino también de los sectores de la sociedad que no están directamente conectados con la impartición de justicia.

El Consejo Nacional de la Judicatura nace con la Constitución de 1983. Estaba regulado por el artículo 187, que fue reformado el 20 de noviembre de 1991. Dicho artículo determina que el Consejo Nacional de la Judicatura es una institución independiente, de naturaleza pública, encargada de proponer candidatos para magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de Cámara de Segunda Instancia, para jueces de segunda instancia y jueces de paz, y de organizar la Escuela de Capacitación Judicial, cuyo objeto es asegurar el mejoramiento de la formación profesional de los jueces y demás funcionarios judiciales.

La primera ley que regula la organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Judicatura fue emitida en 1989 y tuvo vigencia únicamente por dos años, ya que no reunía las características que previó el constituyente, que creó al Consejo como una institución auxiliar o una dependencia de la Corte Suprema de Justicia, que es la máxima autoridad dentro del Órgano Judicial. Esa primera ley limitó la importancia del CNJ, en ese momento histórico, a la atribución de velar por el buen funcionamiento de la Carrera Judicial. Dicha ley fue prácticamente sustituida en 1993, cuando entró en vigencia la segunda ley: el Decreto Legislativo No. 414 del 11 de diciembre de 1992, publicado en el Diario Oficial No 8 Tomo 318 del 13 de enero de 1993, en cumplimiento

de los Acuerdos de Paz suscritos el día 20 de noviembre de 1991. En esta segunda ley se definió la estructura del Consejo, en el sentido que esté conformado no sólo por jueces sino también por los sectores de la sociedad que no estén directamente relacionados con la impartición de justicia, de manera que se asegure su independencia de los órganos del Estado y de los partidos políticos. También se le otorgaron más atribuciones, como la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial.

Ninguno de los concejales accedió a dar información ni autorizó a ningún funcionario a hacerlo, invocando la declaratoria de reserva de toda la actividad que realiza el Consejo, según el artículo 83 de la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.

El Consejo Nacional de la Judicatura recibe denuncias sobre comportamientos irregulares de juzgadores y de personal de apoyo del Poder Judicial, y realiza evaluaciones anuales para recomendar a la Corte Suprema sanciones contra los infractores y para determinar los jueces a quienes presentará en las ternas que envíe a la Corte Suprema, para que sean ascendidos.

El Consejo sólo recibe denuncias, investiga y pasa a la Corte Suprema de Justicia certificaciones sobre anomalías, las cuales pueden ser tomadas en cuenta o no, para seguir sus propias investigaciones, como las que recibiría de un particular. No tiene funciones preventivas.

El Consejo está regulado por la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura y por el Reglamento de esta ley. Las autoridades del Consejo son elegidas por mayoría calificada de los diputados electos de la Asamblea Legislativa, por un período de tres años. No obstante, hace un año se amplió el plazo para la elección de los concejales, hasta cinco años, sin ninguna justificación. Esto ocurrió después que los concejales presentaran las ternas para magistrados en las que aparecieron nombres de personas que no llenaban los mejores requisitos. Actualmente, el CNJ está bajo control del partido de gobierno, debido a que su integración ocurrió en momentos en que el principal partido de oposición se había escindido. El mismo partido controla el Ejecutivo, la mayoría de diputados de la Asamblea, la Fiscalía, la Policía y la mayoría de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La máxima autoridad del Consejo es el pleno del Consejo y le sigue en jerarquía el Presidente. El Consejo cuenta con dos áreas generales: una asesora y otra operativa. La asesora está integrada por la Unidad Técnica Jurídica, la Unidad Técnica de Planificación y Desarrollo, la Unidad de Auditoría Interna y la Unidad de Comunicaciones y Relaciones Públicas. El área operativa está formada por la Secretaría Ejecutiva, la Gerencia General, la Unidad Financiera Institucional, la Unidad Técnica de Evaluación, la Unidad Técnica de Selección, la Escuela de Capacitación Judicial, la Unidad Administrativa y la Unidad de Informática.

Las unidades del área operativa son de tres tipos: 1) Las que supervisan y hacen cumplir los acuerdos del Pleno y transmiten las directrices de la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva y la Gerencia General, 2) las que realizan las actividades sustantivas: la Unidad Técnica de Evaluación, la Unidad Técnica de Selección y la Escuela de Capacitación Judicial, y 3) las que realizan el apoyo administrativo para cumplir los objetivos institucionales: la Unidad Financiera

Institucional, la Unidad Administrativa y la Unidad de Informática.

Las denuncias deben ser presentadas al Consejo por medio de correspondencia, que pasa a la Unidad Técnica Evaluadora, para que investigue. Después, esta unidad debe rendir un informe al pleno y éste, si el caso lo amerita, certifica lo conducente a la Corte Suprema de Justicia, para que ésta investigue y sancione, según su consideración.

No hay protección para los denunciantes, para los testigos, ni para los funcionarios del organismo de control encargados de la evaluación. De acuerdo con la ley, el Consejo puede pedir toda la información que estime conveniente y tiene facultades de investigación. No hay plazos expresamente señalados.

La defensa debe aportar evidencias, con sus propios medios; aunque no está regulada expresamente, por razones constitucionales se les da a los evaluados o investigados la oportunidad para defenderse y presentar pruebas a su favor. No está regulado el acceso de los afectados al expediente o a las evaluaciones de los jueces.

No hay debate. Tampoco audiencias con las partes, declaraciones testimoniales, ni momento específico para la presentación de pruebas. Las partes pueden aportar pruebas en cualquier momento. Se puede interponer un recurso de revisión ante el Consejo, lo cual detiene el procedimiento. También se puede acudir al control jurisdiccional ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. La violación de normas constitucionales puede justificar llevar el proceso a la Sala de lo Constitucional. No pueden participar en el proceso ciudadanos particulares u organizaciones ciudadanas.

Los ciudadanos no tienen acceso a las resoluciones del Consejo, pues existe la reserva del artículo 83 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura. De manera limitada, el Consejo produce informes periódicos de su actividad, que se encuentran en su sitio de internet, pero no sobre las denuncias y su solución. En los medios de comunicación existe información limitada sobre las evaluaciones anuales que se hacen a los jueces. Esta información está referida al número de evaluados, al número de jueces que han infringido las normas, y a aquellos a quienes se recomienda promover, por su buena gestión. Los análisis del trabajo de los jueces son fundamentalmente de gestión administrativa y no de calidad en la impartición de justicia.

Como función preventiva, el Consejo realiza evaluaciones permanentes, al menos una cada año. No hay acceso ciudadano a la información que resulta de las actividades preventivas.

No existe protección permanente para los funcionarios de este organismo. Puede ocurrir que, en casos especiales, los empleados o funcionarios del CNJ sean protegidos por agentes de la división de protección de personalidades importantes de la Policía Nacional Civil, cuando el Presidente del CNJ lo solicite.

Todos los años el Consejo Nacional de la Judicatura envía su propuesta de presupuesto al Ministerio de Hacienda; éste elabora el proyecto de presupuesto y lo integra a las demás propuestas de las

instituciones, de acuerdo con la disponibilidad de fondos y la política presupuestaria autorizada por el Consejo de Ministros.

El CNJ tiene un presupuesto de \$3'908.610, que representa aproximadamente un 0,12% del presupuesto general de la nación. En cuanto al presupuesto, el Consejo presenta su aspiración al Ministerio de Hacienda. Éste hace los cambios que estima necesarios o lo mantiene. El ministerio lo presenta al Consejo de Ministros y ésta hace las observaciones pertinentes para ser cambiado o lo aprueba. Después, es presentado por el Presidente de la República a la Asamblea Legislativa, y esta última decide.

Los miembros del CNJ tienen sueldos equivalentes a los del Órgano Judicial. Aunque tiene un presupuesto menor que el de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, tiene menos atribuciones y los salarios del personal son superiores.

Todos los años el Consejo realiza dos evaluaciones del trabajo de todos los jueces de la República. En la última evaluación de jueces resultó que de 652 jueces en 539 tribunales del país, 12 salieron bien evaluados y 609 se consideraron satisfactorios. La evaluación recomienda que la Corte Suprema de Justicia les abra un expediente disciplinario a 27, cuya responsabilidad es grave, por cometer infracciones de la Ley de la Carrera Judicial y otras leyes, en el desempeño de sus funciones, antes de 2005.

La Corte Suprema podría imponer sanciones que irían desde la amonestación verbal y la suspensión hasta la remoción de sus cargos. Esto dependerá del tipo de falta que se haya detectado en el CNJ y comprobado por el máximo tribunal.

Entre los juzgadores a quienes se les detectaron irregularidades en sus labores están 18 jueces de paz, cuatro de lo civil, uno de lo mercantil, dos de primera instancia y dos de vigilancia penitenciaria.

Entre las faltas cometidas por los funcionarios judiciales están, desde mantener una elevada mora judicial, hasta incumplir los plazos procesales.

El procedimiento de evaluación lo ha diseñado el Consejo de la siguiente forma⁶⁸:

Preparatoria y autorización

- a) Se revisan los formularios de análisis de expedientes, boletas de encuestas y demás herramientas necesarias para llevar a cabo el proceso de evaluación;
- b) Se programan las visitas a los tribunales por zonas geográficas y se remiten al Pleno del CNJ para su análisis y posterior aprobación;
- c) El Pleno del CNJ emite un acuerdo autorizando el proceso de evaluación, el período de visitas y la muestra a evaluar;
- d) Se preparan los expedientes con sus respectivos formularios y cuadros de análisis para la

68 Cfr., <http://www.cnj.gob.sv/Evaluación.htm>.

- visita de los 549 Tribunales de la República de El Salvador⁶⁹;
- e) Se notifica a cada uno de los funcionarios(as) a evaluar, la fecha en que recibirá la visita del grupo de evaluadores(as) designados.

Visitas de campo, recopilación de datos y análisis de expedientes

- a) Se visitan los 549 tribunales de la República de acuerdo con la programación distribuida por cada zona geográfica del país (zona central, zona paracentral, zona oriental y zona occidental).
- b) Durante la visita se verifica el trabajo realizado por cada funcionario evaluado en los rubros de administración del tribunal y de administración de justicia.
- c) De los hallazgos preliminarmente encontrados se anexará la información correspondiente, que se le hace saber al funcionario mediante el acta de visita, firmada por el funcionario(a) el evaluado(a), su secretario(a) de actuaciones y por el grupo de evaluadores a cargo de la visita.

El funcionario podrá, en ese momento, justificar o explicar los hallazgos, o por escrito, en un tiempo prudencial, dirigido al Jefe de la Unidad Técnica de Evaluación.

Elaboración de informes

- a) Se elabora, con la información obtenida, un Dictamen Técnico Jurídico que contiene los hallazgos encontrados durante la visita y un Reporte Técnico que contiene el porcentaje preliminar obtenido por el funcionario evaluado de acuerdo con los 11 criterios de evaluación.
- b) Se procede a efectuar el procedimiento final de controles de calidad de la información obtenida, en los expedientes de evaluación, dictámenes de evaluación y reportes técnicos.

Notificación y resolución de recursos

- a) Los dictámenes de evaluación que contengan hallazgos son notificados al funcionario para que justifique o recurra ante el Pleno del CNJ, según estime conveniente.
- b) De las justificaciones o recursos interpuestos conocerá al pleno del CNJ.
- c) Resueltos los recursos, el Pleno efectúa la evaluación de los resultados de cada uno de los funcionarios evaluados correspondiente a los 549 tribunales visitados.

Resultados finales

- a) Se aprueba por el Pleno los resultados, consideraciones y conclusiones del proceso evaluativo.
- b) Se remite un informe final de los resultados de la Evaluación a la Corte Suprema de Justicia para los efectos legales consiguientes.

⁶⁹ El número de jueces titulares es mayor, debido a que existen tribunales formados por más de un juez.

Adicional a este proceso evaluador anual, también se hacen evaluaciones particulares de tribunales o casos, a partir de denuncias recibidas en el Consejo.

Las conductas investigadas por el Consejo Nacional de la Judicatura, cuando constituyen faltas establecidas en la carrera judicial las certifican a la Corte Suprema de Justicia y, si constituyen delito, certifica lo pertinente a la Fiscalía General de la República. No puede imponer sanciones, pero pueden negarse a proponer un juez para un cargo, por haber resultado mal evaluado.

Los jueces y sus asociaciones han criticado permanentemente los procesos de evaluación, debido a la falta de capacidad de quienes las practican y a los términos de medición del rendimiento, pues no se considera la calidad de las resoluciones, la complejidad de determinados casos, las condiciones o recursos del tribunal ni las condiciones de transparencia del tribunal. Las evaluaciones se reducen a establecer el cumplimiento de plazos en los expedientes y el número de resoluciones. El actual Consejo, si bien hizo cambios en el manual de evaluaciones, en cuanto a los derechos concedidos a los jueces para su defensa y en tomar en cuenta el número de causas y asuntos a atender por cada tribunal, no dejó de suscitar reacciones, por los resultados poco confiables en materia de evaluación, en algunos casos. Abogados consultados sostienen que la afinidad político-partidaria o las necesidades políticas inciden en muchas decisiones de esta evaluación, y que, de todas maneras, la calidad de la justicia no constituye el objetivo primordial de las evaluaciones.

Otra de las críticas que se hace al actual Consejo es que responde al reparto partidario que se ha hecho de la institución y esto impacta en el tipo de propuestas y de comportamientos. Por ejemplo, en la propuesta de candidatos a magistrados de la Corte Suprema, que hizo esta institución, rechazó abogados de mucha trayectoria, capacidad e independencia, para proponer a personas ligadas a los partidos políticos, que con mucha evidencia no llenaban los requisitos de capacidad e idoneidad necesarias para tales cargos. Igualmente, cuando se han hecho propuestas de jueces, el Consejo no propuso a quienes habían participado en un Programa de Formación Inicial de Jueces (PFI), con apoyo de oficinas de cooperación internacional, pues prefirió incluir en la lista de candidatos a otros abogados sin experiencia o capacidad, que daba la impresión que eran más cercanos a ciertos funcionarios públicos.

RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

Recién firmados los Acuerdos de Paz existía un ambiente de mucha esperanza y confianza en las transformaciones del sistema de justicia en El Salvador. No obstante, las presiones e intereses de los partidos políticos, los grupos de poder y la debilidad de las organizaciones civiles, hacen aparecer como incierta la situación futura. La justicia en El Salvador conserva aún ciertas manifestaciones de independencia, pero que quedan absorbidas por el sistema y las realidades políticas.

Si bien existen muchos jueces y magistrados que actúan con objetividad y transparencia, existen muchos operadores que forman parte del personal de los tribunales sin tener las capacidades

y condiciones para desempeñarse con transparencia. Algunos de ellos entraron al sistema sin competir por la plaza, por diferentes motivaciones. Se ha roto, en infinidad de ocasiones, con los procesos de selección, presentación de ternas y nombramiento de jueces y magistrados. Un programa de formación inicial de jueces en el Consejo Nacional de la Judicatura está casi abortado, en virtud de que las personas que terminaron al programa no han sido tomadas en cuenta para nuevas plazas. Por este motivo, una oficina de cooperación internacional retiró su ayuda económica al programa.

La situación de criminalidad ha provocado que las instituciones que luchan en los primeros niveles de represión, como la Policía y Fiscalía, en su defensa ante las quejas ciudadanas, acusan a los jueces, especialmente respetuosos de las garantías constitucionales, como los responsables del alza de la delincuencia. Esto ha minado la confianza de la población en los jueces, incluso en aquellos que pueden considerarse probos, capaces e independientes.

El sistema de justicia aparece atrapado y petrificado en el tiempo, sin dar muestras de avances estructurales y trascendentales. Un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁷⁰ señala que un sólo partido controla la mayoría de las instituciones de la justicia, lo que nos explica lo difícil que se plantea para una institución poder escapar de tal situación.

Los medios de comunicación han mostrado sus capacidades investigativas en determinados casos. Una de sus limitaciones es que carecen de la formación jurídica para comprender ciertas realidades y de las herramientas necesarias para potenciar o mejorar sus reportajes. Asimismo, existen muchos medios que tienen reticencias para poner en entredicho ciertas instituciones. Esto mejoraría con la designación de defensores del lector, dentro de los propios medios, o como un programa de las organizaciones civiles que vigilen los medios y publiquen sus observaciones y conclusiones. Al menos se dejaría en evidencia a aquellos medios que hayan ocultado o manipulado información sobre corrupción del sistema judicial e invitaría a los mismos medios a actuar con mayor responsabilidad, para no ser señalado.

Las organizaciones civiles han despertado bastante tarde en la lucha contra la corrupción; aunque ahora ha crecido el número de organizaciones que trabaja en proyectos de transparencia judicial, todavía son pocas, y su trabajo no ha logrado corregir las deficiencias de conocimiento e interés de los ciudadanos por la transparencia. Antes, la mera denuncia era la práctica más común; hoy hay trabajo propositivo, pero que no trasciende. Hay que reconocer que muchas han sabido aprovechar los espacios que brindan los medios. Sin embargo, se requiere que las organizaciones civiles den pasos más seguros y superiores, como la denuncia ante las instituciones fundamentada en evidencias, el acompañamiento a los ciudadanos, la toma de acciones concretas aprovechando los medios que proporcionan las instituciones públicas y la construcción de redes más amplias.

En El Salvador, las modalidades más básicas de corrupción judicial son las de aceptar beneficios a cambio de realizar actos propios o contrarios a las atribuciones que corresponden al empleado o funcionario, o realizar actos de intermediación, especialmente de parte de empleados. Aunque

70 Cfr., *Informe de Desarrollo Humano Centroamérica y Panamá*: <http://www.estadonacion.or.cr/InfoRegion/informe1/indice.html>.

existen denuncias, las instituciones de control han estimado que en gran parte de ellas ha fallado la comprobación. Los casos de mal manejo de fondos o de los recursos del tribunal han sido poco denunciados, pero han sido los que más éxito han tenido a la hora de ser sancionados. La cifra negra de casos de corrupción judicial se ve revelada en las investigaciones que se han realizado con litigantes u operadores del sistema que conocen las tramas y formas de operar en los tribunales. Sin embargo, no hay esfuerzos definidos por las instituciones para utilizar las herramientas de investigación y los poderes que les da la ley para desenmascarar a los responsables.

La situación de corrupción se ve favorecida por la situación política y por la presencia de sectores interesados en la polarización y en la falta de entendimiento. El reparto de instituciones entre aliados políticos, para controlar el poder, con la justificación del peligro de una oposición anti sistema, permite que los controles institucionales no funcionen con normalidad. Además, la falta de esperanza en el futuro o rumbo del país, como han señalado algunas encuestas⁷¹, aumenta la práctica de conductas corruptas, en las que incluso los líderes dan muestras poco ejemplares e inspiradoras de transparencia. Abundan los casos de manipulación para proteger a funcionarios de alto nivel, las violaciones constitucionales evidentes, el rechazo de acciones para tutelar derechos en casos de trascendencia político electoral, la pérdida de recursos del Estado sin que haya responsables y, en fin, una serie de actos evidentemente incorrectos pero impuestos por las realidades del poder.

En general, el problema de corrupción en el país se agudiza por la existencia de debilidad institucional y por la falta de interés ciudadano en el combate a la corrupción. Si bien las encuestas señalan que la corrupción no es uno de los principales problemas, nos equivocáramos concluyendo que es porque son pocos los casos que ocurren. Debemos preguntarnos cuál es el nivel de interés, aceptación de prácticas corruptas o de conciencia sobre tal problema, de parte de los ciudadanos.

En un estudio realizado por Cassals & Associates sobre la corrupción en América Latina⁷² se estima que las causas se deben a que un sector de países todavía se encuentra en una etapa de transición, a que hay leyes y funciones confusas o superpuestas que contribuyen a las decisiones discrecionales de los funcionarios, a la debilidad de las instituciones de control y supervisión, a la carencia de un sistema judicial efectivo que juzgue y sancione a los funcionarios corruptos, y a la falta de voluntad política y a los débiles controles sociales.

No se han superado las prácticas institucionales de secretismo, propias de los gobiernos del pasado, que basados en la doctrina de seguridad nacional imponían restricciones indebidas a los ciudadanos sobre la información del Estado. Es muy difícil evaluar la eficacia de las instituciones y resolver sus problemas si estas no han colectado, organizado, clasificado y publicado los datos acerca de su gestión y actividades. En esta materia es evidente la ausencia de una política uniforme de acceso a la información y tratamiento moderno de la misma. Además, las propias instituciones se ven limitadas en su capacidad de investigación por falta de recursos, métodos e independencia.

71 Cfr., encuesta CID-GALLUP, El Diario de Hoy, en: <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/10/18/nacional/nacl.asp>; encuesta LPG Datos, de La Prensa Grafica, en: <http://www.laprensagrafica.com/lpgdatos/406712.asp>.

72 Cfr., http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/publicaciones/documentos/estudio_lac.pdf.

Es opinión dominante entre los entrevistados que la corrupción ha invadido las diferentes esferas y sigue avanzando, pero el trabajo de las instituciones para descubrir y sancionar los hechos no parece corresponder a esa realidad. Además, el aumento de casos de corrupción revelaría que no existen o que no son adecuadas las conductas de prevención, donde parece que se ha hecho muy poco.

El nombramiento de funcionarios de alto rango como magistrados, el Fiscal y los miembros de la Corte de Cuentas, según cuotas de los partidos políticos, ha dado como resultado que, en algunos casos, los nombramientos recaigan en personas que no tienen las condiciones ni las capacidades adecuadas para el cargo y que el manejo honrado de la justicia sea relativizado por los intereses políticos o personales de quienes deciden o influyen en el nombramientos de los funcionarios públicos.

El control del Consejo Nacional de la Judicatura, por parte una asociación de abogados propicia a un sector político partidario, no permite confiar en los nuevos procesos de selección y evaluación de jueces. Precisamente, el Programa Inicial de Jueces, apoyado con fondos de la cooperación internacional, diseñado con el objeto de asegurar la preparación y el ingreso de diferentes profesionales, con base en sus capacidades y atributos, ha sido abortado, al no haber nombrado en cargos de juez a ninguno de los participantes, y, en cambio, haber acudido a nombres provenientes del tráfico de influencias personales y políticas.

Tenemos, pues, un sistema de control de los actos de corrupción judicial que se ve superado por el poder político; la ausencia de un sistema que permita reconducir la abundancia de magistrados, jueces y empleados honestos hacia una transformación positiva; una sociedad civil desintegrada en sus acciones y una ciudadanía poco interesada en la corrupción o que la acepta.

RECOMENDACIONES

Propuestas para reducir las condiciones que favorecen la existencia de hechos de corrupción

Las múltiples causas de las que hablamos atrás, que condicionan la existencia de hechos de corrupción judicial, obligarían, para ser coherentes, a expresar una pluralidad de respuestas ante el fenómeno.

Las propuestas no pueden reducirse a sugerir transformaciones aisladas, pues la corrupción judicial se nutre y se retroalimenta de una relación interdependiente con la corrupción política. Por tal razón es necesario que los cambios, de ser posible, abarquen a otros órganos. Aunque es cierto que algunos cambios aislados pueden ser fundamentales para asegurar ciertos espacios de actuación que influyan en generar cambios. Por ejemplo, reformar la ley para que el monopolio de la acción que tiene la Fiscalía no sea llevado a extremos que impidan una tutela judicial efectiva ante los tribunales, para los ciudadanos, puede permitirles a éstos presentar los casos directamente a los juzgados para que se inicie el proceso.

En general, es necesario hacer de las leyes un conjunto armónico que se integre y que esté respaldado por la realidad que proporcionan las instituciones creadas para ponerlas en práctica. Potenciar la claridad del sistema, incluso con manuales de procedimiento, para que la falta o la imprecisión de las normas no sirvan de excusa a los funcionarios en la realización de conductas indebidas. Se debe mejorar la fortaleza de las instituciones de control y supervisión. Es una buena noticia que existan planes para mejorar la gestión de las oficinas administrativas del Órgano Judicial, como la actualización de los manuales administrativos y, en general, la modernización de oficinas como probidad, investigación judicial, etc.

Si un órgano judicial es independiente y tiene capacidad de gestión puede controlar el comportamiento de otros órganos y personas, e impedir el incremento o expansión de la corrupción. Desde luego, no basta conformarse con un órgano judicial independiente; es necesario contar con otras instituciones de apoyo que hagan bien su trabajo, como la Policía y la Fiscalía. Si bien los tribunales, como último nivel del sistema de justicia, pueden, en los casos, revisar la conducta de tales instituciones, existen campos a los que no podrían entrar sin intervención de la Policía y la Fiscalía. Si esta última no inicia la acción ante los tribunales, los jueces están impedidos de iniciar de oficio o de recibir denuncias de particulares. Igualmente, si la Policía hace un mal trabajo de investigación, los jueces no pueden iniciar por su cuenta la investigación, porque carecen de un cuerpo de investigadores y dependen de la misma policía y la fiscalía para investigar.

La independencia judicial es una característica del sistema democrático y republicano, que hay que asegurar. Una forma de hacerlo es establecer normas precisas de elección de funcionarios judiciales que impidan saltarse los mecanismos de igualdad de competencia y el ingreso, por concurso, de los nuevos aspirantes a jueces y empleados. Las normas deben incluir sanciones graves para los que procedan en contra de lo dispuesto en la ley. La elección de funcionarios de segundo grado, como el Fiscal General o de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, además de requerir mayores requisitos, que se deben expresar en la ley, debe ser realizada en audiencias públicas que permitan sopesar las características del aspirante, su idoneidad y si la Asamblea Legislativa ha tomado una decisión adecuada. Además, debe estar prohibido, por Constitución, de manera expresa, que un sólo partido político controle las instituciones de la justicia.

El acceso de empleados y jueces al sistema de justicia debe asegurarse mediante la provisión de plazas por concurso y la conformación de tribunales evaluadores, en audiencias públicas, bajo ciertos estándares y características que aseguren decisiones técnicas.

El proceso electoral de El Salvador no asegura el respeto adecuado de la voluntad popular. El Registro de la Persona Natural, que sirve a los procesos de elección, debe ser auditado por especialistas en la materia y facilitar mecanismos de control para los partidos políticos. Al mismo tiempo se debe asegurar la conformación de nuevos partidos políticos y la eliminación de las trabas indebidas, como el alto número de firmas y otros requisitos para la constitución de partidos.

También es necesario contar con información adecuada sobre toda la actividad del Estado, incluida la de las instituciones de justicia. Debe aprobarse una Ley de Acceso a la Información,

que desarrolle procedimientos que obliguen a los funcionarios a declarar la información existente en su poder, su organización y su entrega a los ciudadanos. La ley debe señalar la forma de presentar solicitudes, los plazos para atender dichas solicitudes y las sanciones por no asegurar el derecho a la información.

Asimismo, para conocer las prácticas y causas que originan la corrupción, de tal modo que se facilite su diagnóstico y solución, se requiere conformar un sistema de información para las oficinas de control y las organizaciones civiles, relativas a casos, encuestas, prácticas e investigaciones.

Para el mejor desempeño de las instituciones de control es necesario conferir autonomía e independencia a una institución que exclusivamente investigue y sancione administrativamente la corrupción. Igualmente, es necesario reformar la Constitución, para dejar en manos de un órgano independiente de la Corte Suprema de Justicia el control disciplinario de los jueces y abogados. El Tribunal de Ética Gubernamental podría ser esa institución independiente, siempre que se reforme la designación de los miembros y otros requisitos de la elección. Además de ser una carga administrativa que interfiere con el trabajo jurisdiccional de la Corte, es inconveniente que las autoridades que intervienen en casos concretos y toman decisiones de justicia, puedan sancionar a los litigantes y a los funcionarios que intervienen en los casos concretos. Esto genera el riesgo de que las diferencias de criterio jurídico pudieran ser utilizadas, en algún momento, para fundamentar sanciones, que finalmente afecten la independencia judicial y el trabajo de los abogados litigantes.

En el país es necesario un mayor fortalecimiento de la sociedad civil para que se involucre en la prevención de actos de corrupción en el ámbito judicial. Las organizaciones civiles deberían actuar no sólo en la supervisión de los casos sino en el acompañamiento del trabajo de las instituciones de control y en la investigación y tramitación del proceso hasta su etapa final. Esto supondría crear las condiciones legales y de actitud de las mismas instituciones.

Asimismo, es necesaria la publicación de las denuncias ciudadanas sobre corrupción judicial y el tipo de respuestas obtenidas, por ejemplo, en un área del sitio de internet. Esto permitiría observar cómo las instancias se comprometen, prácticamente, a un cambio en el tratamiento de los casos denunciados.

Por otra parte, es recomendable que las notas sobre corrupción en el sistema judicial puedan ser llevadas a espacios de discusión en los que estén representadas las partes involucradas y los organismos de control, con el apoyo de entes externos, como la cooperación internacional.

Finalmente, es recomendable realizar un trabajo de control y de facilitación de información, en los casos de corrupción que se encuentran en los tribunales más señalados por los mismos usuarios y por los operadores del sistema judicial.

Propuestas para mejorar el desempeño de los órganos de control

Una de las mayores debilidades de las entidades encargadas de combatir la corrupción es que no rinden cuentas de su labor a los ciudadanos, no permiten la participación de éstos en sus actividades, y no publican los datos necesarios para evaluarlas. Sus estadísticas son muy limitadas y no están disponibles ni organizadas adecuadamente. Los sitios de internet son muy escuetos y no ofrecen la información necesaria para conocer y analizar sus actividades y resultados. En ese sentido, es necesario modernizar el tratamiento de los datos y la presentación de sus actividades en los medios electrónicos o en otros de los que dispongan.

En general, las instituciones de control requieren mejoras en los procesos administrativos o de gestión. Por ejemplo, la Fiscalía General de la República requiere hacer manejable el número de casos asignados a cada fiscal. La Procuraduría de Derechos Humanos necesita recursos para funcionar con mejores herramientas y con personal suficiente.

El Consejo Nacional de la Judicatura y las demás instituciones deben crear las condiciones de transparencia para permitir el acceso de los ciudadanos a los expedientes y para que las organizaciones ciudadanas puedan participar en la tramitación de los casos o en el control del trabajo de esas instituciones.

Es necesario acudir, también, a formas positivas de reafirmar las conductas apropiadas de la justicia y de sus funcionarios y empleados. Un programa esperanzador, en esa línea, es el del Proyecto pro Transparencia y Excelencia Judicial de El Salvador (PROTREJES), que pretende potenciar las buenas prácticas con reconocimientos y apoyos del sistema.

La difusión de casos reales de combate contra la corrupción genera reacciones de confianza en la población. El aumento de denuncias también se reproduce por esa confianza ciudadana, así como por la colaboración ciudadana. Una cruzada ante la corrupción, como política institucional extraordinaria, en un momento de crisis, puede revertir las involuciones o estancamientos del sistema frente a los ciudadanos.

Guatemala¹

SUMARIO: Introducción * Percepción y realidad de la corrupción judicial • Percepciones sobre la corrupción • La realidad de la corrupción. Los casos • Evaluación * **Mecanismos de control de la corrupción en el sistema de justicia** • Antecedentes del Sistema Disciplinario • Junta de Disciplina Judicial • Unidad del Régimen Disciplinario • Supervisión General de Tribunales • Persecución Penal de la Corrupción en el Sistema de Justicia. La Fiscalía contra la Corrupción * **Recapitulación y conclusiones** • Situación de la justicia en Guatemala • El rol de la prensa en el combate a la corrupción judicial • El rol de la sociedad civil en el combate a la corrupción judicial • Modalidades de corrupción en la justicia guatemalteca • La necesidad de un mapa de riesgos • ¿Cuáles son los principales factores que favorecen la existencia de hechos de corrupción judicial? • Efectividad de los órganos de control y razones de su fracaso • Otros órganos e instituciones que ejercen control sobre la corrupción en el Poder Judicial * **Recomendaciones** • Propuestas para reducir las condiciones que favorecen la existencia de hechos de corrupción • Propuestas para mejorar el desempeño de los órganos de control y reducir la corrupción judicial * **Bibliografía**

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación sobre el fenómeno de la corrupción en el sistema de justicia en Guatemala se basa en la información recabada de varias fuentes: la revisión de expedientes tramitados ante los diversos órganos disciplinarios, las noticias publicadas en los medios noticiosos, y las entrevistas con personas vinculadas, por diversas razones, al sistema de justicia. También se documenta con la amplia bibliografía que han producido en torno a este tema tanto autores nacionales como internacionales.

La investigación abarca un periodo específico: los años 2002 a 2006, en el que la vida institucional del país estuvo afectada por numerosos sucesos: la galopante ola de corrupción en los funcionarios que hicieron gobierno durante el periodo 2000-2004; la tramitación de casos de enorme peso político, como los procesos penales por el asesinato de Myrna Mack y de Monseñor Gerardi, y otros de igual envergadura, vinculados con el conflicto armado interno; la galopante corrupción del gobierno de Alfonso Portillo, que puso a disposición de la justicia a personajes con mucho poder e influencia política, y, finalmente, el auge de actividades vinculadas con el crimen organizado. Todas estas circunstancias han impuesto sobre el sistema de justicia en Guatemala un peso sumamente grande y difícil de sortear. Aunado a dichas circunstancias, este período marca también el inicio de la democratización del sistema. Efectivamente, las principales leyes que conforman actualmente el sistema de justicia fueron proferidas a finales de los años noventa. Esto implica que los años bajo estudio marcan apenas el inicio de los intentos por implementar un sistema más horizontal de justicia. También es prudente considerar que las reformas intentadas

1 El informe nacional sobre la corrupción judicial en Guatemala fue preparado por Carol Zardetto, abogada y notaria, escritora, columnista de El Periódico y consultora nacional e internacional.

han sido limitadas por el orden constitucional (debido al fracaso de la reforma de la Constitución Política, en el año 1999). Quizá por esta razón se ha terminado constituyendo un híbrido que se sitúa, en el mejor de los casos, entre un sistema democrático inspirado en la reforma judicial que ordenan los Acuerdos de Paz y el viejo sistema de jerarquía vertical. La ambigüedad creada no termina de cumplir con las necesidades y retos de la sociedad guatemalteca.

La posibilidad de encontrar y utilizar en este estudio información suficiente y con un contenido significativo estuvo determinada por las condiciones en que el acceso a la información funciona en nuestro país. El primer valladar es la cultura institucional de secretismo y de recelo, que se intentó paliar solicitando a la Presidencia del Organismo Judicial su apoyo para la revisión de los casos. La solicitud fue respondida de forma rápida y positiva. De igual manera, la Presidencia contactó a los órganos para que pusieran a la vista los expedientes respectivos.

Entonces, nos topamos con el segundo valladar: la organización y pertinencia de la información. La organización de los expedientes vinculados al tema de corrupción, en dichos órganos, no coadyuvó para realizar su análisis en la forma ideal. No se pudo establecer el universo de casos, ni determinar cuáles eran los más importantes para revisar. En uno de los órganos, los expedientes fueron escogidos por el funcionario a cargo de atendernos; en otros, nos solicitaron que fuésemos nosotros quienes indicáramos qué casos nos interesaba revisar. La clasificación de los expedientes no facilitó la tarea de encontrar cuáles eran los casos de corrupción que había conocido el órgano durante el período. El número aproximado de casos que fueron revisados fue de cuarenta y cinco. Las estadísticas que emiten dichos órganos tampoco fueron propicias, ya que la información que contienen no incluye la definición de la falta cometida. Aparte, la mayoría de casos de corrupción son tipificados de otra manera, pues la condena, como quedó establecido en este estudio, casi nunca se emite por esta falta, sino por una sustituta: negligencia, por ejemplo.

A pesar de estos inconvenientes, creemos que los expedientes revisados fueron suficientes para corroborar muchas de las premisas que teníamos sobre el tema de la corrupción en el sistema de justicia. Sin duda, realizar un examen exhaustivo de los casos durante un período similar sería muy interesante, a fin de contar con un panorama completo del tema. Dejamos esta inquietud a quienes corresponde la elaboración de políticas públicas dentro del sistema de justicia.

El aporte de los medios de comunicación fue invaluable. Pudimos constatar que existe una amplia cobertura del tema, pero también pudimos constatar que no se da seguimiento a la noticia y el resultado final de los casos denunciados queda en el vacío.

Las personas entrevistadas fueron seleccionadas teniendo en cuenta las funciones que desempeñan o han desempeñado con relación al sistema de justicia. Incluimos abogados litigantes, miembros de la cooperación internacional, miembros de los medios de comunicación, ex jueces, ex fiscales, ex funcionarios de las altas esferas del Organismo Judicial, analistas políticos, operadores de justicia, y miembros de ONGs dedicadas al tema. Ellos nos dieron una abierta y muy desinhibida visión del sistema de justicia y de sus retos; sus apreciaciones contribuyeron a verificar la información recabada por medio de otras fuentes. Se entrevistaron 25 personas vinculadas de diversas maneras al sistema de justicia.

Aparte de las fuentes de información antes aludidas, el presente estudio intenta realizar un análisis institucional de los órganos disciplinarios, a partir de su normativa y de los resultados que han obtenido en su gestión, a fin de contabilizar con qué armas cuenta el sistema para combatir el fenómeno de la corrupción, y cuál es su efectividad.

Se hace una recolección de estudios de opinión para conocer cuál es la percepción ciudadana del tema, cuan apegada es esta percepción a la realidad, y la manera en que la misma incide en el respeto de la ley y el fortalecimiento del Estado de derecho. Finalmente, se ofrece un resumen de la información recabada, las conclusiones de la investigadora y algunas recomendaciones, basadas en ellas.

Todos los ángulos cubiertos por el presente estudio pretenden aportar a la elaboración de una visión integral del problema, que pueda ser de utilidad tanto para la sociedad guatemalteca, en su comprensión, como para los actores políticos, en su solución.

PERCEPCIÓN Y REALIDAD DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL

Percepciones sobre la corrupción

Según la investigadora del Banco Mundial, María González Asís, “en Guatemala el tema de la corrupción es bien conocido por los individuos pertenecientes a todos los sectores (sector privado, organismos internacionales, jueces, medios de comunicación), que admiten abiertamente que viven en una sociedad presidida por la corrupción a todos los niveles”².

Los estudios de opinión que se han realizado, tanto a nivel local como a nivel internacional, arrojan resultados lapidarios para el sistema de justicia guatemalteco. A continuación nos referimos a algunos de ellos.

En un reciente diagnóstico sobre gobernabilidad y transparencia, efectuado por el Banco Mundial³, el 85% de las personas que participaron en el estudio de opinión consideran que el sistema de justicia es sobornado, y, peor aún, uno de cada cuatro tiene conocimiento directo de algún caso de este tipo. Los resultados son más alarmantes sobre las acciones de los jueces. Más del 70% considera que el sistema de justicia está manipulado por decisiones políticas del gobierno, por presiones económicas y por poderes paralelos. A siete de cada diez encuestados no les merece confianza el Organismo Judicial. Y más de siete de cada diez consideran que las leyes sólo se aplican a los más pobres.

2 González de Asís, María, Borrador Guatemala. *Reforma Judicial y Corrupción*, Washington D.C., octubre de 1998, p. 6.

3 Banco Mundial, *Diagnóstico sobre Transparencia, Corrupción y Gobernabilidad en Guatemala*, diciembre de 2005. Luego de la publicación del diagnóstico, la prensa de Guatemala comentó: “Se trata de un diagnóstico realizado por el Banco Mundial entre muestras representativas de compañías privadas, empleados públicos, ciudadanos -jefes de hogar- y organizaciones de la sociedad civil [...]. El resultado es la primera muestra estadística del fracaso o del reto del país por revertir una historia carente de “elementos de gobernabilidad y de transparencia en el sector público y en la sociedad en general”, después de 20 años de democracia”, Diagnóstico de Banco Mundial muestra altos niveles de soborno, Prensa Libre, 21 de diciembre de 2005, portada.

Otra de las encuestas recientes es la realizada por Acción Ciudadana, capítulo nacional de Transparencia Internacional⁴. De las 26 variables evaluadas, en quince de éstas, la posición “*de acuerdo*” fue la mayoritaria. Las variables más relevantes son: “*los políticos son corruptos*” y “*hay muchos culpables libres*”; ambas con un consenso de nueve de cada diez entrevistados. Por el contrario, menos de la mitad de los entrevistados consideran que los guatemaltecos “*creen en el sistema de justicia*”. En general, la corrupción y la impunidad aparecen como las dos percepciones más aceptadas, lo cual es complementario con la menos aceptada: los guatemaltecos creen en el sistema de justicia. Lo anterior refleja la debilidad del sistema.

En cuanto al sistema disciplinario, resulta interesante, también, que, según esta encuesta, el 54,8% dice no conocer los procedimientos a seguir para denunciar un caso de corrupción. Este dato es preocupante, pues es muy probable que el desconocimiento se convierta en excusa para no hacer efectiva una denuncia, lo que contribuye a aumentar los niveles de impunidad.

Transparencia Internacional ofrece anualmente su Índice de Percepción de Corrupción (IPC) a escala mundial. En el año 2004, sólo dos países de América Latina: Chile y Uruguay, obtuvieron una puntuación superior a 5 puntos, en una escala que va de 0 a 10; es decir, de mayor a menor percepción de corrupción. Paraguay, Guatemala y Bolivia encabezaron el ranking de países con los niveles más altos de percepción de sobornos o cohechos⁵. En cuanto al índice del año 2006, Guatemala ocupa el puesto 111, en el ranking mundial, junto a países como Kazajstán y Albania, y el puesto 23 a nivel americano, cerca de Nicaragua y Paraguay.

Con relación al soborno, el informe Latinobarómetro 2004⁶ introdujo una pregunta sobre las probabilidades que los entrevistados percibían de sobornar a un juez. El porcentaje de encuestados que sostenían que había “muchas” o “bastantes” probabilidades era notable (en ningún caso estaba por debajo del 20%), aunque era, a su vez, asimétrico, dependiendo del país que se analizara.

Por otro lado, el Informe de Competitividad Global de 2004, del Foro Económico Mundial⁷, también ofrece un indicador sobre pagos irregulares en las decisiones judiciales. Este índice intenta medir hasta qué punto las empresas recurren a sobornos para obtener una decisión judicial favorable. En una escala de uno a siete, de más a menos pagos encubiertos, Bolivia, Honduras, Guatemala, Paraguay y Ecuador obtuvieron las peores puntuaciones: entre 2,1 y 2,5.

Es indudable que la percepción de corrupción no necesariamente tiene que coincidir con la realidad. Sin embargo, es ineludible asumir varias cuestiones inobjectables: a) la percepción de corrupción tiene una base de realidad; b) una percepción negativa afecta el respeto del ciudadano al sistema y, por tanto, erosiona la institucionalidad, ya que el poder público ejercido por el organismo se resiente por “ilegítimo”, y c) la percepción impacta los niveles de estabilidad política, económica y social.

4 Acción Ciudadana, *Encuesta Urbana Nacional sobre Corrupción y Transparencia*, marzo de 2006. La encuesta se basa en un conjunto de indicadores que miden la percepción y las experiencias concretas de corrupción de los ciudadanos guatemaltecos.

5 El informe de 2004 aparece publicado en la página de internet de Transparencia Internacional: www.transparencyinternational.com.

6 Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2004.

7 El informe de Competitividad Global es un informe anual elaborado por el Foro Económico Mundial. El consultado para este informe fue publicado el 14 de octubre de 2004. Para más información, ver: www.weforum.org/gcp.

De conformidad con nuestros entrevistados⁸, la pérdida de confianza en el sistema de justicia ha tenido consecuencias nefastas en nuestro país:

- “Creo que la gente se decepciona cada vez más del sistema de justicia, de los jueces, de la corrupción, del acceso a la justicia. En algunos casos los linchamientos son muestra de esta frustración total, hay una apatía absoluta y un miedo a denunciar. El sistema de justicia no funciona, para que funcione tiene que haber dinero”.
- “La imagen de los jueces y la justicia en general son muy negativas. Para la gente común y corriente, la justicia no existe, no lo tienen como un derecho. Debido a que desconfían de la justicia acuden a la violencia, se ha señalado que los linchamientos son un ejemplo de esto. La justicia le ha fallado a la gente”.
- “La gran frustración de la gente con el sistema de justicia es que los casos no avanzan. Si analiza la perspectiva de una institución, como el MP por ejemplo, de mediano o largo plazos hay cambios interesantes, pero cuando se analiza cada uno de los casos y el poco resultado que hay, ahí es donde está la frustración de la gente, ahí también están las lecciones concretas”.

Por su parte, los medios de comunicación en Guatemala también nos ilustran sobre las consecuencias de la ausencia de criterio en la aplicación de la ley y la ineffectividad de la justicia. Algunos ejemplos podrían ser: el fortalecimiento de los cuadros del crimen organizado⁹, la imposibilidad de las instituciones de depurar sus recursos humanos despidiendo a los malos elementos¹⁰, la inexecución de órdenes de captura¹¹, la toma del poder de las cárceles por los allí detenidos¹², la falta de solución de los problemas agrarios¹³, y la falta de independencia del sistema de justicia frente al poder político¹⁴.

Todas estas noticias tienen un alto impacto en la opinión ciudadana y contribuyen a la compleja elaboración del imaginario colectivo. Aparte, existe toda una bibliografía muy completa y de fácil acceso, que expone el fenómeno de la corrupción del sistema de justicia, la impunidad,

8 Las entrevistas fueron realizadas bajo garantía de confidencialidad. Por tanto, no se citan expresamente los nombres de los entrevistados.

9 “Los cárteles de la droga habían permeado en las más altas autoridades del Servicio de Análisis e Información Antinarcótica. Por denuncias de la DEA, fueron capturados el subjefe de dicha institución así como el jefe de la unidad en la Portuaria Santo Tomás, acusados de vinculación con cuadros del crimen organizado. Dichos personajes fueron capturados en Estados Unidos, ya que no se confiaba en la justicia guatemalteca para enjuiciarlos”. *Tres Jefes Antinarcóticos son apresados en EEUU*, Prensa Libre, 17 de noviembre de 2005.

10 “La mayoría de instituciones públicas se mantienen “emplazadas” por una tergiversación del derecho colectivo de trabajo para favorecer a servidores públicos involucrados en actos anómalos. Bajo emplazamiento, la institución tiene que aguardar una sentencia firme de un juzgado laboral que le autorice el despido. “Si yo capturo en flagrante delito a un policía corrupto que lleva un carro robado, no voy a esperar a que lo sentencie un tribunal para apartarlo de la Policía Nacional Civil”, comentó el Ministro de Gobernación”. *Depuración cercada por emplazamientos*, Prensa Libre, 10 de julio de 2006.

11 “Las órdenes de captura se acumulan por miles en las gavetas de la Policía Nacional Civil desde hace 40 años. De los 45 mil casos pendientes, la mayoría es de alto impacto, entre los más buscados figuran secuestradores, homicidas, narcotraficantes, violadores, asaltantes y ex funcionarios”. *Sin respuesta 45 mil órdenes de captura*, Prensa Libre, 23 de octubre de 2006.

12 “El director de la granja no es quien toma las decisiones. Este presidio es manejado por los reos del comité de orden y no existe capacidad para ejercer controles efectivos”. *Sin respuesta 45 mil órdenes de captura*, Prensa Libre, 23 de octubre de 2006.

13 “El problema agrario es la verdadera bomba de tiempo que desde hace tiempo existe en Guatemala, opinaron hoy actores sociales [...] y, de esa cuenta, se ha empezado ya la movilización en el campo con la ocupación de fincas”. *Problema agrario es bomba de tiempo en Guatemala*, La Hora, 12 de abril de 2002.

14 “La falta de credibilidad cultivada por los integrantes del alto tribunal (Corte de Constitucionalidad) así como las influencias políticas, y no jurídicas, de sus decisiones -que llegaron al extremo de permitir la candidatura presidencial de Efraín Ríos Montt en 2003, a pesar de la prohibición constitucional- han subido al máximo los niveles de alerta en la elección (de nuevos magistrados) este año”. *Se comprometen a elegir a los mejores para la CC*, Prensa Libre, 20 de febrero de 200.

los bajos niveles de eficiencia institucional, e, inclusive, la vinculación de los juzgadores con los grupos paralelos de poder o las mafias.

Podemos, entonces, concluir que la percepción del ciudadano guatemalteco es que la corrupción es generalizada, que no existen fundamentos para tener confianza en el sistema, que la ley y el sistema de justicia no están resolviendo los problemas de conflictividad social sino que se han constituido en factores que coadyuvan a su proliferación, y, finalmente, que frente al sistema de justicia no hay equidad, pues puede sobornarse o parcializarse por factores tales como el dinero o el poder político.

La realidad de la corrupción. Los casos

Es complejo definir la corrupción cuando del sistema de justicia se trata, pues el fenómeno se presenta por medio de una serie, que parece infinita, de acciones que hacen compleja su tipología. Al respecto, la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia ha intentado una enumeración de al menos diez de las prácticas de corrupción más frecuentes¹⁵:

1. El uso del Poder Judicial por parte de jueces, magistrados y operadores de justicia, para emitir resoluciones, con el fin de ejercer presión sobre los sujetos procesales;
2. Las exacciones ilegales;
3. La aceptación de dádivas e incentivos monetarios para acelerar las resoluciones y adoptar otras medidas procesales, incluso, resoluciones en un determinado sentido;
4. El establecimiento de tarifas para otorgar medidas sustitutivas;
5. El tráfico de influencias por parte de amigos, familiares, dirigentes políticos y personajes con poder;
6. Los pagos para evitar procesamientos;
7. Los pagos para que se dicten medidas cautelares y se logre la incautación de bienes;
8. La recepción de pagos para notificar y manejar las notificaciones con el fin de perjudicar o favorecer a alguna de las partes;
9. El extravío doloso de expedientes o memoriales; y
10. La desaparición o adulteración dolosa de pruebas y efectos incautados que se encuentran bajo custodia.

Esta lista es bastante escueta frente a la cantidad casi ilimitada de desviaciones que pueden ocurrir en ejercicio del poder jurisdiccional cuando existe un interés personal que lo corrompe. Sin embargo, todas estas acciones tendrán tres cuestiones en común: el abuso o tergiversación del Poder Judicial, el ánimo de obtener un beneficio privado, y la consecuente pérdida de la imparcialidad frente al caso. No me referiré a ellas debido a que han sido tratadas en la parte general del presente estudio. Me parece más interesante incluir algunas de las opiniones más significativas de nuestros entrevistados respecto a la realidad de la corrupción judicial en Guatemala:

15 Cfr., Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, *Una nueva justicia para la paz, Guatemala*, Magna Terra Editores, abril de 1998, p. 49.

- “El problema se vuelve muy complicado debido a que el juez tiene cómo maniobrar, si no es honesto, sin que pueda detectarse que hay corrupción. Por ejemplo, en la justicia penal, el juez contralor tiene a su disposición muchas oportunidades de manipular el proceso. Aparte, se debe exigir al juez que ejerza sobre los fiscales las funciones que la ley les impone: si la investigación es débil deben denunciarlo al Fiscal General para corregir a tiempo este problema”.
- “Otro ejemplo de cómo maniobran los jueces es el tema de la discrecionalidad. Un caso que se me viene a la mente es de los jueces de paz. Tuvimos que pedir al Congreso que no pudieran resolver, que no fueran ellos quienes tipificaran el delito, en los casos de narcoactividad, pues siempre terminaban tipificando los de pena más leve”.
- “Por otra parte, están los recursos excesivos. Por regla general, los jueces le dan trámite a cualquier recurso para que sea el superior el que resuelva. Debe empezarse por el recurso de amparo, y limitar el exceso en que se ha incurrido. Ya que se interpone, haya o no violación constitucional, y los jueces lo admiten. Ello trae como consecuencia la tardanza. Hay juicios sumarios que duran hasta siete años”.
- “El personal subalterno tiene mucho poder, sobre todo porque lo nombran los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El juez no se atreve a ir contra un funcionario que ha sido nombrado por un magistrado y que muchas veces está protegido por él. Este personal es muchas veces utilizado por los propios magistrados para ventilar casos que ellos llevan por su cuenta en sus bufetes, ya que muchos magistrados dejan abiertos sus bufetes cuando acceden a una magistratura. Es muy conocido que litigan e incluso utilizan los “letrados” pagados por el Organismo Judicial para hacer sus trabajos de oficina”.

Los casos a los cuales tuvimos acceso pueden clasificarse en dos categorías: aquéllos que podríamos considerar de “bajo impacto”, que atienden el nivel jerárquico del empleado o funcionario judicial, así como su escasa cobertura por los medios de comunicación, y de “alto impacto”, que se refieren a casos con amplia cobertura noticiosa, y, generalmente, vinculados con escándalos políticos o con el crimen organizado.

En cuanto a los primeros, tuvimos, en forma mayoritaria, casos de cohecho, tanto de jueces menores, auxiliares de justicia y empleados administrativos. En estos casos se puso de manifiesto que la corrupción no constituye un hecho aislado sino una manera sistemática de operar de ciertos juzgadores y auxiliares de justicia.

Las conductas más comunes y reiteradas que encontramos fueron las siguientes:

- Cobros indebidos por emitir órdenes de libertad
- Cobros indebidos por variar la tipificación de los delitos
- Cobros indebidos por devolución de documentos tales como licencias de vehículos y otros
- Cobros indebidos por no liberar a personas sujetas a procesos penales
- Cobros indebidos por acelerar los trámites
- Apropiación indebida de pensiones alimenticias o depósitos judiciales

- Coacción para firma de documentos y aceptación de transacciones
- Devolución de objetos de delito de manera indebida¹⁶
- Coacción del juez a la policía para el cambio de partes policíacos

También se detectó una marcada tendencia a coaccionar a los usuarios para la utilización de servicios profesionales de abogados, notarios, peritos y otros, indicados por el juez menor o por empleados del juzgado.

Hubo algunos casos de extorsión, en los cuales el juzgador o los empleados menores del juzgado utilizaron su puesto para presionar a particulares a resolver asuntos no sometidos a su jurisdicción, a cambio de un pago en dinero.

Se presentó el caso de un juez de paz acusado de cobrar por avisar de los allanamientos solicitados por el Ministerio Público a los narcotraficantes del lugar. El caso es muy interesante, pues fundamenta la queja de los fiscales relacionada con la fuga de información que acontece en los tribunales de justicia.

Otra de las denuncias investigadas por la Supervisión General de Tribunales (SGT) fue la acusación contra todo el personal que procesa antecedentes penales, por emitir certificados de carencia de antecedentes a ex convictos. En este caso se destituyó a todo el personal. Sin embargo, el caso nunca llegó a la Unidad del Régimen Disciplinario. Según nos fue informado, fue resuelto por el Presidente del Organismo Judicial, en uso de las facultades que le confiere la Ley del Organismo Judicial.

Otra circunstancia relevante es que, en diversos procedimientos por denuncias de corrupción contra jueces y operadores de justicia, se presentaron peticiones suscritas por listados de abogados del lugar, en las que se abogaba por los denunciados y se daba fe de su honestidad y buen servicio. Al respecto, se podría especular sobre la connivencia con la cual actúan operadores de justicia y abogados en casos de corrupción.

1. Casos revisados en la Unidad del Régimen Disciplinario (URD) y en la Junta de Disciplina Judicial (JDJ)

a. Caso contra el Juzgado Segundo de Paz de Mazatenango. Este es un caso donde se pudo vislumbrar una cooperación entre el juez de paz y la policía del lugar. Todo personal, incluyendo al propio juez, fue acusado de actuar en contubernio con la Policía Nacional Civil, que organizaba redadas contra prostitutas, las consignaban al juzgado, y luego, el personal del juzgado exigía un soborno para dejarlas en libertad. Este soborno era compartido con los policías involucrados. Todo se facilitaba debido a la vulnerabilidad de las prostitutas, que eran inmigrantes ilegales. Estas redadas se realizaban periódicamente y el importe en mordidas era bastante alto, alrededor de 25.000 quetzales por redada. La denuncia fue presentada por un abogado litigante, en forma

¹⁶ En uno de los casos revisados se devolvió un lote de armas de alto calibre (calibres prohibidos) a un grupo de hombres sindicados de narcotráfico. El juez presionó a la Policía Nacional para el cambio del parte policíaco.

anónima, ya que como él indica, tiene “temor a represalias de los funcionarios denunciados y de los colegas que se benefician de ello”.

La Supervisión General de Tribunales inició la investigación del caso y pudo comprobar lo siguiente:

- Que tal y como lo manifestó el denunciante, en dicho juzgado había seis procesos originados en “redadas” realizadas por la Policía Nacional Civil del lugar, por la falta denominada, en el proceso, “contra los intereses generales y régimen de las poblaciones”.
- Ciento diecinueve mujeres y un hombre habían sido sindicadas dentro de dichas causas a una sanción de 20 días de arresto conmutable a razón de cinco quetzales diarios. En todos los casos el patrón era el mismo: en la primera declaración, el sindicado o la sindicada aceptaba el cargo y se le conmutaba por 190.000 quetzales, que tenían que ser pagados en las cajas del Organismo Judicial. Sin embargo, dos personas declararon que el juez les había pedido 1.000 quetzales por cada persona detenida, pues siendo sus empleadas, tenían interés en liberarlas.
- Dentro de estos procesos, las órdenes de libertad fueron emitidas un día antes del pago de la conmuta, lo cual es contrario a la ley, ya que para emitir la orden de libertad, la conmuta debe haber sido cancelada. Según colige la SGT, el pago de la conmuta se realiza posteriormente por los propios empleados del juzgado, una vez han recibido el soborno por una cantidad mayor.
- El secretario del juzgado declaró a la SGT que “dio en confianza las órdenes de libertad” a pesar de no haber sido canceladas las conmutas.

Este caso fue ventilado tanto ante la Junta de Disciplina Judicial, para conocer de la imputación hecha al juez, como ante la Unidad del Régimen Disciplinario por las denuncias contra todo el personal de dicho tribunal. No fue posible revisar el caso contra el juez ya que estaba pendiente de apelación. En cuanto al segundo, solamente una de las oficiales fue condenada, pero por un vicio del procedimiento, no por corrupción, ya que los dos testigos, que originalmente declararon ante la SGT haber sobornado al personal del juzgado, se desdijeron.

Como podemos ver, debido a la escasa investigación realizada por la SGT en este caso, se perdió la oportunidad no solamente de castigar a funcionarios y empleados del Organismo Judicial involucrados en actos de corrupción sino de desarticular una operación mafiosa, en la que aparentemente había tráfico de personas, extorsión de la Policía Nacional Civil, y corrupción judicial. Sin embargo, la investigación de la Supervisión se circunscribió a examinar los expedientes y a escuchar a dos testigos respecto de quienes no se aseguró su participación en el proceso. El resultado: veinte días de suspensión de labores sin goce de salario para la única oficial condenada. Una escasa condena contra un empleado menor.

b. Caso contra la secretaria del servicio médico forense. Esta denuncia fue presentada directamente ante el Presidente del Organismo Judicial. El denunciante fue el médico forense, quien manifestó que recibió, en la morgue, el cadáver de una persona cuya muerte obedeció

a varios impactos de bala. Al realizar la autopsia localizó tres ojivas, dos de las cuales estaban deformadas y la otra estaba completa, todas de color bronce.

Dos días después entregó a la secretaria del servicio médico forense el protocolo de la necropsia con la evidencia, que fue introducida en un sobre engrapado¹⁷. Ese mismo día recibió la llamada de un abogado, quien le propuso pagarle una suma de dinero por permitirle cambiar las ojivas de bala, que incriminaban a su cliente. Manifestó que rechazó la propuesta. Tres días después le pidió a la secretaria que, a pesar de que el Ministerio Público no había solicitado aun la evidencia, ésta le fuera enviada de oficio. En este momento constató que ella traía en la mano el sobre con las grapas en un lugar distinto; retiró las grapas y pudo constatar que las ojivas no eran las mismas. La explicación que le dio la secretaria fue que el sobre se lo había llevado a su casa desde hacía tres días, ya que estaba atrasada en su trabajo y quería transcribir el protocolo -lo cual no había hecho- pero que su hija de un año había abierto el sobre con la evidencia y había botado las ojivas, por lo que ella le puso nuevas grapas. El protocolo con la evidencia fue entregado finalmente al Ministerio Público siete días después de extraídas las ojivas del cadáver.

Al realizar su investigación, la Supervisión General de Tribunales constató lo siguiente:

- El sindicado del crimen era un agente de la Policía Nacional Civil.
- En el proceso obraba ya incorporada la evidencia y “la cadena de custodia”. Consta también un informe de balística, en el que el perito indica que las balas fueron disparadas por tres armas distintas y que ninguna de ellas fue disparada con el arma que estaba en posesión del sindicado.
- Consta también dentro del proceso el informe del médico forense, en el que describe ojivas distintas a las aportadas como evidencia dentro del proceso.
- La SGT realizó una serie de entrevistas con las cuales concluyó, como parte de su informe, que las ojivas fueron cambiadas y que los que tuvieron acceso a ellas fueron el médico forense y la secretaria.

Debido a que el médico forense estaba bastante preocupado por la situación acaecida hizo una denuncia también al Ministerio Público. Con base en esta denuncia se inició un proceso penal contra la secretaria del servicio médico forense, paralelo al procedimiento disciplinario. En el proceso penal, ella resultó condenada por el delito de encubrimiento propio. En ningún caso se investigó el delito de cohecho pasivo, ni tampoco fue investigado el abogado defensor por cohecho activo. En pocas palabras, el caso no fue enfocado como un caso de corrupción. La sindicada no fue nunca a prisión, ya que durante el proceso gozó de medidas sustitutivas y la pena de dos años de prisión le fue suspendida. A cambio de una pena tan leve, un caso de asesinato cometido por un policía quedó impune.

c. Caso de la Jueza de Primera Instancia de Escuintla. La denuncia inicial fue presentada en el año 2001, por el Secretario del Ministerio Público. Acusó a una funcionaria de haber dejado en libertad a sindicados de tráfico ilícito de drogas, quienes habían sido aprehendidos en posesión de trescientos ochenta kilos de cocaína, y haber ejecutado de inmediato su resolución.

¹⁷ Nótese lo precario del resguardo de la evidencia, que no asegura la cadena de custodia. También, el retardo en la entrega de esta valiosa evidencia, nada menos que en un caso de asesinato.

En este caso hubo varias irregularidades relativas a la captura de los sindicados. Según parece, los policías allanaron el lugar antes de haber obtenido una orden de juez competente; luego, arrestaron a los sindicados, no en posesión de la droga, sino “en fuga”. Como vemos, se organizaron una serie de factores que daban a la jueza las razones suficientes para justificar su resolución en la que ordenaba la libertad de los capturados¹⁸. La jueza resolvió que el procedimiento estaba plagado de errores y que ello hacía que la prueba no pudiera ser valorada ya que fue obtenida mediante procedimientos “irregulares”. En tal virtud, la jueza declaró la falta de mérito contra los traficantes y ordenó su inmediata libertad.

Recibida la queja, la Junta de Disciplina Judicial (JDJ) ordenó la investigación por parte de la SGT. Ésta investigó también en varios otros expedientes, y encontró una serie de anomalías vinculadas, principalmente, con el tráfico de drogas y el contrabando. Generalmente sus argumentos frente a los casos eran de corte “garantista”, por ejemplo: imposibilidad de la policía de realizar registros a particulares sin orden de juez, supuestas ilegalidades en la captura. Por estas violaciones nunca se acusó a los agentes captores. El resultado era un aborto del caso aun cuando hubiese incautación de grandes cantidades de droga. Por otro lado, también se argumentaban cuestiones tales como la ausencia de peritos o la carencia de aparatos adecuados para hacer análisis de campo de la droga incautada.

Aparte de su actuación frente a estos casos, la jueza tenía un marcado patrón de conducta frente al contrabando. La Superintendencia de Administración Tributaria la acusó de haber realizado la devolución de mercadería incautada, en contravención de los preceptos legales. Inclusive hizo publicaciones señalando a la juzgadora en los medios escritos de comunicación.

Finalmente, la jueza se vio involucrada en el traslado anómalo de tres reos de una cárcel de alta seguridad a la Granja Modelo Canadá. En este caso se planteó ante la jueza un recurso de exhibición personal; al ejecutarlo, la jueza exigió que fuesen trasladados e indicó que ella misma los trasladaría, según consta en acta levantada en el penal. Los reos trasladados fueron cabecillas de una fuga masiva de reos ocurrida dos días después.

La investigación exhaustiva de la Supervisión General de Tribunales pudo determinar la existencia de patrones de conducta específicos en el desarrollo de las funciones jurisdiccionales de esta jueza. Si esta información hubiera sido aprovechada en forma adecuada, quizá se hubiese podido dilucidar su pertenencia a una red mafiosa. Sin embargo, las vicisitudes del procedimiento, tanto administrativo como penal -la Fiscalía Contra la Corrupción inició proceso penal en su contra-, no lograron este propósito. El proceso estuvo plagado de complicaciones, a pesar del claro propósito de las altas autoridades de esclarecerlo: se declaró con lugar el antejuicio, se inició el proceso penal, ella se defendió con recursos de amparo, etc. Es de hacer constar que en medio de todo este escándalo, la jueza denunció a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y al Presidente de la Cámara Penal por haberle hecho llamadas para resolver asuntos de su interés.

18 En otros casos pudimos constatar el mismo patrón de conducta: agentes captores, fiscales y jueces menores que cometen una serie de anomalías procedimentales que luego sirven de razón justificada para dejar en libertad a los sindicados. En ningún caso los responsables de estas anomalías sufren consecuencias por ello.

El resultado final fue el siguiente: la Junta de Disciplina Judicial declaró con lugar 48 denuncias en su contra, tipificadas como casos de negligencia. Fue destituida “por negligencia al ejecutar inmediatamente sus fallos sin permitir el control judicial, por desconocer el procedimiento adecuado del Código Procesal Penal y por inobservancia de trámites de leyes especiales”. En cuanto al proceso penal, la orden de prisión provisional, ordenada por el juzgado de primera instancia que lo conocía, fue levantada por la Sala Décima de la Corte de Apelaciones y el caso quedó sin resolverse.

d. Caso de dos magistrados de la Sala Catorce de Apelaciones. Este caso se inició con un reportaje periodístico en el que se anunciaba que la Sala Catorce de Apelaciones había dejado en libertad a uno de los principales capos del narcotráfico, quien había sido capturado con alrededor de ciento ochenta kilos de cocaína. El Presidente del Organismo Judicial ordenó la investigación del caso a la Supervisión General de Tribunales.

Al igual que en el caso de la jueza de Escuintla, en este también se registraron incidentes que afectaron el buen desarrollo del proceso. Es bastante significativo que en ambos casos se dieran patrones de conducta similares. Por ejemplo, la cadena de custodia quedó cuestionada ya que los embalajes de la cocaína fueron sustituidos camino a la bodega oficial de depósito de la droga. Aparte, cuando la cocaína fue revisada para su examen toxicológico, en ambos casos resultó un número de paquetes mayor al originalmente consignado en el parte policiaco.

Los agentes captores habían informado de la existencia de un dispositivo para transportar droga en el camión que manejaban los sindicatos. El MP realizó un peritaje a dicho camión, el cual confirmó esta versión. Obran en el expediente diversas fotografías tomadas al momento de la incautación de la droga, que muestran el dispositivo indicado. Sin embargo, el juez de primera instancia, a petición de los abogados defensores, ordenó un reconocimiento judicial del camión y, como resultado de esta diligencia, indicó que no existía dicho dispositivo. Esto, sin aclarar qué consideración le merecía tanto el peritaje realizado como las fotos que habían sido tomadas antes. Sin embargo, rechazó la petición de libertad de los sindicatos. Éstos apelaron y fueron los magistrados de la Sala Catorce de Apelaciones los que, con base en el reconocimiento judicial practicado por el juez, ordenaron la libertad, sin hacer ninguna consideración relacionada con la droga incautada. Como vemos, en estos casos todos los operadores parecían tener un papel que jugar para asegurarse de construir la oportunidad perfecta para dejar en libertad a los capturados.

En cuanto a los magistrados de la Sala Catorce de Apelaciones, la Junta de Disciplina Judicial los suspendió de sus labores por un plazo de tres meses, “por negligencia”¹⁹. Sin embargo, esta resolución fue revocada por un tribunal de amparo, cuya resolución fue confirmada por la Corte de Constitucionalidad²⁰, debido a que una resolución judicial sólo puede ser revisada por los recursos que la ley señala. Es de anotar que uno de los magistrados involucrados en este caso fue asesinado posteriormente.

19 También, por la misma razón, la SGT nunca comprobó que hubieran recibido dinero.

20 “CC ampara a magistrados acusados de corrupción. La Corte de Constitucionalidad (CC) amparó provisionalmente a los magistrados de la Sala Decimocuarta de Alta Verapaz [...] quienes fueron separados de su cargo el día 6 de mayo. Al ser consultado al respecto, José Quesada Fernández, [...] aseguró que “las resoluciones de la CC están dañando las medidas disciplinarias del OJ y la depuración que se ha hecho en este organismo”. *CC ampara a magistrados acusados de corrupción*, El Periódico, 8 de enero de 2003. La CC también otorgó amparos provisionales a cinco jueces a quienes se les había separado de sus labores bajo sospecha de que incurrieron en actos anómalos.

2. Casos reportados por los medios de comunicación

Los otros casos de alto impacto, reportados por los medios de comunicación, que intentamos revisar tenían relación con acusaciones de corrupción contra jueces y magistrados a cargo de procesos contra altos funcionarios corruptos, sobre todo del periodo presidencial de Alfonso Portillo. No pudimos examinar ninguno de ellos, ya que según nos fue informado, todos tenían una resolución de “no trámite”. Tampoco se nos permitió revisar esta resolución de “no trámite” para determinar su fundamento jurídico. Dadas estas circunstancias, procedemos a relatar los casos en la forma en que fueron cubiertos por los medios de comunicación.

a. Caso del Juez Posadas Pichillá. En un caso bastante sonado, el Juez Posadas Pichillá fue sindicado de favorecer al financista de la campaña de Alfonso Portillo en el escándalo de la quiebra de los llamados “bancos gemelos”. De conformidad con reportajes de prensa, los bancos fueron intervenidos debido a la falta de liquidez y a los malos manejos financieros, lo que originó que el Banco Central se viera obligado a dotar a los bancos con recursos por 1.203'000.000 quetzales equivalentes a unos US\$160'000.000, para garantizar los depósitos de los cuenta habientes. Según estos reportajes de prensa, “fuentes oficiales” admitieron que “las dos instituciones están en aprietos y sólo serían rescatables si sus accionistas pagaran los créditos que se otorgaron a ellos mismos”²¹. Más del 90% de la cartera de créditos de ambas instituciones bancarias fueron concedidos a empresas con ninguna capacidad financiera, de propiedad de Alvarado Macdonald²².

Por su parte, el Ministerio Público procedió a solicitar el arraigo y orden de captura contra Francisco José Alvarado Macdonald, bajo los cargos de estafa mediante información contable y otros delitos financieros. Según exponen los medios, los abogados de Alvarado Macdonald intentaron recuperar los bancos intervenidos con la complicidad del juez Marco Antonio Posadas Pichillá, quien fue investigado, por corrupción, por las autoridades judiciales.

El juez sindicado fue destituido y se declaró con lugar un antejuicio en su contra. Sin embargo, el proceso penal no prosperó. No pudimos examinar el expediente, ya que, según se nos indicó en la Junta Disciplinaria, “no había sido devuelto del Tribunal de Amparo [lo cual, se nos indicó, es “normal”], ya que muchas veces los expedientes no son devueltos”²³. Como dato curioso, el abogado Posadas Pichillá, quien ahora ejerce la profesión como abogado litigante, representa los intereses del señor Alvarado Macdonald²⁴.

21 Los reportajes de prensa donde aparecieron estos datos son los siguientes: *Respaldo Millonario*, Prensa Libre, 3 de marzo de 2001 y *Desintervención de Bancos Gemelos*, Prensa Libre, 21 de marzo de 2001.

22 Francisco Alvarado Macdonald es un conocido hombre de negocios guatemalteco. Financió la campaña electoral del Presidente Alfonso Portillo y se ha visto envuelto en diversos escándalos de corrupción.

23 Información ofrecida por la secretaria de la Junta Disciplinaria a quien fue asignada la tarea de atender los requerimientos de información para este estudio.

24 Curiosamente, el juez Posadas Pichillá también intervino en otro caso al que estaban vinculados altos funcionarios del gobierno del Presidente Portillo. “El Juzgado Segundo de Primera Instancia Penal desestimó la querrela presentada por varios diputados de la oposición contra el jefe de la bancada del Frente Republicano Guatemalteco -FRG-, Aristides Crespo Villegas. Se trata de la querrela interpuesta por (varios) diputados al Congreso de la República, que pedían procesar a Crespo por su supuesta responsabilidad en actos de corrupción cuando fungió como Director del Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ. En la resolución, firmada por el juez Marco Antonio Posadas Pichillá, se señala que el Ministerio Público planteó la desestimación de la querrela”. *Desestiman querrela judicial contra Aristides Crespo*, La Hora, 5 de octubre de 2001.

b. Caso del Magistrado Ruiz Wong. Otro de los casos de alto impacto que conmocionó a la opinión pública fue el del magistrado Ruiz Wong²⁵, de la Corte de Constitucionalidad, quien alteró los procedimientos de sorteo para la conformación del pleno que habría de conocer el caso de inconstitucionalidad, promovido para asegurar la participación política de Efraín Ríos Montt en la contienda electoral del año 2003.

Esta alteración tenía como único objetivo permitir que el abogado de Ríos Montt, un magistrado suplente de la Corte de Constitucionalidad²⁶, integrara el pleno²⁷. Se interpuso un antejuicio contra el magistrado Ruiz Wong, pero fue declarado sin lugar por el Congreso de la República, con mayoría de diputados del Frente Republicano Guatemalteco, partido del General Efraín Ríos Montt²⁸.

c. Caso de la jueza Silvia de León de Miranda. Según informaron los medios de comunicación, la jueza incurrió en un acto anómalo dentro de un proceso promovido contra el General retirado Enrique Ríos Sosa, hijo del General Efraín Ríos Montt. Adelantó la hora de una audiencia en que se debería dilucidar la situación jurídica del procesado, y la audiencia se realizó sin la presencia del fiscal que llevaba el caso. La jueza apeló al recurso de conminar a un auxiliar fiscal, que estaba atendiendo otro asunto en su juzgado, a que estuviera presente. El funcionario no conocía el caso. El Ministerio Público protestó ante la actitud de la jueza e interpuso una queja ante la Corte Suprema de Justicia. Según los medios de comunicación, “la Corte Suprema de Justicia defendió su postura respecto a la resolución dictada con relación a la jueza Sexto de Primera Instancia Penal, Silvia de León de Miranda, señalada por el Ministerio Público. Según la Corte, se procedió conforme a la ley al resolverse que el caso fuera conocido por una Sala de la Corte de Apelaciones”²⁹. Fuentes de la Corte³⁰ dijeron que la resolución se fundamentó en el informe rendido por la Supervisión de Tribunales que, tras investigar a de León de Miranda, recomendó trasladar el caso a una sala de la Corte de Apelaciones, para que, por los conductos legales, se resuelva la situación de la juzgadora. La Fiscalía recusó a la jueza y apeló la fianza de 100.000 quetzales que le fijó a Ríos Sosa (hijo del general Efraín Ríos Montt), indagado por su supuesta vinculación con la desaparición de millones de quetzales del Ejército, cuando era jefe financiero de la institución. Por su parte, organizaciones pro justicia señalaron que la resolución de la Corte pretende favorecer a la jueza³¹. Otro medio reportó que: “Ayer casi al final de la tarde se conoció la decisión unánime de los 13 magistrados que deja a la jueza libre de acudir a la Junta Disciplinaria Judicial”³². Como podemos ver, la Corte

25 Para comprender el papel que jugó el Magistrado Ruiz Wong en este cuestionado proceso así como su nombramiento en la Corte de Constitucionalidad, resulta interesante consultar antecedentes sobre su conducta documentados en el estudio denominado *Poderes Ocultos y Cuerpos Ilegales Armados en la Guatemala post conflicto y las fuerzas detrás de ellos*, elaborado por Susan C. Peacock y Adriana Beltrán, de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), pp. 36 a 39.

26 En Guatemala, los magistrados suplentes de la Corte de Constitucionalidad pueden continuar ejerciendo su profesión de abogados.

27 Cfr., *Altera Caja de Sorteo en CC. Magistrado Ruiz Wong maniobra para garantizar pleno a favor de Ríos Montt*, Prensa Libre, 21 de agosto de 2003.

28 “Hace un mes, la Corte Suprema de Justicia remitió el expediente donde se pide el antejuicio contra tres magistrados de la CC, pero el congreso aun no conoce [...] A pesar de que en los registros de la Corte Suprema de Justicia consta que se enviaron ambos expedientes, Jorge Mario Salguero, director legislativo, asegura que no ha recibido los expedientes y que desconoce si existe alguno”. *Sin realizar sorteo para pesquisas contra Ruiz Wong*, El Periódico, 3 de septiembre de 2003.

29 *Corte Suprema de Justicia defiende su postura*, Siglo XXI, 9 de diciembre de 2004.

30 Las fuentes solicitaron que su identidad no fuera revelada.

31 Cfr., *Ríos Sosa, libre bajo fianza*, Prensa Libre, 30 de noviembre de 2004, y *Dudas por resolución de CSJ a favor de juez*, Prensa Libre, 10 de diciembre de 2004.

32 *CSJ apoya a jueza en caso de Ríos Sosa*, Siglo XXI, 10 de diciembre de 2004.

Suprema de Justicia resolvió este caso sin trasladarlo a la Junta de Disciplina Judicial, tal como corresponde, de conformidad con la Ley de la Carrera Judicial.

d. Caso del Juez Víctor Hugo Herrera Ríos. El titular del Juzgado Quinto del Ramo Penal, Víctor Hugo Herrera Ríos, se reportó enfermo justo un día antes de resolver la petición de orden de captura contra el ex presidente Alfonso Portillo, sindicado de participar en la malversación de 120'000.000 quetzales del Ministerio de la Defensa. Fue este mismo caso el que, en octubre de 2004, ocasionó la primera enfermedad de Herrera Ríos. No llegó a laborar el día que se realizaría una diligencia en la que se conocería una auditoría de gastos realizados en el Ejército, pues una hora antes de la diligencia se reportó enfermo. La diligencia de lectura de documentos de los hallazgos localizados por los auditores de la Contraloría y el Ministerio Público (MP) fue suspendida. Se nombró a Dinora Benita Martínez, como suplente de Herrera. La jueza emitió orden de captura contra el ex mandatario. Sin embargo, ésta quedó sin vigencia cuando regresó el juez Herrera, quien la suspendió argumentando que había habido un mal procedimiento de Martínez, quien debió suspender el caso mientras se resolvía en la Corte de Constitucionalidad (CC) un recurso de inconstitucionalidad planteado. A decir de la defensa de los vinculados al proceso, el expediente debía quedarse suspendido en tanto la CC confirmara la decisión del juzgado. En el recurso planteado por los integrantes del Ejército se señalaba que los documentos secuestrados por la supuesta malversación de 906'000.000 quetzales del Ministerio de la Defensa, eran secreto de Estado³³.

e. Caso de Sergio Castro Romero. De conformidad con la cobertura periodística, en los últimos años este juez ha sido noticia por resolver algunos casos contra integrantes del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) en forma favorable a los encausados. En el año 2000, Castro resolvió sobreseer el caso de 23 diputados del FRG, sindicados de alterar la Ley de Bebidas Alcohólicas, a petición del Ministerio Público. El juez Sergio Castro resolvió a favor de la petición. Castro fue separado de su cargo, pero la CC le otorgó amparo para que continuara en su puesto. También conoció el caso de apertura de cuentas en Panamá por parte de algunos funcionarios del FRG, por medio de las cuales fue lavado dinero supuestamente sustraído ilícitamente del erario público. El Ministerio Público³⁴ solicitó que el caso fuera desestimado. Asimismo, fue juez contralor en el caso de Ángel Bruno Stragá, quien tras una orden de libertad se convirtió en prófugo de la justicia. En 2001, Castro fue investigado por la pérdida de órdenes de libertad con las cuales se pretendió la salida de varios narcotraficantes. El día 16 de enero de 2003 modificó los delitos de transacciones ilícitas, para favorecer a cuatro mexicanos acusados por narcotráfico³⁵. Por el caso de los mexicanos, el Ministerio Público solicitó antejuicio en su

33 Cfr., *Juez Herrera se ausenta. CSJ nombra suplente*, El Periódico, 12 de julio de 2005, y CC despeja ruta para extraditar a Portillo, El Periódico, 26 de agosto de 2005.

34 En Guatemala, el Ministerio Público tiene fuerte dependencia del Ejecutivo ya que el Fiscal General es nombrado por el Presidente de la República.

35 Debido a la coincidencia de que a este juez le fueran asignados diversos procesos del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), un medio periodístico sarcásticamente le llamó "el ungido". Aparte, preguntó al magistrado de la CSJ, José Quesada Fernández, sobre esta coincidencia, a lo cual el magistrado respondió que "el sistema de selección de un juzgado está hecho para que funcione al azar". Por su parte, el fiscal a cargo de uno de los procesos afirmó: "Me extraña que en ese mismo juzgado se conozca la demanda planteada por Alvarado en mi contra, así como del superintendente de Bancos y el Presidente del Banco de Guatemala". *Alvarado Macdonald se libra de un proceso penal*, El Periódico, 28 de agosto de 2003. Al igual que en este caso, en otros también se encuentra la "coincidencia" de que a un mismo juez le sean asignados procesos vinculados, lo cual hace sospechar del sistema de distribución de casos implementado por la CSJ. Cfr., *Juez que otorgó fianza a Alvarado, conocerá caso de sus hijos*, El Periódico, 11 de junio de 2003.

contra. Entre las anomalías que se le señalaron a este juez, dentro de este caso, está haber llamado por teléfono a los interesados en el caso para recordarles sobre una audiencia, “como si ya todo estuviera preparado”, según declaró el fiscal Fernando Mendizábal. El juez Castro argumentó que su fallo se basaba en las incoherencias que existían en los dos informes policíacos, respecto de la detención de los mexicanos³⁶.

Evaluación

Los casos investigados nos permiten afirmar que la corrupción dentro del sistema de justicia reviste diversas características: opera tanto en los casos de bajo impacto, con lo que se afecta el derecho a la justicia de los más pobres y vulnerables, como a alto nivel, para asegurar la impunidad de miembros del crimen organizado y de personajes con poder político y económico. Los funcionarios y empleados corruptos cometieron conductas de corrupción sistémica, que involucran, en muchos casos, a funcionarios de otras instituciones o a abogados litigantes, o revelan claras conexiones con el crimen organizado. En ninguno de los casos estudiados se realizó una investigación de redes criminales.

También pudimos constatar que el celo por investigar y castigar estos casos es muy escaso y los resultados son francamente decepcionantes, pues ni los jueces o magistrados, ni los auxiliares judiciales o empleados administrativos involucrados en los casos revisados recibieron un castigo acorde con la gravedad de sus actos, que resultara desalentador de acciones delictivas. En muchos de los casos reportados por los periódicos, las denuncias fueron rechazadas “*in limine*” por los órganos disciplinarios, en uso de su facultad discrecional para hacerlo³⁷. En los casos que fueron ventilados, la mayoría de resoluciones fueron desestimatorias y, cuando los funcionarios o empleados fueron sancionados, las sanciones fueron demasiado leves. En el peor de los casos, el funcionario fue destituido.

El problema de la corrupción pareciera no ser de especial interés de los órganos disciplinarios del sistema de justicia, que ante la capacidad que tiene la corrupción de esconderse, camuflarse y travestirse, han optado por ignorar su existencia. Tanto es así que casi no hay vestigio de ella: tanto en la Junta de Disciplina Judicial como en la Supervisión General de Tribunales me informaron inicialmente que “*no tenían casos de corrupción*”³⁸.

El problema de un sistema disfuncional es que está construido precisamente para albergar en su seno la corrupción. Dicho en otras palabras, la corrupción es una consecuencia casi necesaria del sistema. Cada vez que acontece un caso de corrupción corren a ocultarlo factores tales como: la ineficiencia, la impunidad, los formalismos, los retardos “justificados” por la permisividad en la obstaculización de la justicia, los prejuicios socialmente aceptados, en fin, todo un entretejido enmarañado y laberíntico destinado a confundir, eludir, y, en definitiva, a no responder al clamor social de justicia.

36 *Pedirán Antejuiño contra juez por liberar a tres*, El Periódico, 18 de enero de 2003.

37 “Un reciente estudio realizado por el Organismo Judicial reveló que el 77% de las denuncias contra los jueces son rechazadas ‘*in limine*’.” *Deficiente investigación. Procedimientos inefectivos para combatir corrupción en Sistema de Justicia*, Prensa Libre, 18 de junio de 2005.

38 En ninguno de los casos revisados se emitió una resolución de condena por corrupción. Generalmente se condenó por negligencia.

Al estudiar concretamente los casos de corrupción que comprenden este estudio, se nos reveló una problemática bastante compleja: en primer término, las resoluciones que se originaron en denuncias de corrupción fueron consideradas, tanto por los medios de comunicación, como por algunos de los afectados (entre los cuales figuran el Ministerio Público, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), o la misma Corte Suprema de Justicia), como “cuestionables”. Lo “cuestionable” de la resolución residía, en la mayoría de los casos, en que no parecía asentada en criterios generales de aplicación de la ley, atentaba contra el bien común, y, además, con ella se favorecía a personajes bien sea dotados de influencia política o bien, involucrados en el crimen organizado. A ello se aunaba la presunción de que estos funcionarios judiciales habían recibido dinero por emitir dichas resoluciones.

Al estudiar los casos nos pudimos percatar que en la generalidad de ellos, la SGT no realizó investigaciones relacionadas con el beneficio patrimonial del juzgador, ni con la vinculación de éste con los supuestos beneficiarios de su actuación, lo cual elimina uno de los factores esenciales que tipifican la corrupción como un delito en que se obtiene un “beneficio privado”. La investigación de la SGT se circunscribió fundamentalmente al examen de los expedientes y a recibir declaraciones de los sujetos más obvios (personal del juzgado, denunciantes, familiares del denunciante), y, desafortunadamente, menos idóneos como testigos.

En cuanto a la parte “cuestionable” de las resoluciones, se pudo constatar, no solamente que las resoluciones tenían esta calidad, sino también muchos aspectos del proceso donde quedaban involucrados agentes de la policía nacional o agentes del Ministerio Público, de tal manera que - como si se tratara de un equipo bien coordinado- cada quien hacía su parte para hacer inefectiva la acción de la justicia y la aplicación de la ley. Factores tales como la escena del crimen, la cadena de custodia, los arrestos sin la observancia de garantías constitucionales, se prestan, en los casos estudiados, para poner en manos del juez la razón perfecta para emitir resoluciones que a la luz pública se tornan “cuestionables”.

A pesar de que la evidencia marca patrones de conducta decididamente indeseables, las resoluciones de estos juzgadores, por muy “cuestionables”, no son susceptibles de examen sino dentro del proceso, mediante uno de los recursos procesales que concede la ley, según criterio manifestado por diversos tribunales de amparo y por la Corte de Constitucionalidad, que lo ha confirmado. Este criterio está fundamentado en que, según estos órganos jurisdiccionales, los juzgadores gozan de independencia de criterio, de conformidad con el artículo 203 de la Constitución Política de la República. Esta “independencia de criterio” se ha traducido, dentro del frágil sistema guatemalteco de justicia, en algo espurio: los juzgadores, dotados de un alto grado de discrecionalidad frente a la aplicación de la ley, se sienten invulnerables para cometer actos de corrupción. Si a ello aunamos que los procesos son en alto grado de tramitación secreta, especialmente en la etapa preparatoria del proceso penal, y que, además, jueces y magistrados están protegidos por el derecho de antejuicio, tenemos el panorama completo. La corrupción es casi natural.

Aparte de esta corrupción generalizada, tenemos los casos “delicados”, en los que intervienen personajes poderosos. El periodo de la justicia guatemalteca que hemos examinado coincide con el intento de someter a la justicia a funcionarios del gobierno “eferregista”³⁹, acusados de

corrupción. Desafortunadamente, el sistema de justicia ha fracasado no solamente en juzgar penalmente a los ex funcionarios acusados, por sus actos delictivos, sino también en recuperar los bienes del Estado, con lo cual los ciudadanos quedan condenados a pagar la factura de la corrupción.

MECANISMOS DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA DE JUSTICIA

Antecedentes del Sistema Disciplinario

Antes de ser emitidas la Ley de la Carrera Judicial y la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, el régimen disciplinario estaba regido por lo establecido en la Ley del Organismo Judicial. Correspondía a la presidencia del Organismo Judicial y a la Corte Suprema de Justicia ordenar la investigación de las faltas cometidas por los jueces, magistrados y personal auxiliar de los tribunales, en el ejercicio de su cargo. La Supervisión General de Tribunales, órgano supeditado a la Corte Suprema de Justicia, era la encargada de investigar denuncias, supervisar, y velar por la buena marcha de los tribunales. Actualmente, el sistema disciplinario del Organismo Judicial comprende la actividad de tres órganos: las juntas de disciplina judicial, que conocen de las quejas contra jueces y magistrados, la Unidad del Régimen Disciplinario⁴⁰, que conoce de las denuncias presentadas contra los auxiliares de justicia y contra el personal administrativo, y la Supervisión General de Tribunales, que tiene funciones de investigación.

Junta de Disciplina Judicial (JDJ)

La Junta de Disciplina Judicial es un órgano creado por el Congreso de la República, con la Ley de la Carrera Judicial⁴¹. Está regulado por su ley de creación y por el reglamento número 6-2000, emitido por la Corte Suprema de Justicia.

A partir de 1989, Guatemala inició un proceso de reforma de su sistema de justicia, como parte de la consolidación del sistema democrático en el ejercicio del poder público, y para asegurar las condiciones para la solución de los conflictos sociales⁴². A principios de 1997 se constituyó una comisión para redactar un anteproyecto de la Ley de Carrera Judicial. El anteproyecto fue presentado al pleno de la Corte Suprema de Justicia, por la Asociación de Jueces y Magistrados y el Instituto de Magistrados.

39 Como resultado de las elecciones de 1999, a partir del año 2000, asumió el poder Alfonso Portillo, candidato del partido Frente Republicano Guatemalteco (FRG), cuyo líder máximo es el General Ríos Montt, quien fue Jefe de Gobierno, fruto del golpe de Estado producido en el año 1983.

40 Órgano creado por la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial.

41 Congreso de la República, Decreto 41-99 de 27 de octubre de 1999.

42 El “Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército” declara que una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco es su sistema de impartición de justicia y destaca como una prioridad su reforma, de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto, y su modernización.

La Corte Suprema de Justicia analizó el proyecto, le introdujo una serie de modificaciones, y adecuó su contenido a la propuesta de reformas constitucionales elaboradas por el máximo tribunal. Este proyecto fue presentado a la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia y al Congreso de la República. Las reformas a la Constitución fueron sometidas a referéndum popular en 1999, con un resultado negativo, lo que trajo como consecuencia la reformulación de los contenidos del proyecto de ley. El 5 de agosto de 1999 varios diputados presentaron una iniciativa de ley. Luego de una serie de reuniones con diversos representantes de la sociedad civil, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso emitió dictamen favorable. El 27 de octubre de 1999 el Congreso de la República aprobó la Ley de la Carrera Judicial⁴³.

1. Misión, objeto, competencia, jurisdicción

La Ley de la Carrera Judicial creó la Junta de Disciplina Judicial, órgano al cual le corresponde el conocimiento y ejercicio de la función disciplinaria y correctiva, prevista en dicha ley y sus reglamentos, cuando éstas son dirigidas contra jueces y magistrados. Se exceptúan de esta disposición los casos de destitución que quedan reservados a la respectiva autoridad nominadora. Sin embargo, la formación del expediente respectivo y las recomendaciones que correspondan, son atribuciones de la Junta.

De conformidad con su ley de creación, la Corte Suprema de Justicia integrará tantas juntas como las necesidades y la conveniencia del servicio lo hagan necesario, atendiendo a criterios de carácter geográfico, por materia, u otros que resulten convenientes. A la fecha, solamente funciona una junta, ubicada en la capital de Guatemala.

2. Jerarquía y autoridades del órgano

Las juntas de disciplina judicial se insertan en la jerarquía del Organismo Judicial, supeditadas al Consejo de la Carrera Judicial, tanto en el ámbito administrativo (el Consejo administra el presupuesto de las juntas), como en el plano jurisdiccional, ya que las resoluciones de la junta son apelables ante dicho órgano.

A pesar de que ejercen jurisdicción en toda la República, podríamos afirmar que su ámbito de acción disciplinaria es limitado, pues, por una parte, no pueden ordenar el despido de jueces o magistrados, que corresponde a la autoridad nominadora, y por la otra, tanto el Presidente del Organismo Judicial como la Corte Suprema de Justicia se reservan funciones de índole disciplinaria que compiten con las de este órgano.

La Junta de Disciplina Judicial se integra por dos magistrados de la Corte de Apelaciones y un juez de primera instancia, cada uno con su respectivo suplente, designados en sorteo practicado por el Consejo de la Carrera Judicial, en acto público. Ejercen la función por un año, sin derecho a ser reelegidos para un nuevo período. Se debe anotar que no existe ninguna instancia

43 Decreto No 41-99.

permanente que permita la elaboración de planes a largo plazo para este órgano. Integrada la Junta de Disciplina Judicial, corresponderá a sus integrantes elegir quien debe presidirla. El Presidente de la Junta de Disciplina Judicial durará en sus funciones un año.

3. El ejercicio de la función de control

a) Las faltas disciplinarias

Uno de los mayores avances que los juzgadores obtuvieron con la emisión de la Ley de la Carrera Judicial es la tipificación de las llamadas “faltas”, que constituyen los supuestos de hecho sobre los cuáles actúa la Junta de Disciplina Judicial. Antes de la emisión de la Ley, las autoridades superiores a cargo de las funciones disciplinarias podían, de manera discrecional, acusar a los juzgadores por las acciones que, conforme a su criterio, afectaran el buen desempeño de las labores judiciales, lo cual, obviamente, implicaba la posibilidad de ser juzgado en forma arbitraria.

Actualmente, la ley clasifica las faltas en: leves, graves y gravísimas. La gravedad de la falta incide en la gravedad de las sanciones a ser aplicadas. En cuanto a las faltas directamente vinculadas con el tema que nos ocupa, es decir, con la corrupción, solamente existe un supuesto directamente relacionado y es el inciso h, del artículo 41, que literalmente dice: “Son faltas gravísimas: [...] h) solicitar o aceptar favores, préstamos, regalías o dádivas en dinero o en especie a las partes o sus abogados que actúen en casos que conozca”.

b) Las denuncias

Es importante resaltar que con la emisión de la Ley de la Carrera Judicial se ha dado un giro interesante al impulso de las acciones disciplinarias. De conformidad con esta ley, el impulso les compete en forma exclusiva a los denunciantes. Efectivamente, según dicho cuerpo normativo: “Toda persona que tenga conocimiento que un juez o magistrado ha cometido una falta puede denunciarlo o plantear la queja, verbalmente o por escrito. De igual manera, todos los órganos del sistema de justicia tienen obligación de denunciar las anomalías que constaten. La denuncia debe expresar los hechos y circunstancias de que tuviere conocimiento o por los que resulte afectado”⁴⁴. Anteriormente, aun cuando existía la posibilidad de la denuncia, una gran parte de la investigación de las faltas cometidas por funcionarios judiciales era producto de las revisiones periódicas o de las revisiones que de oficio se ordenaban tanto por el Presidente del Organismo Judicial como por la Corte Suprema de Justicia. Actualmente, estas revisiones se siguen realizando, pero en aplicación de la Ley del Organismo Judicial, lo cual ha permitido la existencia de dos órdenes que parecen “paralelos” en materia disciplinaria: uno regido por la Ley de la Carrera Judicial y otro, por las normas de la Ley del Organismo Judicial que, según el criterio imperante, aún se consideran vigentes.

Las denuncias pueden hacerse ante la Junta Disciplinaria Judicial, el Consejo de la Carrera Judicial, o ante cualquier autoridad judicial. Dichos órganos tienen la obligación de trasladar la denuncia y el expediente a las oficinas de la JDJ. La normativa no exige formalidades; puede

⁴⁴ Ley de la Carrera Judicial, artículo 48.

hacerse, inclusive, vía fax o telegrama, por correo, o mediante acta levantada ante la propia junta. También se admiten denuncias anónimas, sobre todo cuando se hacen vía el portal virtual del Organismo Judicial, o, según nos fuera indicado por autoridades del órgano, cuando el tema lo justifique: abusos sexuales, narcotráfico, sobornos, etc.

c) Circuitos de trabajo

Una vez recibida una denuncia, la Junta Disciplinaria decidirá sobre su admisibilidad. Si no la admite para su trámite, la parte agraviada podrá interponer recurso de reposición. Si le da trámite, citará a las partes a una audiencia, en un plazo que no exceda de quince días, previniéndolas de presentar sus pruebas en la misma, o si lo estimare necesario, ordenará a la Supervisión General de Tribunales que practique la investigación correspondiente⁴⁵.

d) Calidad de parte dentro de los procedimientos

De conformidad con la Ley de la Carrera Judicial, solamente las personas directamente perjudicadas por las faltas cometidas por un juez o un magistrado tendrán la calidad de parte dentro del respectivo procedimiento⁴⁶. A pesar de esta norma, la Supervisión General de Tribunales ejerce derechos de parte en los expedientes que fueron revisados para este estudio, lo cual resulta beneficioso, pues la mayoría de casos son abandonados por las partes antes de su finalización⁴⁷.

e) Requisitos para la acusación y plazos

Las normas reguladoras de la Junta de Disciplina Judicial no se refieren al término “acusación”. Sin embargo, algunos jueces o magistrados integrantes de la Junta, debido a su especialización en derecho penal, han impuesto la costumbre de exigir que la Supervisión General de Tribunales haga una “imputación” al iniciar el debate. Esta circunstancia varía conforme cambia la integración de la Junta. De conformidad con la ley, la Supervisión General de Tribunales debe rendir un informe que sirve de base para admitir para su trámite o rechazar la denuncia. La Ley de la Carrera Judicial establece que, bajo responsabilidad de la JDJ, el procedimiento no puede durar más de seis meses, contados desde que hubiere recibido la denuncia⁴⁸.

f) Medios de prueba

La ley no especifica qué pruebas puede aportar dentro del proceso el acusado o el denunciante. El criterio de la Junta ha sido el de recibir todas aquéllas denuncias que sean aportadas por las partes, siempre y cuando sean diligenciadas por su cuenta, ya que ni la Junta de Disciplina Judicial, ni la Supervisión General de Tribunales coadyuvan con las partes para la preparación de la prueba. En el caso de la Supervisión General de Tribunales, siendo que asume una calidad de parte, aporta las pruebas que ha arrojado la investigación que ha realizado, con las limitaciones que más adelante señalaremos.

⁴⁵ Cfr., *Ibidem*, artículo 49.

⁴⁶ Cfr., *Ibidem*, artículo 48.

⁴⁷ Algunas de las razones para el abandono del proceso son: el alto costo que implica ventilar un proceso fuera del domicilio del denunciante, aparte de que los gastos de traslado de testigos, peritos y otros, corren por cuenta de las partes; muchos denunciantes promueven las quejas para variar el resultado del proceso. Sin embargo, el trámite de la queja pocas veces incide en dicho resultado, lo cual hace perder interés en el resultado del procedimiento. Se pudo constatar que en algunos casos, al ser planteada la queja, los denunciantes recibían amenazas o presiones indebidas de los acusados.

⁴⁸ Cfr., Ley de la Carrera Judicial, artículo 53.

g) El debate

El debate consiste en una audiencia oral, a la cual pueden asistir las partes (el denunciante y la persona denunciada), quienes deben presentarse con todos sus medios de prueba. En esta misma audiencia se oír a los testigos y peritos, si los hubiere. También está presente, en la audiencia, el Supervisor General de Tribunales que realizó la investigación, para efecto de ratificar su informe y conclusiones. Si el juez o magistrado aceptare la comisión de la falta, se resolverá sin más trámite. De lo contrario, se continuará con el desarrollo de la audiencia, dando la palabra a las partes involucradas y recibiendo los medios de prueba que las mismas aporten, o que la Junta haya acordado de oficio. El proceso se impulsa de oficio. En esta misma audiencia prestan declaración las partes⁴⁹.

Según se pudo constatar con el estudio de casos que ha conocido la Junta, la falta de normativa más detallada con relación al desarrollo de esta audiencia, ha permitido que se cree una gran confusión, que se torna más difícil de dilucidar, debido a las diversas especializaciones de los jueces y magistrados que conforman la Junta en un momento dado. Los civilistas pretenden que toda la audiencia se desarrolle de conformidad con las formalidades del procedimiento civil, y los penalistas, en consecuencia, pretenden que el procedimiento sea de tipo criminal. En algunos casos se llegó al extremo de interponer “excepciones previas”. En todo caso, se advierte que la falta de regulación no ha podido ser resuelta en forma satisfactoria por las diversas juntas.

h) Fallo y recursos

Luego de realizar la audiencia, la JDJ tiene tres días para emitir su fallo e imponer la sanción que corresponda. Si se tratare de destitución, la Junta de Disciplina Judicial enviará el expediente completo, con su recomendación, a la Corte Suprema de Justicia o al Congreso de la República, para su resolución. La ley no regula los requisitos del fallo. Según se pudo constatar del examen de los expedientes, la forma que es empleada con mayor frecuencia es la de un auto que pone fin a un incidente: parte expositiva y parte considerativa, cita de leyes, y declaración. Contra las resoluciones que emite la JDJ, el afectado puede interponer recurso de apelación ante el Consejo de la Carrera Judicial, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la decisión.

i) Prescripción

La ley establece que las faltas cometidas, así como las acciones que se pueden iniciar para sancionarlas, prescriben en el plazo de tres meses a partir de haber sido cometidas. Según algunos entrevistados, el plazo es corto en demasía y muchas de las faltas ya han prescrito al momento de presentar la denuncia.

j) Condiciones para llevar el caso ante el Poder Judicial

Al emitirse el fallo, si hubiese la posibilidad de la comisión de un delito, se certifica lo conducente al Ministerio Público para la iniciación de una investigación penal⁵⁰. También intervienen, con cierta regularidad, los tribunales de amparo, ya que generalmente se recurre a esta instancia

49 Cfr., *Ibidem*, artículo 50.

50 Debido a la falta de sistematización de la información no se pudo corroborar cuántos expedientes han sido certificados al Ministerio Público, ni por qué delitos.

para revisar los fallos de la Junta de Disciplina Judicial, especialmente debido a que en la mayoría de casos, la Supervisión General de Tribunales basa su informe en la revisión de actos y resoluciones emitidas dentro del proceso. Siendo que los jueces y magistrados consideran esto parte de su potestad jurisdiccional, y por tanto, no susceptible de ser revisada sino por órganos jurisdiccionales, interponen el recurso de amparo por considerar que se han violado las garantías que resguardan su función.

4. *Transparencia, acceso a la información, participación ciudadana*

Las audiencias de debate de la JDJ son públicas y, en teoría, puede asistir cualquier ciudadano interesado. Sin embargo, según práctica administrativa que se ha impuesto en la Junta, el juez o magistrado agraviado deben manifestar su anuencia para la presencia de alguien ajeno al proceso. Aparte de lo anterior, no existe ningún tipo de participación ciudadana en las actividades de la Junta.

En cuanto a la publicidad de las resoluciones, desafortunadamente, tampoco son accesibles al público. La Junta Disciplinaria Judicial emite informes periódicos que son publicados en forma bimensual por el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ). Estos informes pueden ser entregados, previa solicitud, siempre y cuando la Junta considere “seria” a la organización que los solicita. Según fue informado, no acceden a entregar estos informes a personas individuales. El contenido de estos informes es básicamente el número de resoluciones emitidas y el resultado: quejas admitidas, quejas rechazadas, resoluciones con lugar, sin lugar, etc.

Finalmente, la información sobre los expedientes no es de fácil acceso, debido, especialmente, a que los casos de corrupción muchas veces son tipificados de otra manera: como negligencia, por ejemplo.

5. *Funciones preventivas*

La única función que se podría considerar de carácter preventivo, por parte de la JDJ, es la emisión de unas certificaciones de “carencia de antecedentes disciplinarios”, que sirven para ascensos, traslados o recontractación de los jueces o magistrados. Aparte de este documento (cuya normativa está en revisión pues se considera que perjudica a los funcionarios judiciales), la Junta no desarrolla otras funciones de índole preventiva ya que no emite informes o análisis estratégicos que permitan mejorar el servicio, aplicar medidas correctivas, o apoyar a jueces y magistrados a superar conductas recurrentes tales como el alcoholismo y el acoso sexual. En cuanto a la corrupción, tampoco se aprovecha el resultado de los casos a efecto de definir mapas de riesgo, modificar procedimientos o prácticas de los tribunales, a fin de prevenir los factores que favorecen estas prácticas.

6. *Presupuesto anual. Definición y monto*

La Corte Suprema de Justicia debe incluir dentro de su propio presupuesto una asignación que garantice el buen desempeño y funcionamiento de las juntas de disciplina judicial, y que

cubra los gastos de traslado, hospedaje, y alimentación de sus miembros, si fuere necesario⁵¹. El monto y distribución es definido por la Corte Suprema de Justicia. El presupuesto de la Junta de Disciplina Judicial lo maneja el Consejo de la Carrera. La ejecución presupuestaria está sujeta al control de la Contraloría General de Cuentas. Sobre el tema de si el presupuesto es o no suficiente, según las fuentes consultadas, alcanza muy bien para lo que actualmente realiza la Junta, especialmente, debido a que por el momento no se ha planificado la expansión geográfica de los servicios. Tal y como lo mencionamos más adelante, solamente existe una Junta Disciplinaria Judicial, localizada actualmente en la ciudad capital, lo cual hace que la cobertura geográfica de este órgano sea inadecuada.

7. Estructura de los recursos humanos

Para realizar su tarea a nivel nacional, las Juntas de Disciplina Judicial cuentan con tres integrantes titulares: dos magistrados de la Corte de Apelaciones con sus respectivos suplentes, y un juez de primera instancia con su respectivo suplente, y con los siguientes empleados administrativos: una secretaria, cuatro oficiales, un notificador, un comisario, todos ellos estudiantes de la carrera de leyes. Aparte, también existe una plaza de mensajero y una taquígrafa.

8. Información salarial

Siendo un cargo temporal, tanto jueces y magistrados conservan su salario al ser designados para integrar las Juntas de Disciplina Judicial. En cuanto a los empleados administrativos, tienen los mismos salarios que los empleados en puestos similares en el Organismo Judicial⁵².

9. Comunicación y cooperación con otros órganos encargados de prevenir, investigar o sancionar la corrupción

a) Relaciones de cooperación con otros órganos

La Supervisión General de Tribunales es el órgano que más trabaja de cerca con la JDJ, ya que, de conformidad con la ley⁵³, es el encargado de la investigación de las denuncias presentadas ante la Junta. Sin embargo, la relación no se termina allí. Debido a que la Supervisión realiza

51 Cfr., Constitución Política de la República de Panamá, artículo 237.

52 Nómina de sueldo para jueces y magistrados, del año 2002, en quetzales

Cargo	Sueldo	Gasto de representación	Total
Presidente de la Corte Suprema	37.000	(no se obtuvo la información)	37.000
Magistrado de la Corte Suprema	30.000	(no se obtuvo la información)	30.000
Presidente Sala de Apelaciones	26.587	3.933	30.520
Magistrado Sala de Apelaciones	26.136	3.264	29.400
Juez de Sentencia	21.000	-	21.000
Juez de 1ª Instancia	21.000	-	21.000
Juez de Ejecución Penal	21.000	-	21.000
Juez de Paz, categoría V	12.600	-	12.600
Juez de Paz, categoría III	9.000	-	9.000

Tomado del estudio denominado: *Monitoreo de Independencia Judicial y Asociacionismo, situación Guatemala. Año 2002*, realizado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales, Guatemala, p. 76.

53 Cfr., Ley de la Carrera Judicial, artículo 49.

una labor de índole preventiva, de sus revisiones surgen también casos que son remitidos a la Junta para su conocimiento. En estos casos, la SGT es un denunciante. De igual manera, la propia Presidencia del Organismo Judicial⁵⁴ ordena investigaciones a la Supervisión General de Tribunales, que de resultar positivas pueden llegar a la JDJ.

Por otra parte, los órganos jurisdiccionales también pueden cooperar con la JDJ. En uno de los casos revisados para este estudio, la sala de apelaciones jurisdiccional de una jueza que estaba siendo investigada aportó al proceso, como evidencia, una serie de fallos que se habían revocado por considerarse interesados o parciales. La Superintendencia de Administración Tributaria también colaboró con uno de los casos examinados aportando evidencia de la serie de fallos en que la juzgadora había resuelto en forma parcializada a favor de contrabandistas. Finalmente, el Ministerio Público es uno de los principales denunciantes de jueces y magistrados, en casos donde, según indica, el juez se ha parcializado e incurrido en faltas dentro de los procesos.

b) Relaciones de comunicación con otras instancias del Organismo Judicial o interinstitucionales a efecto de crear políticas públicas.

Vinculación con el Ministerio Público

La JDJ no tiene establecidos mecanismos de comunicación con otras instancias del Organismo Judicial y, de ninguna manera, para crear políticas públicas. A nivel interinstitucional, la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia en Guatemala⁵⁵ podría ser el ámbito ideal para que la JDJ aportara valiosa información para la generación de políticas públicas, debido, especialmente, a que en el seno de esta organización se estableció una comisión contra la corrupción.

Según uno de nuestros entrevistados, dicha comisión asumió la responsabilidad de fortalecer las unidades y los mecanismos de supervisión del sector, así como la de lanzar campañas contra la corrupción. Fue mediante una de estas campañas que se estableció un número telefónico para presentar denuncias a ser conocidas por la JDJ. Según fuentes oficiales, la publicación de este número telefónico ha incidido en el aumento de quejas contra los funcionarios judiciales. De igual manera, otra campaña, cuyos carteles pueden encontrarse en todos los tribunales, informa a la población sobre la función de cada institución del sector justicia dentro del proceso, a fin de orientar a los usuarios. Según nuestro entrevistado: “Todo eso es importante pero creo que hay que conformar una comisión que analice casos concretos de corrupción, para hacer recomendaciones y que sean aceptadas por las instituciones. No se puede luchar contra la corrupción sólo con capacitación, difusión y fortalecimiento de los mecanismos internos de supervisión, yo creo que se requiere ir más allá e insertarse en casos concretos”.

De conformidad con la Ley de la Carrera Judicial, la Junta de Disciplina Judicial tiene la obligación de certificar lo conducente al Ministerio Público, si del procedimiento disciplinario resultaren indicios de responsabilidad penal. Esto se hace al finalizar el proceso, lo cual implica que el acusado ha tenido suficiente conocimiento de la imputación y suficiente tiempo para

54 Es interesante resaltar que la Presidencia del Órgano Judicial toma noticias de los periódicos como fuente para ordenar investigaciones a la SGT.

55 Ésta reúne en su seno a cuatro instituciones: Organismo Judicial, Ministerio de Gobernación, Ministerio Público, y Defensoría Pública. La Instancia tiene como objetivos: 1) Impulsar la modernización de las instituciones; 2) Coordinar las actividades de los departamentos técnicos de cada una de las instituciones; 3) Colaborar conjuntamente para el mejor aprovechamiento de los recursos de cada una de las instituciones; y 4) Dejar abierta la adhesión de entidades afines a los propósitos de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia.

ocultar evidencia, o, como sucede en muchos casos, amenazar a los involucrados a efecto de evitar su participación efectiva en un proceso penal. La certificación de lo conducente al Ministerio Público es, sin duda, tardía⁵⁶.

10. Evaluación

Es indudable que la existencia de un órgano como la JDJ es muy valiosa para la estructuración de un régimen disciplinario que pueda elevar el nivel de efectividad del sistema de justicia. También es pertinente decir que la tipificación de las faltas por las cuales puede ser sancionado un funcionario judicial resulta un avance en materia de garantías para los juzgadores, ya que el anterior régimen no la establecía, lo cual daba una amplia discrecionalidad a la Corte Suprema de Justicia para sancionarlos.

Sin embargo, la JDJ nació a la vida con muchos problemas congénitos. En primer término, la conformación del órgano no es la más idónea, pues se trata de funcionarios que ejercen esta función por el corto período de un año, plazo que no les permite especializarse en la materia. Aparte, existe la duda, razonable a nuestro juicio, sobre la libertad de criterio con que estos funcionarios puedan resolver contra sus pares, especialmente bajo la perspectiva de que al finalizar el año tendrán que volver a su cargo. La situación en que están colocados es sumamente vulnerable. La propuesta original podría haber sido más viable: tres magistrados nombrados específicamente para ese cargo durante un plazo de cinco años. La conformación de este órgano ha sido duramente criticada por diversos sectores⁵⁷. Esta circunstancia se agrava por el fuerte sentido gremial con que actúa, ya que su celo primario pareciera ser la protección de la fama y reputación de los jueces y magistrados. Este celo gremial podría ser válido si no afectara la transparencia, la imparcialidad del órgano, ni la efectividad de las funciones que está llamado a ejercer⁵⁸. De lo contrario, corre el riesgo de convertirse en un órgano de defensa corporativa y no de control.

Otro elemento que puede afectar la credibilidad de la JDJ es la entera discrecionalidad para rechazar “in limine” las denuncias que le son presentadas. Las resoluciones de “no trámite”, que pudimos examinar, no tenían motivación o parte considerativa. Ello nos parece preocupante, pues permite que queden sin investigar casos, quizá justificados, sin que el órgano esté obligado a explicar su decisión⁵⁹. Sin embargo, en algunos casos, esta circunstancia puede resolverse ya que la resolución es apelable ante el Consejo de la Carrera Judicial, lo cual permite su revisión.

56 Pudo constatar que en los casos en que el Ministerio Público intervino e investigó en forma paralela el caso, hubo resultados exitosos.

57 Al respecto, algunos de los comentarios de nuestros entrevistados fueron los siguientes: 1) “El ente que se creó para ello (Juntas de Disciplina Judicial) es un fracaso. La recomendación que se había dado para esa ley es que la Junta de Disciplina Judicial fuese integrada por tres magistrados electos por el Congreso de la República para cumplir con esa función durante el período íntegro de cinco años. Sin embargo, la ley estableció un sistema que no funciona: se integra con dos magistrados y un juez que funge por un año. Ellos nunca van a enjuiciar las acciones de sus pares. No van a dictar sentencias en contra de sus compañeros, pues ellos pueden llegar a la Junta Disciplinaria en un futuro, cuando sea conocida una queja en su contra”. 2) “Debido a que la corrupción es “sistémica”, los controles no están exentos de la influencia de los poderes. Esta influencia se detecta por varias vías. Un ejemplo de ello es la conformación anómala de los órganos; se establecen órganos que se sabe de antemano no van a funcionar, por ejemplo las Juntas de Disciplina Judicial, donde quienes conocen son los mismos jueces y como dice el dicho: entre bueyes, se lamen”.

58 La falta de transparencia de este órgano se constató en la presente investigación por medio de las múltiples dificultades para conseguir información sobre casos fenecidos, estadísticas, o el permiso para asistir a audiencias, que, de conformidad con la ley, son públicas. En el caso de estas últimas, se me informó que solamente se permite la presencia de extraños “si el juez o magistrado denunciado está anuente”.

59 Es importante hacer notar que los casos de “alto impacto”, que aparecieron en los periódicos y en los que los jueces denunciados tramitaron casos con fuertes implicaciones de índole política, todos fueron rechazados de plano por la Junta.

Una de las cuestiones detectadas es que pocas personas conocen el actual sistema disciplinario. Muchas denuncias llegan, o bien a la Corte Suprema de Justicia, o bien a la Supervisión General de Tribunales. El problema con esta situación radica en que las denuncias presentadas ante otras instancias toman mucho tiempo en llegar finalmente a la JDJ. En algunos casos, la falta había prescrito cuando llegó a este órgano. Esta falta de conocimiento de su existencia y funciones apunta a la falta de comunicación que realiza este órgano judicial hacia afuera.

La aplicación de la Ley de la Carrera Judicial tiene la deficiencia de la ausencia de normas que establezcan en forma clara el procedimiento para el debate y la aportación de las pruebas. Debido a la falta de normativa específica, cada junta disciplinaria integra los procedimientos con base en su experiencia personal. Si los integrantes son penalistas, aplican un procedimiento penal, si son civilistas, uno civil. Mayor problema se suscita cuando provienen de distintos fueros. Según fue informado por las fuentes se han dado casos en que se producen conflictos permanentes y de difícil solución entre los miembros de la Junta. En todo caso, para las partes es muy difícil desempeñar su papel de manera adecuada si nunca se sabe cuál es el criterio a aplicar. Para paliar estos inconvenientes, que afectan inclusive el derecho de defensa en juicio, debería emitirse un reglamento que norme las formalidades del debate, así como la recepción de pruebas.

A pesar de que la Ley de la Carrera Judicial no le reconoce a la SGT la calidad de parte, dentro de los procesos que tuvimos oportunidad de revisar, así como en entrevistas sostenidas con algunos supervisores, constatamos que ésta actúa como parte, e interpone recursos, hace peticiones y demás. Dentro de los casos revisados, esta circunstancia ha resultado favorable, debido, especialmente, a que los denunciados, con frecuencia, abandonan los procedimientos⁶⁰.

A pesar de que el régimen disciplinario se ha establecido en beneficio del propio sistema de justicia, la carga de la prueba, así como los costos para aportarla al proceso se han trasladado exclusivamente al denunciante. Demás está decir que muchos procesos son abandonados, los testigos no asisten al debate y mucho menos se practican pruebas cuyo diligenciamiento implique costos elevados para el denunciante. Esto es inadecuado, ya que el ciudadano no obtendrá ningún beneficio del resultado de estos procedimientos, excepto el interés de que prevalezca la ley y la justicia. No se trata de procesos de interés privado, sino de procesos en interés de la depuración del sistema de justicia y, por ende, la carga de la prueba y los costos de aportarla al proceso deben ser asumidos por el Organismo Judicial.

La efectividad de este órgano en el combate a la corrupción está determinada por la calidad de investigación que realiza la Supervisión General de Tribunales. Como hemos visto, la corrupción en el ámbito judicial está marcada por el involucramiento del juzgador en cuestiones exógenas al proceso, que inclinan su actuar dentro del mismo. Desafortunadamente, en los casos revisados, la SGT no realizó investigaciones tendientes a probar estas circunstancias exógenas, sino que se limitó a examinar procedimientos y resoluciones emitidas dentro del proceso estudiado y a calificar las actuaciones procesales de “sospechosas”. Más adelante, en la sección que corresponde a este ente investigador, abundaré más sobre este aspecto.

60 Aun el propio Ministerio Público en casos en que figuró como denunciante abandonó los procedimientos. En uno de los casos revisados, por ejemplo, el Secretario Privado del Ministerio Público presentó la denuncia. Sin embargo, ni siquiera se apersonó al debate.

Tampoco se produce una coordinación con el Ministerio Público para investigar el aspecto criminal de los casos de corrupción. Aparte, los jueces y magistrados tienen derecho al antejuicio. Ambas circunstancias nos inclinan a hacer nuestra la conclusión de uno de nuestros entrevistados, quien manifestó: “lo peor que puede pasarle a un juez o magistrado corrupto es que sea despedido del cargo y aún esto último es difícil”. Para concluir: sin una adecuada investigación de los hechos exógenos implícitos en un caso de corrupción, la acción disciplinaria no será efectiva, así como no lo será tampoco la acción penal.

En cuanto a los efectos que produce la acción de la JDJ en el sistema, hemos de apuntar que la Junta desarrolla sus funciones de una manera aislada, sin solicitar las colaboraciones necesarias durante el proceso y sin aportar a las soluciones sistémicas que son indispensables para mejorar la impartición de justicia. Esto resulta penoso ya que mediante el examen de los casos se pueden establecer circunstancias que podrían aprovecharse para el diseño de políticas criminales, por ejemplo. Si la actividad del régimen disciplinario no genera respuestas sistémicas, ni sirve para generar políticas públicas, su impacto sobre la actuación de los órganos jurisdiccionales tiene que ser mínimo. Si esto es negativo, en general, es especialmente nocivo en lo que se refiere al tema que nos ocupa, sobre todo si estamos ante un fenómeno de corrupción sistémica e, incluso, ante la amenaza de penetración de los órganos de justicia por redes de crimen organizado.

Sobre su autonomía, es importante resaltar que tanto la Presidencia del Organismo Judicial como la Corte Suprema de Justicia se han reservado potestades que coinciden con las de la Junta. Ambos órganos superiores ordenan investigaciones a la Supervisión General de Tribunales. En algunos casos, han resuelto por su cuenta, sin remitir el caso a la Junta⁶¹. En otros, han tomado medidas disciplinarias por su cuenta, estando el caso sometido a la Junta⁶².

En tal virtud, podemos afirmar que coexiste un régimen disciplinario centralizado alrededor de los órganos superiores con un régimen disciplinario asignado a la Junta, lo cual no favorece el fortalecimiento de esta última. Sin embargo, las acciones de los órganos superiores, en ciertas circunstancias, han sido interesantes: por ejemplo, han tomado noticias del periódico para iniciar investigaciones, lo cual permite investigar casos donde no hay un denunciante. Aparte, las investigaciones ordenadas por ellos son más comprensivas de la actividad del juzgador denunciado, lo cual ha permitido establecer patrones de conducta criminal.

La tímida labor de la Junta de Disciplina Judicial en el tema de corrupción ofrece a los órganos superiores del sistema judicial (Presidencia del Órgano Judicial y Corte Suprema), la justificación para intervenir en los temas disciplinarios, a fin de “asegurar la buena marcha” de los tribunales y la efectiva impartición de justicia. Ello también continúa permitiendo la intromisión de estos órganos en la labor de jueces y magistrados, y, peor aún, marca la dependencia de la Junta de Disciplina Judicial de un orden vertical y hegemónico, que puede ser fácilmente pervertido.

61 El caso reciente contra la jueza Miranda es paradigmático ya que, ante la denuncia hecha en contra de esta juzgadora, la Corte en pleno resolvió no remitir el asunto a la JDJ, sino que el agraviado debía recurrir ante el órgano jurisdiccional superior para enmendar el vicio de procedimiento.

62 En el caso de la jueza Delmy Castañeda, a pesar de existir un proceso disciplinario ventilándose ante la Junta Disciplinaria, la Corte Suprema de Justicia decidió destituir la antes de que fuera emitido el fallo del órgano disciplinario, con base en la normativa contenida en la Ley del Organismo Judicial. En el presente estudio me refiero al conflicto de aplicación entre esta ley y la Ley de la Carrera Judicial.

Unidad del Régimen Disciplinario (URD)

Éste órgano fue creado por la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial (Decreto 48-99 del Congreso de la República), en el marco de la modernización del sistema de justicia. Su objetivo es la regulación de las relaciones laborales entre dicho organismo y sus empleados y funcionarios. Con la emisión de dicho cuerpo legal, se creó el sistema de carrera para el personal auxiliar así como para los trabajadores administrativos y técnicos. Se dispuso que para la carrera en el Organismo Judicial se requieran sistemas de selección, de promoción, de evaluación del desempeño, de capacitación, y un régimen disciplinario.

La ley divide a los empleados del Organismo Judicial en dos categorías: auxiliares judiciales y trabajadores administrativos y técnicos. La Corte Suprema de Justicia es la autoridad nominadora para los puestos contemplados en el sistema de carrera de auxiliar judicial y el Presidente del Órgano Judicial lo es para el sistema de carrera de trabajador administrativo y técnico.

1. Misión, objeto, competencia, jurisdicción

La URD conoce las denuncias por faltas en las que incurran los auxiliares judiciales, los trabajadores administrativos y los técnicos del Organismo Judicial, aplica el procedimiento legalmente establecido e impone las sanciones correspondientes. Tiene funciones para toda la República⁶³.

2. Jerarquía y autoridades

Con la emisión de la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial se creó el Sistema de Recursos Humanos, cuyo órgano rector es la Gerencia de Recursos Humanos. La URD está adscrita a dicha Gerencia. La URD está dirigida por un coordinador, quien es nombrado por el Presidente del Organismo Judicial, por tiempo indefinido. Tanto el Presidente del Organismo Judicial como la Corte Suprema de Justicia, en su calidad de entes nominadores, conforman la cúspide de la pirámide de autoridades de este sistema.

3. Divisiones temáticas y dependencias funcionales

La ley establece la diferencia entre “auxiliares judiciales” y los llamados “empleados técnicos o administrativos”⁶⁴. A esta clasificación corresponde también una diferencia en los procedimientos. En el primer caso, la investigación corresponde a la Supervisión General de Tribunales, en el segundo, a la Auditoría Interna del Organismo Judicial.

63 Aparte de la Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, la URD también está regida por los siguientes cuerpos normativos: Acuerdo 31-2000; Acuerdo 39-2003; Acuerdo 11-2004, todos ellos dictados por la Corte Suprema de Justicia, y el Pacto Colectivo de Trabajadores suscrito en octubre de 2003.

64 Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, artículo 66.

4. *Mandato, duración, y modos de remoción*

El Coordinador es el funcionario superior en la Unidad del Régimen Disciplinario. Es nombrado por el Presidente del Organismo Judicial, con un mandato indefinido. Su remoción corresponde al Presidente del Organismo Judicial.

5. *Procedimientos y circuitos de trabajo*

a) *Las faltas disciplinarias*

La Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial enumera las faltas por las cuales pueden ser sancionados los empleados judiciales. Las clasifica en leves, graves y gravísimas. Con relación a los casos de corrupción, los supuestos de hecho que podrían adecuarse están contemplados como faltas gravísimas: “Solicitar o aceptar favores, préstamos, regalías o dádivas a las partes, a sus abogados o a sus procuradores”⁶⁵. También podría incluirse el “interferir en el ejercicio de las funciones de los otros organismos del Estado, sus agentes o representantes o permitir la interferencia de cualquier organismo institución o persona en el Organismo Judicial”⁶⁶, y “cometer cualquier acto de coacción, especialmente aquellos de índole sexual o laboral”⁶⁷.

b) *Denuncias*

Según la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, “toda persona”⁶⁸ que tenga conocimiento que un empleado o funcionario judicial, con ocasión de sus funciones o con motivo de ellas, ha cometido una falta, puede denunciarlo, sea verbalmente o por escrito. A las personas directamente perjudicadas se les otorga la calidad de parte en el respectivo proceso. Las denuncias pueden hacerse ante cualquier autoridad judicial. Dichos órganos tienen la obligación de trasladar inmediatamente la denuncia al sistema de Recursos Humanos, y, específicamente, a la URD.

c) *Formalidades*

De conformidad con el acuerdo 39-2003 de la Corte Suprema de Justicia, las denuncias que presenten personas particulares deben contener firma autenticada y, en caso que no se cumpliera con esta formalidad, el denunciante debe comparecer a ratificar su denuncia, por escrito o en forma verbal, al inicio de la audiencia que deberá convocarse, salvo que haya sido presentada por la Supervisión General de Tribunales, la Auditoría del Organismo Judicial o cualquier otro funcionario administrativo o judicial. La denuncia debe contener la expresión del hecho y de las circunstancias de que tuviere conocimiento. La ley indica que el proceso disciplinario puede iniciarse y tramitarse “de oficio” en todas sus etapas⁶⁹.

d) *Procedimiento*

De acuerdo con la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, recibida la denuncia, la autoridad nominadora, por medio del Sistema de Recursos Humanos, decidirá si la admite o

65 *Ibidem*, artículo 58, inciso a).

66 *Ibidem*, artículo 58, inciso c).

67 *Ibidem*, artículo 58.

68 *Ibidem*, artículo 66.

69 Sin embargo, en uno de los casos examinados, pudimos constatar que, al no ratificarse la denuncia, el caso fue sobreseído.

no para su trámite. Contra la resolución no admitiéndola a trámite, la parte agraviada podrá interponer, dentro del plazo de tres días siguientes a su notificación, recurso de revisión.

Si le diere trámite, citará a las partes a una audiencia, en un plazo que no exceda de quince días, previniéndolas a presentar sus pruebas en dicha audiencia. Si lo estimare necesario, ordenará que la Auditoría o la Supervisión General de Tribunales, según se trate de trabajadores o de funcionarios administrativos o de auxiliares judiciales, practique la investigación correspondiente.

e) Defensa

Segun la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, la autoridad administrativa, por medio del Sistema de Recursos Humanos, deberá citar al denunciado bajo apercibimiento de continuar el trámite en su rebeldía, si dejare de comparecer sin justa causa. En las audiencias podrán estar presentes, además del agraviado, el empleado, su defensor, si lo tuviere, los testigos y peritos, y el auditor o supervisor de tribunales que corresponda.

f) Facultades de investigación

De conformidad con la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, este órgano no tiene facultades de investigación. Para determinar la existencia y veracidad de la denuncia, envía el expediente a los llamados “órganos investigadores”. La investigación se puede solicitar también a las unidades correspondientes, y con el informe circunstanciado se decidirá sobre la admisión.

Cuando la petición es enviada a la Supervisión General de Tribunales, ésta cuenta con diez días para realizar la investigación. Finalizado este plazo, el supervisor debe presentar un dictamen o informe, que se constituye en un referente para que la URD determine la admisión para su trámite. De igual manera ocurre con la auditoría interna⁷⁰.

g) Audiencia y debate

Si le dieran trámite a la denuncia, la URD, con las formalidades señaladas en la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, citará a las partes a una audiencia oral, la cual deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes a admitida la denuncia. A ella pueden asistir las partes: el agraviado y el empleado denunciado, quienes deben presentarse con todos sus medios de prueba. Además, los testigos y los peritos, si los hubiere. En la audiencia podrá encontrarse el auditor o supervisor de tribunales que realizó la investigación, para efectos de ratificar su informe y conclusiones. Los primeros dos actores podrán estar acompañados de sus abogados, si lo desean, ya que no es un requisito indispensable.

Si al inicio de la audiencia el empleado judicial aceptare haber cometido la falta, se resolverá sin más trámite. Si no se diere este supuesto, se continuará con el desarrollo de la audiencia; se dará la palabra a las partes involucradas y se recibirán los medios de prueba que las partes aporten o que hayan acordado. Cuando la sanción sea la destitución, el expediente debe remitirse a la autoridad nominadora.

70 Cfr., Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, artículo 68

Todos los empleados o funcionarios judiciales tienen derecho a ser citados y oídos cuando sean objeto de denuncia y a ser notificados de las decisiones que tome la autoridad nominadora o su delegado.

h) Deliberación

La URD cuenta con tres días a partir de la audiencia para pronunciar su resolución, y, en su caso, imponer la sanción administrativa correspondiente, declarar sin lugar la denuncia, o gestionar ante la autoridad nominadora la separación del cargo⁷¹.

i) Plazo para resolver

El procedimiento disciplinario descrito deberá realizarse en un período de tres meses, contados desde que hubiere llegado la denuncia ante las autoridades administrativas⁷². Transcurrido dicho plazo se archivarán las actuaciones, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que se deduzcan del procedimiento administrativo. En los casos en que se trate de procedimientos disciplinarios que tienen prevista la sanción de destitución, el plazo del procedimiento podrá ser prorrogado por tres meses más.

j) Requisitos del fallo

La ley no establece los requisitos para el fallo. En los casos revisados pudimos constatar que se resuelve como un auto que finaliza un incidente: parte expositiva de los hechos, parte considerativa, y la declaración. Las resoluciones que no admiten para su trámite una queja son simplemente declarativas.

k) Recursos

De conformidad con la Ley de Servicio Civil del Órgano Judicial, los mecanismos de impugnación son los siguientes: a) Recurso de revisión: contra las resoluciones que imponen sanción de amonestación, procede el recurso de revisión; b) Recurso de revocatoria: contra las resoluciones que imponen sanción de suspensión o destitución, procede el recurso de revocatoria; c) Recurso de apelación: finalmente, de lo resuelto en revocatoria por “suspensión”, conocerá en apelación la cámara respectiva de la Corte Suprema de Justicia, que resolverá sin más trámite. Y, de lo resuelto en revocatoria “por destitución”, conocerá en apelación la Corte Suprema de Justicia, cuya resolución final no acepta más recursos.

6. *Transparencia, acceso a la información, participación ciudadana*

Al igual que acontece con la Junta de Disciplina Judicial, la Unidad del Régimen Disciplinario tampoco tiene mecanismos establecidos de participación ciudadana. Sus resoluciones no son accesibles a los ciudadanos. La única información que el ciudadano conoce, proveniente de éste órgano, son las estadísticas que son publicadas en forma bimensual por el CENADOJ, que solamente incluyen información sobre el número de fallos emitidos, los cuales son clasificados en resoluciones de trámite, razones, resoluciones finales, amparos, apelaciones, despachos, entre otros.

71 Cfr., *Ibidem*, artículo 69.

72 Cfr., *Ibidem*, artículo 70.

7. Presupuesto anual

El presupuesto anual de la Unidad del Régimen Disciplinario es elaborado por la Corte Suprema de Justicia y administrado por la Gerencia de Recursos Humanos. Como unidad administrativa del Organismo Judicial, está sujeto al control de la Contraloría General de Cuentas.

8. Comunicación y cooperación con otros órganos encargados de prevenir, investigar o sancionar la corrupción

Éste órgano no tiene contempladas funciones de índole preventivo, ni produce informes que puedan aportar información al sistema para la elaboración de políticas públicas.

De conformidad con la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, si del procedimiento disciplinario resultaren indicios de responsabilidad penal, la autoridad administrativa lo hará constar y certificará lo conducente al Ministerio Público. La comunicación con instancias judiciales no se establece hasta que se determine la posibilidad de la comisión de un delito. Sin embargo, en los expedientes revisados, pudimos constatar que, con frecuencia, el Ministerio Público investiga denuncias contra empleados administrativos y auxiliares judiciales de manera simultánea. En algunos de los casos revisados se ventilaron procesos judiciales y en dos de los revisados hubo sentencia condenatoria.

9. Evaluación

La Unidad del Régimen Disciplinario forma parte del esquema establecido por la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, en un meritorio esfuerzo por establecer un régimen de carrera para los empleados del Organismo Judicial; tanto de los que cumplen funciones como auxiliares de justicia, como de los empleados técnicos y administrativos.

El régimen disciplinario establecido por esta ley es bastante similar al establecido por la Ley de la Carrera Judicial, y adolece de sus mismas debilidades. Sin embargo, existen algunas características interesantes que nos gustaría señalar como un aporte adicional a la evaluación de este órgano.

En primer lugar, la secretaria de esta unidad tiene organizada su información de una manera muy eficiente, que incluye la clasificación de casos de corrupción, lo cual fue bastante útil para este estudio. Esto implica que en esta dependencia se reconoce la existencia de casos de corrupción entre los empleados. Debido a esta organización, en esta unidad pudo examinarse una amplia gama de expedientes de corrupción, pues el registro computarizado permitía conocer la falta y ciertos detalles del caso.

Pudimos también constatar que la corrupción no solamente existe en este ámbito sino que está extremadamente extendida. Ello tiene que ver con una circunstancia fundamental: tanto los empleados administrativos como los auxiliares de justicia realizan funciones que corresponden a funcionarios jurisdiccionales, por una delegación espuria y que en ciertos casos es gravísima. Dentro de los casos revisados pudimos constatar, por ejemplo, que algunos jueces entregan órdenes

de libertad firmadas y en “en blanco”, a oficiales, o que una secretaria administrativa tiene acceso a objetos directamente vinculados al delito, tales como las ojivas de bala extraídas a un cadáver. Aparte de esta delegación de funciones, estos empleados tienen ilimitado acceso tanto a las partes y a sus abogados, como a los expedientes. Esto les da un amplio espectro de poder que abre la puerta para que la corrupción judicial se extienda no solamente a los funcionarios, sino a todos los empleados menores, lo cual crea una situación bastante difícil de controlar.

Si a esta circunstancia le añadimos la posibilidad, señalada por algunos de nuestros entrevistados, de que los nombramientos de estos empleados puedan tener injerencia tanto de poderes ocultos como de altos funcionarios del Organismo Judicial, tenemos que aceptar que la corrupción en el sistema de justicia difícilmente puede ser achacada en exclusiva a jueces y magistrados, y que, en muchos casos, estos funcionarios no tendrán la posibilidad de evitarla dentro de su propio tribunal.

También es preocupante que se exija una formalidad tan excesiva como la obligación de legalizar las firmas de una denuncia, o bien la obligación de ratificar personalmente la misma, sobre todo si se considera que se trata de un sistema centralizado. Pudimos examinar el caso de una persona que planteó una queja que fue sobreseída debido a que no pudo acudir a la audiencia del debate a ratificarla, aun cuando hizo el esfuerzo de enviar un fax con dicha ratificación⁷³.

En los casos vinculados a la Unidad del Régimen Disciplinario, la investigación es igualmente deficiente. Reiteramos lo ya mencionado con relación a la Junta de Disciplina Judicial, y añadimos que en los casos relacionados con empleados técnicos y administrativos, la situación se agrava, ya que la investigación corresponde a la Auditoría Interna del Órgano Judicial, órgano con menor experiencia en esta materia que la propia SGT.

Aparte, debemos añadir que los empleados son notificados previamente a la realización de la investigación, lo cual les permite incidir en los resultados de la misma e, inclusive, “arreglarse” con el denunciante, lo cual también implica el sobreseimiento del procedimiento, o bien coaccionarlo para desistir del mismo. En algunos casos que revisamos se advertía que esto había ocurrido y, luego del desistimiento de la parte afectada, el proceso fue archivado.

En estos procedimientos, la Supervisión General de Tribunales no es considerada parte, lo cual implica que si el interesado no ratifica la denuncia o desiste del trámite, el caso quedará sin resolverse. Con relación a este aspecto, nuevamente deseamos apuntar que es equivocado el enfoque que se ha dado a los procesos disciplinarios, ya que éstos no se realizan en beneficio exclusivo del denunciante. La labor principal del sistema disciplinario es depurar el sistema y mantener la probidad y calidad del sistema de justicia. Por ello, los procedimientos no pueden sobreseerse cuando cesa el interés del denunciante.

En los casos revisados pudimos constatar que la ausencia del requisito de antejuicio ha permitido que muchos empleados judiciales acusados de corrupción hayan sido perseguidos penalmente y condenados, aunque también pudimos constatar graves anomalías en estos procesos penales, atribuibles al Ministerio Público.

⁷³ El fax no fue admitido como una forma válida de ratificación, ya que no traía las firmas legalizadas.

Finalmente, al igual que sucede con la Junta de Disciplina Judicial, los procedimientos disciplinarios que ventila la URD tampoco tienen consecuencias sistémicas ni alimentan políticas públicas, pues no elaboran informes o análisis estratégicos que puedan ser empleados con tal fin. Como consecuencia de ello, es muy frecuente que empleados despedidos del Órgano Judicial, por faltas contra el servicio, se trasladen al Ministerio Público o a la Defensoría, pues la ausencia de controles cruzados entre estas instituciones lo permite.

Supervisión General de Tribunales (SGT)

La Supervisión General de Tribunales fue creada por el Decreto 74-40 del Congreso de la República de Guatemala, emitido en octubre de 1970, que reformó la Ley del Organismo Judicial (Decreto Ley 1762). En este cuerpo legal se instituye la Supervisión General de Tribunales como una dependencia de la Presidencia del Organismo Judicial. Fue instalada en sesión solemne por la Corte Suprema de Justicia el día 1º de febrero de 1971.

Su regulación fue modificada por el Decreto 2-89 del Congreso de la República, actualmente en vigor, en correspondencia con las modificaciones constitucionales de 1985, ya que dicho cuerpo legal impuso a la Corte Suprema de Justicia la obligación de presentar a consideración del Congreso, en ejercicio del derecho de iniciativa de ley que le corresponde, un proyecto de Ley del Organismo Judicial. La normativa de 1989 ha sido modificada por el Decreto Legislativo 64-90, y por el Decreto Legislativo 11-93⁷⁴.

1. Misión, objeto, competencia, jurisdicción

Según documentos elaborados por la propia institución, su misión consiste en “contribuir en la inspección periódica de los Juzgados y Tribunales de la República e investigar las quejas y denuncias de las faltas cometidas por magistrados, jueces y personal auxiliar de los tribunales, para satisfacer las necesidades de las dependencias y usuarios del Organismo Judicial, fortaleciendo con ello la pronta y cumplida administración de justicia en beneficio social”⁷⁵.

A partir de la emisión de la Ley de Carrera Judicial, el objeto de la Supervisión General de Tribunales reside principalmente en constituirse en el órgano de investigación tanto para las juntas de disciplina judicial como para la Unidad del Régimen Disciplinario. Sin embargo, ocurren dos circunstancias que han incidido en que sus funciones no se limiten a ello: por una parte, al emitirse la Ley de la Carrera Judicial no hubo una definición taxativa de qué artículos quedaban derogados de la Ley del Organismo Judicial, lo cual ha abierto la posibilidad de interpretación de determinados artículos de ésta que pudieran parecer opuestos al espíritu de la nueva normativa. Por otra parte, al emitir el Reglamento de la Ley de Carrera Judicial, la Corte Suprema de Justicia

74 La Supervisión General de Tribunales también está regulada por los siguientes cuerpos normativos: Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial, Reglamento de la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, Reglamento General de Tribunales y normas éticas del Organismo Judicial. La Supervisión General de Tribunales también está regulada por los siguientes cuerpos normativos: Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial (Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia 6-2000 de fecha 26 de febrero de 2000), Reglamento de la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial (Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia 31-2000 de fecha 5 de julio de 2000), Reglamento General de Tribunales (Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia 36-2004 de fecha 11 de agosto de 2004) y normas éticas del Organismo Judicial (Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia 7-2001 de fecha 21 de marzo de 2001).

75 Presentación oficial de la SGT, según documento en *power point* que nos fuera entregado.

retomó las potestades “preventivas” de la Supervisión General de Tribunales, y le asignó la función de investigar preventivamente para establecer la buena marcha de los tribunales de justicia.

Por tanto, como antes apuntamos, la Supervisión General de Tribunales tiene una doble función: órgano dependiente de las más altas autoridades del Organismo Judicial (Presidente y Corte Suprema de Justicia), y órgano encargado de la investigación para la Junta de Disciplina Judicial y la Unidad del Régimen Disciplinario, ambas creadas por la Ley de la Carrera Judicial.

En el primer caso, los órganos superiores del Organismo Judicial pueden ordenar supervisiones preventivas de los tribunales para asegurar su buena marcha. De conformidad con la Ley del Organismo Judicial⁷⁶, esta función de índole preventiva se realizará mediante visitas de inspección que deberán ser practicadas periódicamente a todos los tribunales para obtener información directa sobre el curso de los negocios; lo relativo a la pronta y cumplida impartición de justicia; la forma en que los tribunales son atendidos por los titulares y empleados; y la conducta que observen. Los funcionarios o empleados que ejerzan la supervisión podrán oír directamente a los jueces, secretarios y auxiliares del sistema de justicia, así como a abogados y a particulares.

Además, la supervisión se realiza sobre expedientes en trámite y sobre expedientes fenecidos, para determinar la recta y cumplida impartición de justicia, la capacidad y prontitud de los jueces y magistrados para el ejercicio de sus funciones, la imparcialidad con que son tratados los negocios jurídicos que ante ellos se tramitan, y la observancia de plazos y formalidades esenciales del proceso.

La Supervisión General de Tribunales tiene jurisdicción en toda la República. Tiene dos sedes: la central, ubicada en la ciudad de Guatemala y con jurisdicción en catorce departamentos, y la sede regional de Quetzaltenango, que cubre ocho departamentos.

2. Jerarquía del órgano y autoridades

La autoridad máxima de este órgano es el Supervisor General de Tribunales, quien debe tener iguales calidades profesionales que las requeridas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Una observación que nos fue hecha es que, a pesar de las altas calidades que le son exigidas, no tiene un salario equivalente al de un magistrado de esa jerarquía. También fungen como autoridad los supervisores adjuntos: dos en la sede central y uno en la sede regional.

El Supervisor General de Tribunales es nombrado por el Presidente del Organismo Judicial, por tiempo indefinido, y puede ser removido sin expresión de causa, pues es considerado un funcionario “de confianza” del Presidente del Organismo Judicial⁷⁷. Esta es una de las cuestiones que mayor incidencia tiene en la dependencia funcional del órgano. Los restantes funcionarios forman parte de la carrera administrativa y para removerlos tiene que existir una causa justificada.

76 Cfr., Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República, 10 de enero de 1989, artículo 56.

77 Cfr., Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, artículo 13.

La Supervisión General de Tribunales tiene una división temática a nivel interno que responde a sus dos funciones: preventiva y disciplinaria. Los encargados de la función preventiva realizan visitas periódicas a los distintos tribunales de la República, para obtener información, controlar las actividades jurisdiccionales, y ofrecer propuestas de mejora de la gestión judicial. Actúan ya sea por impulso propio, de conformidad con una programación interna, o bien a requerimiento de la Corte Suprema de Justicia, de la Presidencia del Organismo Judicial, del Consejo de la Carrera Judicial, o de la Presidencia de las Cámaras.

En cuanto a la función disciplinaria, se acciona mediante las denuncias de particulares contra jueces, magistrados y personal auxiliar ante los órganos disciplinarios. Su actividad es activada por éstos, quienes ordenan a la Supervisión General de Tribunales iniciar una investigación.

3. Circuito de trabajo, procedimientos y facultades. Facultades de investigación, obtención de documentación, citación de testigos y participación en el debate

El origen del requerimiento, en el caso de la Presidencia, la Corte Suprema de Justicia o una de sus cámaras, es discrecional, ya que existe, según se interpreta del artículo 56 de la Ley del Organismo Judicial, una amplia potestad para ordenar investigaciones o revisiones de índole preventiva. En los casos que fueron revisados con motivo de esta investigación, pudimos comprobar que el Presidente del Organismo Judicial ha ordenado investigaciones inclusive a partir de noticias del periódico⁷⁸.

La función de la SGT, como auxiliar del régimen disciplinario, se origina en una denuncia presentada ante cualquier autoridad del Organismo Judicial, pero que, conforme a la Ley de la Carrera Judicial, debe ser ventilada a través de los órganos allí establecidos (Juntas de Disciplina Judicial, Unidad del Régimen Disciplinario). Pudimos corroborar que todavía ahora, a varios años de emisión de las diversas leyes reguladoras del sistema disciplinario, las personas acuden a presentar denuncias a la Supervisión General de Tribunales, por desconocimiento de la legislación en vigor.

Según funcionarios de la institución, la Supervisión General de Tribunales tiene las más amplias facultades de investigación, lo cual incluiría: citación de testigos, práctica de peritajes y de pruebas científicas, y otras⁷⁹. Sin embargo, la realidad es otra, pues este órgano tiene muchas limitaciones para realizar una investigación efectiva. En cuanto a los testigos, por ejemplo, aun cuando los supervisores buscan testigos y toman declaraciones en sus investigaciones de campo, no pueden traerlos al debate, pues la institución no tiene rubros presupuestarios para ello. Aparte, los supervisores consideran que si ellos pagaran el viaje de los testigos estarían “tomando interés en el asunto”.

En cuanto a los peritajes, no cuentan ni con peritos, ni con laboratorios. Al solicitar colaboración a los que operan para la Policía Nacional Civil, la respuesta es siempre negativa o simplemente no

⁷⁸ El caso de los dos magistrados de la Sala Catorce de Apelaciones se inició con motivo de un reportaje periodístico.

⁷⁹ Esto puede ser cuestionado a la luz de la normativa de la Ley de la Carrera Judicial, que limita las facultades de investigación de la SGT, al enunciar que ésta puede investigar “estrictamente dentro de los límites de su función administrativa”. No ha sido definido cuáles son los límites de una investigación administrativa. El problema se suscita cuando se contraponen la normativa contenida en la Ley de la Carrera Judicial con la contenida en la Ley del Organismo Judicial, pues en esta última la SGT tiene amplias facultades investigativas.

se obtiene. Lo mismo ocurre con los medios científicos de prueba. Hay casos muy importantes donde estas son pruebas clave, como por ejemplo en los casos de falsificaciones de firma, en la sustitución de objetos del delito (tales como ojivas y otros), o en las pruebas de alcoholemia.

Por otra parte, la mayoría de supervisores no tiene capacitación en el área de investigación. Dentro de los procesos estudiados se pudo constatar que cuando el supervisor tenía experiencia en el campo, por ejemplo, por haber sido fiscal anteriormente, la diferencia en la calidad de la investigación era notable. Cuando el supervisor no tiene experiencia en el campo de la investigación se limita al estudio de los expedientes que se constituyen en “prueba reina”.

La participación de la Supervisión General de Tribunales en los debates, en los casos del Régimen Disciplinario, tiene una doble calidad: por una parte, en los debates de la Junta Disciplinaria Judicial, su calidad es de “parte”, lo cual le posibilita la interposición de recursos, la presentación de alegatos, aparte de la rendición del informe respectivo. Por otro lado, en la Unidad del Régimen Disciplinario, cuyo procedimiento está basado en la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, no se le reconoce la calidad de parte. En estos procedimientos, la SGT solamente rinde un informe en el debate, sin ninguna atribución adicional para participar en el proceso⁸⁰.

4. Comunicación y cooperación con otros órganos

La SGT tiene una estrecha relación tanto con las autoridades superiores del Organismo Judicial como con los órganos disciplinarios frente a los que funge como auxiliar. Sin embargo, no ha desarrollado niveles de comunicación y cooperación que le permitan ser más efectiva en su función investigadora, especialmente a nivel interinstitucional. Finalmente, es pertinente anotar que la vinculación entre la SGT y el Ministerio Público es prácticamente nula, ya que la normativa⁸¹ le asigna a los órganos disciplinarios la obligación de certificar lo conducente, al tener conocimiento de la posible existencia de un delito.

Si bien es cierto que la vinculación de las investigaciones realizadas por la SGT con las del Ministerio Público es tardía, en la generalidad de los casos, en uno de los casos que fueron revisados, la SGT pudo vincular de manera oportuna a la Superintendencia de Administración Tributaria e involucrarla como parte denunciante para coadyuvar al proceso, con lo cual se demuestra que esta cooperación es factible⁸².

5. Transparencia, acceso a la información, participación ciudadana

La Supervisión General de Tribunales no tiene establecidos, por sí misma, mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, la actual administración del Organismo Judicial tiene establecido un mecanismo interesante en el cual participa la SGT: los magistrados de la Corte

80 Pudimos corroborar lo nocivo de esta práctica ya que en algunos casos que fueron abandonados por las partes, el procedimiento fue sobreseído sin llegar al fondo del asunto.

81 Cfr., Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, artículo 71 y Ley de la Carrera Judicial, artículo 52.

82 En el caso contra la Jueza de Primera Instancia de Escuintla, la denuncia originaria se refería a un caso de narcotráfico. Sin embargo, con el auxilio de la Superintendencia de Administración Tributaria se pudieron acumular varias denuncias relacionadas con defraudación tributaria.

Suprema de Justicia se desplazan a distintas localidades y escuchan a la comunidad, especialmente a las personas con mayor vinculación con los tribunales -como los abogados del lugar- quienes pueden plantear sus quejas con relación al servicio. Con las quejas y otras contribuciones ciudadanas elaboran una “matriz” de trabajo para mejorar la calidad de la impartición de justicia. Frecuentemente, esta matriz implica una revisión preventiva de los órganos judiciales.

El límite más significativo para la participación ciudadana en las actividades de la Supervisión General de Tribunales, según nos fue informado por el supervisor que entrevistamos, es que no puede comunicarse con el público si no es por medio de la Secretaría de Relaciones Públicas del Órgano Judicial. La única información pública que rinde es por medio de la memoria anual de labores del Organismo Judicial, y mediante las estadísticas del CENADOJ. El contenido de ambos es bastante limitado. El acceso a los expedientes es bastante limitado. En el caso de esta investigación, los casos que nos fueron mostrados fueron escogidos por funcionarios de la SGT.

6. Presupuesto anual y recursos humanos

La Corte Suprema de Justicia establece su presupuesto anual dentro del presupuesto anual del Organismo Judicial. Según las fuentes consultadas, el 91% se invierte en salarios, el 9% es para funcionamiento, y la mayor parte se emplea en viáticos y gasolina para las visitas de los supervisores a los distintos tribunales. La Corte Suprema de Justicia está sujeta a la rendición de cuentas, al igual que todos los órganos del Estado, por medio de la actividad fiscalizadora que ejerce la Contraloría General de Cuentas.

La Supervisión General de Tribunales cuenta con veintiséis empleados: un supervisor general, tres supervisores adjuntos, diecisiete supervisores auxiliares (todos ellos abogados) y cuatro empleados de apoyo (secretarías y pilotos). Los salarios de estos funcionarios no son competitivos; por ejemplo, el Supervisor General tiene el mismo salario de un juez de primera instancia y los supervisores auxiliares ganan menos que un juez de primera instancia, aunque se les exigen las mismas calidades de éste.

7. Evaluación

Existe una postura dual con relación a este órgano: por una parte, muchos jueces y magistrados opinan que las funciones de la SGT exceden el espíritu de la Ley de la Carrera Judicial y que sus funciones preventivas son espurias, pues obedecen a una interpretación antojadiza, así como a disposiciones reglamentarias que devienen nulas al tergiversar el contenido explícito de la ley. Por otra parte, algunos de nuestros entrevistados opinaron que la Ley de la Carrera Judicial debilitó a la SGT de una manera inconveniente para asegurar el buen desempeño del sistema de justicia⁸³.

Del examen de los casos, hemos determinado que ambas posturas tienen razón. Por una parte, la SGT continúa desempeñando una amplia labor de revisión de la actividad jurisdiccional,

83 Según comentario de uno de nuestros entrevistados: “La otra debilidad que se generó (en el control de la corrupción) es que el papel preponderante y fuerte que tenía anteriormente la Supervisión General de Tribunales perdió mucho poder al crearse la Junta Disciplinaria. Los supervisores tienen una función muy disminuida”.

que se origina directamente de las órdenes del Presidente del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia. Aparte, tiene un programa de trabajo permanente dirigido a revisiones de oficio, de cuyo resultado informa a estos órganos superiores. Por otra parte, también es cierto que la Ley de la Carrera Judicial ha limitado las funciones de la SGT en materia disciplinaria y la ha reducido a ser un ente auxiliar investigador. Esta restricción implica, por ejemplo, que muchas denuncias son desestimadas por la JDJ sin que lleguen a ser investigadas.

Las circunstancias antes apuntadas hacen de la SGT una institución un tanto “híbrida”, que por un lado sigue reflejando las características de su inicial dependencia absoluta del Presidente del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, y, por otro, forma parte de una estructura que tiene el objetivo de trasladar cada vez más independencia y poder a jueces y magistrados. Como vemos, la ambivalencia es notoria.

En los procesos que fueron revisados se constató que la SGT no se limita a revisar el proceso objeto de la denuncia sino que revisa diversos expedientes sujetos a la jurisdicción del juzgador investigado. De esta revisión más amplia surgen patrones de conducta que esclarecen mejor que un caso aislado la tendencia de la actuación del funcionario. Esta circunstancia fue muy valiosa para este estudio, pues pudimos constatar que en los juzgados donde se presentaba una denuncia de corrupción, al examinar varios expedientes, el caso se repetía en forma casi idéntica. Es decir, cuando un juez es corrupto su actuación anómala no se circunscribe a un solo caso; lo más probable es que implemente las prácticas corruptas de una manera sistemática y generalizada. La amplitud de las investigaciones de la SGT permite este análisis, imposible en un caso aislado, y así ilustra al órgano sancionador de una mejor manera, y le permite, en el mejor de los casos, no solamente la depuración del personal sino la definición de mapas de riesgo.

Ahora bien, es de suma importancia anotar que las limitaciones de las que adolece la SGT en materia de investigación afectan la posibilidad de esclarecer y castigar los casos de corrupción, hasta hacerla nugatoria. Efectivamente, la tipicidad de los casos de corrupción incluye no solamente una actividad jurisdiccional parcial o contraria a derecho sino también la recepción de regalos, dádivas o favores, a cambio. Esto exige investigar circunstancias exógenas a las actuaciones contenidas en el expediente, tales como la situación patrimonial, para detectar el enriquecimiento injustificado del juzgador o de sus parientes, las vinculaciones sospechosas, e inclusive, poner en marcha tácticas tales como entregas controladas⁸⁴ y otros. Sin estas posibilidades, los casos de corrupción judicial desaparecen por falta de prueba y, en el mejor de los casos, los funcionarios son condenados por faltas menores tales como negligencia u otras⁸⁵.

Dado que la SGT no tiene ni las potestades ni los recursos para realizar este tipo de investigaciones, su labor resulta eficiente para señalar patrones de conducta que podrían resultar “sospechosos”. Sin embargo, no conecta estas conductas sospechosas con la recepción de beneficios concretos

84 Las entregas controladas son prácticas de investigación criminal mediante las cuales un denunciante de corrupción se presta para entregar un soborno de tal forma que el funcionario corrupto caiga en delito flagrante, ya que autoridades de la Policía y del Ministerio Público han preparado la escena del crimen para recabar evidencia y detener *in fraganti* al delincuente.

85 Efectivamente, según me fue informado por la JDJ, prácticamente no existen casos de corrupción tramitados ante la Junta, y mucho menos casos de condena por esta falta en particular. La circunstancia clave, según me fue indicado, es la falta de prueba sobre los extremos constitutivos de esta trasgresión.

que motiven la parcialidad, negligencia, abuso de autoridad, inactividad u otros supuestos configurativos de un acto corrupto. En otras palabras, la SGT no comprueba todos los elementos que tipifican la conducta anómala, y, por tanto, no permite una persecución eficiente.

Es pertinente anotar que la falta de recursos de la cual adolece la SGT afecta seriamente el resultado de su labor. Según nuestras fuentes, no existe un presupuesto para sufragar los gastos de testigos, peritos u otras pruebas. Sin estos valiosos recursos, el resultado de la actividad investigadora queda librado a la capacidad del denunciante para cubrir estos gastos. Nos parece injusto trasladar a los denunciantes el costo de la depuración del sistema judicial, pues si se trata de un régimen disciplinario, el principal interesado es el organismo que disciplina y no la parte afectada por la mala práctica.

Dado que tanto los jueces como los magistrados y el personal auxiliar de los tribunales pueden incurrir en delitos graves, en el ejercicio de su poder jurisdiccional, los indicios de criminalidad deberían ser puestos en conocimiento del Ministerio Público de inmediato. Las investigaciones administrativas tendrían que subordinarse a las investigaciones criminales, en éstos casos. Desafortunadamente, no existe una temprana comunicación con el Ministerio Público, aun cuando de la denuncia aparezca la posibilidad de la comisión de un delito. La “certificación de lo conducente” se realiza al finalizar el procedimiento, si se estima que hay bases para ello, a pesar de que, frecuentemente, la investigación de la SGT no arrojará luz sobre múltiples circunstancias importantes para determinar esta situación.

A pesar de las limitaciones antes apuntadas, la situación es un tanto más favorable en cuanto a los auxiliares judiciales y los empleados administrativos del Órgano Judicial, quienes por no estar beneficiados con el antejuicio son procesados criminalmente con mayor frecuencia. Aparte, notamos que la corrupción en estos casos es más burda y, por tanto, de más fácil comprobación; reciben cheques o bien depositan el dinero en sus cuentas o confiesan, al experimentar la presión de la investigación. Muchos inclusive buscan a los denunciantes para devolverles el dinero. Esto permite que la SGT sea más efectiva en estos casos.

Debido a su incapacidad de investigar circunstancias “exógenas” al proceso, la SGT centra su atención en el examen de los expedientes judiciales. Esto ha traído otra consecuencia para los procedimientos disciplinarios: muchas de las razones en que la SGT basa sus informes y alegatos en el debate consisten en la apreciación de la legalidad o pertinencia de los fallos judiciales. Dentro de los casos revisados, pudimos constatar que la JDJ se ha dejado llevar por los señalamientos de la SGT y ha condenado a los funcionarios judiciales por “negligencia” o “incapacidad”. Ante estos fallos, se ha vuelto rutinario que los juzgadores interpongan recursos de amparo. Los integrantes de los tribunales de amparo son jueces o magistrados de las salas de apelaciones, y han sido bastante coincidentes en resolver que el examen de fallos judiciales solamente es procedente dentro de los recursos establecidos por la ley dentro de los procesos.

En conclusión, sin la debida investigación del negocio espurio detrás de una resolución cuestionable, sin el debido examen de las vinculaciones sospechosas, o sin una actividad probatoria que esclarezca cualquier duda sobre las motivaciones de los juzgadores para parcializar sus fallos,

no hay casos de corrupción. En esto está fallando todo el sistema investigativo del sistema de justicia.

En todo caso, podemos afirmar que la SGT es un órgano marcado por su dependencia institucional tanto de los órganos superiores (Presidente del Órgano Judicial, Corte Suprema de Justicia) como de los órganos disciplinarios (Juntas Disciplinarias Judiciales y Unidad del Régimen Disciplinario). La excesiva dependencia administrativa de este órgano puede permitir que casos donde hay intereses de los órganos superiores se queden sin investigación.

En cuanto a las revisiones preventivas, quizá sería pertinente que el Consejo de la Carrera Judicial fuese tomando más relevancia en este campo, que desarrollara instrumentos que reflejaran el desempeño de jueces y magistrados, que se tomara como una actividad regular el análisis de casos paradigmáticos para orientar la capacitación de los funcionarios judiciales, y que se tomaran decisiones que permitan depurar el sistema de las intromisiones del crimen organizado.

Persecución penal de la corrupción en el sistema de justicia: La Fiscalía contra la Corrupción

Previo a las reformas constitucionales de 1985, el Ministerio Público se encontraba integrado a la Procuraduría General de la Nación. Con la vigencia del nuevo Código Procesal Penal (Decreto Número 51-92 del Congreso de la República de Guatemala) se consideró conveniente la separación de las funciones de la Procuraduría General de la Nación y del Ministerio Público.

Como resultado de la reforma constitucional de 1993, aprobada mediante consulta popular del 30 de enero de 1994, se estableció que: “El Ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales de justicia con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Su organización y funcionamiento se regirán por su ley orgánica”⁸⁶.

Considerando las nuevas funciones, ya antes mencionadas, que el Código Procesal Penal le asigna al Ministerio Público, en mayo de 1994, el Congreso de la República de Guatemala emitió el Decreto No. 40-94 (Ley Orgánica del Ministerio Público).

Según lo establece la Ley Orgánica del Ministerio Público, las fiscalías de sección son las encargadas de ejercer la acción penal en áreas específicas. La Fiscalía de Sección Contra la Corrupción tiene a su cargo la investigación, persecución y ejercicio de la acción penal por los delitos cometidos por funcionarios, empleados públicos, o particulares, en contra de la administración pública, de la economía del país, y del régimen tributario y aduanero. Por disposiciones en materia de política de persecución penal⁸⁷, se ocupa de la investigación de delitos “de mayor impacto social”. A las fiscalías de delitos administrativos y delitos económicos

⁸⁶ Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 251.

⁸⁷ Cfr., Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía de Sección contra la Corrupción.

les corresponde la investigación de los delitos de menor cuantía. La Fiscalía contra la Corrupción fue creada mediante Acuerdo 3-99 del Consejo del Ministerio Público, con fecha 28 de diciembre de 1999. También está regida por el Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía de Sección Contra la Corrupción.

1. Misión, objeto, competencia, jurisdicción

El objeto de la Fiscalía contra la Corrupción es tal y como su delimitación de competencia lo dice: investigar y perseguir penalmente los delitos de corrupción y la evasión fiscal en los que se encuentren implicados funcionarios y empleados públicos⁸⁸. Posteriormente, el Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público, en cumplimiento de sus atribuciones, mediante acuerdo 01-2000, de fecha once de mayo del año 2000, extendió la competencia de esta fiscalía, al señalar que le corresponde la investigación, persecución penal y la acción penal de todos los delitos “cometido por funcionario, empleado públicos y particulares, en relación con la administración pública y de los delitos que atenten contra la economía del país, régimen tributario y aduanero”. En su artículo 2, el mismo cuerpo legal indica que “La Fiscalía de Sección Contra la Corrupción, conocerá de todos los casos que sean competencia de los juzgados y tribunales del departamento de Guatemala y de los casos de impacto social que sean asignados por el Fiscal General de la República”.

Uno de los elementos importantes de la definición antes mencionada es el “impacto social”, circunstancia un tanto ambigua. Sin embargo, en la práctica, en la mayoría de los casos se ha considerado que los delitos de corrupción cometidos por jueces y magistrados son de impacto social⁸⁹. La Fiscalía contra la Corrupción tiene competencia a nivel nacional.

2. Jerarquía y autoridades del organismo

La Fiscalía contra la Corrupción, al igual que las otras fiscalías especiales, carece de autonomía en su función frente al Fiscal General, debido a que, de conformidad con la ley⁹⁰, a él le compete la decisión discrecional de llevar o no a juicio una investigación criminal.

El Fiscal General es nombrado por el Presidente de la República, de una nómina de seis candidatos, propuesta por una comisión de postulación, integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside, los decanos de las facultades de derecho de las universidades del país, el Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho colegio. Como puede colegirse, la vinculación con el Presidente de la República es innegable. El Fiscal General dura en su mandato cuatro años y tiene las mismas preeminencias e inmunidades que los magistrados de la

88 Cfr., Acuerdo 3-99 del Consejo del Ministerio Público de 28 de diciembre de 1999.

89 La Fiscalía contra la Corrupción se rige por los siguientes cuerpos normativos: Ley Orgánica del Ministerio Público, adoptada por el Congreso de la República (Decreto 40-94 de 3 de mayo de 1994); Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía de Sección contra la Corrupción (Acuerdo 1-2000 emitido por el Fiscal General el 11 de mayo de 2000); Acuerdo 3-99 del Consejo del Ministerio Público, de 28 de diciembre de 1999.

90 Ley Orgánica del Ministerio Público, artículo 11.

Corte Suprema de Justicia. El Presidente de la República podrá removerlo por causa justificada debidamente establecida⁹¹.

El jefe de la Fiscalía contra la Corrupción es designado por el Fiscal General. De conformidad con el artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, el Consejo del Ministerio Público⁹² tiene dentro de sus atribuciones la de proponerle al Fiscal General el nombramiento de los fiscales de distrito, los fiscales de sección, los agentes fiscales y los auxiliares fiscales, de acuerdo con la carrera del Ministerio Público. El jefe de la Fiscalía contra la Corrupción cumple labores de índole administrativa y de supervisión de la eficiencia de la unidad.

La Fiscalía contra la Corrupción tiene tres dependencias de apoyo: la Oficina de Atención Permanente, que recibe denuncias y realiza una depuración previa; la Unidad de Apoyo Administrativo, que se encarga de todas las gestiones administrativas; y la Unidad de Apoyo, que es casi exclusiva de la Fiscalía Contra la Corrupción. Fue el fruto de un convenio suscrito con el Ministerio de Gobernación, según el cual, un equipo de alrededor de veinte investigadores de la Policía Nacional Civil trabajan con los fiscales bajo el concepto de “task force” o equipo de trabajo. La función de esta unidad es apoyar a las agencias fiscales en la investigación.

Agencias fiscales⁹³. Cada agencia fiscal es un equipo de trabajo dirigido por un agente fiscal. A cada agencia se le asignan distintos casos para su investigación y preparación para ser presentado a los tribunales, si hubiese indicio de criminalidad.

Fiscales de sección⁹⁴. Los fiscales de sección son nombrados en su cargo por tiempo indeterminado. El artículo 75 de la Ley Orgánica del Ministerio Público establece que el nombramiento de fiscales de distrito, fiscales de sección, agentes fiscales y auxiliares fiscales se realizará previo concurso de aspirantes, tomando en cuenta aspectos tales como los requisitos que se establecen en dicha ley para ocupar el cargo respectivo, los antecedentes que acrediten idoneidad especial en materias relativas al cargo, y una sólida formación jurídica. La remoción está establecida en la Ley Orgánica del Ministerio Público como una sanción para las faltas graves. Dicha ley regula el régimen disciplinario. El Fiscal General tiene facultades de transferir al fiscal de puesto.

3. Procedimientos, circuitos de trabajo, facultades, y debate

De acuerdo con el Código Procesal Penal, cualquier persona deberá comunicar, por escrito u oralmente, a la policía, al Ministerio Público o a un tribunal, el conocimiento que tuviera acerca de un delito de acción pública. Así mismo, el código indica que el Ministerio Público puede también actuar de oficio, cuando tenga conocimiento fehaciente de la comisión de un delito. Este conocimiento puede derivar inclusive de los medios de comunicación.

91 Cfr., Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 251.

92 El Consejo del Ministerio Público es un órgano colegiado contemplado en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

93 Cfr., Ley Orgánica del Ministerio Público, artículo 27.

94 La Fiscalía contra la Corrupción es una Fiscalía de Sección. El artículo 27 de la Ley Orgánica del Ministerio Público regula las fiscalías de sección.

En los casos de corrupción de los funcionarios judiciales, la denuncia de su actuación criminal puede hacerse directamente ante el Ministerio Público o como consecuencia de una denuncia realizada ante los órganos disciplinarios. Los órganos disciplinarios “certifican lo conducente” al finalizar el trámite de sus procedimientos administrativos. Esto parece equivocado, pues subordinan la acción administrativa a la criminal. Ello no favorece el bien común de la población guatemalteca, ni permite al sistema depurarse de elementos criminales.

a) Antejucio

En cuanto a las denuncias de casos de corrupción contra funcionarios judiciales, debe tomarse en cuenta que los magistrados y jueces gozan del derecho de antejucio, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala⁹⁵.

b) Requisitos para la acusación y plazos

Para formular acusación, debe contar con elementos probatorios que fundamenten seriamente su petición. No puede acusar sin antes haber permitido al imputado suficiente oportunidad de declarar. El Ministerio Público debe presentar acusación tres meses después de haber sido detenido el imputado. Si no existe un imputado detenido, este plazo se puede extender hasta seis meses. En todo caso el plazo debe ser razonable y la investigación no puede estar “detenida”⁹⁶.

c) Posibilidad de conseguir documentos

Bajo la lógica de que el Código Procesal Penal guatemalteco establece un proceso penal acusatorio, en el que la carga de la prueba corresponde al Ministerio Público, el código no establece atribuciones extraordinarias al acusado para investigar los hechos de la acusación, ni le permite facultades especiales para conseguir documentos. Sin embargo, el Código Procesal Penal requiere que el Ministerio Público use a favor del acusado aquellos elementos de prueba que le sean favorables. Aparte, la defensa puede solicitar al Ministerio Público la realización de diligencias o indicar el lugar en que se encuentran documentos de descarga que puedan servir al proceso. El acusado puede ofrecer testigos como prueba, en los mismos términos que la acusación.

d) Debate. Audiencias con las partes. Declaraciones testimoniales, presentación de pruebas, decisión. Plazos. Requisitos y fundamentos de la decisión.

Por la naturaleza de este estudio, no desarrollaremos aquí todos los elementos que conforman el proceso Penal guatemalteco. Baste anotar que se trata de un proceso acusatorio, revestido de todas las garantías del mismo.

4. *Transparencia, acceso a la información, participación ciudadana*

a) Accesibilidad a los ciudadanos de los trámites y resoluciones

Existe la institución del querellante adhesivo⁹⁷, mediante el cual una persona interesada puede vincularse como parte dentro del proceso. Este es un mecanismo que puede utilizar la sociedad

⁹⁵ Cfr., Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 206.

⁹⁶ Cfr., Código Procesal Penal, artículo 323.

⁹⁷ Cfr., *Ibidem*, artículo 116.

civil organizada, no solamente para conocer la manera en que es tramitado un proceso, sino también para incidir en la investigación y persecución penal⁹⁸.

El carácter secreto de la fase preparatoria del proceso penal no permite el acceso público de los ciudadanos a las resoluciones, durante la fase preparatoria. Este carácter secreto no se aplica a las partes, por supuesto. Sin embargo, la fase del debate es pública y cada vez se vuelve más frecuente la presencia de los ciudadanos guatemaltecos en las audiencias, sobre todo en aquéllas de los procesos de alto impacto. En cuanto a las resoluciones administrativas, son publicadas anualmente en la página de internet⁹⁹.

El Ministerio Público también produce anualmente una memoria de labores. Sus contenidos son sobre resoluciones emitidas por el Fiscal General vinculadas con la administración, estadísticas con diversos análisis y enfoques, la ejecución anual del presupuesto, que se publica sin ningún desagregado, así como noticias varias. También existen cuadros sobre el desempeño de las fiscalías de distrito y las fiscalías especiales. La información es bastante escueta.

b) Participación ciudadana

La Fiscalía contra la corrupción no tiene establecidos mecanismos formales de participación ciudadana. Sin embargo, hay organizaciones de la sociedad civil que han participado en forma activa en proyectos vinculados al fortalecimiento de la Fiscalía contra la Corrupción¹⁰⁰. Aparte, el Ministerio Público tiene una oficina de relaciones públicas y de prensa que se encarga de informar a la población y a los medios de comunicación sobre aspectos que tengan relevancia pública.

Debido a que no existe una regulación formal de la participación ciudadana, ésta se establece de manera informal, conforme con el nivel de apertura que tenga cada fiscal general o con el nivel de cabildeo que haga la organización de la sociedad civil. En cuanto al ciudadano común y corriente, tiene que conformarse con la información publicada.

5. Presupuesto y recursos humanos

a) Presupuesto

De acuerdo con la Constitución Política de la República, el proyecto de presupuesto del Ministerio Público se envía anualmente al Ejecutivo, para su conocimiento, y al Congreso de la República, para su aprobación e integración al Presupuesto General de la Nación. La ejecución del presupuesto estará sujeta a los controles y fiscalización de los órganos correspondientes del Estado: Contraloría General de Cuentas. El presupuesto publicado por el Ministerio Público no está desagregado, de tal manera que no es posible conocer cuál es el asignado a esta Fiscalía.

No se pudo obtener información sobre si este presupuesto es o no adecuado para la realización de sus funciones. La fiscalía cuenta con cuatro agentes fiscales. Generalmente las fiscalías se

98 Este mecanismo ha sido empleado por organizaciones como la Fundación Myrna Mack para asegurarse del resultado de procesos con relevancia política.

99 Cfr., www.mp.lex.gob.gt.

100 La organización Acción Ciudadana ha publicado diversos trabajos con relación a su colaboración con la Fiscalía contra la Corrupción.

quejan de hacinamiento de casos. Parte del problema es la dificultad que tienen para depurarlos a su ingreso.

b) Sueldos

Según han indicado algunos representantes de la Asociación de Fiscales de Guatemala, un auxiliar fiscal, sin licenciatura en la carrera de derecho, gana alrededor de 6.000 quetzales al mes; con licenciatura, gana 9.000 quetzales. El agente fiscal gana aproximadamente 12.000 quetzales, mientras un fiscal de distrito o de sección gana 13.600 quetzales. Aparte, mientras un juez de primera instancia gana 21.000 quetzales mensuales (catorce salarios anuales), un fiscal de sección gana 11.000 quetzales mensuales (catorce salarios anuales)¹⁰¹.

c) Pirámide salarial del organismo

La pirámide salarial no forma parte de la información publicada por el Ministerio Público y es difícil conocerla. Es sabido que se han contratado fiscales especiales con salarios exorbitantes, lo cual causa bastante resentimiento entre los fiscales de carrera¹⁰². Tampoco se conoce el salario del Fiscal General ni el de sus secretarios.

6. Relaciones y comunicaciones entre instancias no judiciales e instancias judiciales

Según el Código Procesal Penal, el Poder Judicial está vinculado al caso en la fase preparatoria, mediante la figura del juez contralor de la investigación. El juez contralor debe autorizar muchas de las diligencias y actuaciones del Ministerio Público. Aparte, tiene la facultad de denunciar ante el Fiscal General la ineficiencia o lentitud en la investigación. Cuando el fiscal presenta la acusación inicia la etapa meramente judicial del proceso. A partir de aquí, el juez tiene bajo su cargo el proceso, que ya es un proceso judicial.

Con relación a los procesos disciplinarios del organismo judicial, con frecuencia, el Ministerio Público participa en calidad de denunciante. Sin embargo, la interacción más efectiva, que sería la posibilidad de que las fiscalías investigaran los casos de corrupción de funcionarios y empleados del Organismo Judicial, en el momento oportuno, no se da con frecuencia, a pesar de que no existe contra ello ninguna disposición legal.

7. Evaluación

En nuestro criterio, la inclusión, en este estudio, de la Fiscalía contra la Corrupción, apenas si tiene importancia, dada la situación imperante: casi ningún funcionario judicial es procesado por ésta u otra fiscalía. ¿Cuáles son las razones de esta situación tan grave? Según las informaciones recabadas para este estudio, las razones principales serían las siguientes:

101 En Guatemala se pagan catorce salarios anuales, pues hay dos bonificaciones: una en el mes de julio y otra en diciembre.

102 Públicamente varios fiscales expresaron su descontento con los sueldos de algunos fiscales de sección contratados durante el curso del año 2002, que supuestamente tenían un salario de treinta mil quetzales (Q. 30.000) más seis mil quetzales (Q. 6.000) para gastos de representación. Sin embargo, el Fiscal General desmintió estos datos, pero indicó desconocer cuánto están devengando. En todo caso, queda de manifiesto su discrecionalidad para fijar los salarios de los fiscales especiales. Airada protesta contra Fiscal General, Prensa Libre, 30 de septiembre de 2002.

- **Falta de denuncia oportuna:** Tal y como antes lo mencionamos, los órganos disciplinarios del Órgano Judicial reciben denuncias constitutivas del delito de corrupción. Sin embargo, no las trasladan de forma inmediata al Ministerio Público, para su debida investigación.
- **Falta de investigación oportuna:** La investigación de los supuestos casos de corrupción la realiza la SGT, pero de una manera muy deficiente, que no arroja resultados. Con ello alerta a los posibles sindicados del delito, quienes tienen la oportunidad de borrar los vestigios y alterar las circunstancias.
- **Falta de voluntad política:** La propia Fiscalía contra la Corrupción no tiene total dominio sobre las posibilidades de investigación, en casos de corrupción, pues la potestad acusatoria es exclusiva del Fiscal General. Hace falta capacitación y voluntad política para permitir que los agentes fiscales puedan realizar con independencia sus funciones.
- **Ausencia de mecanismos de probidad:** La oficina de probidad de la Contraloría General de Cuentas no realiza su función de manera efectiva, ya que las declaraciones patrimoniales de jueces y magistrados no tienen ninguna consecuencia. No sirven para detectar cambios patrimoniales y no son utilizadas para realizar ninguna averiguación.
- **Derecho de antejuicio:** El antejuicio, que favorece a jueces y magistrados, sirve como un verdadero obstáculo para la investigación criminal, la persecución y el debido enjuiciamiento de jueces y magistrados corruptos.

Finalmente, algunos de nuestros entrevistados aseguraron que existe un nivel de connivencia entre los funcionarios del Organismo Judicial y los agentes fiscales del Ministerio Público:

- “El Ministerio Público por regla general no ha investigado a los jueces. Uno podría suponer que hay un pacto tácito entre jueces y fiscales. El pacto se hace evidente sobre todo en justicia penal, pues parte de la debilidad de este tipo de justicia es que el juez que controla la investigación no reporta la mala actuación de fiscales dentro del proceso, tal y como es su obligación. Hay una complicidad manifiesta aquí”.
- “En el caso del control judicial, tenemos a la Fiscalía contra la Corrupción. Dígame usted si conoce un caso de jueces procesados por prevaricato u otros actos de corrupción. Algún caso de un juez que haya sido al menos investigado. La verdad no existen y, ¿sabe por qué?: ¿Quién nombra al Fiscal General? Pues es el Presidente de la República. El fiscal forma parte del sistema de corrupción. Los jueces no corren muchos riesgos en los casos de corrupción. Lo peor que puede pasarles es el ser despedidos”.
- “Las resoluciones de Posadas Pichillá¹⁰³ dentro del caso de los Bancos Gemelos fueron realmente escandalosas. ¿Por qué no está procesado?”¹⁰⁴.

103 El entrevistado hace alusión a uno de los casos expuestos públicamente por los medios de comunicación y comentados en este trabajo. Se trata de las acusaciones contra el Juez Posadas Pichillá, descrito en el apartado que corresponde a casos de corrupción contra jueces en este estudio.

104 Magistrado de la CSJ declaró: “Cuando se despoja de su inmunidad a jueces y funcionarios públicos, por un lado, no se investiga, no se acusa más y el MP pide el desistimiento de los casos; por el otro, la CC otorga amparo”. *CSJ promete mano dura contra jueces corruptos*, El Periódico, 21 de octubre de 2003.

Estos señalamientos son bastante generalizados y atienden a la percepción generalizada de que muchos funcionarios judiciales pertenecen a las redes de influencia mafiosa, que involucra a sectores políticos, económicos, y del crimen organizado. Bajo esta premisa, el sistema de justicia se encarga de proteger a jueces y magistrados involucrados en asegurar la impunidad de los actores de crímenes diversos: malversación de fondos públicos, peculado, estafas, evasión tributaria, contrabando aduanero, narcotráfico y otros.

Estos señalamientos son tan graves que ameritan la intervención de la mencionada Comisión Contra la Corrupción, establecida por la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, para su esclarecimiento. Como antes hemos apuntado, se deben analizar casos paradigmáticos, investigar las vinculaciones de los jueces involucrados, y establecer las redes de influencia que pueden estar afectando el sistema con una desviación tan importante. Aparte, debe revisarse la legitimidad de la existencia del antejuicio, que se torna en un verdadero obstáculo para la aplicación de la ley y la justicia.

RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

Situación de la justicia en Guatemala

Nuestros entrevistados coincidieron en señalar al menos tres periodos en la historia moderna del sistema de justicia:

- El periodo de las dictaduras militares, con una baja incidencia de corrupción, pero con altos índices de dependencia del Ejecutivo, así como muy poca capacidad de respuesta frente a las violaciones de derechos humanos.
- El periodo de modernización, que inicia con la emisión de la Constitución Política de 1985. Durante esta etapa se inicia un fortalecimiento de la independencia del sistema de justicia y de la carrera judicial. Sin embargo, el rechazo popular a las reformas constitucionales, en 1999, marca un periodo de retroceso.
- El periodo de retroceso, que inicia con la llegada a la presidencia de Alfonso Portillo, en el año 2000. Este periodo está marcado por la politización del sistema con fines espurios, la penetración del Estado por el crimen organizado, la corrupción generalizada en el Ejecutivo, y la demanda al sistema de justicia, por parte de las altas esferas políticas, de inmunidad frente a estos delitos.

En medio de estas vicisitudes se emite una Ley de la Carrera Judicial que no responde a los retos de la justicia en Guatemala y que no resuelve de manera profunda los graves vicios que la afectan. La vulnerabilidad del sistema brinda la oportunidad para la penetración del crimen organizado, la hipercorrupción, y la descomposición en todas sus instancias¹⁰⁵.

105 Según el informe de la Red Centroamericana de jueces, fiscales y defensores por la democratización de la justicia, “[a]nte el debilitamiento sistemático de la administración de justicia, se perciben intereses de grupos de poder político y económico, que pretenden perpetuar estructuras paralelas y sus influencias de poder. Se puede afirmar, con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, que tres años después de su Quinto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala, “con pocas excepciones, los derechos humanos no están sujetos a la protección judicial que exige la Convención Americana”. Red Centroamericana de jueces, fiscales y defensores por la democratización de la Justicia, *Informe Centroamericano de Independencia Judicial*, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 3 de marzo de 2004, p. 30.

Bajo estas condiciones, el sistema de justicia no ha respondido a la población ni en la esfera del control político¹⁰⁶, ni en la esfera de la realización de la justicia en los casos concretos.

La población tiene una clara percepción de todo este proceso, que es alimentada por los medios de comunicación y por una buena cantidad de informes, estudios, e investigaciones que se han realizado al respecto. El resultado final de este panorama es un país sumido en una violencia casi incontrolable, con altos índices de ingobernabilidad, y donde las instituciones van perdiendo su solidez y credibilidad.

El rol de la prensa en el combate a la corrupción judicial

La prensa ha tenido en Guatemala un rol muy importante en el combate a la corrupción, ya que la hace evidente y, con ello, se ejerce presión sobre los órganos de control para investigar y perseguir a los culpables. La cobertura se refiere casi en exclusiva a los casos de “alto impacto”, que son aquellos con implicaciones en los altos fueros de la política, los grupos económicos poderosos, o aquellos vinculados con el crimen organizado.

La débil respuesta que tiene el sistema frente a las trasgresiones de los operadores de justicia, y el bajo impacto que ha tenido la exposición pública de estas trasgresiones en la solución del problema, nos indica que el sistema es bastante impermeable a la presión mediática. Nos encontramos, entonces, con una situación en la cual la exposición de los hechos en la prensa crea conciencia pública sobre un problema que el sistema no resuelve con las acciones pertinentes, y que genera una sensación creciente de impunidad y fracaso del Estado de derecho.

Sin embargo, la capacidad de los medios de ejercer presión se pierde en la medida en que no dan seguimiento al resultado de los procesos. En ningún caso de los revisados pudimos constatar un seguimiento a la noticia, o interés por el resultado final de los procesos disciplinarios o judiciales.

El rol de la sociedad civil en el combate a la corrupción judicial

La sociedad civil ha tenido un rol de bastante bajo perfil en el combate a la corrupción judicial en el país, con las raras excepciones de instituciones como la Fundación Myrna Mack, que se han convertido en baluartes del derecho ciudadano a la justicia.

En términos generales, el papel de la sociedad civil organizada se ha circunscrito a realizar algunos estudios y a documentar el problema, lo cual es útil, en gran medida. Sin embargo, ello resulta tímido para constituirse en un factor significativo de transformación. En el caso de Acción Ciudadana, aparte de realizar algunos estudios de opinión que reflejan la percepción de la ciudadanía sobre casos de corrupción, ha iniciado también una labor de capacitación de los operadores de justicia sobre temas vinculados con la corrupción. Otro de sus frentes de trabajo

¹⁰⁶ Han quedado sin una solución satisfactoria tanto los crímenes de corrupción contra el erario público como los crímenes vinculados con la violación de los derechos humanos durante el conflicto armado.

es el apoyo a la Fiscalía contra la Corrupción¹⁰⁷. Sin embargo, como hemos visto, esta Fiscalía no ha incidido en la persecución penal de la corrupción judicial.

En el ámbito del Ministerio Público existen algunas acciones interesantes:

La organización Madres Angustiadas inició la revisión de casos en los que algunas víctimas se habían quejado del personal del Ministerio Público. Detectaron que la mayoría de denuncias no acababan en sanciones y, tras profundizar en el tema, detectaron también que el pacto colectivo impide aplicarlas. “La falta de sanciones ha generado que la comisión de faltas graves sea parte del actuar diario de fiscales”¹⁰⁸, señaló la agrupación. Esta revisión también arrojó como resultado que, además de corrupción, se cometen errores graves que impiden la aplicación de justicia: “Registran mal los nombres y los apellidos de los denunciados por hechos delictivos, las fechas de los ilícitos, desconocen interioridades del proceso y presentan pruebas insuficientes”¹⁰⁹.

La participación de la sociedad civil en la vigilancia e incidencia sobre las comisiones de postulación es fuerte, pero no puede generar un cambio significativo; por una parte, porque carece de representatividad para formar parte de las comisiones, y por otra, porque los señalamientos que hace no son tomados en cuenta. Tomemos, por ejemplo, la reciente elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en la que no fueron tomados en cuenta los señalamientos hechos respecto de varios magistrados. La corrupción es tan profunda que ya no se toman en cuenta estas “nimiedades”. Sin embargo, esto puede cambiar; se puede incidir sobre las comisiones para que permitan la intervención de la sociedad civil con mayor anticipación. Luego, puede permitirse a la sociedad civil que postule sus propios candidatos.

A un nivel local, el Instituto de Investigación de Ciencias Penales está desarrollando un proyecto interesante, en coordinación con la Asociación de Jueces y Magistrados de Occidente. Se trata de implementar la oralidad en los procesos penales de forma cada vez más extendida. Según reportan miembros de dicho instituto, el resultado ha sido extraordinario, pues, aparte de reducir los plazos procesales, se ha incidido en forma crucial en disminuir los niveles de corrupción. Esta organización también trabaja con una asociación de campesinos en una región muy apartada del país, donde supervisa las resoluciones del juzgado del lugar. Los resultados también han sido de mucha importancia¹¹⁰.

En cuanto a los medios de comunicación, recientemente se publicó en uno de los diarios del país una noticia interesante: aparte de dar la noticia de la liberación de uno de los ex funcionarios del gobierno anterior -acusado de una gran defraudación contra el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social- se hacía un perfil de los magistrados que dictaron la sentencia. Estos perfiles podrían ser de mucha utilidad para que la población conozca quien los está juzgando. Aparte, si

107 Acción Ciudadana ha trabajado muy de cerca con la Fiscalía contra la Corrupción en el diagnóstico de la problemática de la Fiscalía, así como en la propuesta de una agenda de trabajo para mejorar el desempeño de la misma.

108 *Depuración cercada por emplazamientos*, Prensa Libre, 10 de julio de 2006.

109 Ídem.

110 Para más información sobre estas iniciativas, visite: www.iccpg.gt.

se dieran con mayor frecuencia, la sociedad civil, mediante un trabajo de incidencia en la labor judicial, podría utilizar estos perfiles¹¹¹.

Los partidos políticos y otros miembros de la sociedad, recientemente suscribieron un pacto político en materia de seguridad y justicia. Los partidos –respaldados por un grupo de empresarios y actores sociales– firmaron un documento para delimitar la estrategia nacional sobre el tema para los próximos quince años. Los ocho partidos de oposición en el Congreso y el que ejerce el Gobierno se comprometieron a adoptar medidas urgentes, desde ahora hasta el 2021, para consolidar el Sistema Nacional de Seguridad (SNS) y el Sistema Nacional de Justicia (SNJ). El SNJ deberá agilizar la justicia, combatir la corrupción, crear la carrera fiscal, y establecer agencias fiscales en todo el país, entre otros aspectos¹¹².

Modalidades de corrupción en la justicia guatemalteca

Cuando el sistema de justicia es disfuncional, como sucede en el caso que nos ocupa, diversas anomalías se entrelazan y enmarañan y hacen difícil delimitar el fenómeno de la corrupción y que éste pueda leerse con un claro perfil¹¹³. Al respecto, ya en 1998 la investigadora del Instituto del Banco Mundial, María González de Asís, manifestó que:

Se puede afirmar que la corrupción en Guatemala parece estar institucionalizada en todos los sectores, y protegida por un sistema de impunidad judicial que funciona en base a la discrecionalidad arbitraria de los administradores de justicia bajo relaciones de poder clientelar y de amiguismo. Escasez de recursos económicos, tecnológicos, y de comunicación, amontonamiento de expedientes y dilatación de procesos pendientes, (violación de) el principio de indelegabilidad de las funciones jurisdiccionales, 367 órganos jurisdiccionales para una población de más de 10 millones de habitantes con 24 dialectos diferentes, temor a represalias, un tribunal de supervisión ineficiente, la delegación indebida de funciones, hacen el sistema obsoleto, lento e in factible para cumplir los trámites legales en cualquier proceso que quiera dar seguimiento a las pocas denuncias sobre corrupción a las que se da trámite¹¹⁴.

Quisiera hacer referencia breve a algunas de las anomalías que afectan al sistema de justicia en Guatemala y que luego “se enmarañan” con la percepción de corrupción¹¹⁵.

111 *Cfr.*, *Quiénes son los jueces que absolvieron a Woblers*, El Periódico, 7 de octubre de 2005.

112 *Cfr.*, *Pacto político sobre Justicia y Seguridad*, Prensa Libre, 22 de junio de 2006, portada.

113 Este mismo concepto fue expresado con otras palabras por Helen Mack, directora de la Fundación Myrna Mack, en el discurso presentado el 22 de abril del 2004, al referirse a uno de los casos más paradigmáticos de la justicia guatemalteca: “En relación con los procedimientos judiciales, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que “es evidente que los tribunales de justicia no han demostrado voluntad para esclarecer todos los hechos relacionados con la ejecución extrajudicial de Myrna Mack Chang”. Ese párrafo resume la sustancia de la impunidad y la denegación de justicia que hemos soportado por catorce años; echa luz sobre el laberinto que crearon los recursos judiciales, la corrupción, el litigio malicioso, el uso arbitrario del secreto de Estado y la violencia que se ejerció contra testigos, jueces, fiscales, los familiares y amigos de Myrna”.

114 González de Asís, María, *Cit.*, p. 4.

115 “El organismo judicial ha sido identificado como medio y fin de la corrupción en Guatemala. La carencia de independencia, el exagerado formalismo, la delegación indebida de funciones, la falta de conciencia respecto a las responsabilidades otorgadas a los jueces, entre otros factores, han permitido que la corrupción se permeabilice en toda la sociedad sin dejar cabida a la justicia”. González de Asís, María, *Cit.*, p. 5.

1. La impunidad

Es bastante difundida la idea de que en Guatemala prevalece un sistema que asegura la impunidad. ¿Qué la ha generado? En mi criterio, esta idea atiende muchos factores. Uno de ellos, el más simple, es la ineficiencia del sistema completo que incluye los sistemas de investigación (no solamente criminal); la actividad de órganos vinculados directamente con la justicia, tales como el Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas, la Supervisión de Administración Tributaria y el sistema penitenciario, y, finalmente, la falta de control efectivo del ejercicio de la profesión de abogado¹¹⁶.

Por demás, resulta obvio que un sistema ineficiente provoca el fracaso de la aplicación de la ley y de la satisfacción de la justicia frente al caso concreto. Si esto sucede con demasiada frecuencia, el grupo social (nacional y/o internacional) concluye que en este país es posible transgredir el ordenamiento jurídico y, peor aún, el orden social, sin consecuencias. La coercitividad de la ley se viene abajo¹¹⁷.

En Guatemala existe otro tipo de impunidad: el privilegio reservado a los miembros de ciertos grupos sociales de no ser sujetos de la restricción que impone el sistema legal ni de las consecuencias de transgredirlo. En otras palabras, como si se tratara de una norma no escrita pero de la más alta jerarquía, hay personas que son “intocables”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha decidido varios casos donde el Estado de Guatemala ha sido condenado, específicamente por denegación de justicia en casos de violaciones de derechos humanos¹¹⁸. Los grupos de poder económico, político y militar, parecen contar también con el privilegio de impunidad frente a otros crímenes como la evasión fiscal, el contrabando, la corrupción en la administración del erario público, la defraudación a través de instituciones financieras, entre otros. El principio es el mismo: estos grupos son intocables por la mano de la justicia.

Y ¿de dónde deviene el poder oculto de los grupos privilegiados? La respuesta tentativa que ofrecemos es que estos grupos tienen una amplia red de influencias y contactos desde las más altas esferas de incidencia política hasta las más bajas, de sicarios y ejércitos privados. Toda la red de influencias se pone en marcha una vez que alguno de sus miembros es “amenazado” con la posibilidad de ser reconducido a la legalidad.

116 Las autoridades del Organismo Judicial revelaron los resultados de una compilación estadística de dieciocho meses realizada por el Centro de Análisis y Documentación Judicial del Organismo Judicial. Los datos revelados son preocupantes respecto de la eficacia del sistema: de 126.000 casos presentados en los últimos 18 meses, solamente en 4,5% hubo sentencias. Representantes de grupos pro justicia señalaron que la debilidad en la investigación, la falta de testigos, la saturación de los tribunales y la ausencia de criterios de depuración influyen en la cifra. *Lenta Aplicación de Justicia*, Prensa Libre, 7 de febrero de 2007.

117 “Guatemala es un buen país para cometer asesinatos”. Con esta frase lapidaria, Philip Alston, Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), resumió sus impresiones tras una visita oficial de cuatro días a Guatemala. El funcionario internacional mostró su preocupación por la incapacidad del Estado para combatir el crimen y calificó de ‘impresionantes’ las escasas posibilidades de que los asesinos sean capturados y juzgados. ‘Esa impunidad, esa falta de investigación y la falta de condenas hacen que casi todas las muertes violentas sean responsabilidad del Estado’, dijo Alston en conferencia de prensa el jueves, al término de su misión”. *Guatemala es un buen país para cometer asesinatos*, Prensa Libre, 25 de agosto de 2006.

118 Consta en varios estudios que Guatemala es uno de los países con mayor número de sentencias condenatorias por denegación de justicia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El listado de casos en los que Guatemala ha sido condenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es bastante amplio. A continuación un listado de los casos más conocidos: Caso Blake, Caso de la Panel Blanca, Caso Villagrán Morales y otros (niños de la calle), Caso Efraín Bámaca Vásquez, Caso Myrna Mack, Caso Masacre Plan de Sánchez, Caso Molina Theissen, Caso Carpio Nicolle.

Otra fuente de poder para estos grupos son las millonarias contribuciones que hacen a las campañas políticas, que comprometen a los presidenciables con pactos de invulnerabilidad para sus intereses. Este mismo esquema se extiende a la politización de la elección de los más altos cargos de la carrera judicial. Obviamente, poder contar con personas que puedan ser llamadas en auxilio de alguno de los miembros de estos grupos incide a la hora de la elección de magistrados tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte de Constitucionalidad, y, en cascada, de magistrados de las cortes de apelaciones y de jueces¹¹⁹.

Parte del aseguramiento de esta “impunidad” está incrustado en la propia legislación. Recientemente, militares involucrados en un millonario desfalco en el Ministerio de la Defensa argumentaban el carácter secreto¹²⁰ con que la ley privilegia todos los documentos y archivos militares, incluyendo aquellos destinados a la rendición de cuentas por el manejo de fondos públicos; otros ejemplos son la tergiversación del derecho de antejuicio, que en Guatemala ha sido extendido por la ley ordinaria a un gran número de funcionarios públicos que no ejercen funciones de carácter político, y la tergiversación del proceso de amparo¹²¹.

Frente a este “sistema de impunidad” es poco lo que puede hacer un juez, sobre todo si, por un lado, su independencia está amenazada por una serie de factores sistémicos y, por otro, su propio sistema ideológico justifica esta organización de poderes fácticos porque la tradición autoritaria del país le ha enseñado que esta es la manera de ser del poder.

2. La ineficiencia y la cultura institucional

La ineficiencia del sistema de justicia tiene muchas aristas. Nos vamos a apartar del análisis de algunas, tales como la falta de capacitación del personal, la falta de suficientes recursos, o el hacinamiento de los tribunales, debido a que son bastante obvias.

Existen otras de mayor profundidad: en Guatemala existe un paradigma de institucionalidad ritualista, apegado a las formas, burocrático, que no busca penetrar al fondo de las cuestiones. Este paradigma impregna los procedimientos de requisitos, retarda las soluciones, vuelve complicados los procesos hasta el agotamiento. Como resultado, el fondo de las cuestiones que precisan justicia puede quedar por siempre “intocado”.

Parte del esquema es el fracaso del sistema frente a la investigación. Según la lógica del paradigma burocrático, encontrar la verdad de los hechos no es importante. La verdad es un argumento que se encuentra en el expediente. Por ello, también la oralidad ha fracasado.

119 Este razonamiento basado en el temor ha incidido en elecciones de autoridades de los órganos jurisdiccionales, en situaciones concretas: la persecución penal por crímenes vinculados con el conflicto armado y la persecución penal de funcionarios públicos acusados de corrupción durante el régimen de Alfonso Portillo.

120 “Los ex jefes militares presentaron esta acción ante la CC, al considerar que el MP violaría el artículo 30 de la Constitución si usa los folios secuestrados por la Fiscalía Contra la Corrupción en septiembre del 2004, como medio de prueba dentro de un proceso en que el MP acusa a los militares de malversar Q.905 millones del Ministerio de la Defensa”. *Queda integrada para conocer secreto militar*, El Periódico, 23 de agosto de 2005.

121 Solamente en uno de los procesos paradigmáticos de la justicia guatemalteca se interpusieron 32 recursos de amparo, lo que hizo el proceso innecesariamente engorroso y largo. Se trata del proceso seguido contra los sindicatos del asesinato de Myrna Mack.

Este sistema burocrático, aparte de sustentar una manera medrosa de ejercer la función, que refleja la falta de voluntad de asumir la responsabilidad de resolver el caso, sobre todo si se trata de uno complejo, también implica la posibilidad de que el Poder Judicial sea “caprichoso”. En medio de los caprichos del poder se abre un campo perfecto para la corrupción, pues muchos están dispuestos a pagar por aquello que se muestra difícil, complicado y hasta impredecible.

Otro elemento de suma importancia es la desarticulación que existe entre las instituciones. El proceso de impartir justicia se realiza en equipo. En el caso de la justicia penal, por ejemplo, una investigación policiaca eficiente puede ser la piedra angular no solamente para investigar un crimen sino que puede ser el factor que desencadene la desarticulación de una organización criminal. Sin embargo, no puede existir una investigación policiaca eficiente sin la coparticipación de Policía y Ministerio Público; recordemos que es el Fiscal General quien tiene la exclusividad en el ejercicio de la acción penal. De igual manera, el Ministerio Público no podrá ejercer una acción penal exitosa en un caso de corrupción, por ejemplo, si no cuenta con la decidida y eficaz participación de la Contraloría General de Cuentas.

A pesar de que la articulación de los órganos del estado es indispensable, la persistencia de las instituciones en no trabajar en forma conjunta es realmente asombrosa. Las bases de información, por ejemplo, están investidas de un secretismo que, aparte de ser contrario a la ley, impide la fluidez que permitiría acciones más eficaces a la hora de aplicar justicia. Pocos son los avances que se han logrado en materia de acceso a la información, ya que es casi imposible remover la noción de extremo secreto de todo lo “oficial”.

Funcionarios de todas las categorías tienen sus propias normas y regulaciones y se rehúsan a armonizarlas para hacer viable un trabajo conjunto. Aunado a esto, la desconfianza profunda entre todos los actores crea un sistema de incomunicación y desconfianza.

Finalmente, el sistema de justicia en Guatemala no tiene mecanismos de rendición de cuentas por el ejercicio de la función. Aparte, la práctica de los tribunales ha permitido que las funciones que corresponden estrictamente al cargo de juez o magistrado se deleguen en auxiliares de justicia, tales como secretarios, oficiales y comisarios. Así se permite que todos ellos participen de cuotas de poder frente a los ciudadanos.

La evaluación del desempeño es un mecanismo incipiente, que se ha basado más en la cantidad de autos, sentencias, y decretos que emite un funcionario público que en depurar prácticas que permitan al juzgador rendir cuentas de su función de manera integral. Los órganos disciplinarios se encargan exclusivamente de sancionar, sin rendir reportes, elaborar estadísticas o análisis que permitan respuestas sistémicas frente a las trasgresiones. En síntesis, los mecanismos de evaluación de la actividad de funcionarios y empleados son erráticos, sin una técnica adecuada y sin consecuencias sistémicas. En consecuencia, la respuesta institucional a la ineficiencia es también muy precaria, pues si los problemas no pueden ser detectados debido a que no existen mecanismos adecuados, tampoco pueden ser aplicados los remedios.

Para finalizar, es pertinente anotar que tampoco los abogados litigantes están restringidos por reglas claras que los obliguen a actuaciones éticas, profesionales, y sobre todo, que les impidan la obstrucción de la justicia. En este campo, el Colegio de Abogados tiene, sin lugar a dudas, una tarea pendiente frente a la sociedad guatemalteca.

3. La violencia y el temor

En un sistema como el que va quedando descrito, un operador de justicia que se atreva a transgredir las normas “no escritas” de privilegio e impunidad resulta “anti sistema” y por tanto peligroso. La opción más sencilla y lógica para resolver esta “anormalidad” es su eliminación¹²². Actualmente, la violencia contra los operadores de justicia se ha agravado. Una de las razones primordiales puede ser la creciente actividad del crimen organizado¹²³. Existen casos paradigmáticos de esta violencia, como el atentado contra la jueza Jacqueline España, tras condenar a un sicario; el asesinato del magistrado Héctor Rodríguez Argueta, del fiscal Manuel de Jesús Flores, del juez de Paz Miguel Ávila Vázquez¹²⁴.

Por muchos años, la vulnerabilidad de los operadores de justicia estuvo “olvidada” y no se consideró importante proveerlos de seguridad personal. Recientemente, y ante el incremento de la violencia, se han iniciado las acciones necesarias para implementar un cuerpo de seguridad para ellos. Sin embargo, ¿es esta una medida eficaz para lograr mayor seguridad para los operadores de justicia? Sin menospreciar el esfuerzo emprendido, creo que la medida puede resultar ineficiente si no va aparejada de una actividad más integral por parte del Estado, para reconducir la sociedad a un estado de mayor respeto de la institucionalidad y la ley.

Más allá de la solución de este problema, nos interesa tomar en consideración que los operadores de justicia pueden incluir el temor dentro de los factores que inclinan sus decisiones a la hora de impartir justicia¹²⁵. El temor inclinará la balanza de una manera parcial y, por tanto, el fallo será corrupto pues no servirá a la realización de la justicia. Irónicamente, ello fortalecerá el imperio de la violencia generalizada y no favorecerá, bajo ningún punto de vista, la seguridad de los juzgadores. Sin embargo, se debe reconocer que resulta casi imposible enjuiciar de una manera efectiva, en un medio donde la reacción primaria es la violencia¹²⁶.

122 Un triste ejemplo de esto fue el caso de José Mérida Escobar, quien estuvo a cargo de la investigación policial del asesinato de Myrna Mack, quien fue asesinada el 5 de agosto de 1991, por su investigación e informe en los que identificó a los culpables. Fundación Myrna Mack, *Caso Myrna Mack. Un Juicio al Impulso Criminal del Estado*, Guatemala, p. 136.

123 “El presidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Esteban Larios Ochaita, dijo que sólo en enero su despacho recibió denuncias de 19 jueces amenazados, muchos de ellos como consecuencia de casos de narcotráfico”. Un total de 150 agentes integrarán el grupo elite de seguridad para proteger a los jueces del Organismo Judicial intimidados, *La Hora*, 5 febrero de 2003.

124 *Cfr.*, *Guatemala, la justicia sitiada*, Prensa Latina, publicado en *People's Weekly World Newspaper*, 19 de junio de 2003.

125 También se han producido actos de violencia contra funcionarios judiciales de distinta naturaleza. Un caso muy interesante fue el cubierto por *El Periódico*, con fecha 22 de febrero del año 2003, en el cual la jueza acusó a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de coaccionarla luego de haber emitido una resolución en su contra. Como resultado, se ordenó realizarle una verificación por supuestas infracciones tributarias. *El Periódico* reporta que este mismo tipo de acción se realizó contra la jueza de Villa Nueva. *Jueza de Villa Nueva presume acoso fiscal en su contra por parte de la SAT*, *El Periódico*, 13 de marzo de 2003.

126 Es de hacer notar que la violencia no se ejerce exclusivamente contra los funcionarios judiciales. También los testigos de varios casos significativos han sido asesinados. A guisa de ejemplo, *El Periódico*, en su edición del 22 de enero de 2002, expuso el caso del asesinato del testigo del caso Gerardo, en su artículo periodístico denominado *Asesinado testigo de caso Gerardo*. Por otra parte, también los familiares de los juzgadores o de los fiscales sufren represalias: “Una menor, familiar de una fiscal que ha logrado condenas contra violadores fue abusada sexualmente”. *Atacan a sobrina de fiscal en represalia*, *El Periódico*, 21 enero de 2003.

4. *Los grupos fácticos de poder y la penetración de las instituciones públicas*

Hablar de los grupos clandestinos y de los poderes ocultos ya no es un tema tabú en Guatemala. Periodistas y editorialistas hablan de ello con suma frecuencia y existen varias investigaciones y estudios académicos al respecto¹²⁷. De hecho, el propio gobierno ha estado impulsando una iniciativa oficial para impulsar la creación de un órgano bastante sui generis: la CICIG (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala)¹²⁸. Se trata de un cuerpo de investigación que, tal y como fue formulado, estaría integrado por personal nombrado por Naciones Unidas, y cuya misión sería investigar y apoyar la persecución criminal de aparatos clandestinos en Guatemala. Algunos comentaristas opinan que se trata de un órgano “paralelo” a los actualmente reconocidos por la Constitución Política de la República y que, al igual que su antecesora la CICIACS (Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad), generará objeciones de “inconstitucionalidad”.

Al momento de redactar este informe, ignoramos el destino que le espera a esta iniciativa en el Congreso de la República, pues el convenio -ya suscrito- con Naciones Unidas precisa ser ratificado, y la suerte que correrá frente a los señalamientos de inconstitucionalidad. Más importante, a los fines de este estudio, es preguntarnos ¿Por qué el Estado de Guatemala y múltiples organizaciones de la sociedad civil que han apoyado este proyecto, consideran que es necesario sustituir o apoyar a los órganos constitucionales en este empeño?

Según el razonamiento vertido por las partes signatarias, su razón es la inobjetable existencia de grupos de poder “fáctico” que impiden el imperio del derecho y la realización de la justicia, así como la distorsión que imponen y en la que comprometen a toda la articulación institucional¹²⁹. La creación de este ente es un reconocimiento de la incapacidad del Estado de Guatemala de resolver este problema por sí mismo. Es inobjetable que la configuración de las redes mafiosas, la tolerancia a su existencia, el permiso que se les da, con la inacción, para distorsionar diversos núcleos de conflictividad social e institucional, son la semilla de autodestrucción de cualquier sistema jurídico.

5. *El racismo, la violencia contra la mujer, y la inequidad*

Los sistemas de justicia contemporáneos están basados en una piedra angular: la igualdad frente a la ley. Sin embargo, ningún juzgador opera frente a la ley de una manera automática y

127 Los recientes acontecimientos ocurridos en el país, donde tres parlamentarios salvadoreños fueron asesinados por agentes de la Policía Nacional Civil, quienes confesaron actuar por mandato de una organización criminal, han sido la más fehaciente prueba de la penetración del Estado por poderes ocultos. *Policías y el narcotráfico tras muerte de diputados*, Prensa Libre, 23 de febrero de 2007.

128 De conformidad con lo publicado por los medios de comunicación, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) tendrá acceso libre a sedes y archivos, tanto de civiles como de militares, y podrá denunciar a funcionarios y empleados públicos, para que se les abra proceso administrativo e incluso penal, si obstaculizan su labor investigativa en el país. Dicho ente tendrá la facultad para “actuar como tercero interesado en los procedimientos disciplinarios administrativos” y de constituirse en querellante adhesivo en los procesos penales. Entre sus objetivos destacan apoyar, fortalecer y coadyuvar con las instituciones del Estado encargadas de la investigación y persecución penal de los delitos cometidos por cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, así como determinar sus estructuras, actividades, formas de operación y fuentes de financiamiento, en aras de promover su procesamiento penal. *Cicig tendrá acceso a archivos y sedes militares*, Siglo XXI, 18 de diciembre de 2006.

129 Al respecto, cfr., *Poderes Ocultos en la Guatemala post conflicto y las fuerzas detrás de ellos*, Cit., pp. 40 a 43, que contiene un interesante análisis del caso Moreno.

mecánica. La función jurisdiccional implica una compleja intersección de actos que incluyen la interpretación de los hechos, la integración de lagunas legislativas, la aplicación de una norma abstracta a una situación concreta, que la mayoría de las veces no será un ejemplo clásico de libro de texto. Es por ello que las concepciones y prejuicios personales son parte indisoluble de la labor de juzgar. Si la sociedad es discriminatoria por razones de raza, sexo o situación económica, la justicia tendrá estas mismas características, pues no es posible divorciarla de los valores imperantes en la sociedad que la produce¹³⁰.

En todo caso, la imparcialidad del juzgador se ve afectada de manera radical por los ojos con que mira a quienes va a juzgar. Si los ve disminuidos por razones de su raza, sexo¹³¹ o situación económica, puede, muy fácilmente, permitir que su criterio se vea afectado por sus propios prejuicios, lo que invalida su deber de imparcialidad y corrompe su actuación, aun cuando no haya recibido un solo centavo.

6. La falta de independencia

El sistema de justicia tiene tanto una función para la realización de los derechos individuales como una función política reguladora del poder público, que reconduce a la legalidad las actuaciones de los otros poderes. Sin un aseguramiento de su independencia funcional es imposible que el sistema de justicia realice adecuadamente su misión adecuadamente en ninguno de los dos ámbitos: el político y el de la justicia privada.

La independencia del Poder Judicial se puede mermar por varias vías: una de ellas es ejercer presión por la vía del nombramiento y selección de sus miembros. Los sistemas de selección de jueces y magistrados pueden incidir en una inconveniente politización del sistema de justicia. También pueden ser factores de penetración de poderes espurios, con lo que se asegura la corrupción generalizada del sistema, el cual perderá su imparcialidad y solamente servirá como un peón más en una articulada confabulación que menoscaba la institucionalidad y el Estado de derecho.

De conformidad con lo manifestado por el *Informe Centroamericano de Independencia Judicial*¹³²:

La concentración de funciones administrativas y jurisdiccionales en la Corte Suprema de Justicia en Guatemala facilita el control jerarquizado del Organismo Judicial. Entre otras

130 “El juez vocal Miguel Eduardo León es acusado de que cuando acudían personas indígenas al tribunal se refería a ellos como indios shucos que huelen a zope, comentarios que eran repetidos por los también miembros del juzgado. La sentencia más grave que podría emitir la unidad disciplinaria es de 20 días sin goce de sueldo, aunque el caso podría ser enviado al Ministerio Público para que siga su trámite en lo penal. A la gente que llegaba al tribunal le decían que sólo podían acudir a las audiencias si tenían abogado defensor, (aun) cuando ellos eran los ofendidos, no los acusados”. *Cinco Miembros de Un Juzgado Llevados a Juicio por Racismo*, Prensa Libre, 12 de abril de 2006.

131 Susana Villarán, Relatora para los Derechos de la Mujer, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), inició el análisis sobre el avance de las investigaciones de los 349 crímenes contra mujeres ocurridos hasta hoy. La diputada Alba Estela Maldonado, de la Comisión de la Mujer del Congreso de la República, enfatizó que los asesinatos presentan cada vez un cuadro más violento: “Hay mayor saña, hay órganos extraídos, torturas y violaciones”. *Piden Acciones para frenar feminicidio*, La Hora, 4 de agosto de 2005. Los legisladores incluyeron entre sus preocupaciones la falta de coordinación entre las autoridades y la implementación de una política de seguridad enfocada en el género y los derechos humanos.

132 Cfr., *Informe Centroamericano de Independencia Judicial*, Cit.

facultades, la Corte Suprema de Justicia preserva la facultad de nombrar y de remover a los jueces de primera instancia y de paz y se arroga amplias facultades disciplinarias. Todo ello trató de ser suplido a través de la promulgación de la Ley de la Carrera Judicial, en la cual se establecieron procesos de selección de jueces por concurso de oposición públicos. Este Consejo de la Carrera Judicial es el ente rector de la Carrera Judicial y se encarga de los procesos de selección y evaluación de jueces. Sin embargo, debido a que el nombramiento de los jueces debe ser efectuado por la CSJ, la decisión final del nombramiento queda a discreción de los magistrados supremos. El resultado es la posibilidad de nombramiento sin llenar los requisitos legales a través del ejercicio de tráfico de influencias¹³³. Si bien legalmente no puede ser nombrado ningún juez que no haya pasado por el proceso de selección previo, en la práctica, la CSJ ha inobservado en algunos casos esta obligación, haciendo designaciones sin llenar los requisitos legales.

A lo anterior, uno de nuestros entrevistados añadió: “el personal subalterno también es nombrado por la Corte Suprema de Justicia. Se debe establecer un sistema de nombramientos para los auxiliares de justicia que no dependa de los magistrados de la Corte Suprema. No se ha respetado la norma de que deben pasar por las evaluaciones y exámenes de recursos humanos”.

De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se encuentra a cargo de una comisión de postulación, que procede a seleccionar los mejores candidatos; luego remite al Congreso de la República los listados de los aspirantes que reúnen los requisitos, para que éste efectúe la elección definitiva. La Ley de la Carrera Judicial preveía una evaluación del rendimiento de los magistrados, para determinar su idoneidad para el cargo. El proceso de evaluación debía realizarse sobre la base de criterios transparentes, objetivos y razonables. Desafortunadamente, los artículos que establecían este requisito han sido declarados inconstitucionales. Como consecuencia de ello, se corre el riesgo que, ante la falta de criterios objetivos y preestablecidos, la elección de los magistrados se efectúe a partir del tráfico de influencias y de intereses políticos. La conformación del Consejo de la Carrera Judicial favorece la intromisión de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes pueden influir decisivamente en los procesos de evaluación y disciplinarios, que son regidos, en última instancia, por el Consejo de la Carrera Judicial¹³⁴.

No existen garantías para que los magistrados continúen en el ejercicio de sus cargos, cuando han desempeñado adecuadamente sus funciones. Esto compromete gravemente la transparencia y la objetividad de los procesos de reelección de magistrados y los hace vulnerables a la politización y a las intromisiones indebidas. Como podemos ver, toda esta normativa alrededor de los nombramientos, el régimen disciplinario y la evaluación de desempeño, lejos de aportar independencia a los juzgadores, asegura la persistencia de un régimen de autoridad vertical susceptible de ser permeado por tráfico de influencias y corrupción.

133 Nota de la investigadora: “Un documento del Consejo de la Carrera Judicial (CCJ) da cuenta que Jorge Isaías Figueroa Pérez formó parte del grupo de 17 jueces que en 2002 reprobaron la prueba realizada por el CCJ a 66 juristas, que serviría para evaluar su recontractación. Figueroa no superó los 70 puntos que se necesitaban para demostrar su conocimiento y capacidad y, por esa razón, el CCJ sugirió su destitución a la Corte Suprema de Justicia (CSJ). El juez, molesto, cuestionó la legalidad de la evaluación y apeló a una revisión de sus notas, misma que ganaron sus colegas con 70.26 y 88 puntos. No obstante su baja nota, Figueroa le ganó el pulso al CCJ y fue recontractado por la CSJ”. *Quiénes son los jueces que absolvieron a Woblers*, El Periódico, 6 de octubre de 2005.

134 Esta apreciación también fue formulada en el *Informe Centroamericano de Independencia Judicial*, Cit.

Otro factor importante es la asignación presupuestaria¹³⁵. Sin reglas claras que le permitan al sistema de justicia tener un acceso, libre de problemas, a un presupuesto que cubra sus necesidades, habrá de prostituirse concediendo favores políticos a cambio de un presupuesto que le permita atender sus compromisos institucionales¹³⁶.

Ahora bien, la independencia obra no solamente hacia afuera. También tiene que ver con las relaciones internas. La dependencia burocrática forma parte de un esquema organizativo basado en la hegemonía de un poder centralizado. Las actuales corrientes en materia de desarrollo de los sistemas de justicia exigen una creciente independencia de los jueces frente a las autoridades superiores del Organismo Judicial. Según el razonamiento que la sustenta, la independencia de cada juez es garantía de una libertad frente a las influencias del poder público, que pueden ser ejercidas a través de los más altos funcionarios del Poder Judicial. El razonamiento es válido. Ciertamente, a través de la historia del país, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia han utilizado su poder hegemónico para ejercer presiones ilegítimas sobre los jueces y determinar resultados parciales. Fragmentar esta posibilidad haciendo a cada juez un ente independiente podría impedir el tráfico de influencias. Sin embargo, el razonamiento no ha tenido en Guatemala el resultado esperado. La independencia de criterio de los jueces ha generado una incontrolada discrecionalidad que se ha prestado a una corrupción multiplicada e irracional. Los jueces resuelven cosas absolutamente ilógicas y fuera del más elemental sentido común, amparándose en su “libertad de criterio”¹³⁷.

Esta libertad de criterio no puede sostenerse si se reclama como una discrecionalidad absoluta frente al caso. Muchos juzgadores responden diciendo que su límite es la ley. Sin embargo, esta respuesta esconde un truco, ya que “la ley” está sujeta a una multiplicidad de interpretaciones y, por ello, no constituye un valladar sólido para una discrecionalidad que ha abierto la puerta a muchas anomalías dentro de los procesos. Aparte de apearse a la ley, el juzgador está obligado a hacer una valoración consciente de la prueba, y sobre todo, a fundamentar su fallo.

Los jueces generalmente no son conscientes del profundo impacto que cada uno de sus fallos tiene a nivel individual, pero sobre todo a nivel social. Pocos se dan cuenta de que su función tiene una estrecha relación con la paz social, con el desarrollo económico, con la estabilidad política del país. Cada fallo judicial refuerza o disminuye la eficacia de los medios pacíficos de solución de la conflictividad social; cada fallo judicial aumenta o disminuye la confianza en los valores que permiten la vida en sociedad.

135 El Congreso de la República ha castigado al Organismo Judicial por dictar resoluciones que son contrarias a sus intereses. De hecho, en el 2002, el recorte presupuestario obedeció a represalias por decisiones tomadas por la CSJ. Esto fue admitido públicamente por el Presidente de la Comisión de Finanzas del Congreso, quien dijo que “el Gobierno ha perdido Q. 500 millones por las resoluciones a favor de empresas en el tema de la ley de bebidas; eso perjudica para no dar apoyo. Mientras haya amparos, no hay dinero”. Indicó además que jueces y magistrados debían analizar sus decisiones.

136 “Cuando el sistema permite que la justicia sea dependiente o esté subordinada al poder político, lo que resulta es que los políticos sucumben a la tentación de someterla, a través de influir en la designación de magistrados o jueces, de controlar el presupuesto o de promover juicios políticos contra funcionarios judiciales”. Mario Fuentes Destarac, *Judicialización de la política*, El Periódico, 24 de abril 2005.

137 “Dos de los más recientes fallos judiciales en los que se resolvió en contra del interés social recuerdan a los guatemaltecos que en la acentuada deficiencia del ámbito jurisdiccional reside uno de los escollos más graves para que en Guatemala impere la justicia y se viva en un verdadero Estado de Derecho [...] En ambos juicios, extrañamente, los jueces se inclinaron por las coartadas de los acusados y despreciaron el interés comunitario, en un excesivo apego a la rigidez del sistema de prueba legal”. *Legalismo sirve a la impunidad*, Prensa Libre, 31 de mayo de 2006, editorial.

Debido al alto impacto de cada fallo judicial, es imperativo establecer límites claros a la discrecionalidad del juez frente al caso. No existen potestades públicas ilimitadas. En un Estado de derecho todo poder público, por más discrecional que sea su naturaleza, debe estar sujeto a una serie de elementos “reglados” que permitan que sea ejercido de una manera no solamente legal, sino también razonable y con la clara visión de que todo poder es concedido por el pueblo soberano con una finalidad más alta: la realización del bien común de la sociedad.

La necesidad de un mapa de riesgos

Nos gustaría incluir aquí algunas situaciones que pervierten la justicia en diversos ámbitos y que constituyen un esbozo de lo que podría ser un mapa de riesgos. La descripción anterior, sobre las múltiples anomalías que afectan al sistema de justicia, puede ser la base sobre la cual se genere un mapa de riesgos, que sirva para blindar muchos procedimientos y resolver algunas situaciones que generan *per se* oportunidades para que se produzca corrupción así como para asegurar su impunidad.

Aparte de estas líneas generales, hay cuestiones más concretas cuya resolución debiera ser inmediata. A guisa de ejemplo ofrecemos algunos ámbitos donde la normativa o los procedimientos abren oportunidades para la corrupción, que deben ser resueltas de manera inmediata por las autoridades:

1. Justicia Constitucional

- Los magistrados suplentes pueden ejercer su profesión de abogados. Por tal motivo, se encuentran en capacidad de ejercer tráfico de influencias en los procesos que se conocen ante la Corte de Constitucionalidad y donde ellos son parte. Fruto de esta anomalía del sistema fue la participación del abogado personal de Efraín Ríos Montt en el caso donde se dilucidaría su participación política para las elecciones del año 2003.
- Los magistrados de la Corte de Constitucionalidad no están obligados a excusarse o a inhibirse de conocer casos, quedando a discreción de ellos cuando lo pueden hacer, sin que los sujetos procesales puedan invocar las causales establecidas para excusas e impedimentos consignados en la Ley del Organismo Judicial.

2. Justicia Laboral

Algunas instituciones de seguridad del Estado están emplazadas judicialmente, desde hace más de 30 años, por acciones vinculadas con los pactos colectivos laborales. El verdadero objetivo de estos emplazamientos es impedir la depuración interna. Un ejemplo dramático de esta situación lo ofrece la Policía Nacional Civil. Los trabajadores despedidos de esta institución, al ser acusados de corrupción o de la comisión de crímenes tales como secuestro, robo de vehículos, y otros de igual gravedad, han interpuesto acciones legales contra sus superiores, las cuales han tenido mejor suerte que las planteadas en su contra. Otras instituciones afectadas por este problema son la Dirección General de Migración, el Ministerio Público, el Sistema Penitenciario. En otras palabras, el sistema de justicia se ha convertido en el valladar que impide la depuración de las instituciones públicas de sus elementos corruptos o abiertamente comprometidos con el crimen organizado.

3. *Servicios auxiliares*

Como una medida para evitar la corrupción y mejorar la distribución del trabajo, se implementó, en el Organismo Judicial, la Oficina de Servicios Auxiliares, encargada de asignar a cada demanda presentada el juez que debía conocerla. La asignación se realiza al azar mediante un sistema computarizado. Sin embargo, a la fecha se han recibido muchas denuncias donde se indica que el sistema ha sido permeado y que, mediante el pago de un soborno, puede conseguirse la asignación de un juez proclive a los intereses del demandante.

En la justicia penal se ha visto, con cierta regularidad, la asignación de procesos vinculados entre sí, al mismo juez que ha resuelto favorablemente en el primero de ellos. Esta circunstancia ha hecho que los medios de comunicación¹³⁸ hayan lanzado la premisa de que pudiera haber cierto nivel de manipulación en la asignación de casos cuando estos son “delicados”.

4. *Narcoactividad*

Los casos de narcoactividad están plagados de oportunidades para la corrupción judicial. Nos referiremos exclusivamente a tres de estos problemas:

El delito de posesión para el consumo: Tanto por su definición legal como por la prohibición de otorgar una medida sustitutiva, ha sido una fuente de problemas y un desgaste de recursos. También se ha tenido información seria de que ha sido un instrumento de detenciones ilegales y de corrupción¹³⁹. En primer lugar, ha sido utilizado para asfixiar a las fiscalías especiales contra la narcoactividad, impidiéndoles que se dediquen a delitos más graves. En segundo lugar, su calificación depende de la discrecionalidad de los jueces y de los fiscales, al punto que algunas veces, bajo la calificación de posesión para el consumo se pueden esconder delitos más graves, como el de *promoción y estímulo a la drogadicción*. Al no existir medidas sustitutivas para el delito de posesión para el consumo, la Policía Nacional Civil frecuentemente “implanta” droga a jóvenes que no acceden a pagarles un soborno, lo cual implica que estarán en prisión por alrededor de tres meses, sin la opción de una medida sustitutiva y que al salir tendrán antecedentes penales que les impedirán la obtención de un empleo¹⁴⁰.

La incineración de la droga: La incineración es la principal prueba dentro de un caso de narcoactividad. Por la misma razón, es comprensible que la táctica de los abogados defensores, principalmente en los casos de mayor trascendencia, sea la de retardar o impedir su realización. Las audiencias de incineración son suspendidas por múltiples razones, lo que incide en el resultado de los procesos. Aparte, la falta de agilidad en las incineraciones ha provocado el almacenamiento de grandes cantidades de droga en la bodega de la policía¹⁴¹. En el año 2002, cerca de una tonelada de droga fue sustraída de estas bodegas y devuelta al mercado ilícito; esto

138 Cfr., *Castro el Ungido*, El Periódico, 28 de agosto de 2003.

139 Según algunos de los entrevistados con amplia experiencia en el campo penal.

140 Datos suministrados por personas vinculadas al ámbito del derecho penal que fueron entrevistadas para este estudio.

141 Sección de Asuntos Narcóticos de la Embajada Americana en Guatemala, *Informe sobre la Estrategia Internacional para el control de Narcóticos 2001-2002*. Informe de país: Guatemala, Guatemala, 2002.

trajo por tierra todos los esfuerzos realizados para incautarla como también los procesos contra los narcotraficantes, que estaban en trámite¹⁴².

5. *Allanamientos*

En la realización de los allanamientos existen una gran cantidad de anomalías que, o bien, impiden la realización efectiva de la diligencia, como fugas de información o retraso en las resoluciones judiciales, o bien, implican el robo de droga o dinero por parte de los participantes en la diligencia o la violación de las garantías individuales a los posibles sindicados de este delito.

6. *Sistema Penitenciario*

La participación de los jueces en el control de los reos sujetos al sistema penitenciario ha estado plagada de acciones corruptas tales como el traslado de reos para favorecer fugas, para asegurar privilegios o, simplemente, para permitir la coordinación del crimen que opera dentro de los penales. Son parte de esta corrupción organizada las resoluciones judiciales que favorecen a reos con el perdón de penas por trabajo, cuando no se cumplen los requisitos legales¹⁴³.

¿Cuáles son los principales factores que favorecen la existencia de hechos de corrupción judicial?

A manera de recapitulación de lo que se ha expuesto en el presente trabajo, ofrecemos este panorama esquemático sobre los factores que, en nuestro criterio, favorecen la corrupción en el sistema de justicia.

1. *Factores Políticos*

- Falta de voluntad política, acentuada por la penetración de poderes fácticos en las altas esferas del Estado, que sostienen la situación, pues les resulta conveniente.
- Nombramientos de magistrados, jueces y auxiliares de justicia politizados.
- Falta de independencia presupuestaria y funcional del sistema de justicia.
- Pervivencia de normas que permiten la hegemonía de las autoridades superiores del Organismo Judicial en materia administrativa y disciplinaria.

2. *Falta de Transparencia*

- No existe acceso a la información. Aparte de la tónica prevaleciente de que “lo público es secreto”, tampoco la información accesible es pertinente o significativa.
- Falta de transparencia en el trámite de los procesos, o en el conocimiento de los fallos, apuntalada por procesos escritos, crípticos y secretos. Esto incide en que la corrupción judicial pueda esconderse con facilidad.

142 “El SAIA se encuentra en medio de un escándalo luego de que un juez solicitó la incineración de los 900 kilos. Sin embargo, se dieron cuenta de que 10 kilos del cargamento fueron cambiados por yeso [...] Por un hecho similar a este se disolvió el DOAN, luego del hallazgo en marzo del año 2001 de la sustracción de más de mil kilos de droga”. El Periódico, 24 de octubre de 2003.

143 El Hospitalito del Centro Preventivo para Hombres de la zona 18 se ha convertido en los últimos meses en la cárcel privada para cuatro sindicados de la estafa de Q. 960 millones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social”. Trato especial para *Woblers en el Preventivo*, El Periódico, 15 de agosto 2003.

- Poca exposición de los jueces a la población, que no sabe realmente quienes son. Muchas de sus acciones pasan desapercibidas. La población tampoco participa de su selección.

3. Debilidad Institucional

- Ausencia de sistemas de investigación efectivos.
- Ausencia de sistemas preventivos tales como los mecanismos de probidad¹⁴⁴.
- Desarticulación entre órganos de control administrativos y de investigación criminal, para casos de corrupción.
- Escaso nivel técnico en el tratamiento de escenas del crimen, cadena de custodia, respeto de las garantías constitucionales en arrestos, allanamientos, etc. Todas estas circunstancias ofrecen oportunidades para ocultar la corrupción de los juzgadores.

4. Imperio de un paradigma equivocado: la justicia no se concibe como un derecho ciudadano

- El ciudadano no exige la justicia como un derecho, sino que accede a rogarla como un privilegio. Está anuente a pagar por ella.
- Los funcionarios judiciales no ven su función como la realización del derecho ciudadano a la justicia.
- La independencia de criterio del juez no se aprecia como una garantía a favor del ciudadano.
- Recursos excesivos y sin justificación.
- Procesos burocráticos, alambicados, demasiado prolongados.

5. Falta de un sistema de responsabilidad

- Inexistencia o ineficiencia de los sistemas de evaluación del desempeño¹⁴⁵.
- Delegación incontrolada de las funciones jurisdiccionales.
- Inexistencia de normas de ética profesional que sean coercitivas para abogados litigantes, jueces y magistrados.
- Control casi inexistente de los abogados litigantes.

6. Ausencia de controles efectivos y presencia de obstáculos para la persecución penal de la corrupción judicial

- Ilimitada posibilidad de contacto entre litigantes y operadores de justicia.
- Inercia del Ministerio Público frente a los casos de corrupción judicial.
- Falta de programas de incidencia contra la corrupción por parte de la sociedad civil.
- Ausencia de una clara voluntad del usuario de perseguir acciones por corrupción contra jueces y magistrados.
- Sistemas disciplinarios débiles.

144 Según uno de nuestros entrevistados: “Tengo noticias de jueces que tienen propiedades que su sueldo no podría comprar”.

145 Ante la imposibilidad de examinar resoluciones, la evaluación de desempeño se ha circunscrito a evaluar el número de resoluciones emitidas por un tribunal.

Efectividad de los órganos de control y razones de su fracaso

Los órganos de control establecidos por la Ley de la Carrera Judicial, tal y como los casos estudiados lo evidencian, resultan incapaces de ejercer un control efectivo sobre la corrupción. Primeramente, la debilidad de la investigación que realiza la Supervisión General de Tribunales, que se muestra incapaz de comprobar hechos exógenos a las constancias procesales, como lo exigen las averiguaciones en torno a la corrupción¹⁴⁶. Otros factores que se añaden al fracaso de la investigación es que los operadores de justicia son inmediatamente notificados de la existencia de una denuncia en su contra y de la investigación que será realizada.

Debido a que las quejas contra los funcionarios judiciales se tramitan como procedimientos en interés del particular que denuncia, se producen muchas tergiversaciones: el costo y diligenciamiento de la prueba se traslada al particular, se sobresee el expediente si el denunciante se ausenta del proceso, se admite el desistimiento como razón para archivar la queja, etc.

La centralización de los órganos disciplinarios en la ciudad capital impone a los denunciantes una carga pecuniaria, pues si desean acudir al debate tienen que viajar y pagar sus gastos; de igual manera lo tienen que hacer sus testigos y peritos. En el caso de la Unidad del Régimen Disciplinario, la denuncia tiene que ser ratificada personalmente, o bien mediante un documento con firmas legalizadas, lo cual también impone gastos que pueden ser excesivos para el denunciante¹⁴⁷.

En el caso de la Junta de Disciplina Judicial, su conformación y el ejercicio temporal del cargo son factores importantes del fracaso. El constante cambio de autoridades en la Junta¹⁴⁸ no permite que ésta se especialice. Cada nueva Junta que se integra impone sus propias reglas, en el mejor de los casos. En el peor, las discrepancias entre los miembros de la Junta tornan el proceso innecesariamente confuso.

Los expedientes de la Junta Disciplinaria (aun los fenecidos) son de difícil acceso para el ciudadano. De igual manera, es casi imposible participar en las audiencias, a pesar de que son públicas. La razón de ambas circunstancias, según me fue informado, es que la Junta vela por la reputación de jueces y magistrados.

Podría colegirse que existe una fuerte vinculación entre la Junta de Disciplina Judicial y las autoridades superiores del Organismo Judicial, pues en los casos en que éstos mostraron interés, iniciando de oficio las investigaciones, por ejemplo, este órgano se mostró mucho más estricto que en los casos cuyo origen era una denuncia particular. Si esta falta de independencia existe, podría ser la razón por la cual no han progresado las denuncias contra jueces y magistrados en procesos con vinculaciones políticas.

146 Aparte, la Ley de la Carrera Judicial conmina a la SGT a ejercer su función “dentro de los límites de una investigación administrativa”.

147 En uno de los casos revisados, la denunciante vive en un lugar apartado de la capital del país (San Benito, Petén) y debido a que no pudo llegar a la capital a ratificar la denuncia sino que remitió vía fax su ratificación, la denuncia fue declarada sin lugar.

148 Recordemos que el término de su función es de un año.

Tanto en la Junta de Disciplina Judicial como en la Unidad del Régimen Disciplinario, la vinculación con el Ministerio Público se hace, generalmente, en forma tardía. En los casos donde la vinculación fue inmediata, los resultados fueron mejores, aun cuando hubo deficiencias, tal y como comentaré en el apartado siguiente.

Siendo la corrupción un delito penado por la ley criminal, resulta ilógico supeditar la acción penal a la disciplinaria, cuando la conducta que se examina es constitutiva de delito y los medios a disposición de los órganos disciplinarios no son adecuados.

Resultan interesantes algunas cifras publicadas recientemente¹⁴⁹, que demuestran que los jueces corruptos no son castigados. De 37 solicitudes de antejuicio tramitadas en 2006 sólo a dos se les dio trámite. Al 77% de las denuncias presentadas ante la JDJ no se les da trámite, es decir, se rechazan “in limine”. El estudio señala el caso -frecuente pues pudo ser constatado en la investigación realizada- de un juzgador en funciones, a pesar de tener 27 denuncias en su contra, debido a que la Corte de Constitucionalidad lo amparó, luego de haber sido destituido; esto sucede con regularidad. Al respecto, Yolanda Pérez, Presidenta del Colegio de Abogados, indicó: “La JDJ está conformada por jueces que son compañeros de los infractores, por lo que debería haber mayor transparencia en los casos”¹⁵⁰ y, Carmen Aída Ibarra, del sector pro justicia, añadió: “No funcionan los órganos de disciplina del OJ. Esto ocasiona que no avance la justicia para jueces”¹⁵¹.

Para terminar, quisiéramos incluir los comentarios de algunos de nuestros entrevistados sobre este tema:

- “El ente (la JDJ) que se creó para ello es un fracaso. La recomendación que se había dado para esa ley es que la Junta de Disciplina Judicial fuese integrada por tres magistrados electos por el Congreso de la República para cumplir con esa función durante el período íntegro de cinco años. La otra debilidad que se generó es que el papel preponderante y fuerte que tenía anteriormente la Supervisión General de Tribunales perdió mucho poder al crearse la Junta Disciplinaria. Los supervisores tienen una función muy disminuida”.
- “Debido a que la corrupción es ‘sistémica’, los controles no están exentos de la influencia de los poderes. Esta influencia se detecta por varias vías: a) Conformación anómala de los órganos: se establecen órganos que se sabe de antemano no van a funcionar; por ejemplo, las Juntas de Disciplina Judicial donde quienes conocen son los mismos jueces y como dice el dicho, entre bueyes, se lamen. b) La Supervisión General de Tribunales es un órgano que sí investiga, pero, ¿quién resuelve? Son los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Los jueces no corren muchos riesgos en los casos de corrupción. Lo peor que puede pasarles es el ser despedidos”.

149 Cfr., *Lenta Aplicación de Justicia*, Prensa Libre, 7 de febrero de 2007.

150 *Jueces sin castigo*, Prensa Libre, 18 de febrero de 2007.

151 Ídem.

- “Hay muchos problemas allí. Empezando por los recursos. La Supervisión General, por ejemplo, no tiene recursos para investigar. Los peritos de la Policía Nacional no le hacen caso, y por tanto no pueden aportar prueba pericial, no hay dinero para traer a Guatemala a los testigos, entonces, se queda uno con la prueba del expediente solamente. También la parte acusadora abandona los procesos con frecuencia. No les interesa terminar el caso, sobre todo, si a raíz de la queja se soluciona el asunto. En cuanto a las Juntas de Disciplina Judicial, no funciona bien el sistema porque se trata de los mismos jueces y magistrados. Yo creo que en muchos casos la resolución de la Junta Disciplinaria ha sido demasiado leve, es decir, favorable a los sindicatos de quejas. Casos graves se han resuelto con simple suspensión o con traslado”.
- “Los órganos de control son muy débiles para contener el grado de corrupción y la injerencia de las redes de influencia mafiosa que han penetrado el Organismo Judicial. Aparte, existen casos documentados de injerencia de altos funcionarios en el resultado final de los procesos más graves. Las redes de corrupción tienen protegidos tanto a nivel de jueces y magistrados como de operadores de justicia”.

Otros órganos e instituciones que ejercen control sobre la corrupción en el Poder Judicial

Uno de los órganos que por mandato legal está llamado a ejercer control sobre el Poder Judicial es la sección de probidad de la Contraloría General de Cuentas, frente a la cual todo funcionario judicial debe presentar una declaración de bienes, al tomar posesión del cargo y al dejarlo. Sin embargo, el sistema de probidad nunca ha funcionado debido las siguientes razones:

- Ninguna declaración es investigada.
- No existen investigaciones “al azar”.
- No se produce supervisión de las variaciones de capital.
- Frecuentemente los funcionarios no presentan su declaración final.
- La penalización por no presentar la declaración es una multa.

Debido a estas falencias y a la falta de operatividad, las declaraciones de probidad se han convertido en un requisito sin mayor relevancia.

Como se mencionó anteriormente, en el seno de la Instancia Coordinadora del Sector Justicia, se creó una Comisión contra la Corrupción, que ha venido operando hace ya algunos años. Al respecto, nos parece interesante aportar lo manifestado por una de las personas entrevistadas para el presente estudio, que conformó esta comisión:

Hay una agenda de trabajo en la Comisión, pero necesita revisión y una reevaluación para ver hasta donde es efectiva. La agenda gira básicamente en torno a capacitación por ejemplo, en un segundo punto estaba el fortalecimiento de unidades de supervisión y mecanismos de supervisión. Otro punto importante era la difusión; lanzar campañas en contra de la corrupción. Todo eso es importante pero creo que hay que analizar casos concretos de corrupción, hacer recomendaciones y que sean aceptadas por las instituciones. No se puede luchar contra la

corrupción solo con capacitación, difusión y mecanismos internos de supervisión, yo creo que se requiere ir más allá e insertarse en casos concretos. El análisis de casos es interesante y abriría un camino para ver, qué es lo que está pasando.

El papel del Colegio de Abogados debe ser también considerado, ya que tal y como pudimos constatar, los abogados promueven la corrupción, participan de ella e, inclusive, forman alianzas “formales” de cooperación con auxiliares de justicia y con juzgadores. El Colegio de Abogados no ha respondido a la necesidad de depurar la justicia en el país. Los controles sobre los abogados son débiles y el Tribunal de Honor no es operativo.

El Consejo de la Carrera Judicial podría ser un factor de control de la corrupción en el sistema de justicia, por la vía de la evaluación del desempeño. Sin embargo, en Guatemala, la normativa de este órgano es muy deficiente y los procesos de evaluación no se han depurado para cumplir con su cometido.

RECOMENDACIONES

Propuestas para reducir las condiciones que favorecen la existencia de hechos de corrupción

- **Cambio de paradigma frente al poder público**
Como herencia histórica prevalece la noción de que el poder público es omnímodo y que el ciudadano está desvalido frente al abuso del mismo. Para iniciar un cambio significativo, este paradigma debe desaparecer.
- **Limitación de las facultades discrecionales de los juzgadores**
Esta es una consecuencia del postulado anterior, e implica, fundamentalmente, reducir las potestades de los juzgadores frente al caso, a los límites que marca la Constitución Política y entender que la potestad pública está atada a la realización del bien común, y, en este caso, a la justicia.
- **Transparencia**
La transparencia en el sistema de justicia debe empezar con un adecuado sistema de información a la ciudadanía sobre desempeño de los jueces y magistrados, medidas disciplinarias, contenido de las sentencias, quienes son los jueces, etc. Luego, debe implementarse la oralidad y la publicidad de los procesos, como principio general de actuación.
- **Simplificación de trámites**
Se deben desarticular los mecanismos del ritualismo y la burocratización del sistema.
- **Sistema de responsabilidad**
Se debe devolver al juzgador la responsabilidad de resolver los procesos y eliminar la posibilidad de delegación en los auxiliares de justicia. Los juzgadores deben responder por la efectividad de su función, en los casos que les son encomendados. No más casos engavetados. No más procesos eternos.
- **Protocolo ético de relaciones entre juzgadores y abogados**

Los abogados y los juzgadores deben tener un contacto mínimo. Las reuniones privadas nunca deben realizarse sin la presencia de la contraparte y deben ser estrictamente justificadas.

- **Regulación del ejercicio de la profesión de abogado**

Los abogados litigantes deben ser controlados y sancionados por sus acciones de obstrucción a la justicia. Se debe obtener una licencia para ser abogado litigante, la cual se puede perder en caso de comportamiento violatorio de la regulación que se establezca.

- **Nombramientos**

Se debe establecer un sistema de nombramientos para los auxiliares de justicia, que no dependan de los magistrados de la Corte Suprema.

Propuestas para mejorar el desempeño de los órganos de control y reducir la corrupción judicial

- Reformar la conformación de la Junta Disciplinaria Judicial.
- Descentralizar las funciones de los órganos disciplinarios.
- Reforzar las capacidades de investigación de la Supervisión General de Tribunales.
- Eliminar el derecho de antejuicio que favorece a jueces y magistrados.
- Exigir cuentas al Ministerio Público sobre los procesos iniciados contra jueces y magistrados que no han sido resueltos.
- Vincular al Ministerio Público a los procesos disciplinarios, desde el inicio, durante el periodo de investigación.
- Generar información significativa y utilizarla para tomar medidas de orden sistémico y para elaborar políticas públicas.
- Elaborar mapas de riesgos para detectar los procedimientos más vulnerables a la corrupción. Tomar las medidas necesarias para blindar estos procedimientos.
- Trabajar con la oficina de Probidad de la Contraloría General de Cuentas a fin de mejorar los controles sobre enriquecimiento ilícito de jueces y magistrados.
- Realizar investigación de redes mafiosas para definir la participación de jueces y magistrados en las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

Textos

- Beltrán, Adriana y Peacock, Susan C., Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Poderes Ocultos en la Guatemala post conflicto y las fuerzas detrás de ellos*, 2004.
- Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, *Una nueva justicia para la paz*, Guatemala, Magna Terra Editores, abril de 1998.
- Fundación Myrna Mack, *Caso Myrna Mack, Un Juicio al Impulso Criminal del Estado* (Compilación de Sentencias), Guatemala.
- Ibarra, Carmen Aída y Pérez Archiva, Carlos, Fundación Myrna Mack, *El problema de la corrupción en el sistema de administración de justicia*, Guatemala, junio de 2002.

- Rodríguez B., Alejandro, Fundación Myrna Mack, AVANCSO, *El problema de la impunidad en Guatemala*, Guatemala, Artes y Sistemas, mayo de 1996.
- Vásquez Smerilli, Gabriela Judith, *Independencia y Carrera Judicial en Guatemala. Ideas y documentos para la democratización del Sistema de Justicia*. Guatemala, Cromográfica, septiembre de 2000.

Informes, estadísticas y encuestas

- Acción Ciudadana, *Encuesta Urbano Nacional sobre Corrupción y Transparencia*, marzo de 2006.
- Banco Mundial, *Diagnóstico sobre Transparencia, Corrupción y Gobernabilidad en Guatemala*, diciembre de 2005.
- González de Asís, María, *Borrador Guatemala. Reforma Judicial y Corrupción*, Washington D.C., octubre de 1998.
- Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2004.
- Red Centroamericana de jueces, fiscales y defensores por la democratización de la Justicia, *Informe Centroamericano de Independencia Judicial*, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 3 de marzo de 2004.

Diarios

- El Periódico, La Hora, Prensa Libre, siglo XXI.

Legislación

- Constitución Política de la República, 31 de mayo de 1985.
- Código Procesal Penal, Decreto Número 51-92 del Congreso de la República, 1 de julio de 1994.
- Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República, 10 de enero de 1989.
- Ley de la Carrera Judicial, Decreto 41-99 del Congreso de la República, 27 de octubre de 1999.
- Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, Decreto 40-99, 30 de noviembre de 1999.
- Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Número 40-94, 3 de mayo de 1994.
- Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial, Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia, 6-2000 de fecha 26 de febrero de 2000.
- Reglamento General de Tribunales, Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia, 36-2004 de fecha 11 de agosto de 2004.
- Reglamento de la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia 31-2000 de fecha 5 de julio de 2000.
- Normas éticas del Organismo Judicial, Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia 7-2001 de fecha 21 de marzo de 2001.

Honduras¹

SUMARIO: Introducción * **Corrupción en el Poder Judicial** • Antecedentes históricos de la corrupción y proceso de reforma judicial • Percepción de la corrupción. Imagen de los jueces y confianza en ellos • La realidad de la corrupción • Evaluación sobre la percepción y la realidad de la corrupción judicial * **Mecanismos de control de la corrupción en la justicia** • Controles internos del Poder Judicial • Controles externos al Poder Judicial * **Conclusiones** • Impacto de la reforma del sistema de justicia en la lucha contra la corrupción judicial • Percepción de la corrupción judicial • Realidad de la corrupción judicial * El rol de la sociedad civil en la reforma del sistema de justicia y en la lucha contra la corrupción judicial • El rol de los medios de comunicación • Acceso a la justicia • Órganos de control * **Recomendaciones** * **Bibliografía**

INTRODUCCIÓN

Según el Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2006, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el país persiste el estancamiento del desarrollo humano, dado que se constata la presencia de diferentes rezagos sociales, combinados con elevados niveles de pobreza, altos grados de desigualdad y una significativa fragmentación de su territorio en términos de acceso a servicios sociales y a oportunidades económicas².

En términos generales, en Honduras, las reformas económicas no se han traducido en mejores condiciones de vida para la población, ya que no han contribuido a reducir significativamente los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social, que inciden en que la ciudadanía se vea amenazada por la violencia social y la inseguridad pública. Asimismo, la debilidad de la institucionalidad estatal, así como la limitada efectividad y credibilidad de la gestión estatal, contribuyen al estancamiento de la vida social, política y económica del país³ y configuran el marco de una democracia precaria.

Conceptualmente, el Informe sobre la Democracia en América Latina señala que para entender la democracia y su desarrollo es relevante considerar los déficit sociales, precisamente como carencias de la democracia; en este sentido, la pobreza y la desigualdad no son sólo problemas sociales, sino también deficiencias democráticas; así, la democracia constituye, a su vez, una promesa civilizadora para la expansión de la libertad, la igualdad, la justicia y el progreso⁴.

1 El informe nacional sobre la corrupción judicial en Honduras fue preparado por Rigoberto Ochoa, abogado hondureño, especialista en derechos humanos de la Universidad Complutense de Madrid, España.

2 Cfr., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 2006*, p. 6.

3 *Ibidem*, pp. 9-10.

4 Cfr., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, p. 52.

En este contexto, la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, por sus siglas en inglés), con sede en Washington D.C., cuyo propósito es promover la modernización de los sistemas de justicia en el hemisferio occidental, ha tenido a bien impulsar una investigación sobre la corrupción en los poderes judiciales de la sub región centroamericana. A tal efecto, se nos encomendó realizar el estudio referente a Honduras.

Los objetivos específicos del estudio fueron determinar las principales modalidades de la corrupción judicial en Honduras, así como describir las funciones y evaluar el impacto que tienen los órganos estatales con funciones de control de la corrupción en el ámbito jurisdiccional. Es importante señalar que el carácter esencialmente cualitativo del estudio permitió establecer relaciones entre normas, dinámica de los órganos de control, hechos de corrupción registrados en expedientes y resultados de los procesos judiciales, noticias de prensa, y percepciones de actores claves, lo que, a su vez, permitió una descripción de los rasgos básicos de la corrupción judicial en el país.

El estudio cubre el período 2002-2006 y su objeto de análisis lo constituyen, principalmente, el Poder Judicial, el Ministerio Público (en cuanto a su rol en la persecución penal de los empleados y funcionarios judiciales), y el Tribunal Superior de Cuentas (respecto de la determinación del enriquecimiento ilícito de los funcionarios del Estado). Durante el desarrollo de la investigación fueron entrevistadas las siguientes personas: la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia; el Fiscal General Adjunto; un magistrado del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), el Secretario General y la Directora de Probidad del TSC; el Director Ejecutivo del Consejo Nacional Anticorrupción; la Directora Nacional de Fiscalías; la Inspectora General de Tribunales; el Sub Inspector General de Tribunales (consultado); el Sub Director de la Dirección de Administración de Personal del Poder Judicial; el Supervisor Nacional del Ministerio Público; la Directora Nacional del Programa de Modernización del Sector Justicia; la Coordinadora de Jueces de Sentencia; el Fiscal Especial contra la Corrupción; el Juez de Sentencia de lo Penal; tres inspectores de tribunales (consultados); dos fiscales contra la corrupción (consultados); dos auxiliares de juzgado; el Director del Programa de Justicia de la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH); el Director del Comité Pro Justicia; la Directora Ejecutiva del Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH); tres abogados litigantes; dos periodistas; y dos académicos (consultados).

Asimismo, se estudiaron las normas constitucionales, las leyes y los reglamentos que regulan la organización y funcionamiento del Poder Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal Superior de Cuentas, lo que permitió establecer el marco constitucional y legal que las regula y su nivel de aplicación a casos específicos y situaciones generales. También se tuvo acceso a veinte expedientes administrativos (de la Inspectoría General de Tribunales, de la Supervisión Nacional del Ministerio Público y de la Fiscalía contra la Corrupción del Ministerio Público) seguidos contra funcionarios judiciales y fiscales, con el objeto de conocer la dinámica de los órganos encargados del control interno (en prevención, detección y sanción) así como la naturaleza de los casos que se investigan. Esto posibilitó, además, aproximarse a los mecanismos que dan lugar a las conductas irregulares en las que incurren los operadores de justicia.

Se llevó a cabo un análisis sobre la corrupción judicial a partir de información de prensa publicada en los diarios escritos El Heraldo, Tiempo, La Prensa, La Tribuna y El Libertador (se consultaron más de doscientas notas periodísticas publicadas entre 2002 y 2006, de las cuales se incluyeron más de cuarenta en este estudio). De esta manera se obtuvieron noticias sobre casos en los que se vieron involucrados operadores de justicia, así como notas respecto de conflictos suscitados a partir de decisiones políticas, judiciales y fiscales, las cuales fueron contrastadas con las entrevistas y los estudios de expedientes.

La realización del estudio tuvo también sus limitaciones y dificultades: el temor que despertó en muchas personas hablar sobre corrupción judicial; las reticencias o evasivas para dialogar sobre el tema; la casi inexistente bibliografía sobre la problemática; la dispersión de la información periodística sobre tópicos relacionados con la materia; la precariedad de la información estadística; y el limitado tiempo y acceso para revisar expedientes, fueron algunos de los principales problemas encontrados en el desarrollo de la investigación. No obstante, se considera que se encontró la información necesaria para identificar los rasgos básicos de la corrupción judicial en el país, así como los factores más relevantes que debilitan los órganos de control.

El consultor agradece a DPLF por el apoyo y confianza para la realización de este estudio; también su agradecimiento se dirige a todos los operadores judiciales, fiscales y funcionarios de auditoría, quienes con su buena voluntad y disposición aportaron sus opiniones para la elaboración de este documento; así como a los particulares y organizaciones de la sociedad civil que con sus comentarios contribuyeron a la concreción de este trabajo, con el que se espera aportar al conocimiento de una problemática poco estudiada, pero con una fuerte incidencia en la institucionalidad del Estado, en general, y en el sistema de justicia, en particular, así como en la vida de los hondureños. De este estudio resulta que la prevención, detección y sanción de la corrupción son, hoy por hoy, algunos de los desafíos más importantes para la consolidación de la democracia en Honduras.

CORRUPCIÓN EN EL PODER JUDICIAL

El estudio de este apartado lo abordaremos desde dos enfoques; uno, desde la percepción de la corrupción judicial, el cual nos permite examinar los informes, estudios, encuestas, opiniones, mediciones y otros documentos sobre el tema; y otro, desde la realidad de la corrupción judicial, a partir de entrevistas, información de prensa y estudio de casos.

Para los fines de este estudio se considera corrupción judicial toda vulneración del principio de imparcialidad que los operadores judiciales están obligados a observar. No obstante, existe una serie de factores externos e internos que inciden en la independencia e imparcialidad del Poder Judicial y que por su relevancia van a ser abordados en el presente estudio.

Para entender mejor esta problemática nos parece importante referirnos brevemente a los antecedentes históricos y al desarrollo institucional del Poder Judicial desde la perspectiva de la reforma y su incidencia en la consolidación del Estado Democrático de Derecho.

Antecedentes históricos de la corrupción y proceso de reforma judicial

Durante el período colonial, en Honduras la corrupción adoptó diversas formas tales como la apropiación de fondos públicos, el contrabando, los abusos sobre los indios, el amiguismo y el nepotismo. Sus causas residían en la estructura misma del sistema, que concebía los cargos públicos como real merced dada a cambio de servicios prestados a la corona. Con la independencia, en el siglo XIX, el nuevo Estado, caracterizado por su debilidad institucional, heredó una serie de vicios administrativos que favorecían las acciones al margen de la ley; se sumaron nuevas formas de corrupción a partir de los empréstitos externos (v.g. el de 1867), los préstamos internos, los pagos por gastos de guerra y el uso de influencias para la realización de negocios privados⁵. Desde entonces, la sociedad hondureña ha luchado con sucesivos avances y retrocesos para consolidar un Estado de derecho que responda al bien común y erradique el flagelo de la corrupción. Un aspecto clave en esta lucha han sido los esfuerzos para reformar y fortalecer el Poder Judicial y el sistema de justicia en el país.

En América Latina, los órganos judiciales han desempeñado un papel poco relevante para el funcionamiento democrático; la tradición judicial latinoamericana difícilmente puede reclamarse heredera del concepto de pesos y contrapesos⁶. En la mayor parte de los países de la región, el Poder Judicial ha adoptado un perfil institucional más bien discreto, incapaz de ejercer un control judicial efectivo sobre fuerzas políticas y económicas; el juez claramente ha ocupado un lugar bastante más reducido y menos importante que aquel que se le ha adjudicado en los textos constitucionales⁷.

Si lo vemos retrospectivamente, no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XIX -con la denominada reforma liberal- que se establecieron las bases jurídico-institucionales para la construcción de un incipiente Estado de derecho en el país. El ordenamiento jurídico hondureño se fortaleció a inicios del segundo lustro del siglo XX con la entrada en vigencia de los nuevos códigos civil, procesal civil y penal así como con la organización y atribuciones de los tribunales de la República. Sin embargo, su desarrollo ha sido caótico, dada la tremenda inestabilidad política sufrida durante el siglo pasado⁸.

En efecto, la impartición de justicia en el país se vio seriamente afectada por la influencia de los caciques de los partidos políticos tradicionales -caracterizados por sus frecuentes luchas de facciones- quienes, al tomar el poder, controlaban absolutamente el débil Poder Judicial hondureño. En 1963 se dio una ruptura del orden constitucional y con ello se dio inicio a una serie de gobiernos militares de facto, que durante 19 años -con excepción del breve gobierno del abogado Ramón Ernesto Cruz⁹- controlaron los poderes públicos, incluido, por supuesto, el

5 Cfr., Chaverri M. y Zavala M., *Apuntamiento sobre la historia de la corrupción en Honduras*, Tegucigalpa, Consejo Nacional Anticorrupción, 2003.

6 Cfr., Pásara, Luis, *Justicia y ciudadanía realmente existentes*, en *Política y Gobierno*, revista del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2002.

7 Cfr., Rico y Salas, 1990, pp. 13-20, citado por Pásara, Luis, *Cit.*, p. 362.

8 Cfr., Romero Ramón y Salomón Leticia, *La Reforma Judicial: Un reto para la Democracia*, Tegucigalpa, Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), 2000, p. 57.

9 Ramón Ernesto Cruz gobernó de abril de 1971 a diciembre de 1972.

Poder Judicial. En 1982, Honduras retornó a la vida constitucional, en el contexto de la guerra fría a nivel mundial y de los conflictos armados internos que vivían sus pueblos hermanos: Guatemala, Nicaragua y El Salvador. De esta forma se dio paso al establecimiento de una democracia formal, también denominada electoral.

Esta transición del autoritarismo a la democracia formal ha avanzado ostensiblemente, de tal manera que la situación del Poder Judicial de los años ochenta del siglo pasado -determinada por la tolerancia con las graves violaciones de derechos humanos- ha ido mejorando progresivamente. Así, ante la insistente demanda social, en el segundo lustro de esa década se empieza a revertir la tendencia y se crea la Comisión para la reforma del sistema judicial¹⁰, que impulsa varias medidas importantes, entre ellas: la aplicación de la ley de la carrera judicial; la organización de la Escuela Judicial; el nombramiento de jueces supernumerarios; la creación de la Defensa Pública; la puesta en marcha de la Inspectoría de Tribunales; la implementación de las jurisdicciones de familia, de menores y contencioso-administrativa; entre otras.

En los años noventa se avanzó en la readecuación de la institución militar a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo y en el traslado de la función policial a la esfera civil. Mientras tanto, el sistema de justicia se encontraba afectado por la baja credibilidad, por la falta de rectitud en la aplicación del derecho y por su débil presencia institucional¹¹, lo cual dio lugar a que se retomaran las viejas exigencias de una impartición de justicia imparcial y de un Poder Judicial independiente, como condiciones necesarias para fortalecer el Estado de derecho.

En esta década, con el financiamiento de organismos internacionales se realizó la reforma judicial, en el marco del Programa de Modernización del Estado¹², y se logró avanzar en la implementación de la carrera judicial y en el mejoramiento de la organización y administración del Poder Judicial. Posteriormente, se creó el Programa de Modernización de la Justicia¹³, para desarrollar la infraestructura de las funciones judiciales, apoyar el fortalecimiento institucional de la Defensa Pública y la Inspectoría de Tribunales, así como para la aprobación y aplicación de nuevas leyes¹⁴.

Con el arribo del nuevo milenio, el tema de la reforma judicial fue elevado al plano constitucional; se produjeron importantes reformas de la regulación constitucional del Poder Judicial. En el año 2000 se aprobó la reforma constitucional y en el 2001 fue ratificada por el Congreso Nacional. Se innovó con la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes son ahora electos con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso Nacional, de una nómina de 45 candidatos, propuesta por una junta nominadora integrada por un representante de la Corte Suprema de Justicia, del Colegio de Abogados, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, de los claustros de profesores de las escuelas de ciencias jurídicas, de las organizaciones de la sociedad

10 Creada por la Corte Suprema de Justicia a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado.

11 Cfr., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 2002*, p. 73.

12 Creado en 1992 y adscrito al Poder Ejecutivo.

13 Creado por el Poder Judicial en la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado.

14 Cfr., *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 2002*, Cit., p. 76.

civil, y de las confederaciones de trabajadores¹⁵. No obstante la novedad del sistema de elección de los magistrados, para muchos, sus resultados se revelan desalentadores, mientras que para otros, constituye un avance en la despolitización de ese poder del Estado.

Un aspecto indudablemente positivo de la reforma constitucional del Poder Judicial estriba en el aumento de nueve a quince magistrados de la Corte Suprema de Justicia y en la extensión de su período en el cargo de cuatro a siete años, lo que le da mayor estabilidad a la judicatura y continuidad a la Corte, más allá de los cambios de gobierno. Asimismo, ha permitido organizar la Corte por salas y la creación de la sala de lo constitucional, para el control de la constitucionalidad de las leyes y la garantía de los derechos constitucionales.

La reciente aprobación de legislación, como el Código Procesal Penal (2002), la Ley de Justicia Constitucional (2005) y las reformas del Código Penal (2005), entre otras, indica una modernización del ordenamiento jurídico hondureño, para hacerle frente, principalmente, a los retos de la economía de mercado -que propugna la globalización-, a la impunidad y a la corrupción. Sin embargo, es importante resaltar que la problemática no solo estriba en la aplicación de la ley por los órganos que conforman el sistema de justicia, sino también en los factores político-económicos externos a éste.

Actualmente se observa una intención de consolidar las bases de la justicia del siglo XXI, profundizando los avances en la independencia judicial y en el establecimiento de la carrera judicial, tendencia que cobra fuerza con la promoción de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, y el Código Procesal Civil, que vendrían a modernizar y cambiar el esquema actual de impartición de justicia así como a contribuir al fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho.

No obstante una serie de reformas e interpretaciones inconstitucionales realizadas por el Congreso Nacional, en enero de 2007 se cumplen 25 años de vigencia de la Constitución Política de la República de Honduras, algo nunca antes vivido por los hondureños en su corta y accidentada historia democrática. A pesar de los problemas aún existentes, no hay duda alguna que el sistema democrático y la justicia hondureña han mejorado con relación a su organización y funcionamiento durante el siglo pasado.

Percepción de la corrupción. Imagen de los jueces y confianza en ellos

Según un estudio del Instituto del Banco Mundial, realizado en el año 2002, eliminar la corrupción y lograr el imperio de la ley son los retos principales que enfrenta Honduras. Las instituciones que aseguran el imperio de la ley han estado particularmente mal gobernadas, lo cual ha creado incentivos para la corrupción¹⁶. Este mismo documento señala que los sobornos tienen una importante influencia en organismos claves, tales como los poderes judicial, legislativo,

15 Cfr., Constitución Política de la República de Honduras, artículo 311.

16 Cfr., Instituto del Banco Mundial, *Gobernabilidad y anticorrupción en Honduras: Un aporte para la planificación de acciones* (análisis preparado a solicitud del Gobierno de Honduras para su discusión con el Consejo Nacional Anticorrupción), Washington, 2002.

y ejecutivo; además, las percepciones de la mitad de los encuestados reportan una alta frecuencia de sobornos en el Poder Judicial¹⁷.

Así, la compra de un puesto dentro del sector público se considera un medio para garantizar el constante flujo de ingresos y beneficios personales, para familiares y amigos. Las rentas potenciales asociadas a las decisiones de reclutamiento y promoción dentro del sector público crean fuertes incentivos para la práctica de la corrupción. Esta práctica en particular se percibe más frecuentemente entre los niveles superiores de la administración pública que en los inferiores¹⁸.

Es importante señalar que otra forma muy perjudicial de corrupción es la de hacer contribuciones a los partidos políticos para influenciar el proceso de toma de decisiones en la administración pública. Según el estudio citado del Instituto del Banco Mundial, en Honduras, el 39% de las empresas concuerdan en que las compañías frecuentemente les proporcionan donaciones a los partidos políticos para sus campañas políticas, y el 29% considera que las mismas son importantes para obtener favores de los políticos. Sin embargo, cuando se les preguntó si la empresa había hecho alguna contribución a la última campaña electoral, casi todas -94% de las compañías- negaron haber hecho contribuciones políticas¹⁹.

Asimismo, un tercio de las empresas entrevistadas cree que la corrupción se da frecuentemente en las licitaciones públicas y estiman el valor de las comisiones ilegales y pagos extras a funcionarios en un 12% del valor del contrato²⁰. La corrupción aumentó el costo de inversión para los negocios y desestimuló los planes de inversión de las compañías. Las firmas encuestadas estimaron que si se eliminara la corrupción en el sector público, la inversión aumentaría en un 11%²¹.

De acuerdo con el estudio, la mayoría de los encuestados opinan que el sistema judicial es muy complicado, ineficiente y lento. El 57% de las empresas y el 63% de los usuarios consideran que el sistema judicial es injusto y que los jueces no tienen credibilidad. Más del 80% de los usuarios concuerdan en que el pago de un soborno es una precondition para un proceso judicial rápido²².

Asimismo, la gran mayoría de los encuestados concuerdan que el sistema judicial puede ser influenciado por presiones económicas así como por presiones políticas. Además, el sistema judicial aparece como injusto y no merece confianza alguna. El 63% de las empresas tiene una seria desconfianza para usar el sistema judicial oficial en la solución de conflictos empresariales²³.

Resulta importante destacar que la gran mayoría de los usuarios se mostraron muy pesimistas con respecto a la eficacia y honestidad de los organismos anticorrupción; opinan que los

17 *Ibidem*, p. 21.

18 *Ibidem*, p. 22.

19 *Ibidem*, p. 23.

20 *Ibidem*, p. 24.

21 *Ibidem*, p. 29.

22 *Ibidem*, p. 34.

23 *Ibidem*, p. 35.

responsables no serán castigados y que sólo los casos más triviales llegarán a los juzgados, y que los “peces gordos” quedarán libres. También temen posibles represalias. Entre los funcionarios públicos, el temor a la represalia es el factor más importante para no reportar un incidente de corrupción. Finalmente, cuestionan la sinceridad de los investigadores y creen que al final no se podrán probar las acusaciones²⁴.

Por otro lado, el Informe de Desarrollo Humano, Honduras, 2003²⁵, coincide con lo antes referido, ya que destaca que la corrupción es percibida como un fenómeno que ha evolucionado con el tiempo y ha permeado las instituciones del Estado, al grado de institucionalizarse por sí misma. Esta percepción se vincula con el debilitamiento y deterioro progresivo de la institucionalidad pública, que destruye las bases sociales y políticas de la legitimidad del Estado Democrático.

Asimismo, en el referido informe se señala la existencia de una percepción generalizada en el sentido que el sistema de justicia sostiene una estructura de impunidad para los corruptos de cuello blanco, lo que afirma la creencia que la justicia no funciona y que no es imparcial, cuestión que afecta negativamente el desarrollo socioeconómico y la gobernabilidad democrática en el país²⁶.

En ese sentido, el Informe sobre la Democracia en América Latina²⁷ apunta que la persistencia y extensión de la corrupción en el ejercicio de la función pública encuentran un terreno fértil cuando los ciudadanos se resignan a ella o contribuyen a practicarla.

Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2006, realizado por Transparencia Internacional, en una escala de cero a once (entre más se acerca a cero, mayor percepción de corrupción), Honduras registró en el año 2006 una puntuación de 2,5 y se posicionó en el lugar 121 de 163, apareciendo como el más corrupto de la región centroamericana.

Por otro lado, de acuerdo con información de prensa, el ex presidente Ricardo Maduro, en noviembre de 2004, aseguró que “hay casos muy sonados que van a salir en los próximos días con instrucciones precisas del Ejecutivo para proseguir en contra de quien sea, del partido que sea, de la posición que sea”²⁸. Un día después, el gobernante dijo que “la corrupción es sumamente preocupante y aunque hayamos mejorado, Honduras tiene demasiada corrupción todavía y eso es claro, no hay un hondureño que lo niegue, solamente aquél que quiere ser ciego”²⁹.

Kim Bolduc, representante residente en Honduras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aseguró recientemente que la población hondureña está alarmada por

24 Ibidem, p. 46.

25 Cfr., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 2003*, p. 158.

26 Ibidem, p. 159.

27 Cfr., *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Cit., p. 86.

28 De acuerdo con un estudio de opinión sobre gobernabilidad y transparencia en Honduras, después del Huracán Mitch, los grupos considerados más corruptos fueron los funcionarios de aduanas y los políticos. Al respecto, ver: Mitchell A. Seligson, *Gobernabilidad y Transparencia en Honduras después del Huracán Mitch: Un estudio de opinión ciudadana*, Universidad de Pittsburgh, Casals & Associates, Tegucigalpa, 2001.

29 *Maduro enfrenta un gran reto, sospechas de lavado pesan contra funcionario*, El Herald, 15 de noviembre de 2004.

la magnitud de la corrupción y por la impunidad que la estimula. Aseguró que “más allá de preguntarse cuánta pobreza puede soportar la democracia (a los hondureños) les preocupa más cuánta corrupción puede aguantar el país”³⁰.

De acuerdo con el estudio del Instituto del Banco Mundial, referido al inicio del apartado anterior, el sistema judicial puede ser influenciado por presiones económicas así como por presiones políticas, y resulta injusto y poco confiable³¹. En criterio de la mayoría de nuestros entrevistados, uno de los problemas que ha tenido Honduras es la inexistencia de una cultura de la transparencia, difundida como norma y como praxis; en las mismas instancias que manejan la información no está arraigada la obligación de informar a la ciudadanía, y no es parte de la actitud que el funcionario público hondureño tiene. La percepción generalizada que existe sobre los jueces es que estos responden a casos concretos, pero que no necesariamente plantean posiciones que se puedan ver con claridad como un resultado de la justicia en el país. En este sentido, uno de los temas que se señalan constantemente es la dilación y cuanto debe durar un juicio para que realmente la justicia sea pronta; luego ver cuál es el resultado y que se sepa, con transparencia, que se está respondiendo con prontitud a una demanda que viene de la ciudadanía.

Por otro lado, varios entrevistados señalaron que hay jueces que no hacen valer su independencia e imparcialidad; señalan que es importante que el mismo sistema de justicia se auto evalúe transparentemente para asegurarse que cuando algo o alguien no funciona, se va a dar una respuesta institucional coherente con los problemas. A su vez, los problemas de tráfico de influencias externas e internas y las indebidas dilaciones hacen que la población no tenga confianza en los jueces de letras. Los medios de comunicación tampoco destacan los fallos que emiten los tribunales de sentencia³². Se percibe que en el Poder Judicial tienen mucha incidencia la política y los grupos económicos.

De acuerdo con varios entrevistados, para tener ganancias adicionales, muchos litigantes exigen a sus clientes honorarios para ser compartidos con el juez, lo que no necesariamente es cierto, pero hace que la población perciba que el juez es corrupto y genera una mala imagen de la judicatura. De igual manera, algunos abogados requieren de sus representados determinadas cantidades de dinero para entregarlas al fiscal que lleva su caso, pero se quedan con ellas, lo cual, consecuentemente, aumenta la percepción de corrupción de las fiscalías.

Algunos jueces entrevistados consideran que el Ministerio Público les debe someter casos de significación social. De esta manera, ellos podrían aportar precedentes importantes para la lucha contra la corrupción. A su vez, aprecian un debilitamiento deliberado de la investigación criminal. Por ejemplo, señalan que en muchas ocasiones la policía ha contaminado la escena del delito o bien ha dañado las evidencias, por lo que los jueces han tenido que dictar sentencia absolutoria a favor de los acusados. No obstante, los medios informan que estos fallos se deben

30 *Los hondureños están alarmados por la magnitud de la corrupción*, Tiempo, 12 de noviembre de 2004.

31 Cfr., *Gobernabilidad y anticorrupción en Honduras: Un aporte para la planificación de acciones*, Cit.

32 Los juzgados de letras son órganos individuales de primera instancia que conocen de cualquier materia, y los tribunales de sentencia son órganos colegiados de primera instancia en materia penal, integrados por tres jueces.

a la desidia de los jueces, o a la corrupción o negligencia de éstos, sin señalar la incompetencia en la investigación, en el manejo de la prueba, o en la calidad de la acusación fiscal.

Los funcionarios judiciales entrevistados coinciden en que el Poder Judicial adolece de varios problemas, entre los que mencionaron la debilidad de la carrera judicial; la casi inexistente evaluación de los operadores judiciales; la falta de especialización de los jueces –ya que fallan sobre varias materias– y la ausencia de una formación ética en los operadores judiciales de los distintos niveles. Estos factores hacen posibles los casos de corrupción. Pese a que muchos funcionarios judiciales, fiscales y policiales han recibido capacitación sobre delitos financieros, el sistema ha sido incapaz de mantenerlos y han salido de sus respectivas instituciones.

En términos generales se puede afirmar que, pese a los avances en la modernización de la justicia hondureña, sigue existiendo una percepción generalizada que el sistema de justicia sostiene una estructura de impunidad para los corruptos de “cuello blanco”, lo que reafirma la creencia que la justicia no funciona y que no es imparcial. Como se señaló antes, esta percepción se vincula con el debilitamiento y el deterioro progresivo de la institucionalidad pública, que destruye las bases sociales y políticas de la legitimidad del Estado Democrático de Derecho.

La realidad de la corrupción

Un tema que apareció de manera reiterada durante las entrevistas y que se menciona profusamente en la información de prensa analizada, es que en el Poder Judicial convergen dos tipos de injerencias: una externa y otra interna. La injerencia externa proviene de los poderes institucionales y de los poderes fácticos en la nominación y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Por su parte, la injerencia interna es el resultado de la influencia de los dos factores anteriores, pero tiene su particularidad en la concentración de la función administrativa per se, y en su incidencia en la función jurisdiccional, lo cual debilita la independencia del Poder Judicial y la imparcialidad de la judicatura.

1. Injerencias externas

a) Injerencia de poderes públicos en el Poder Judicial

La Constitución Política de la República de Honduras establece que “la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa, y se ejerce por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación”³³. Así, en la separación de las funciones del Estado se asigna al Poder Judicial la función de aplicar las leyes a casos concretos, juzgar y ejecutar lo juzgado, dirimir los conflictos entre los poderes del Estado y controlar la constitucionalidad de las leyes. Todo ello supone el ejercicio de un contrapeso democrático necesario para evitar el exceso o desviación de poder y la arbitrariedad del Ejecutivo y el Legislativo. Este último se ejerce por un Congreso de diputados que son elegidos por sufragio directo. Al Congreso Nacional le corresponde decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes.

33 Constitución Política de la República de Honduras, artículo 4.

En el pasado reciente, una amenaza al Estado de derecho la constituyó el intento, por parte del Congreso Nacional, de reformar por adición una norma constitucional adjetiva para arrogarse la facultad de interpretar la Constitución Política de la República –lo que hizo de hecho durante muchos años sin tener la atribución para ello– cuestión que es propia del Poder Judicial. Con este intento de reforma se pretendía afectar las atribuciones de este poder del Estado y debilitar aún más su independencia respecto de los poderes legislativo y ejecutivo. Acertadamente, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos tomó la decisión política de interponer una acción de inconstitucionalidad contra la referida reforma³⁴, la que fue declarada con lugar por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pero no publicada en el Diario Oficial “La Gaceta”, tal y como lo manda la Constitución Política. Así se preservó –en lo que respecta a este ámbito– una tensa calma en cuanto al necesario equilibrio entre los poderes públicos y límites del Estado de derecho.

Varios entrevistados de organizaciones de la sociedad civil señalaron que, en ocasiones, el Congreso Nacional aprueba leyes o decretos para favorecer los intereses de ciertos grupos económicos (condonaciones, concesiones, despenalización transitoria de los delitos financieros, y otras). También manifestaron que en Honduras el régimen de inmunidad parlamentaria fue desnaturalizado al ser utilizado como un verdadero privilegio personal. Por ello, la reforma constitucional y legal de 2003, que elimina las inmunidades para los altos funcionarios del Estado y los diputados del Congreso Nacional, así como la supresión de la prerrogativa del desafuero, suponen un avance relativo en la materia, ya que el procedimiento de enjuiciamiento penal queda en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia, previo un pronunciamiento de admisibilidad, lo que implica una clara vulneración del derecho de igualdad establecido en la Constitución Política de la República y en los tratados internacionales de derechos humanos.

Lo procedente sería, entonces, el sometimiento de los altos funcionarios y diputados a la competencia y jurisdicción de los tribunales ordinarios. De lo contrario, parece que las prerrogativas se mantienen y que lo realizado se reduce al traslado de la competencia del desafuero (dar lugar a formación de causa), del Congreso Nacional a la Corte Suprema de Justicia, que debe decidir sobre la admisibilidad. Con ello se inicia un proceso nuevo que conocerían los magistrados de la Corte Suprema, de conformidad con lo señalado en la reforma del Código Procesal Penal.

Por otro lado, los entrevistados de la sociedad civil y los operadores judiciales afirmaron que el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Seguridad, cuestionó, en varias oportunidades, a ciertos jueces y magistrados por sus resoluciones, lo que fue visto por estos como una acción política para cubrir su ineficiencia y ganar imagen a costa del Poder Judicial. Asimismo, señalaron que el ex secretario de Estado del ramo, en manifestación pública con el entonces presidente del Congreso Nacional, –y a su vez candidato presidencial–, exigió la destitución de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que supuso una clara injerencia en la independencia del Poder Judicial y una amenaza a la estabilidad política y al Estado de derecho.

34 La acción de inconstitucional fue presentada el 13 de noviembre de 2002 y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió sentencia el 7 de mayo de 2003. Hasta la fecha, el Congreso Nacional no ha ordenado la publicación de la sentencia en el diario oficial “La Gaceta”.

• Injerencia en la nominación y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Como se describió en la sección I.A., la reforma constitucional de 2000 innovó en el sistema de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes ahora son electos con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso Nacional, de una nómina de 45 candidatos, propuesta por una junta nominadora integrada por un representante de la Corte Suprema de Justicia, del Colegio de Abogados, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, de los claustros de profesores de las escuelas de ciencias jurídicas, de las organizaciones de la sociedad civil, y de las confederaciones de trabajadores³⁵.

La nueva forma de nominación y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se percibe como un avance democrático. Sin embargo, la expectativa ciudadana de valorar si la justicia ha avanzado o no, sobre todo en independencia judicial, la podemos ver en dos sentidos, a saber: uno, que aprecia la oportunidad que tiene la sociedad civil de participar en la nominación de los candidatos, y otro, que señala que quien elige, de la nómina propuesta, es el Congreso Nacional, mediante la votación político-partidaria de sus miembros. Esta cuestión se complica por la influencia de grupos económicos que cooptan y deslegitiman los procesos democráticos impulsados por los distintos sectores de la sociedad hondureña.

No obstante este modelo, en la práctica se aprecia claramente la influencia partidaria en la conformación de la Corte Suprema de Justicia, y sus consecuencias se aprecian en las votaciones ocho-siete del Pleno; por ejemplo, en el caso del ex presidente Callejas, se resolvieron unos sobreseimientos mediante una votación de ocho magistrados del mismo partido -nacional- a favor, y siete del partido liberal en contra. Para muchos resulta evidente que aquí no se hizo una valoración jurídica, sino que más bien se plantearon posiciones de naturaleza política.

Mediante comunicado del 25 de septiembre de 2006³⁶, los siete magistrados y magistradas de la Corte Suprema de Justicia que conocieron de la cuestión planteada en torno a los casos ventilados contra el ex presidente Rafael Callejas -en los que el Poder Judicial y en especial la Corte han sido cuestionados por su falta de imparcialidad- señalaron que se vieron obligados a emitir un voto particular al estar en desacuerdo con que una jueza incompetente conociera de estos casos, ya que ello violaba el artículo 90 de la Constitución Política de la República. Por esta razón, ellos votaron porque el proceso del ex presidente Callejas fuera instruido por uno de los magistrados de la Corte Suprema, en la etapa preparatoria e intermedia, y luego fuera sometido a juicio por un tribunal nombrado por la misma Corte. Al ser sometida a votación la cuestión de competencia, se impuso la mayoría mecánica de ocho contra siete, con lo cual se violan la Constitución y las leyes.

La imparcialidad e independencia de los jueces y magistrados son temas de trascendencia para el sistema de justicia, ya que estos principios tienden a eliminar la discriminación y los privilegios, y aseguran la equidad en la justicia. Es por ello que para la ciudadanía es vital asegurar que la

35 Cfr., Constitución Política de la República de Honduras, artículo 311.

36 Cfr., Tiempo del 25 de septiembre de 2006, p. 14.

elección de altos funcionarios por el Congreso Nacional, como son los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, del Tribunal Superior de Cuentas y los fiscales del Ministerio Público, no responda a los intereses de los partidos políticos, sino a los intereses de la sociedad hondureña. Para ello es necesario revisar los mecanismos de nominación y elección, así como asegurar que los méritos, la idoneidad e integridad de los candidatos, su vocación de servicio y de respeto por la Constitución Política de la República y las leyes, estén por encima de los intereses particulares de los grupos políticos y económicos. De esta manera se aseguran las bases del bien común.

b) Influencia de poderes fácticos

El Informe sobre la Democracia en América Latina da cuenta de una persistente tensión, en la región latinoamericana, entre poderes institucionales y poderes fácticos (familias tradicionales, grupos económicos, entre otros); y que, pese al fortalecimiento de las instituciones democráticas, los poderes fácticos juegan un papel muy importante³⁷. Este informe destaca, además, la amenaza del narcotráfico al buen funcionamiento del orden democrático, ya que intenta controlar parte del aparato estatal. Por medio de la corrupción, el “dinero sucio” tiene efectos devastadores sobre el comportamiento de una parte de los dirigentes políticos y sobre el funcionamiento de las instituciones³⁸. Como lo veremos, con más detalle, en la sección III, varias fuentes señalan que los medios de comunicación, a pesar de que contribuyen a democratizar el ejercicio del gobierno, pueden influir en el manejo de casos por el sistema de justicia, dado que tienen la capacidad de generar agenda y predisponer a la opinión pública en ciertos casos³⁹.

La mayoría de los entrevistados coincidió en que una de las debilidades del Poder Judicial estriba en que sus decisiones, en las distintas instancias, pueden ser influenciadas por grupos de poder económico, político o financiero, con el objeto de favorecer sus propios intereses, cuestión que termina permeando todo el sistema de justicia en su conjunto. En efecto, los grupos y personas con poder económico y financiero ejercen, de alguna manera, tráfico de influencias; tener siempre “piezas” en el sistema de justicia es importante para estos grupos, ya que así pueden incidir en que determinados casos no lleguen a control jurisdiccional o a juicio. Si el juicio es en su contra, estas “piezas” sirven para que no prospere y si el caso es a favor de ellos, entonces éste se resuelve rápido.

De acuerdo con la información recolectada, en la justicia hondureña, en los juicios en que se ventilan grandes intereses, hay mucha influencia del poder económico; algunos de estos juicios trascienden a la ciudadanía⁴⁰. No se sanciona a personas con poder económico y político que pudiesen tener responsabilidad penal y civil; un ejemplo de ello lo constituyen los involucrados en los casos Ciudad Mateo, Banco Corporativo, Banhceser, Banco Capital, Conatel, Interairports, IPM, Brazos de Honduras, La Familia, Comunitas, Petrolazo, entre otros. Además, el crimen organizado se ha instalado en el país e influye en las judicaturas y fiscalías de ciertas regiones.

37 Cfr., *Informe sobre la Democracia en América Latina*, Cit., p. 160.

38 *Ibidem*, p. 161.

39 *Ibidem*, p. 162.

40 Ejemplo de ello lo constituyen los casos Alimentos S.A., C.V., y Flores y Cía.

Pese a la capacitación de jueces y fiscales, las pocas investigaciones en curso no llegan a juicio. En 2005, la ex fiscal especial, Doris Aguilar, manifestó que “el Poder Judicial está a disposición del crimen organizado”⁴¹.

Por otra parte, en la Policía Nacional hay muchas órdenes de captura que no se ejecutan y no hay explicación alguna para ello. Así, el sistema se hace débil y tiene una serie de carencias y defectos que permiten la corrupción y la impunidad. En febrero de 2005, la Fiscal contra la Corrupción, Soraya Morales, requirió al Secretario de Seguridad la ejecución de las órdenes de captura en los casos de quiebra de varias financieras y bancos, a fin de que fueran agilizadas en el menor tiempo posible, ya que muchas se habían librado hacía más de un año. La fiscal señaló que hay obstáculos que están fuera de las manos del Ministro de Seguridad, que impiden ejecutar las capturas, aunque no detalló de qué tipo de dificultades se trata⁴².

La influencia del poder económico en las decisiones judiciales se traduce, en la práctica, en situaciones de retardo en los juicios, extravío de expedientes, o que no se encuentran los archivos, pérdida de folios, notificaciones tableadas maliciosamente, pagos a receptores; todo esto, por supuesto, implica corrupción judicial; más adelante se detallan algunas modalidades de corrupción. Como se explica con más detalle en la sección III, la mora e ineficiencia sistémica que se encuentra en el sistema de justicia hondureño crea condiciones de riesgo que permiten que actos influenciados por poderes fácticos sean fáciles de llevar a cabo y difíciles de detectar.

Según criterio de Juan Ferrera, Secretario Ejecutivo del Foro Nacional de Convergencia - instancia nacional de diálogo- “en el pasado algunos ex administradores de aduanas compraron diputaciones con fondos provenientes de la defraudación fiscal”⁴³. Juan Ferrera también afirmó que los administradores “tomaron créditos políticos y ahora son diputados al Parlamento Centroamericano y al Congreso Nacional por haber recaudado mucho dinero para sus corrientes políticas desde las aduanas”⁴⁴. Este tema es sumamente importante, ya que nos presenta la relevancia del control del financiamiento de las campañas electorales de los partidos políticos, cuyos candidatos, una vez electos en cargos de elección popular (Congreso Nacional), son los que eligen, mediante votación de segundo grado, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Fiscal General y al adjunto, así como a los miembros del Tribunal Superior de Cuentas y a otros altos funcionarios del Estado.

Algunos entrevistados señalaron que en muchos casos los funcionarios incurren en corrupción para congraciarse con algunos políticos, con la esperanza futura de que en algún momento podrán recibir un favor de parte de ellos. También manifestaron que muchos profesionales del derecho ofrecen agasajos y regalos a los operadores judiciales, con la intención que cuando éstos conozcan sus casos los resuelvan conforme a sus pretensiones. Algunos coincidieron en que la influencia política o económica o ambas a la vez, en ciertas situaciones, es cíclica o tiene patrones, es decir,

41 *El Poder Judicial está a disposición del crimen organizado*, El Heraldo, 2 de noviembre de 2005.

42 Cfr., *A la caza de “quiebra bancos”*, El Heraldo, 15 de febrero de 2005.

43 *Los casos de corrupción más connotados*, El Heraldo, 7 de febrero de 2005.

44 Ídem.

durante el gobierno de determinado partido, se tiende a favorecer a los políticos de ese partido que tienen procesos. La dilación de los casos puede ser tal que podrían alcanzar la prescripción o ser activados en la siguiente administración, si es que todavía no han prescrito.

Germán Espinal, ex Secretario del Consejo Nacional Anticorrupción, sostiene que actualmente “el operador de justicia responde, en las altas decisiones, al juego de influencias políticas y económicas”⁴⁵. Esto, no obstante que el 28 de agosto de 2002 inició una “nueva Corte Suprema de Justicia”, con quince magistrados, en vez de los nueve que había antes. De acuerdo con él, los cambios en el Poder Judicial son insuficientes para fortalecer el Poder Judicial; las injerencias políticas perjudican a los ciudadanos y los intereses privados prevalecen sobre el debido proceso⁴⁶. El cardenal Oscar Andrés Rodríguez también se ha referido públicamente a este tipo de influencias en el sistema de justicia hondureño⁴⁷.

Asimismo, litigantes entrevistados señalaron que varios bufetes de abogados que carecen de ética profesional se dan a la tarea de cooptar a funcionarios judiciales para el manejo parcializado de los casos que ventilan en distintas judicaturas. Estos funcionarios judiciales cometen una serie de irregularidades como el ocultamiento y/o pérdida de expedientes, el desprendimiento y/o alteración de folios, la facilitación de falsos testimonios -testigos de línea- para acreditar embargos y desembargos fraudulentos, la imputación de delitos, la publicación de notificaciones en tabla o la alteración en sus fechas, entre otras.

En términos generales, la mayoría de entrevistados coincide en que la corrupción en el país es sistémica, institucional y generalizada, lo que se aprecia a partir de la ausencia de justicia en casos emblemáticos de corrupción, tales como: Inpreunah, Ciudad Mateo, Bancorp, Banhreser, Conatel, Brazos de Honduras, La Familia, Comunitas, Petrolazo, Chinazo, Pasaportazo, Gasolinazo, Instituto de Previsión Militar, Plan Vital, Banco Capital, Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, entre otros.

En resumen, al analizar las declaraciones de los entrevistados, los expedientes, la información de prensa recabada y los informes de organismos internacionales, se constató que la justicia es influenciada por los poderes institucionales así como por los fácticos. Esta influencia se manifiesta en la politización partidaria de la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en las votaciones (ocho-siete) del pleno del tribunal supremo, en el nombramiento del personal, en la falta de independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados, así como en la persistencia de la impunidad en los casos de corrupción de impacto social, entre otros.

2. Injerencias internas

a) Separación de las funciones jurisdiccional y administrativa

Hoy por hoy, la separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas constituye una

⁴⁵ *Justicia está sometida al poder económico y político*, La Prensa, 12 de marzo de 2005.

⁴⁶ Cfr., Ídem.

⁴⁷ Cfr., *Nuestro país, agobiado por monstruosa corrupción*, El Heraldo, 26 de marzo de 2005.

demanda legítima de la sociedad hondureña. Con ello se pretende la dedicación exclusiva de jueces y magistrados a los asuntos judiciales, así como el manejo, por un órgano especializado, de los aspectos administrativos relacionados con la gestión de la justicia. Esto incidirá, en buena medida, en la impartición de una justicia pronta y cumplida, que garantice la seguridad jurídica en el país.

En la medida en que la función jurisdiccional y la administrativa estén centralizadas y en que se mantenga un clientelismo promovido por la jerarquía superior, resulta evidente que las dos funciones comienzan a combinarse y generan corrupción y resultados negativos para el sistema de justicia; ejemplo de ello lo constituye la concentración de funciones de administración de personal, que no son propias de la labor judicial, pero que inciden o influyen en la impartición de justicia. Varios de los entrevistados señalaron que muchos jueces reciben instrucciones precisas de sus superiores respecto del manejo de ciertos casos importante; esta práctica vulnera el principio de imparcialidad y afecta la discrecionalidad del juez.

La Asociación de Jueces por la Democracia (AJD) ha señalado la importancia de la separación de tales funciones⁴⁸, cuestión que supone asignar atribuciones administrativas y jurisdiccionales a órganos distintos, que por su especialización contribuirían a una ágil gerencia del sistema judicial y a una justicia más expedita, lo que daría lugar a una gestión más transparente, que minimizaría los riesgos de corrupción judicial.

Con la reforma constitucional de los artículos 313, literal 8, y 317, vigente desde 2002, se crea el Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial, como ente superior administrativo dentro del Poder Judicial, que ha de encargarse de la selección, nombramiento y remoción de jueces y magistrados. Los miembros del Consejo deben ser nombrados por la Corte Suprema de Justicia. En 2006, la Corte Suprema de Justicia remitió al Congreso Nacional su proyecto de ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial -que deroga la actual Ley de la Carrera Judicial- el cual se espera sea aprobado en 2007. La conformación de este órgano administrativo será vital en el proceso de estructuración de la carrera judicial y de reorganización del sistema de selección y nombramiento de los operadores de justicia, así como en su capacitación, evaluación y mejoramiento en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. Asimismo, éste órgano será el garante de la estabilidad de los jueces en sus cargos y de la promoción a puestos superiores, a partir de elementos objetivos y alejados de criterios clientelistas, asegurando así la independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados en la toma de sus decisiones.

En criterio de algunos entrevistados, tal y como está redactado el proyecto de ley del Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial, éste supondría un avance relativo en la materia, ya que no garantiza la independencia del nuevo órgano -el cual estaría presidido por el magistrado o magistrada presidente o presidenta de la Corte Suprema de Justicia- ni la correcta estructuración de la carrera judicial, debido a la posibilidad de realizar nombramientos interinos mediante un procedimiento discrecional, así como al limitado alcance de la evaluación del personal, el cual excluye a los magistrados supremos.

48 Cfr., planteamiento público de la Asociación de Jueces por la Democracia (AJD), mimeo, septiembre de 2006.

Asimismo, algunos entrevistados señalaron que en el proyecto de ley no se regulan adecuadamente los controles internos, particularmente en lo concerniente a la inspección judicial y al régimen disciplinario, como tampoco lo relativo a la libertad de expresión de los jueces y magistrados. Además, señalan que no se tomó en cuenta la opinión de ciertos sectores del personal, y que se requiere escuchar las inquietudes de todas las áreas del sistema judicial con relación a varios temas, entre ellos: la selección y nombramiento del personal, la inamovilidad o estabilidad en el cargo, los ascensos y traslados, la permanencia en el sistema, el régimen disciplinario con observancia del debido proceso, y el respeto de la independencia e imparcialidad, entre otros.

b) Selección y nombramiento de los funcionarios judiciales

En las décadas pasadas, para ingresar al Poder Judicial, ya fuera como juez o magistrado, se requería contar con recomendaciones políticas, parentesco o relaciones de amistad. Esto en la actualidad no ha cambiado mucho, con excepción de los jueces de sentencia (primera instancia) y de ejecución de la pena, que fueron seleccionados mediante concurso público. Lamentablemente, se han nombrado funcionarios judiciales con órdenes de captura (caso de la jueza de Olanchito, Aleyda Ferrufino) y otros que utilizaron notas falsas para obtener su título universitario (caso de la jueza de San Pedro Sula, Brenda Ordóñez, y del juez Rommel Ruiz, de La Ceiba)⁴⁹.

Varios entrevistados señalaron que no hay un tratamiento de igualdad en cuanto al régimen de ascensos y traslados, nivelación salarial por antigüedad, capacitaciones y oportunidades para todos, y que se da lugar a los favoritismos. Se aspira a que todos los puestos del Poder Judicial sean sometidos a concurso interno y/o externo, para dar lugar a una supervisión social sobre cómo se nombran los jueces, magistrados y demás personal auxiliar, y sentar las bases para una carrera judicial transparente.

En marzo de 2002, mediante votación de ocho votos a favor y siete en contra, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia⁵⁰ le otorgaron facultades a su presidenta para el nombramiento, traslado y cancelación del personal judicial, situación que estaría colisionando con lo dispuesto en el artículo 313, numeral 8, de la Constitución Política de la República, que establece que la Corte Suprema de Justicia tiene la atribución de “nombrar y remover los magistrados y jueces previa propuesta del Consejo de la Carrera Judicial”.

Esta decisión ha generado controversia dentro y fuera de la Corte. El magistrado Carlos Gómez Moreno⁵¹ y las magistradas Blanca Valladares⁵² y Sonia Marlina Dubón⁵³, por ejemplo, han declarado públicamente su oposición. La Comisión Internacional de Juristas, en el año 2003, señaló que “la confianza sólo se logrará con mecanismos transparentes, que en las hipótesis citadas implican que no sea una sola persona quien valore el proceder y conducta de jueces y

49 Cfr., *Tiempo* del 13 de noviembre de 2004 y *La Prensa* del 26 de septiembre de 2006.

50 La Corte Suprema de Justicia está conformada por salas y en el pleno sus quince magistrados deliberan y toman las decisiones que les corresponden respecto de sus atribuciones constitucionales.

51 Cfr., *La Tribuna* del 7 de febrero de 2003, p. 12.

52 Cfr., *El Heraldo* del 30 de marzo de 2003, p. 8.

53 Cfr., carta publicada en el diario *La Tribuna* el 27 de marzo de 2004, p. 10.

funcionarios, así como las capacidades y méritos de quienes habrán de ser seleccionados para los cargos vacantes. Estas funciones deberían ser asumidas por la Corte en Pleno, órgano al que la Constitución encomienda tales atribuciones⁵⁴.

Mediante un planteamiento público a la Corte Suprema de Justicia, realizado en septiembre de 2006, la Asociación de Jueces por la Democracia (AJD) demandó que el ingreso a la carrera judicial se produzca mediante concurso u oposición, sin que medie ningún interés más que el profesional. Asimismo, que una vez realizado el concurso no se produzcan nombramientos al margen de los mismos, ya sean de carácter interino, a término o provisionales. También pidió que se ponga fin al sistema discrecional de ascensos en la carrera judicial, y que cuando existan plazas vacantes de magistrados o magistradas de cortes de apelaciones y de jueces o juezas de letras o de sentencia, las mismas sean llenadas mediante concurso interno, de conformidad con lo que disponen los artículos 40 y 52, literal b) de la Ley de la Carrera Judicial vigente.

Ahora bien, hay que señalar que los jueces de sentencia y de ejecución de la pena han sido nombrados mediante concursos públicos de oposición. El proceso inicia con la postulación, seguida del análisis de la hoja de vida, el examen general escrito sobre cien temas en cinco materias del derecho, el examen oral ante un tribunal de selección, el examen psicológico, un estudio socio-económico, y culmina con una capacitación de tiempo completo durante tres meses. No obstante, el coordinador de los tribunales de selección, magistrado Carlos Gómez Moreno, señaló en octubre de 2006 que ninguna de las 45 personas escogidas mediante concurso público (jueces, defensores públicos e inspectores) ha sido nombrada, hasta la fecha, por la presidencia de la Corte, y expresó su preocupación por el retardo en el nombramiento del personal seleccionado⁵⁵.

Por su parte, en noviembre de 2006, la Corte Suprema de Justicia publicó un comunicado mediante el cual defendió las facultades administrativas otorgadas a la Presidenta de la Corte Suprema, señalando que estas facultades fueron ratificadas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, cuyas decisiones se adoptan por unanimidad o por la mayoría de la totalidad de sus miembros, al igual que en todos los órganos colegiados, según el artículo 316 constitucional⁵⁶. Sin embargo, algunos juristas consultados señalan que esta disposición hace referencia a las votaciones respecto de las sentencias judiciales y no a cuestiones administrativas de personal, que, como se ha dicho, deberían ser asumidas por la Corte en pleno, órgano al que la Constitución encomienda tales atribuciones, previa propuesta del Consejo de la Carrera Judicial⁵⁷.

De acuerdo con lo dicho en este apartado, se colige que el criterio generalizado va en el sentido de separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales, ya que su conjunción ha permitido concentrar en el nivel superior la selección y nombramiento de los funcionarios judiciales, al margen de lo establecido en la Constitución Política de la República. Pese a los avances en la

54 Comisión Internacional de Juristas, *Honduras: La Administración de Justicia, la Independencia del Poder Judicial y la Profesión Legal: misión del CIJA* (Centro para la Independencia de Jueces y Abogados, de la Comisión Internacional de Juristas), 16 a 25 de septiembre de 2003, p. 24.

55 Cfr., *Denuncian falsa selección de jueces*, El Heraldo, 19 de octubre de 2006, p. 18.

56 Cfr., El Heraldo del 3 de marzo de 2006.

57 Cfr., Constitución Política de la República de Honduras, artículo 313, numeral 8.

realización de oposiciones para las plazas disponibles, persiste la incertidumbre respecto del manejo transparente de la política de personal.

c) Evaluación de personal

La evaluación de los recursos humanos es una herramienta muy importante para la definición de la política de personal; su aplicación en los procesos de gestión cualitativos permite establecer las condiciones del desempeño de los funcionarios y la calidad de sus decisiones, lo que da lugar, también, a los procesos de depuración de personal.

La evaluación no ha sido una constante en el Poder Judicial. Sin embargo, mediante un servicio de consultoría entre la Comisión Presidencial de Modernización del Estado y la firma Price Waterhouse Coopers, se logró evaluar, en el año 2005, a 1.887 funcionarios judiciales del área jurisdiccional a nivel nacional, entre magistrados, secretarios y asistentes de cortes de apelaciones; jueces, secretarios, receptores y escribientes de juzgados de letras y juzgados de paz; jueces y auxiliares de los tribunales de sentencia, juzgados de ejecución, y jueces depuradores. Sería importante socializar los resultados de la evaluación realizada -ya que esta no es pública- y conocer más en detalle los resultados de la misma, a efecto de determinar las fortalezas y debilidades de los recursos humanos de este poder del Estado, y a partir de ello, definir las líneas de acción de la política de personal para la toma de decisiones en la materia.

Los litigantes entrevistados observan un nivel de injerencia interna en los asuntos del Poder Judicial, así como una inobservancia de las normas de carrera judicial; en ocasiones aprecian una vinculación jerarquizada (subordinación) de los jueces con sus superiores, y que la actual Ley de la Carrera Judicial se aplica de manera discrecional, según sea el caso. También manifestaron haber observado una tendencia a que ciertos jueces de primera instancia sean ascendidos a otros cargos en las instituciones del sistema de justicia o en la administración pública, lo que es visto como una recompensa. Sobre el particular, la Asociación de Jueces para la Democracia, en su planteamiento público citado en el apartado anterior, insta a las máximas autoridades judiciales a la realización de evaluaciones anuales de jueces, juezas, magistrados y magistradas, iniciativa que se sustenta “en la convicción de que la función jurisdiccional la desempeñamos *sin esperanza de recompensa y sin miedo al castigo*”⁵⁸.

Por ello, la evaluación debe garantizar procedimientos objetivos e imparciales para la aplicación de medidas orientadas a mejorar el desempeño y la excelencia profesional de los funcionarios judiciales; también, para la renovación de los nombramientos, ascensos y traslados de jueces y magistrados de las cortes de apelaciones, así como para la reelección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

3. Modalidades de corrupción

La Inspectoría General de Tribunales, en el cumplimiento de su función de vigilancia judicial, ha detectado una serie de faltas y malas prácticas de los funcionarios. Sin embargo, según

58 Cfr., planteamiento público de la Asociación de Jueces por la Democracia, (AJD), mimeo, septiembre de 2006.

manifestaron, les ha resultado complejo comprobar delitos como cohecho, enriquecimiento ilícito y prevaricato de parte de los empleados y funcionarios judiciales, ya que sus investigaciones son de naturaleza administrativa y no penal. Consideran que estos actos se dan por la falta de criterios de selección del personal y por la ausencia de valores como la honestidad, la probidad y la ética. A partir de un análisis general de las faltas encontradas (conductas irregulares) por la Inspectoría General de Tribunales, en distintas jurisdicciones del sistema de justicia hondureño, se detectaron una serie de casos que entran en nuestra definición de corrupción judicial (vulneración del principio de imparcialidad). Se relacionan los hallazgos a partir de una caracterización de casos y de situaciones.

a) Caracterización de casos de corrupción

Las casos de vulneración del principio de imparcialidad que se detectaron en el análisis de expedientes y en la base de datos de la Inspectoría General incluyen: retardo de justicia; abuso de autoridad; incumplimiento de deberes de los funcionarios; extravío de expedientes; sustracción de folios; manipulación de las notificaciones tableadas; alteración de folios; adulteración de autos; autorización indebida de documentos; exacción ilegal; delegación ilegal de funciones; enriquecimiento ilícito; desobediencia a órdenes judiciales; devolución irregular de bienes; embargo irregular; desembargo irregular de bienes y cuentas bancarias; emisión irregular de sobreseimientos; excusas sin motivos; extravío de piezas de convicción; emisión de citaciones falsas; falsificación de documentos; negativas a recibir declaraciones; recepción de falsos testimonios; incumplimiento de términos; extravío de escritos; pérdida de títulos valores; hurto; no excusarse del conocimiento de asuntos; desacato a sentencias de apelación; interferencia en juicios; generación de indefensiones; liberaciones irregulares de imputados; revocatoria arbitraria de órdenes de captura; otorgamiento irregular de medidas cautelares; negativas a ejecutar sentencias; cohechos; no informar de irregularidades en el expediente; nombramientos irregulares de jueces ejecutores; obstrucción a la justicia; parcialidad en casos; revocatoria de autos de prisión en casos que no procede; suspensión indebida de audiencias; sustracción de oficios; usurpación de funciones; pagos a receptores para la realización de diligencias; y prevaricatos.

De lo anterior se puede colegir lo variado de las modalidades de corrupción al interior del Poder Judicial, las que pueden ser calificadas de faltas o delitos. La lista sería mucho mayor si se caracterizara y calificara cada una de las conductas en que incurren los funcionarios judiciales, ya que la Inspectoría de Tribunales maneja una categoría referida a “irregularidades varias”, en la que entran un sin número de actos que se ejecutan y que son registrados pero no calificados.

b) Algunas situaciones que favorecen la corrupción judicial

En el transcurso de la investigación salieron a relucir varias situaciones vinculadas con la vulneración del principio de imparcialidad, por lo que podrían calificarse como corrupción judicial. Se mencionan las siguientes:

- **Distribución de casos.** La implementación de la tecnología informática ha supuesto un avance en la gestión de la judicatura. Sin embargo, en criterio de varios de los funcionarios judiciales entrevistados, el sistema aleatorio de ingreso de casos en los juzgados de letras no

está teniendo los resultados esperados en cuanto a la transparencia en la distribución de casos, ya que este puede ser manipulado de acuerdo con los intereses en juego, para que los casos sean asignados a jueces previamente determinados. Ello amerita revisar el sistema y hacer los correctivos necesarios a fin de minimizar las posibilidades de su manipulación.

Al respecto, los litigantes entrevistados señalaron que se asignaron casos importantes sobre corrupción como Ciudad Mateo, Bancorp, Banhcreser, Conatel, Brazos de Honduras, La Familia, Comunitas, y Petrolazo, a ciertos jueces de letras que resuelven sobreseimientos definitivos en la etapa sumarial o investigativa, de manera que este tipo de casos no llegan a juicio. Cabe recordar que existen mayores dificultades cuando se debate ante los tribunales de sentencia, ya que están conformados por tres jueces.

- **Recursos de impugnación.** De acuerdo con los litigantes entrevistados, entre los usuarios del sistema de justicia existe la percepción de que los recursos de apelación y de casación sufren de una prolongada dilación. No obstante, ciertos casos son fallados de manera pronta cuando responden a intereses políticos, económicos o de otra naturaleza. Asimismo, señalaron que el procedimiento ante las cortes de apelaciones sigue siendo, por costumbre, escrito. Se requiere, entonces, impulsar la oralidad en la expresión de agravios y la necesaria publicidad de sus actos, con el objeto de contar con una mayor celeridad y un control público adecuado para los fines de la transparencia, en los tribunales de alzada.

Estos litigantes consideran que las distintas salas de la Corte Suprema de Justicia deben adoptar en las casaciones el procedimiento oral y que sus audiencias deben ser públicas en materias de derecho público. Estos aspectos asegurarían los principios de celeridad y de inmediación, así como el desarrollo de la jurisprudencia en las diferentes materias y la consolidación –ultima ratio– de los valores que fundamentan una sociedad democrática.

- **Excusas y recusaciones.** De acuerdo con la información recogida, se evidencia que mediante las figuras jurídicas de la excusa y la recusación se ocultan actos de corrupción. Dos prácticas ejemplifican esta situación: a) un juez puede generar, a propósito, una excusa para no conocer de determinado caso, para que este a su vez sea asignado a determinado juez; b) abogados privados, al interponer una denuncia contra un juez o fiscal que realiza una investigación, crean motivos para la recusación de éstos, por lo que el caso se asigna a cierto juez o fiscal. Estas prácticas merecen ser observadas mediante el examen de los motivos de excusa y recusación que se dan en los juzgados, tribunales y cortes de la República.

- **Jurisdicciones más problemáticas.** Las jurisdicciones más problemáticas en la comisión de faltas y delitos vinculados con actos de corrupción en el Poder Judicial son el área civil y el área penal, dados los intereses diversos (económicos, políticos, financieros, comerciales, entre otros) que se ventilan en los juicios. No obstante, también se han detectado muchos problemas en el área de familia y, en menor medida, en el área laboral. Las ciudades en las cuales se presentan mayor número de denuncias contra los funcionarios judiciales, en su orden, son: Tegucigalpa, San Pedro Sula y La Ceiba.

c) **Algunos casos de corrupción judicial**

Del estudio de expedientes y del análisis de información en prensa escrita se presenta a continuación un resumen de algunos casos de corrupción en el Poder Judicial hondureño, que dan cuenta de cómo se realizan las violaciones del principio de imparcialidad en los juicios, por parte de los funcionarios judiciales.

1. Después de haberse declarado con lugar un antejuicio, la Fiscalía Especial contra la Corrupción presentó, en el año 2003, requerimiento fiscal contra un juez de letras de Tegucigalpa, por los delitos de estafa y abuso de autoridad, en perjuicio de dos particulares que habían solicitado servicios profesionales en la adopción de un niño. El juez había recibido, a través de un intermediario, un cheque por US\$ 1.500 dólares.

Luego de la formalización de la acusación fiscal, los perjudicados señalaron que el caso les había ocasionado muchos problemas, por lo que querían que les devolvieran el dinero y terminar con el asunto. Antes de la apertura del juicio se celebró audiencia de conciliación, dado que se trataba de un delito de acción pública dependiente de instancia particular. Las partes llegaron al acuerdo de devolver el dinero a los perjudicados⁵⁹.

2. En un caso de 2004, por tráfico de drogas en perjuicio de la salud de la población, en el que los imputados se encontraban en prisión preventiva, la defensa solicitó al juez que conocía de la causa penal la sustitución de la prisión en que se encontraba su representado por la medida de arresto domiciliario. Dicho juez resolvió con lugar la solicitud y decretó la medida sustitutiva a favor del imputado, y ordenó el lugar donde la persona tendría que guardar el arresto domiciliario. Posteriormente, el imputado se fugó del lugar donde cumplía la medida.

La Fiscalía Especial contra la Corrupción presentó requerimiento fiscal contra el juez, por los delitos de abuso de autoridad y cohecho, y señaló que después de la modificación de la medida y antes del día de la fuga se incorporó al expediente un acta de inspección del domicilio sugerido (para lo cual cambió maliciosamente los folios) en la que se señalaba que éste no cumplía con las condiciones adecuadas, por lo que se cambió de casa y se trasladó al imputado a otro lugar, el cual, evidentemente, presentaba facilidades para la fuga. Además, se solicitó la respectiva orden de captura contra el ex funcionario judicial, la que fue emitida por el juez que conoce de la causa.

3. En el año 2006, un juez de letras seccional fue denunciado por haber conocido, sin ser competente, de una demanda ordinaria para el aumento de capital social de una sociedad anónima de capital variable de otro domicilio, en la que la otra parte se allanó. El juez dictó sentencia y ordenó, sin estar facultado para ello, el aumento del capital referido y la emisión de los títulos accionarios, con lo cual se excedió en el ejercicio de las atribuciones a él conferidas por la ley.

59 Cfr., Tiempo del 10 de julio de 2003, p. 9.

El juez manifestó haber sido objeto de intimidación psicológica por las partes a través de sus escritos, por lo que resolvió dejar sin valor ni efecto una comunicación librada en debida forma al Registro Mercantil. El sometimiento de las partes a un juzgado de otra jurisdicción provocó una manipulación del accionar judicial y la parte favorecida trata de salvar la responsabilidad del juez mediante campos pagados difundidos por los medios de comunicación.

4. En el año 2006, un juez de letras de lo civil, en unas diligencias prejudiciales, se negó a cumplir una sentencia emitida por un tribunal de alzada de su jurisdicción, con lo cual pudo incurrir en los delitos de desobediencia, abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios. El juez, en lugar de acatar el fallo proferido por la Corte de Apelaciones, decretó de oficio la nulidad absoluta de actuaciones, incluida la sentencia dictada en apelación, dejando de esta manera sin ningún valor ni efecto la referida resolución.
5. En el año 2002, un juez de letras seccional fue denunciado por actuaciones irregulares al dictar sobreseimientos definitivos a favor de imputados extranjeros que habían introducido ilegalmente productos lácteos al país (una buena parte en descomposición) y que habían sido sindicados de contrabando. El referido juez se negó a tomar declaración a los testigos nominados por la Fiscalía; admitió y tuvo como buenas las pruebas aportadas por la defensa, sin dar lugar a contradictorio; ordenó la devolución y entrega de las piezas de convicción sin haberse acreditado la propiedad de las mismas. Todo esto sin considerar, además, la salud de la población y la soberanía nacional.
6. En el año 2002, el presidente de una corte de apelaciones denunció que la apoderada legal de ex miembros de la junta directiva del instituto de previsión militar, encausados por delitos de malversación de caudales públicos y abuso de autoridad, le había entregado documentación sobre pagos hasta por 90.000 lempiras que sus defendidos habían hecho a uno de los magistrados del tribunal de alzada que preside, a cambio de que confirmara el sobreseimiento definitivo dictado por el juzgado de letras de primera instancia; finalmente el magistrado falló en forma contraria, debido a que los otros dos magistrados propietarios -que se habían excusado de conocer el asunto- lo habían presionado para que fallara de esa forma pues tenían interés en el caso.

Estos magistrados manifestaron haber recibido amenazas y tener temor por sus vidas. A partir del pronunciamiento de este fallo se produjo retardo en la tramitación de los demás casos debido, principalmente, a problemas en la integración del pleno de la Corte. Los tres magistrados fueron suspendidos y luego despedidos sin responsabilidad institucional, por actos que atentan contra la dignidad y la eficacia de la impartición de justicia.

7. En el año 2006, un juez de paz, la receptora del despacho y un escribiente ad-honorem fueron denunciados por una persona demandada ante ese juzgado por haber realizado actos contrarios a la impartición de justicia (irregularidades), entre ellos: haber permitido que el escrito de una demanda civil fuera alterado por adición, después

de su presentación, lo que fue constatado mediante acta notarial; al momento de la notificación de la demanda, no instruir al demandado sobre su derecho de defensa, en particular, a asistirse de un abogado; el juez ejecutor (escribiente *ad honorem*) nombrado para practicar un embargo actuó fuera de su jurisdicción, y además ordenó a policías la detención del ejecutado sin estar facultado para ello.

8. En el 2005, mediante una inspección a un juzgado de letras al noreste del país, se constataron una serie de irregularidades en la gerencia del despacho judicial, que se refieren a la inexistencia de libros de control para las piezas de convicción y de registro de identificación de las evidencias; a la inexistencia de un libro de control para los certificados de depósito, que permita conocer cuantía, procedencia y destino de los mismos; a la inexistencia de un libro de actas que acredite la incineración y destrucción de toda la droga allegada al juzgado como evidencia inculpativa; a la inexistencia de una adecuada guarda y conservación de las evidencias, ya que se mantenían de manera desordenada, entre otras.

Asimismo, se determinó que el juez a cargo del despacho decretó medida sustitutiva de la prisión preventiva de un imputado por el delito de asesinato, a sabiendas que el tribunal de alzada que había conocido de la solicitud en apelación había denegado tanto la fianza depositada como la medida cautelar en cuestión.

9. En el año 2003, un juez de letras de lo civil denunció que en el juzgado a su cargo se sustanciaba una demanda ejecutiva de pago promovida por una asociación de ahorro y préstamo contra una compañía de seguros. El apoderado legal de la parte demandada solicitó la nulidad de actuaciones y el desembargo de una cuenta bancaria; el juez declaró sin lugar la nulidad y decretó el desembargo; este auto fue apelado por la parte demandante ante el tribunal de alzada, que dictó sentencia mediante la cual anuló la providencia que ordenaba el mencionado desembargo.

Durante ese lapso, un escribiente del juzgado hizo incurrir en responsabilidad al receptor del despacho, al ponerlo a firmar una nota sin leer su contenido, y sin percatarse que se trataba del desembargo de la cuenta, no revisó si estaba ordenado en autos y si se encontraba firme. En el expediente no existe copia de la mencionada nota dirigida al depositario del banco, ya que no fue librada legalmente y el auto que ordenaba el desembargo nunca quedó firme. Posteriormente, y con el oficio de desembargo en cuestión, el dinero fue retirado de la cuenta antes de que la demandante ejecutara la sentencia de pago a su favor.

10. En el 2005, la licenciada Norma Romero Banegas denunció ante los medios de comunicación el extravío malicioso de expedientes de demandas millonarias, que está a la orden del día en los tribunales y en la Corte Suprema de Justicia, al extremo que los documentos de un sólo juicio han sido desaparecidos tres veces. Denunció el caos de los tribunales de justicia que niegan deliberadamente los expedientes o los desaparecen para dar ventajas a la parte contraria.

Recordó que en el caso del remate de los bienes de VINASA, el Juzgado de Letras Primero del Trabajo envió una comunicación ordenando que se hiciera la reserva del crédito para que se garantizara el pago de las prestaciones, pero el documento desapareció de manera misteriosa. “Lo inaudito de ahorita es que la Corte Suprema de Justicia, mediante un recurso de amparo, falló otorgando el amparo a los trabajadores para que sean pagados con esa garantía y se ha perdido el expediente en la secretaría del tribunal superior”⁶⁰ aseguró. Dijo que no hay duda que en los tribunales operan mafias y personas interesadas en que no se ejecuten los fallos⁶¹.

11. El ex presidente de la República, Rafael Leonardo Callejas, fue librado de culpas por la Corte Suprema de Justicia, luego que se confirmó el sobreseimiento definitivo (cierre del juicio) en cuatro casos que le había incoado el Ministerio Público desde 1995. Callejas fue encausado por la Fiscalía Especial Contra la Corrupción en casos como Brazos de Honduras, Comunitas, La Familia, y Petrolazo, pero la juez Mildra Castillo lo exoneró de culpa en el 2002, luego de aprobarse el Código Procesal Penal, ya que se acogió a las bondades que daba una ley de transición al nuevo sistema procesal⁶².

Mediante comunicado del 25 de septiembre de 2006⁶³, siete magistrados y magistradas de la Corte Suprema de Justicia, con relación a los casos ventilados en contra del ex presidente Rafael Callejas, en los que el Poder Judicial y, en especial, la Corte han sido cuestionados por su falta de imparcialidad en la impartición de justicia, señalaron que se vieron obligados a emitir un voto particular al estar en desacuerdo con que una jueza incompetente conociera de estos casos, ya que ello violaba el artículo 90 de la Constitución Política de la República.

12. El 18 de junio de 2002 una jueza sobreseyó definitivamente, por prescripción, la causa incoada por el Ministerio Público contra un alto funcionario del Estado que tenía una orden de captura, y se suponía responsable de los delitos de falsificación de documentos públicos, hurto y estafa. Con base en la Ley de Transición y Seguimiento Interinstitucional de Justicia Penal, concluyó que había inactividad en el proceso por más de dos años, y, en consecuencia, procedió a decretar el sobreseimiento definitivo.

Por su parte, el fiscal a cargo del caso señaló que esta resolución es contraria a la Constitución Política y a la ley, ya que la Ley Fundamental establece las reglas de la prescripción y el artículo 6 de la mencionada Ley de Transición señala la excepción en el sentido que: “en los casos de imputados no habidos o prófugos y en los que la instrucción haya establecido plena prueba de haberse cometido el delito

60 *Se roban expedientes para obstruir juicios en juzgados*, Tiempo, 14 de febrero de 2005.

61 Ídem.

62 Cfr., *Confirman sobreseimiento a ex presidente Callejas*, La Tribuna, 17 de febrero de 2005.

63 Cfr., Tiempo del 25 de septiembre de 2006, p. 14.

e indicios racionales de quien sea su autor, se aplicarán las reglas de la prescripción establecidas en el Código Penal”. Precisamente, señala el fiscal que dentro de esta excepción se encuentra el caso de mérito, ya que está comprobada plenamente la existencia del delito y el indicio de participación del alto funcionario, por cuanto es una cuestión de legalidad objetiva y no de contradicción valorativa.

13. Según información periodística, Mario Roberto Herrera Ruiz, ex secretario de la Sala C del Tribunal de Sentencia de San Pedro Sula, fue acusado ante el juzgado de letras de lo penal por haberle pedido más de 100.000 lempiras a la esposa de un supuesto “roba carros” a fin de influir para que lo dejaran libre⁶⁴. La Fiscalía procesó a Herrera tras haber recibido la denuncia interpuesta por la esposa del imputado, quien lo denunció por pedirle 115.000 lempiras para influir y cambiar la prisión preventiva por otra medida que le permitiera defenderse en libertad.

Evaluación sobre la percepción y la realidad de la corrupción judicial

Como se aprecia, existen casos de corrupción originados en la administración pública que no son suficientemente investigados por las fiscalías o no son sancionados por los juzgados y tribunales de la República. Entre estos destacan, por su relevancia e impacto social: Ciudad Mateo, Inpreunah, Bancorp, Banhcreser, Conatel, Brazos de Honduras, La Familia, Comunitas, Petrolazo, Chinazo, Pasaportazo, Sextos Juegos, Instituto de Previsión Militar, Plan Vital, Banco Capital, Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, Gasolinazo, entre otros. Los casos de corrupción relacionados tienen una característica en común: la impunidad.

A su vez, se dan casos de corrupción en que se ven involucrados funcionarios judiciales, que pueden ser constitutivos de falta o de delito. En ciertos casos de connotación pública - y constitutivos de delito- generalmente se aplica el régimen disciplinario a los funcionarios judiciales, aunque no siempre se traduce en acción penal, tal y como se aprecia en varios de los casos descritos con anterioridad.

En síntesis, podemos decir que las reformas del Poder Judicial, desde la percepción de los ciudadanos, no han tenido significado alguno en sus vidas, ya que no ven un impacto directo o individual y tampoco tienen conocimiento de ellas⁶⁵; aún la ciudadanía no percibe un cambio significativo en la justicia hondureña. No obstante, los datos señalan una mejoría en términos de eficiencia en ciertos aspectos y cobertura de servicios.

Las reformas al Poder Judicial han sido importantes para el proceso de institucionalización de la justicia en el país. Sin embargo, se trata de reformas insuficientes e incompletas de cara a los desafíos de independencia respecto de los poderes públicos y fácticos, de acceso por parte de la población a una justicia pronta y cumplida, de la seguridad jurídica, y de su contribución a la consolidación del Estado Democrático de Derecho. Como hemos visto, la percepción que sobre

64 Cfr., Juicio contra ex secretario judicial, La Prensa, 27 de septiembre de 2006, p. 49.

65 Cfr., Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 2006, Cit., p. 92.

la justicia hondureña se tiene se confirma en la realidad del país; interesa, entonces, examinar la respuesta institucional ante la problemática de la corrupción en el sistema de justicia.

MECANISMOS DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN EN LA JUSTICIA

Los mecanismos de control los podemos dividir en dos: controles internos y controles externos. Los controles internos son los que operan al interior de la institución de que se trate. El control interno del Poder Judicial es la Inspectoría General de Tribunales. Por su parte, los controles externos son los que operan desde afuera de las instituciones, como lo son el Ministerio Público y el Tribunal Superior de Cuentas, respecto del Poder Judicial.

Controles internos del Poder Judicial

El marco general de la regulación jurídica del Poder Judicial se encuentra en la Constitución Política de la República, en la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, y en la Ley de la Carrera Judicial y su reglamento.

Conforme a lo establecido en el artículo 303 de la Constitución Política de la República de Honduras, la potestad de impartir justicia emana del pueblo y se imparte gratuitamente en nombre del Estado, por magistrados y jueces independientes, únicamente sometidos a la Constitución y a las leyes. El Poder Judicial se integra por una Corte Suprema de Justicia, por las cortes de apelaciones, los juzgados y demás dependencias que señale la ley.

La Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano jurisdiccional; su jurisdicción comprende todo el territorio del Estado, tiene su asiento en la capital, está integrada por quince magistrados y toma sus decisiones por la mayoría de la totalidad de sus miembros⁶⁶. Según el artículo 313 numeral 8 de la Constitución Política de la República, la Corte Suprema de Justicia tiene la atribución de nombrar y remover los magistrados y jueces previa propuesta del Consejo de la Carrera Judicial. De acuerdo con el artículo 317 constitucional, los jueces y magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados, descendidos, ni jubilados, sino por las causas y con las garantías previstas en la ley.

Como se aprecia, las últimas dos disposiciones constitucionales citadas disponen lo atinente al Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial, como ente superior administrativo dentro del Poder Judicial, que ha de encargarse del nombramiento y remoción de jueces y magistrados, conforme a los lineamientos que se dispongan en la nueva Ley de la Carrera Judicial, por aprobarse en el Congreso Nacional, y cuyos miembros serían nombrados por la Corte Suprema de Justicia conforme lo señala el proyecto.

66 Cfr., Constitución Política de la República de Honduras, artículo 308.

En cuanto al marco legal, en Honduras, la Ley de la Carrera Judicial vigente fue aprobada mediante Decreto número 953 de la Junta Militar de Gobierno, en el año 1980, con el propósito que la justicia pudiera ser impartida en forma pronta y cumplida, por magistrados y jueces probos, dignos y respetables, con la colaboración diligente del Ministerio Público y el concurso de empleados y funcionarios capaces y moralmente idóneos⁶⁷.

El régimen de administración de personal judicial comprenderá a los funcionarios del Poder Judicial cuyo nombramiento se haya efectuado por la Corte Suprema de Justicia o por el Tribunal respectivo⁶⁸. Por funcionarios judiciales se entiende los magistrados de cortes de apelaciones, jueces, secretarios, receptores, escribientes, archiveros y demás personal auxiliar y de oficinas administrativas; se exceptúan los magistrados del tribunal supremo⁶⁹.

Ahora bien, el Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial fue aprobado por la Corte Suprema de Justicia en el año 1987, y entró en vigencia a partir de 1988. El reglamento contiene las normas específicas que regulan las relaciones laborales entre el Poder Judicial y los funcionarios que allí laboran, y que mediante la organización de la función de administración de personal y de la delimitación de derechos y deberes, permitiría la institucionalización de la carrera judicial.

Según el artículo 4 del precitado reglamento, se entiende por carrera judicial el conjunto de órganos, normas, procesos y recursos orientados por el principio del mérito, mediante los cuales los funcionarios del Poder Judicial con dedicación exclusiva prestan un servicio y desarrollan un esfuerzo productivo en los cargos o puestos asignados.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 6 de la mencionada ley, la carrera judicial será administrada por el Consejo de la Carrera Judicial, la Dirección de Administración de Personal y la Comisión de Selección de Personal.

El Consejo de la Carrera Judicial depende de la Corte Suprema de Justicia y la auxilia en lo referente a la política de administración de personal; resuelve en su respectiva instancia los conflictos que se presenten como resultado de la aplicación de la ley y el reglamento⁷⁰. El Consejo de la Carrera Judicial, en la práctica, conoce de las impugnaciones en contra de las resoluciones de sanción emitidas por la Corte Suprema de Justicia y demás acciones de personal que son recurridas, por ejemplo, los traslados.

La Dirección de Administración de Personal es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la Ley de la Carrera Judicial⁷¹ y tiene a su cargo el régimen disciplinario de todo el personal judicial (con excepción de los magistrados de la Corte Suprema). Está organizada de la manera siguiente: Dirección, Sub Dirección, Departamento de Personal, Departamento de Clasificación y Remuneraciones, Departamento de Selección de Personal, Departamento de Previsión

67 Cfr., Ley de la Carrera Judicial, artículo 1.

68 Cfr., Ibídem, artículo 3.

69 Cfr., Ibídem, capítulo II.

70 Cfr., Ley de la Carrera Judicial, artículos 7 y 8.

71 Cfr., Ibídem, artículo 10.

y Archivo. La Dirección de Administración de Personal, en la práctica, no posee facultades sancionatorias (aunque según la ley, en sanciones de despido sí, tal y como lo veremos más adelante), ya que únicamente realiza las audiencias de descargo de los funcionarios judiciales y formula las recomendaciones a la Corte Suprema de Justicia sobre el tipo de sanción a imponer. La toma de decisión por delegación del pleno, le corresponde a la Magistrada Presidenta.

La Comisión de Selección de Personal, en la práctica, no ha funcionado, aunque existe una unidad sobre la materia en la Dirección de Administración de Personal. Su actuación se circunscribe a éste órgano del Poder Judicial. Recientemente se ha integrado esta Comisión, la cual es coordinada por un magistrado. Según el Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial, a esta Comisión le corresponde elaborar el reglamento para la selección de personal, preparar el manual de instrucciones de cada cargo, elaborar las pruebas de validación para los concursos de oposición, verificar los concursos y exámenes para la selección de candidatos a funcionario judicial, preparar los sistemas de calificación con las respectivas ponderaciones, elaborar las listas de calificaciones y de elegibles para nombramiento, y la evaluación del personal del sistema de justicia⁷².

1. Régimen disciplinario

En cuanto al régimen disciplinario⁷³, la Ley de la Carrera Judicial establece que las faltas contenidas en dicho régimen se agrupan en dos apartados, a saber: a) actos que atentan contra la dignidad de la administración de justicia y b) actos contrarios a la eficacia de la administración de justicia⁷⁴.

Independientemente de las sanciones penales a que hubiere lugar, a los funcionarios judiciales que incurran en las faltas señaladas se les aplica, según la gravedad de la infracción y los antecedentes, las sanciones siguientes: 1) amonestación escrita; 2) multa; 3) suspensión del cargo; y 4) destitución⁷⁵. La sanción de despido se aplica mediando información sumaria y audiencia del interesado, mediante las investigaciones pertinentes y evacuando las pruebas que correspondan. El despido queda firme una vez agotado y fallado el recurso interpuesto ante el Consejo de la Carrera Judicial⁷⁶.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial señala que por régimen disciplinario se entiende el conjunto de normas orientadas a producir un efecto correctivo en la conducta del empleado⁷⁷. En general, se considera mala conducta de los funcionarios y empleados judiciales el incumplimiento de los deberes de sus cargos, la infracción de las normas sobre incompatibilidades para ejercerlo, o ejercer el cargo no obstante conocer los impedimentos legales para ello⁷⁸.

72 Cfr., Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial, artículo 41.

73 El proyecto de ley del Consejo de la Carrera Judicial y de la Judicatura contempla cambios en el régimen disciplinario.

74 Cfr., Ley de la Carrera Judicial, artículos 53 a 55.

75 Cfr., Ibídem, artículos 56 y 57.

76 Cfr., Ibídem, artículo 65.

77 Cfr., Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial, artículo 171.

78 Cfr., Ibídem, artículo 174.

El régimen disciplinario establece tres tipos de faltas y sanciones varias⁷⁹ a saber: las leves, las menos graves y las graves: a) Las *faltas leves* dan lugar a una amonestación verbal. Al incurrir en una segunda falta leve, al funcionario se le aplica una amonestación escrita; b) Se consideran *faltas menos graves* aquellas que atentan contra la dignidad del sistema de justicia, y se sancionan con una multa no inferior a cinco días de sueldo ni superior a 30 días. La reincidencia en una falta menos grave da lugar a una grave, y se sanciona con la suspensión del cargo; igual sanción se aplica a las faltas graves, sin que la sanción exceda de tres meses; c) Son *faltas graves* las referidas a la eficacia del sistema de justicia, sin perjuicio de las disposiciones sobre el régimen de despido.

2. La vigilancia judicial

De conformidad con el artículo 73 de la Ley de la Carrera Judicial, la vigilancia judicial tiene por objeto velar porque la justicia se imparta oportuna y eficazmente; implica el examen de la conducta de los funcionarios y empleados y el cuidado del cabal desempeño de sus deberes. La vigilancia judicial corresponde a la Corte Suprema de Justicia y al Ministerio Público⁸⁰. Los procedimientos se describen más abajo.

La vigilancia judicial se ejerce principalmente por medio de visitas generales y especiales. Las visitas generales, que se pueden considerar preventivas, tienen por finalidad establecer la asistencia de los funcionarios y empleados al respectivo despacho; su presentación personal, comportamiento y rendimiento; comprobar el orden, actualidad, exactitud y presentación de los libros y expedientes; verificar el cumplimiento de los términos; el manejo de los títulos de depósitos judiciales y la existencia de los efectos que pertenecen a cada asunto; observar las instalaciones del despacho y sus condiciones de trabajo. En tanto, las visitas especiales se practican cuando así lo dispone la Corte Suprema de Justicia⁸¹.

3. Inspectoría General de Tribunales

La Inspectoría General de Tribunales es el órgano de control interno del Poder Judicial. Fue creada en el año 1986, en el contexto de un proceso de modernización judicial. Una comisión de reforma buscó implementar la Ley de la Carrera Judicial de 1980, que para ese entonces no se aplicaba. La vigilancia judicial -que de acuerdo con la Ley de la Carrera Judicial corresponde a la Corte Suprema de Justicia- se realiza por medio de la Inspectoría General de Tribunales. Su mandato se encuentra en el Reglamento de la Inspectoría General de Tribunales, aprobado por la Corte Suprema de Justicia, en junio de 1995 y publicado en el Diario Oficial “La Gaceta” en agosto del mismo año. La Inspectoría General de Tribunales, como órgano administrativo, recibe denuncias e investiga las quejas contra los funcionarios y empleados del Poder Judicial; no posee atribuciones sancionatorias, pero tiene la obligación de dar seguimiento a la acción disciplinaria o penal que resultare en contra del personal investigado.

79 Cfr., *Ibidem*, artículos 175 a 179.

80 Cfr., Ley de la Carrera Judicial, artículo 74.

81 Cfr., *Ibidem*, artículo 75.

a) Objeto de la vigilancia judicial

La vigilancia judicial que ejerce la Inspectoría General de Tribunales tiene por objeto:

1. Velar porque la justicia se imparta oportuna, eficaz e imparcialmente;
2. Examinar la conducta oficial y pública de los funcionarios y empleados; y,
3. Asegurar el cabal desempeño profesional en el ejercicio de sus deberes.

Esto tiene que ver con la gerencia del despacho, la disciplina interna, la conducta del personal judicial y su desempeño profesional.

b) Organización

La Inspectoría General de Tribunales está organizada de la manera siguiente:

1. La Inspectoría General (cuenta con un sub inspector)
2. Las inspectorías regionales
3. Las inspectorías de juzgados y tribunales

Los inspectores son nombrados por la Corte Suprema de Justicia por tiempo indefinido, previa aprobación de un concurso público. Únicamente podrán ser separados de sus cargos, suspendidos, trasladados o jubilados por las causas previstas en la ley, o sea, les cubre el régimen de la carrera judicial.

Varios entrevistados señalaron que la estructura de la Inspectoría es obsoleta, vertical y carece de unidades especializadas para un mejor funcionamiento. Actualmente, la Inspectoría requiere una reingeniería y adaptarla a los nuevos desafíos que enfrenta el Poder Judicial en el siglo XXI.

c) Procedimiento

La vigilancia judicial se ejerce principalmente por medio de visitas, tanto generales como especiales. Las generales se consideran preventivas y se practican periódicamente, al menos semestralmente, a los juzgados y cortes de apelaciones, y anualmente a los juzgados de paz. Las especiales se practican por disposición expresa de la Corte Suprema de Justicia, por solicitud del Ministerio Público, por decisión del Inspector General, o por denuncia de cualquier persona natural o jurídica⁸². Cabe señalar que la Inspectoría no cuenta con un código de conducta o de ética específico para el desempeño de sus funciones, aunque debe observar los principios establecidos en el Código de Ética para funcionarios y empleados judiciales.

Las denuncias se interponen sin formalidad alguna y por cualquier medio, ya sea escrito o verbal, y su interposición está libre de costos. La Inspectoría, al tener conocimiento de un hecho que amerite su averiguación, puede realizar investigaciones de oficio: ejemplo de esto lo constituyen los casos relacionados con tribunales que aparecen en los distintos medios de comunicación.

⁸² Cfr., Reglamento de la Inspectoría General de Tribunales, artículo 10.

Las denuncias se investigan por los inspectores dentro del plazo de treinta días, a partir de su conocimiento oficial, aunque en muchos casos se realizan en menos tiempo. Para el cumplimiento de su labor, los inspectores tienen acceso a toda la información que requieran de los órganos judiciales (incluyendo expedientes). En el cumplimiento de sus funciones, los inspectores están obligados a observar los principios básicos de objetividad, independencia, imparcialidad y transparencia, por lo que no pueden aprobar, censurar o corregir la interpretación y aplicación de la ley que los jueces y magistrados realicen en el ejercicio de su función jurisdiccional⁸³. No obstante, existen algunas excepciones cuando se trata de asuntos manifiestamente contrarios a la ley; por ejemplo, casos que conozca un juez de paz y que exceden la cuantía establecida.

Una vez concluidas las investigaciones (que se refieren generalmente al estudio de expedientes, documentos de cargo y descargo; declaraciones del denunciado y de testigos; inspecciones oculares; otros), los inspectores envían el informe respectivo, con sus resultados, a la Inspectoría General. A este documento no accede el funcionario investigado, a quien su superior únicamente le comunica el resultado de la investigación⁸⁴; algunos entrevistados señalaron que no siempre es así.

Posteriormente, si de la investigación resultare improcedente la denuncia, esta se archiva mediante un auto que ordena la medida. Ahora bien, si en el informe se concluye la procedencia de la denuncia, la Inspectoría General remite las diligencias levantadas a la Corte Suprema de Justicia y a la Dirección de Administración de la Carrera Judicial; es esta dirección la que lleva a cabo las audiencias de descargo del funcionario.

Evacuadas las audiencias de descargo, la Dirección de Administración puede inclusive desestimar la denuncia; si por el contrario, considera que el funcionario no desvaneció los cargos en su contra, emite un dictamen recomendando a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia la sanción a imponer, de acuerdo con la gravedad de la falta en que haya incurrido el funcionario o empleado judicial. Seguidamente, la Magistrada Presidenta estudia el dictamen de la Dirección de Administración de la Carrera Judicial y demás antecedentes, y si determina que la sanción recomendada es apropiada, la aprueba; y si la imprueba, puede modificar la sanción, o bien, puede señalar que no amerita sanción.

De conformidad con el artículo 188 del Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial, esta potestad sancionadora le corresponde a la Dirección de Administración de Personal, al establecer, en cuanto al régimen de despido, que tal Dirección “tomará la decisión final sobre si se ratifica o no la sanción disciplinaria anunciada al empleado, notificando por escrito al interesado sobre su decisión”⁸⁵.

Según criterio de algunos entrevistados, al producirse las reformas constitucionales atinentes al Poder Judicial, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia delegó la función administrativa en la Magistrada Presidenta, y señaló que cada corte, al tomar posesión de sus cargos, elabora un reglamento de funcionamiento que rige durante el período para el que fueron elegidos,

83 Cfr., *Ibidem*, artículo 24.

84 Cfr., *Ibidem*, artículo 19.

85 Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial, artículo 188.

mediante votación de segundo grado. En razón de ello, el Pleno le delegó las facultades para nominar, trasladar y sancionar al personal del Poder Judicial.

En todo caso, de aparecer indicios que van más allá de faltas administrativas o cargos que puedan configurar la comisión de supuestos delitos (v.g. abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios, cohecho, prevaricato, u otros), la Inspectoría General tiene la obligación de trasladar copia del informe respectivo al Ministerio Público, a efecto del ejercicio de la acción penal pública a que hubiere lugar⁸⁶. En el período 2003-2006 la Inspectoría ha remitido al Ministerio Público 172 casos contra funcionarios judiciales. También tiene la obligación de dar seguimiento a la acción disciplinaria o penal que resultare en contra del personal investigado, con el objeto de que la misma se implemente y aplique⁸⁷.

d) Debido proceso

Según lo manifestado por varios de los funcionarios judiciales entrevistados, el régimen disciplinario de la carrera judicial, tal y como se aplica actualmente, reproduce el esquema inquisitivo y desconoce las garantías del debido proceso, tales como: el conocimiento y notificación oportuna de la denuncia y de la realización de una investigación, la defensa en todos los momentos del procedimiento, la notificación previa a la imposición de la sanción, la impugnación por medio de un recurso rápido y efectivo, entre otras.

e) Protección de testigos

En la actualidad no existen medidas para la protección de testigos. Los funcionarios entrevistados consideran que por ser investigaciones administrativas exclusivamente para funcionarios judiciales (personal jurisdiccional o administrativo) -con excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia- no se dan situaciones extremas que requieran una protección especial. Aunque las averiguaciones pueden generar cierto malestar, no se han dado casos que atenten contra la integridad de las personas intervinientes⁸⁸.

f) Transparencia

Los ciudadanos u organizaciones únicamente pueden interponer denuncias, pero no participan en el procedimiento administrativo. Las resoluciones de la Inspectoría General no son accesibles, por lo que ni el denunciado (para efectos del derecho de defensa), terceros o el público en general, tienen acceso a los expedientes investigativos o disciplinarios.

No obstante y de manera justificada, los denunciantes pueden solicitar certificaciones o copias de su denuncia y/o de la resolución de la Inspectoría General de Tribunales, aunque estas se extienden a efecto de la recusación del funcionario denunciado y que está conociendo de un asunto en que el denunciante es parte. Siempre que el funcionario judicial denunciado solicita copia o certificación de la resolución, la Inspectoría no ve inconveniente alguno en extenderla.

86 Cfr., Reglamento de la Inspectoría General de Tribunales, artículo 15.

87 Cfr., *Ibidem*, artículo 19.

88 En esta materia, la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal ha elaborado una estrategia a efecto de coordinar entre las instituciones del sector justicia la protección de testigos, peritos y demás intervinientes en el proceso penal.

Se estima que el público en general desconoce su derecho de interponer denuncias ante la Inspectoría de Tribunales. Sin embargo, los litigantes entrevistados dijeron que pese a la existencia de este mecanismo, son pocos los abogados usuarios del sistema que lo utilizan. El abogado Mauricio Velasco Laínez, Presidente del Comité Pro Justicia, ha sido quizás el usuario que más denuncias ha interpuesto ante la Inspectoría de Tribunales: alrededor de 50 casos.

g) Presupuesto

La definición del presupuesto para su funcionamiento surge de la Inspectoría misma, que en su plan anual programa las visitas generales, en tanto las visitas especiales quedan sujetas a las situaciones que se presenten en los juzgados y tribunales del país. Seguidamente, se somete el plan anual a la Unidad de Planificación y Presupuesto, que es la encargada de asignar los recursos a las respectivas partidas dentro del presupuesto general del Poder Judicial; luego es sometido a conocimiento y aprobación por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Posteriormente, el presupuesto es enviado al Poder Legislativo y se incorpora al Presupuesto General de la República, el cual es aprobado por el Congreso Nacional mediante decreto legislativo.

Según la memoria de labores del Poder Judicial de 2005, para el año 2006, a la Inspectoría General de Tribunales se le asignó un presupuesto de más de 14'000.000 de lempiras. Se nos manifestó que, en términos generales, la Inspectoría General funciona con un presupuesto limitado, dado que los costos de la vigilancia judicial son altos, e implican el costo de los recursos humanos necesarios para la realización de las actividades de inspección, la movilización de personal a diferentes departamentos del país, el transporte, el combustible, los viáticos para alojamiento y alimentación, y fotocopias de expedientes, entre otros.

Para el cumplimiento de tales cometidos, se le asigna a la Inspectoría General de Tribunales un presupuesto de 300.000 lempiras anuales. Para un uso eficiente de tales recursos se programan giras, de tal manera que se puedan atender las denuncias de determinados departamentos que se han identificado a lo largo de la ruta a cubrir. La Inspectoría General cuenta con una administración interna que maneja los recursos financieros bajo la supervisión del Sub Inspector. La ejecución del presupuesto es autorizada por la Administración General de la Corte Suprema y controlada por la auditoría interna del Poder Judicial.

h) Cobertura territorial, recursos humanos y vehículos

La Inspectoría General de Tribunales cuenta con once oficinas regionales⁸⁹ y con una plantilla de personal de 40 inspectores y 21 auxiliares en todo el país, así como con seis vehículos para cubrir el territorio nacional⁹⁰.

i) Salarios

El Poder Judicial es el poder del Estado que mejor paga a su personal. El salario del Inspector General está equiparado al de los magistrados de las cortes de apelaciones. Los salarios de los inspectores se equiparan a los salarios de los jueces de letras. Sin embargo, estos no son uniformes

89 Las oficinas están ubicadas en las ciudades de Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba, Santa Rosa de Copán, Tocoa, Gracias, Comayagua, La Paz, Danlí, Choluteca y Juticalpa.

90 Según información proporcionada por la Inspectoría General de Tribunales.

con respecto al de los demás funcionarios judiciales, ya que los sueldos son determinados sobre la base de la antigüedad del funcionario judicial. Por ejemplo, los inspectores de primer ingreso tienen un salario mínimo de 16.500 lempiras; en cambio, otros han alcanzado más de 20.000 lempiras a partir de los aumentos progresivos que se hacen y por su antigüedad.

Con relación a los salarios de jueces no existe mucha diferencia, ya que uno de los requisitos para ser inspector es haber ejercido la profesión del derecho o haber sido juez de letras; por lo tanto, el tema de la antigüedad hace la diferencia en los sueldos y no hay uniformidad en ellos.

j) Administración de la información

Es importante la implementación de un programa informático en la Inspectoría General que responda de manera eficaz y eficiente a las necesidades de administración de la información, el cual permitiría agrupar las distintas conductas en categorías (tipos), saber el funcionario u órgano denunciado, manejar el sistema de ingreso y asignación de casos, conocer el estado en que se encuentra el caso, el inspector a cargo, las diligencias realizadas, los resultados, entre otros campos; y generar así estadísticas para determinar tendencias y fijar políticas respecto de la problemática identificada. Sin embargo, todavía no se genera información tendente a la toma de medidas de prevención y detección de la corrupción judicial.

Veamos a continuación el flujo de la actividad de inspectoría realizada durante los años 2002 a 2006, el cual nos permite apreciar la tendencia en esta materia, en términos del volumen de denuncias recibidas, la capacidad de respuesta a éstas, y el tratamiento que se les da una vez verificadas.

**Cuadro 1. Inspectoría General de Tribunales
Cuadro General de la Actividad de Inspección
2002-2006**

Año	Denuncias	Investigadas	Ha lugar	Archivadas	Pendientes
2002	1917	1792	704	1088	125
2003	1183	1008	313	695	175
2004	989	760	264	496	229
2005	725	517	153	364	208
2006	801	563	167	396	238
Total	5615	4640	1601	3039	975

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la IGT.

En términos generales, se aprecia una tendencia hacia la disminución de las denuncias, excepto en 2006, que hubo un incremento. En tanto la tendencia de las denuncias pendientes de investigar ha ido en incremento, excepto en 2005, que hubo una disminución.

El análisis de los datos de la actividad de inspección muestra que del total de denuncias recibidas el 83% fueron investigadas y quedó un 17% pendiente de investigación. Así también, del total de casos investigados, solo el 35% fueron declarados con lugar y el 65% de estos fueron archivados (desestimados).

Por ser alto el porcentaje de denuncias archivadas (65%), convendría, a efecto de la formulación de políticas anticorrupción en el Poder Judicial, realizar estudios a profundidad de los expedientes en los que se ordenó el archivo, para detectar las dificultades en el órgano de control interno. Asimismo, es importante eliminar el rezago anual de la Inspectoría en la evacuación de las denuncias pendientes de investigar, para lo que habrá que destinar los recursos humanos y financieros necesarios para este fin.

4. Dirección de Administración de Personal

La Dirección de Administración de Personal es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la Ley de la Carrera Judicial⁹¹ y tiene a su cargo el régimen disciplinario del personal judicial. Está organizada de la manera siguiente: Dirección, Sub Dirección, Departamento de Personal, Departamento de Clasificación y Remuneraciones, Departamento de Selección de Personal, Departamento de Previsión y Archivo.

La Dirección de Administración de Personal, en la práctica, no posee facultades sancionatorias, ya que únicamente realiza las audiencias de descargo de los funcionarios judiciales y formula las recomendaciones a la Corte Suprema de Justicia sobre el tipo de sanción a imponer. La toma de decisión por delegación del Pleno le corresponde a la Magistrada Presidenta.

Una vez que en el Informe de la Inspectoría General se concluye la procedencia de la denuncia, ésta remite las diligencias levantadas a la Corte Suprema de Justicia y a la Dirección de Administración de la Carrera Judicial, y es esta dirección la que lleva a cabo las audiencias de descargo del funcionario.

Luego de evacuadas las audiencias de descargo, la Dirección de Administración puede inclusive desestimar la denuncia; si considera que el funcionario no desvaneció los cargos en su contra, emite un dictamen recomendando a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia la sanción a imponer, de acuerdo con la gravedad de la falta en que haya incurrido el funcionario o empleado judicial.

Posteriormente, la magistrada presidenta estudia el dictamen de la Dirección de Administración de la Carrera Judicial y demás antecedentes y si determina que la sanción recomendada es pertinente, la aprueba; y si la imprueba, puede modificar la sanción, o bien, puede señalar que no amerita sanción. Como se dijo antes, según el artículo 188 del Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial, esta potestad sancionadora le corresponde a la Dirección de Administración de Personal, al establecer, en cuanto al régimen de despido, que la Dirección “tomará la decisión final sobre si se ratifica o no la sanción disciplinaria anunciada al empleado, notificando por escrito al interesado sobre su decisión”; en la práctica ésta norma no se aplica.

91 Cfr., Ley de la Carrera Judicial, artículo 10.

Veamos el flujo de actividades 2002-2006 de la Dirección de Administración de Personal, así:

Cuadro 2. Dirección de Administración de Personal
Cuadro General de la Actividad de la DAP en Régimen Disciplinario
2002-2006

Año	Casos recibidos	Audiencias celebradas	Resoluciones Emitidas	Casos archivados	Resoluciones pendientes
2002	546	509	537	0	09
2003	549	386	386	163	0
2004	343	253	253	42	90
2005	204	228	183	88	21
2006	177	175	216	33	04
Total	1819	1551	1575	326	124

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DAP

Este cuadro se organizó sobre la base de información proporcionada por la Dirección de Administración de Personal (DAP). Las deficiencias de la información hacen que no cuadren las cifras. Sin embargo, permite tener una idea aproximada respecto del flujo de casos y el tratamiento que se les da una vez ingresados para su evacuación; también nos permite hacer algunas comparaciones con la Inspectoría y el Consejo de la Carrera Judicial.

En general, la tendencia ha sido la disminución en la recepción de casos, al igual que de audiencias celebradas. Del total de resoluciones emitidas se desprende que el 21% fueron archivadas. De manera simple se podría decir que se declararon procedentes el 79% de los casos remitidos por la Inspectoría de Tribunales.

Ahora bien, al intentar relacionar el número de denuncias declaradas con lugar por la Inspectoría (1.601) con el número de casos recibidos por la Dirección (1.819), las cifras no cuadran, y como no están desagregadas para determinar su procedencia, se imposibilita establecer la efectividad en la investigación de los casos remitidos por la Inspectoría a la DAP. También se informó que la DAP no remite las resoluciones a la Inspectoría, por lo que ésta no puede darle seguimiento a las denuncias que le ha enviado, a efecto de conocer sus resultados de conformidad con su reglamento.

Sin embargo, según nos señalaron en la Dirección, hay casos pendientes debido a tres razones: una, porque las personas denunciadas ya no laboran para el Poder Judicial; dos, porque son de reciente ingreso y esperan turno; y tres, porque las personas están de licencia o incapacidad. De cualquier manera, no hay cifras desagregadas sobre estas situaciones, por lo que se recomienda revisar estos casos, proceder a su evacuación y al cierre de las que procedan.

A su vez, el régimen disciplinario se ha aplicado en el período 2002-2006 de la manera siguiente:

**Cuadro 3. Poder Judicial
Cuadro de Aplicación del Régimen Disciplinario
2002-2006**

Tipo de sanción	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Destitución	84	58	26	24	16	208
Multa	142	180	87	38	67	514
Amonestación	99	75	47	23	49	293
Suspensión	20	111	04	03	00	138
Archivo	168	68	36	02	51	325
Total	513	492	200	90	183	1478

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las memorias anuales 2002 a 2005 del Poder Judicial. El año 2006 se elaboró con base en datos de la Dirección de Administración de Personal.

Según el cuadro 3, la sanción que más se aplica a los funcionarios judiciales es la multa; le siguen la amonestación, la destitución y la suspensión. La diferencia con los casos archivados del cuadro 2, es de una unidad, por lo que se puede considerar una cifra segura, según los datos considerados; pero no se puede determinar qué tipo de denuncia es la que más se archiva, de qué región, instancia y jurisdicción.

Si bien es cierto que para el año 2005 se aplicaron 90 sanciones, según datos de la Dirección de Administración de Personal, se formularon ante la Corte Suprema de Justicia un total de 164 recomendaciones de sanción (según cuadro, en ese año se emitieron 183 resoluciones). Las diferencias se explican, en parte, por la ausencia de un control estadístico confiable de la actividad de régimen disciplinario de los funcionarios judiciales, por lo que las cifras que se presentan se deben considerar como aproximaciones.

5. Consejo de la Carrera Judicial

El Consejo de la Carrera Judicial⁹² depende de la Corte Suprema de Justicia y la auxilia en lo referente a la política de administración de personal; resuelve, en su respectiva instancia, los conflictos que se presenten como resultado de la aplicación de la ley y el reglamento⁹³.

El Consejo está integrado por magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las cortes de apelaciones y representante de los jueces. El período de sus integrantes es de dos años y se reúnen tres o cuatro veces al año en sesiones ordinarias y extraordinarias.

El Consejo de la Carrera Judicial, en la práctica, conoce de las impugnaciones contra las resoluciones de sanción emitidas por la Corte Suprema de Justicia y demás acciones de personal que son recurridas, por ejemplo, los traslados.

⁹² Existe un proyecto de Ley del Consejo de la Carrera Judicial y de la Judicatura, el cual viene a sustituir al actual.

⁹³ Cfr., Ley de la Carrera Judicial, artículos 7 y 8.

Si el funcionario judicial no está de acuerdo con la resolución mediante la cual se le impone la sanción, puede recurrir ante el Consejo de la Carrera Judicial dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación.

Luego de apersonado el interesado, el Consejo emite un auto en el que fija audiencia de trámite a efecto de que el recurrente y la Dirección de Administración de Personal concurren a presentar pruebas, las que son evacuadas dentro de los quince días posteriores a la fecha en que fueron ofrecidas. Una vez evacuadas las pruebas, el Consejo dicta resolución dentro de los cinco días hábiles siguientes, confirmando o revocando la sanción impuesta al funcionario⁹⁴.

El Consejo no puede variar ni modificar sus resoluciones después de firmadas, pero si puede aclarar algún concepto obscuro o suplir cualquier omisión sobre puntos discutidos en el debate⁹⁵. Contra las resoluciones definitivas que emita el Consejo no cabe recurso alguno, ordinario ni extraordinario⁹⁶. Finalmente, las resoluciones definitivas pronunciadas por el Consejo que tengan carácter de firme, causan ejecutoria al tenor de sus propios términos⁹⁷.

El artículo 37 del Reglamento Interno del Consejo de la Carrera Judicial establece un procedimiento especial para las resoluciones que dicte la Dirección de Administración de Personal en asuntos sobre ascensos, traslados, permutas, clasificaciones y reclasificaciones, aumentos de sueldo, entre otros.

Veamos cual ha sido el manejo de las impugnaciones en el Consejo:

**Cuadro 4. Consejo de la Carrera Judicial
Cuadro de Impugnaciones
2002-2005**

Año	Impugnaciones Recibidas	Impugnaciones Resueltas	Pendientes de Resolución
2002	102	--	--
2003	146	15	75
2004	66	130	137
2005	27	5	108
Total	341	150	320

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las memorias de labores del Poder Judicial 2002-2005.

El cuadro anterior, pese a su precariedad, nos dice que el Consejo resolvió 150 impugnaciones, las cuales representan el 13% del total de las sanciones impuestas (1.153). Las pendientes de resolución incluyen impugnaciones por varias acciones de personal, como los traslados y otras.

94 Cfr., Reglamento Interno del Consejo de la Carrera Judicial, artículo 30.

95 Cfr., Ibídem, artículo 32.

96 Cfr., Ibídem, artículo 31, in fine.

97 Cfr., Ibídem, artículo 34.

Nuevamente, el problema de la insuficiencia de las estadísticas no nos permite arribar a conclusiones más precisas sobre el funcionamiento y efectividad del régimen disciplinario del Poder Judicial; por ello hay que considerar estos datos como meras aproximaciones.

Finalmente, respecto de la organización y funcionamiento del Consejo de la Carrera Judicial, nos parece que el Consejo debe ser un órgano de funcionamiento permanente y debe contar con consejeros dedicados, con exclusividad, a la atención de los asuntos que le son sometidos a su conocimiento. Por tanto, se debe asegurar su buena regulación en la nueva Ley del Consejo de la Carrera Judicial y de la Judicatura, que se espera que el Congreso Nacional apruebe en 2007.

Controles externos al Poder Judicial

El Ministerio Público y el Tribunal Superior de Cuentas constituyen controles externos al Poder Judicial; el primero lo realiza cuando procede la persecución penal de los funcionarios judiciales, y el segundo determina el enriquecimiento ilícito de los mismos mediante el control de la declaración patrimonial.

1. Ministerio Público

a) Antecedentes

En el año 1993, el Presidente de la República, Rafael Callejas, creó la Comisión Ad-Hoc de Alto Nivel para la Lucha contra la Violencia y la Delincuencia, la cual desarrolló su labor bajo la coordinación del máximo jerarca de la iglesia católica en el país; una de sus principales recomendaciones fue la creación del Ministerio Público, dotado de una Dirección de Investigación Criminal, para lo cual propuso la eliminación de la represiva Dirección Nacional de Investigaciones (DNI)⁹⁸.

Así, el Ministerio Público se creó mediante Decreto Legislativo 228-93, vigente a partir de enero de 1994, con el objeto de coadyuvar a la gestión de la impartición de justicia, con independencia, imparcialidad y legalidad, de modo práctico y eficaz; como un organismo que asuma la obligación ineludible de la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal pública, con la potestad de iniciar los procedimientos para el enjuiciamiento de particulares y funcionarios infractores del orden jurídico.

b) Regulación jurídica

Según su ley, es un organismo profesional especializado, libre de toda injerencia política sectaria, independiente funcionalmente de los poderes y entidades del Estado; está bajo la dirección, orientación, administración y supervisión del Fiscal General de la República, quien ejerce sus atribuciones directamente o por medio de los funcionarios o empleados que se determinan en la ley.

98 Cfr., *Informe de la Comisión Ad-Hoc de Alto Nivel para la Lucha contra la Violencia y la Delincuencia*, mimeo, 1993.

Tiene a su cargo el cumplimiento de varios objetivos, entre los cuales podemos mencionar los siguientes⁹⁹:

1. Representar, defender y proteger los intereses generales de la sociedad;
2. Colaborar y velar por la pronta, diligente, correcta y eficaz administración de justicia, especialmente en el ámbito penal.
3. Conducir y orientar jurídicamente la investigación de los delitos hasta descubrir a los responsables, y procurar que los tribunales competentes apliquen la ley mediante el ejercicio de la acción penal pública y de la privada cuando procediere. Será auxiliado en la actividad por la Policía Nacional, quien acatará las directrices que emita en el ejercicio de tales funciones;
4. Velar por el respeto y cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales y por el imperio mismo de la Constitución y de las leyes;
5. Colaborar en la protección del medio ambiente, del ecosistema de las minorías étnicas, preservación del patrimonio arqueológico y cultural y demás intereses colectivos;
6. Proteger y defender al consumidor de bienes de primera necesidad y de servicios públicos;
7. En colaboración con otros organismos públicos o privados, velar por el respeto de los derechos humanos.

Por los objetivos que persigue, el Ministerio Público es la institución encargada del ejercicio de la acción penal pública, dirige la investigación criminal y entabla la acusación fiscal. Para el desarrollo de sus acciones, el Ministerio Público requiere ser independiente de los poderes del Estado.

El Ministerio Público ejerce sus funciones conforme a los principios de unidad de actuaciones y dependencia jerárquica en la materia y en el territorio donde ha sido designado.

Entre las atribuciones del Ministerio Público que son relevantes para el control de la corrupción judicial, se encuentran las siguientes¹⁰⁰:

1. Velar por el respeto y cumplimiento de la Constitución y de las leyes;
2. Ejercitar de oficio las acciones penales que procedan de acuerdo con la ley;
3. Velar por la pronta, expedita y correcta administración de justicia, y porque en los juzgados y tribunales de la República se apliquen fielmente las leyes en los procesos penales;
4. Orientar en los aspectos técnico-jurídicos, los servicios de investigación criminal bajo la responsabilidad de la Policía Nacional y los prestados por la Unidad de Asuntos internos de la Secretaría de Seguridad; dirigir y supervisar a la Policía de Lucha contra el Narcotráfico, así como las actividades desarrolladas por la Dirección de Medicina Forense;

⁹⁹ Cfr., Ley del Ministerio Público, artículo 1°.

¹⁰⁰ Cfr., *Ibidem*, artículo 16.

5. Promover las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos, civiles o militares con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones o empleos.

c) Desarrollo institucional

Con la creación del Ministerio Público en 1994 se dio paso a una nueva etapa en el fortalecimiento del sistema de justicia y del Estado de derecho en el país. El ingreso de todos los fiscales (a excepción del Fiscal General y el Fiscal General Adjunto) a esta institución se hizo a través de concurso público (examen de oposición) transparente y exigente, examen psicométrico y estudio de antecedentes personales, todo lo cual le dio independencia funcional en el desarrollo de sus actividades y aseguró la importancia de los méritos y la idoneidad de sus funcionarios en la implementación de la carrera fiscal.

Este proceso marcó una diferencia en el sistema de justicia, ya que se comenzó a tratar nuevas áreas como corrupción, derechos humanos, medio ambiente, entre otras, que anteriormente no se abordaban. Su entrada en funcionamiento también originó un enfrentamiento generacional entre los nuevos fiscales, que en su mayoría eran jóvenes, con los jueces del Poder Judicial, que habían sido nombrados por recomendaciones políticas. Así se dio paso a denunciar la corrupción que imperaba en ese poder del Estado. Como consecuencia de ello, se evidenció que el Poder Judicial se constituía, paradójicamente, en uno de los principales obstáculos para la realización de la justicia en el país.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio Público se organiza a partir del Fiscal General, Fiscal General Adjunto, Dirección de Fiscalías (las fiscalías especiales de corrupción, crimen organizado, defensa de la Constitución, derechos humanos, medio ambiente, pueblos étnicos, mujer, niñez, entre otras, son coordinadas por esta dirección); Dirección de Lucha contra el Narcotráfico; Dirección de Medicina Forense; Dirección de Administración; Consejo de Personal,¹⁰¹ y la División de Recursos Humanos.

d) Elección del Fiscal General y del Fiscal General Adjunto

El proceso de selección y nominación de las máximas autoridades del Ministerio Público, en 2004, tuvo una serie de dificultades, que se generaron con la aprobación de un reglamento sobre la materia, que posteriormente fue impugnado en la jurisdicción contencioso-administrativa para que se declare su nulidad. En el procedimiento no se reconoció el personamiento del Fiscal General pero se aceptaba el desistimiento del Procurador General de la República, con lo cual, paradójicamente, quedaban dos profesionales particulares a título personal en el proceso. El juzgado decretó la nulidad del reglamento y la junta proponente, presidida por la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, elaboró uno nuevo y procedió a nominar a los candidatos a Fiscal General y Fiscal Adjunto, para su elección por el Poder Legislativo.

La elección del Fiscal General es un aspecto fundamental en el fortalecimiento o debilitamiento de la justicia, en el sentido que si el Congreso Nacional elige un buen Fiscal General se tendrá un buen Ministerio Público; lo contrario posibilita la generación de crisis institucionales

101 El Consejo de Personal está conformado por el Fiscal General Adjunto, la Directora de Fiscales, el Director de Medicina Forense, el Director de Lucha contra el Narcotráfico, el Director de Administración y un representante de los funcionarios fiscales.

constantes, tal como en el pasado reciente, en que esa institución del Estado se vio afectada por el manejo desacertado de la política de protección y defensa de los intereses generales de la sociedad. A continuación se brinda una síntesis de esta crisis, a partir de la información generada por distintos medios escritos del país.

e) Crisis del Ministerio Público

En criterio de la mayoría de entrevistados, el Ministerio Público ha sufrido un progresivo debilitamiento institucional por la injerencia de los poderes fácticos e institucionales. Su peor crisis fue en 2004-2005 y alcanzó una inercia sin precedentes en los últimos años.

Esta crisis se originó en el 2004, cuando el Fiscal General, Ovidio Navarro, tomó la decisión de desestimar varios casos de corrupción ocurridos en el país e instruyó al Director de Fiscales, Jaime Banegas, en el sentido de ordenar a sus subordinados desistir de casos de corrupción. Los fiscales decretaron diferentes actos de protesta, lo que condujo a la destitución de diez fiscales de sus cargos y el traslado de seis, entre ellos el presidente de su asociación¹⁰².

Entre las causas paralizadas durante su mandato están: los desistimientos en casos de corrupción imputados al ex presidente Rafael Leonardo Callejas y otros; la investigación de una licitación ocurrida en el Patronato Nacional de la Infancia, PANI (el director era investigado por abuso de autoridad por presuntas irregularidades en la convocatoria a una licitación pública de juegos de lotería no tradicionales); las acciones en contra del ex presidente del Congreso Nacional, Porfirio Lobo Sosa, y contra Carlos Kattán, imputados por los supuestos delitos de abuso de autoridad y malversación de caudales públicos, por la erogación de un cheque, en 1992, por 200.000 lempiras, destinado a la reforestación. Además, habría pedido a la Fiscalía contra la Corrupción el envío de los expedientes de investigación de los fondos de campañas electorales de siete políticos del gobierno para manejar personalmente la investigación.

Ante esta situación, dirigentes de varias organizaciones populares y de sindicatos participaron en una marcha organizada por los fiscales de esta ciudad, en la que exigieron la renuncia del Fiscal General y del Director de Fiscales¹⁰³. Ambos fueron denunciados ante la Fiscalía contra la Corrupción por los delitos de abuso de autoridad y tráfico de influencias, por representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil (Reina Rivera, coordinadora del Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos y Bertha Oliva, presidenta del Comité de Familiares de Detenidos y Desaparecidos en Honduras)¹⁰⁴.

A su vez, la Pastoral Social de la Iglesia Católica señaló, en un comunicado de prensa, que la lucha contra la impunidad, la corrupción y el fortalecimiento de la democracia ha retrocedido en Honduras debido a las últimas decisiones tomadas por el Fiscal General Navarro, lo que ha generado crisis en el Ministerio Público¹⁰⁵, ya que como institución estatal defensora del pueblo, ha renunciado a conocer quince casos de corrupción en la administración pública.

102 Cfr., *Acusan por parar juicios en el MP*, El Heraldo, 4 de noviembre de 2004.

103 Cfr., *Organizaciones populares marchan al lado de fiscales*, Tiempo, 5 de noviembre de 2004.

104 Cfr., *Acusados Fiscal General y Director de Fiscales*, El Heraldo, 5 de noviembre de 2004.

105 Cf., *Honduras retrocede en lucha contra la corrupción*, El Heraldo, 5 de noviembre de 2004.

Otro medio de comunicación escrito señala que la Pastoral Social, en su pronunciamiento, se pregunta: ¿qué poder ha dado esas órdenes?, ¿qué intereses se están protegiendo? y ¿se está castrando al Ministerio Público, para reducirlo a ser un dócil servidor del poder de la corrupción? También se exige la despolitización de la institución y continuar con las investigaciones del origen del financiamiento de las campañas políticas¹⁰⁶.

f) Profundización de la crisis

La precaria credibilidad y confianza de la ciudadanía en el Ministerio Público tocó fondo cuando se conoció el caso del Fiscal General Adjunto, Yuri Melara, a quien el Departamento de Estado de los Estados Unidos le había revocado la visa, aplicando el inciso f) de la sección 212 de la Ley de Inmigración, el cual tiene que ver con actos de corrupción¹⁰⁷. En efecto, la Embajada de Estados Unidos de América, mediante un boletín oficial, expresó que “el Departamento de Estado revocó la visa a Yuri Fernando Melara Berlíos el pasado 7 de diciembre de 2004”¹⁰⁸. Esta resolución se adoptó bajo la sección 212 (f) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos y la Proclamación Presidencial Número 7750. “Esta sección es la que provee la autoridad para denegar la entrada a Estados Unidos a personas involucradas en actos de corrupción, como está estipulado en la sección uno de la Proclamación”¹⁰⁹, señala el comunicado.

Ante esta situación, el Congreso Nacional integró una comisión especial para investigar el caso del Fiscal Adjunto Melara. Sin embargo, el diputado del Partido Unificación Democrática (UD), Rafael Alegría, señaló que se retiraba de la Comisión de Ética porque siente que las recomendaciones que haga no serán confiables para el pueblo hondureño. Asegura que quitarán a los actuales fiscales para repartirse nuevamente los cargos y poner a sus peones, de manera que un nacionalista y un liberal serán los sustitutos, mientras que el Ministerio Público seguirá desgarrándose en el desprestigio y sirviendo como un escudo protector de los políticos corruptos de los partidos tradicionales¹¹⁰.

Posteriormente, después de complicadas negociaciones entre los partidos políticos nacional y liberal se difundió que el Fiscal General Ovidio Navarro dimitió del cargo tras enfrentar una severa crisis de ocho meses, y que con él renunció el Fiscal General Adjunto, Yuri Melara¹¹¹. Ambos funcionarios fueron nombrados por el Congreso Nacional el 17 de febrero de 2004, mediante Decreto 14-2004. Al momento de presentar sus renunciaciones habían cumplido quince meses de gestión, de manera que sus sustitutos deberán completar el período constitucional de los renunciados que expira el 17 de febrero de 2009¹¹².

106 Cfr., *La Pastoral Social Caritas pide interpelación del fiscal*, Tiempo, 4 de noviembre de 2004.

107 Cfr., *Mueven tentáculos para ubicar políticos en el MP*, El Herald, 20 de junio de 2005.

108 *Por corrupción revocan visa a Yuri Melara*, El Herald, 8 de junio de 2005.

109 Ídem.

110 Cfr., *Políticos “a la pesca” en crisis de Fiscalía*, El Herald, 24 de junio de 2005.

111 Cfr., *Dimita fiscal hondureño*, El Nuevo Herald, 28 de junio de 2005.

112 Cfr., *A elegir hoy un nuevo Fiscal*, El Herald, 29 de junio de 2005.

Como parte de la inusitada distribución de cuotas de poder en el Estado, los nacionalistas reasumieron la titularidad del Fiscalía General y los liberales la Fiscalía Adjunta. En cuanto a la politización en los nombramientos de los nuevos fiscales generales, el diputado por la Democracia Cristiana, Ramón Velásquez Nazar, manifestó que “es un riesgo que hay que correr, pues no hay que olvidar que en Honduras estamos tratando de establecer un Estado de derecho y éstas son pruebas y errores que la sociedad debe realizar para asegurar que al final podremos establecer, si no un Estado ideal, por lo menos un Estado que garantice la objetividad e imparcialidad y sobre todo, la prontitud en la aplicación de la ley”¹¹³.

Por su lado, el candidato presidencial por la Democracia Cristiana, Juan Ramón Martínez, calificó de “un intercambio de cabezas en el Ministerio Público, basado en que los nacionalistas descabezan a Yuri Melara, mientras los liberales lo hacen con Ovidio Navarro para que ambos salgan del Ministerio Público”¹¹⁴.

Los abogados Leónidas Rosa Bautista y Omar Cerna García asumieron la responsabilidad de ponerle fin a la crisis interna en el Ministerio Público, después que en el Congreso Nacional fueron electos y juramentados, el primero como Fiscal General y el segundo como Fiscal Adjunto. Los nacionalistas propusieron a Rosa Bautista y los liberales a Cerna García, en un ambiente de aceptación general por parte de los diputados de ambos partidos. Finalmente, Rosa Bautista y Cerna García sustituyen, en su orden, a Ramón Ovidio Navarro y a Yuri Melara, quienes presentaron su renuncia irrevocable, después de quince meses de ejercer el cargo y de enfrentar serios cuestionamientos al interior del Ministerio Público y fuera del mismo, lo cual provocó una situación de ingobernabilidad institucional¹¹⁵.

g) El Ministerio Público y la reforma penal

Con la reforma penal, el Ministerio Público aparece con responsabilidades desde los primeros momentos de la comisión del delito hasta la ejecución de la sentencia. No obstante ello, no se incrementó su presupuesto para el cumplimiento de sus nuevas funciones (su presupuesto actual es de 400'000.000 lempiras). Las asignaciones de personal son insuficientes para la instrucción de las investigaciones en las fiscalías, que van de uno a tres fiscales; todo ello nos hace afirmar que el Ministerio Público no cuenta con los recursos humanos y logísticos necesarios para asumir los retos del nuevo modelo de justicia penal y por ende de la demanda social para bajar los altos niveles de impunidad existentes en el país.

Con el sistema acusatorio prácticamente existe un monopolio en el ejercicio de la acción penal -con el anterior sistema cualquier persona agraviada podía interponer una denuncia criminal ante los tribunales- con las excepciones del caso¹¹⁶; por lo que el volumen de denuncias anuales es considerable, ya que alcanza las 62.000 y con ello la carga procesal de los 400 fiscales es muy

113 *Politización en los nombramientos*, El Heraldo, 27 de junio de 2005.

114 *Convocado el Congreso para elegir a nuevo Fiscal*, El Heraldo, 28 de junio de 2005.

115 Cfr., *Electas nuevas autoridades de la Fiscalía*, El Heraldo, 30 de junio de 2005.

116 Existe la posibilidad de la conversión de la acción pública, cuando la víctima decide ejercerla por su cuenta y el Ministerio Público haya resuelto abstenerse y aplicar el criterio de oportunidad o bien cuando la acción penal pública dependa de instancia particular. Con tal resolución, la parte privada puede personarse con su apoderado legal ante el órgano judicial competente y presentar directamente la acción correspondiente.

grande (un promedio de 155 casos por fiscal al año), sin considerar las pendientes de los años anteriores, lo que se conoce como mora fiscal.

En efecto, según información del Ministerio Público, de 62.463 denuncias realizadas en el año 2005, se remitieron a la Policía Nacional 48.507 para investigación, de las cuales únicamente retornaron 7.825 con informe de investigación, lo que corresponde a un 16% del total y a un 5% de casos al año por fiscal, sin considerar los pendientes de los años anteriores, que se conocen como mora fiscal. La Dirección General de Investigación Criminal (DGIC) de la Policía Nacional cuenta con aproximadamente 420 investigadores, lo que equivale a un promedio de 115 denuncias al año por cada investigador.

Esto supone una atención a los casos menos complejos y más fáciles de investigar. No obstante, se devuelven muchos de ellos para profundizar en determinados aspectos que el fiscal les señala. Sin duda, el personal de investigación requiere una mayor capacitación y dotación de recursos técnicos y materiales para el desarrollo de una labor profesional, acorde con los desafíos del nuevo modelo de justicia penal en el país. Algunos fiscales comentan que se les exigen resultados en sus acciones, pero que no se asignan a la institución los recursos financieros y humanos necesarios para hacerle frente a las diversas modalidades de criminalidad.

Cabe señalar que la protección de testigos ha sido mínima. Por ello, se ha diseñado una estrategia provisional para la protección de testigos, peritos, víctimas y demás intervinientes en el proceso penal, ya que con la implementación de los juicios orales y públicos, la identidad de los testigos está más propensa a conocerse. No obstante los anticipos de prueba, se han dado represalias en contra de ellos, dada su vulnerabilidad y las deficiencias del sistema. Actualmente se encuentra en trámite un proyecto de ley sobre protección de testigos, el cual se espera sea aprobado por el Congreso Nacional en 2007.

Por otro lado, en el modelo inquisitivo se daba un control jurisdiccional de las actuaciones del fiscal; con el nuevo procedimiento penal éste no es total. En efecto, hay una serie de figuras jurídicas “desjudicializadoras” (con el propósito de centrarse en aquellas conductas penalmente relevantes para la sociedad o en casos de impacto social) y discrecionales de los fiscales, tales como el criterio de oportunidad, la suspensión condicional de la persecución penal, el procedimiento abreviado y la estricta conformidad, que se suelen utilizar mediante una actividad procesal que en su forma aparenta ser correcta pero que realmente no lo es. Mediante estas medidas establecidas en el nuevo código de procedimientos penales el fiscal puede incurrir en acciones irregulares o de corrupción, en el marco formal de la legalidad, por lo que se considera oportuno implementar controles idóneos sobre esta actividad fiscal.

La estricta conformidad y la suspensión de la persecución penal contribuyen a descongestionar los estrados judiciales. Sin embargo, un análisis de derechos fundamentales podría concluir en la vulneración de la presunción de inocencia, ya que, en la práctica, los imputados deciden vulnerar su estado de inocencia al confesarse culpables, a cambio de una condena menor o un arreglo que permita eludir la prisión o reclusión. No obstante, estas figuras se utilizan con regularidad y alivian la mora judicial o rezago, siempre y cuando se realicen con objetividad.

La conciliación entre las partes se puede dar hasta antes de la apertura del juicio oral. Con el criterio de oportunidad, la víctima, al no estar de acuerdo con el planteamiento del fiscal, puede instar al juez a que deje sin efecto el archivo del expediente y a que requiera al Ministerio Público en el término de cinco días para que explique las razones de su abstención¹¹⁷, con lo cual se da lugar a subsanar cualquier error o irregularidad; en este último caso, se remite el asunto a la Supervisión Nacional a efecto de que determine si se cometió algún tipo de falta susceptible de sanción conforme a la ley y a los reglamentos del Ministerio Público.

Conforme con los datos del Anuario Estadístico del Ministerio Público, durante el año 2005 se recibieron 62.463 denuncias y se aplicaron 3.131 medidas alternas (equivalentes al 5% del total); la más utilizada fue el criterio de oportunidad. Veamos el cuadro siguiente:

**Cuadro 5. Actividad Fiscal¹¹⁸
Medidas Alternas
2005**

Medida	Frecuencia	Porcentaje
Criterios de oportunidad	1.356	43%
Procedimiento abreviado	615	20%
Conciliación	479	15%
Suspensión de persecución	640	20%
Estricta conformidad	41	2%
Total	3.131	100%

Fuente: Ministerio Público

Según información del Ministerio Público, las sentencias absolutorias constituyen, en promedio, un 25% de los casos sometidos a juicio; por ejemplo, en el año 2005, el Poder Judicial dictó 1.317 sentencias en juicio oral; 996 fueron condenatorias y 321 absolutorias (equivalentes a un 24%)¹¹⁹. En éstas se pueden apreciar, si fuere el caso, los problemas que los tribunales observan respecto de las pruebas de cargo, las deficiencias en la investigación, así como en la acusación fiscal y el debate.

h) El problema de la investigación criminal

Los funcionarios fiscales y judiciales, así como los litigantes entrevistados y dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, coincidieron en que el Ministerio Público se vio seriamente afectado por el traslado, en 1998, de su Dirección de Investigación Criminal a la Policía Nacional, ya que ello debilitó la labor investigativa y generó un alto grado de impunidad. Esta medida constituye un serio retroceso y, a la vez, un contrasentido en el sistema de justicia, ya que el Congreso Nacional, en lugar de potenciar una investigación profesional en el marco del nuevo proceso penal a implementarse, contribuyó con esa reforma a debilitar la lucha contra la impunidad.

117 Cfr., Código Procesal Penal, artículo 32.

118 Ministerio Público, Unidad Técnica de Reforma Penal, Anuario Estadístico 2005.

119 Ídem.

Este cambio en la política criminal se implementó en el contexto de una reforma del sector seguridad que buscaba sacar la Policía Nacional del ámbito de las Fuerzas Armadas. Sin duda alguna, esta acción política ha debilitado ostensiblemente la capacidad investigativa del órgano fiscal y su eficacia en el ejercicio de la acción penal.

Varios entrevistados reiteraron que el traslado de la investigación criminal a la Policía Nacional ha sido un retroceso en el sistema de justicia y ha afectado la consolidación del Estado de derecho. Antes, los casos se trabajaban durante el proceso conjuntamente entre el fiscal y el investigador, desde el inicio del sumario (investigación) hasta el plenario (juicio), por lo que se tenían mejores resultados en los casos sometidos ante el juez competente.

Actualmente, con el nuevo proceso penal, se aprecia un debilitamiento de la Dirección General de Investigación Criminal, en sus distintas áreas. Los entrevistados señalaron que la situación se ha agravado por la baja asignación presupuestaria, que representa un 10% del presupuesto general de la Policía Nacional, lo que significa que esta materia no ha sido una prioridad para las autoridades.

Además, según el Anuario Estadístico de 2005 del Ministerio Público, del 100% de las denuncias que se remiten a investigación a la DGIC, se investiga sólo el 16% de los casos; de éstos, el 90% son por delitos flagrantes, en los que el 10% es el resultado de investigaciones. Esto significa que del total de personas denunciadas por la comisión de delitos, el 84% tienen probabilidades de no ser investigadas ni detenidas. Asimismo, en el año 2005 se remitieron 2.513 órdenes de captura a la Policía Nacional, de las cuales se ejecutaron 486, lo que equivale a un 19% de efectividad en el cumplimiento de la misión asignada.

La relación fiscal-investigador se ha ido deteriorando progresivamente, a un grado en que los policías han estado por encima de la dirección del fiscal, a tal punto que los fiscales validan los procedimientos policiales que se realizan, v.g. allanamientos de morada. Actualmente no existe una coordinación profesional entre ambos operadores.

Por otro lado, se ha señalado que los investigadores reciben órdenes para incorporarse a los operativos de la Policía Preventiva y que los fiscales llegan a contar con un investigador solamente por ocho días hábiles al mes; se sabe que son pocos en el país y que, además, no cuentan con peritos criminalísticos. Aún así, se afirma que se han asignado fiscales únicamente para la Dirección de Investigaciones.

Asimismo, señalan que en los diferentes departamentos se presentan una serie de acciones delictivas en operaciones antinarcóticos, asaltos bancarios, robo de vehículos, homicidios, y capturas; dijeron que con esta actitud se marca un claro retroceso en materia de investigación criminal, al grado de compararse con la abolida Dirección Nacional de Investigaciones (DNI).

El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Ramón Custodio, manifestó en conferencia de prensa que en ninguna sociedad puede funcionar impunemente el crimen organizado si no hay policías que lo patrocinan. Asimismo, consideró como incorrecto desligar

a la DGIC del Ministerio Público, por lo que “todos los policías que se empeñaron en tener una policía única sabían lo que estaban pidiendo, que fuera un santuario de impunidad para los actos de corrupción de la propia policía”¹²⁰.

Como se puede apreciar, el poco profesionalismo del personal investigativo, su falta de idoneidad, así como la carencia de equipo y de materiales para el desarrollo de la investigación criminal, son factores que inciden negativamente en la calidad de la acusación fiscal y, por ende, en la eficacia de la justicia penal. Esto produce indefectiblemente altos niveles de impunidad y consecuentemente una falta de credibilidad y confianza por parte de la población en las instituciones del sistema de justicia.

i) Imagen y confianza en los fiscales

De acuerdo con la mayoría de entrevistados, los fiscales no gozan de la confianza y credibilidad de la ciudadanía, lo que en parte se debe a la ausencia de procesos de selección rigurosos, ya que se han venido nombrando fiscales por recomendaciones políticas. Asimismo, manifestaron que en los últimos años la capacitación de los nuevos funcionarios ha sido mínima. Se percibe una tendencia a asignar ciertos casos a fiscales que no tienen la experiencia necesaria para dirigir una buena investigación y, por lo tanto, para presentar una sólida acusación fiscal. De esta manera, ya no se requiere dar órdenes directas de abstenerse del ejercicio de la acción, sino que la ineficiencia posibilitaría la impunidad.

Varios entrevistados coincidieron en que pese a contar con un proceso penal más transparente, lo cierto es que para favorecer a ciertos políticos se vulneran los procedimientos, por muy evidente que ello sea. Un ejemplo de ello lo constituyen los casos del ex presidente Callejas, mencionados anteriormente. Dijeron, además, que es inconcebible imaginar que los fiscales que se opusieron a tal medida (los desistimientos), podían ser despedidos, ya que la Ley Orgánica del Ministerio Público lo prohíbe. Sin embargo, esto se hizo al margen de la ley. Por esta acción de personal, el Fiscal General fue requerido criminalmente, pero posteriormente el requerimiento fue declarado sin lugar por una magistrada de la Corte Suprema de Justicia, señalando la falta de autorización de la fiscal para entablar la acción.

Consideraron que la justicia penal funciona para los delitos comunes y los delitos flagrantes, que son, en su mayoría, cometidos por personas de los sectores marginados de la sociedad. Además, la investigación criminal es muy débil en el país, por lo que los casos de corrupción difícilmente son investigados y aún permanecen en la impunidad. Precisamente para contar con un modelo acusatorio más garantista y democrático se le dio el poder de investigación y acusación al Ministerio Público. El problema es que esta institución ha ido perdiendo confianza y credibilidad. Señalaron que antes promovían acciones penales relevantes ante los tribunales, pero que hoy no cuentan con el necesario y decidido apoyo de las autoridades superiores para hacerlo.

j) Ausencia de una política de persecución penal

Varios entrevistados expresaron preocupación por la ausencia de una política de persecución penal

¹²⁰ Ramón Custodio: *DGIC es santuario de la impunidad*, La Tribuna, 17 de febrero de 2005.

en el Ministerio Público. Constatan cierta desorganización, ya que ha sido notorio el traslado de casos de corrupción a la Fiscalía de crimen organizado, y, a su vez, casos de crimen organizado a la Fiscalía de delitos comunes; en determinado momento llega a darse tal caos, que no se sabe dónde está determinado expediente. El desorden produce ineficacia. Otra situación que no deja de extrañar ha sido la acefalía, por más de un año, de una de las fiscalías más importantes, cual es la de la Defensa de la Constitución, que aún no cuenta con un fiscal especial.

Por ello, consideran que no existe una política institucional de persecución penal explícita y coherente, que dé pautas comunes para el manejo de todos los casos sobre corrupción; es decir, que dé certeza a los funcionarios fiscales, a partir de lineamientos generales expresos y no implícitos. Por ejemplo, el Fiscal General Rosa Bautista manifestó a los medios de comunicación: “creo que hemos cometido algunos errores y algunos mediáticos, porque hemos vendido la idea a la población que hay algunos delitos especiales que son los responsables de los demás [...] pero no podemos abandonar al ciudadano común por desviar la atención a combatir los delitos de corrupción”¹²¹.

De igual manera, el Fiscal General, en otras declaraciones, afirmó que: “es un error que afecta a todos los hondureños el creer que el Ministerio Público es una entidad destinada exclusivamente a la lucha contra la corrupción [...] el MP no puede seguir dando circos sino que busca una efectividad, manifestó el Fiscal”¹²².

Por su parte, la Asociación de Fiscales de Honduras envió una nota al Fiscal General, mediante la cual le expresan su preocupación en el sentido que “no ha habido una respuesta pronta y efectiva al combate a la corrupción, el tiempo pasa y las investigaciones contra personas -de cuello blanco- corren el peligro de prescribir”¹²³. Se han realizado las investigaciones y se encuentran listos los proyectos de requerimiento fiscal, “pero no han recibido la autorización para hacer efectiva su presentación en los tribunales, cita la nota enviada a Rosa Bautista”¹²⁴.

En la justicia penal no existen casos en los que se haya condenado a una persona de relevancia por actos comprobados de corrupción, aunque se afirma siempre la existencia del delito. Como no existen precedentes en este tema, la impunidad sigue siendo una constante en la justicia hondureña.

El control de la impunidad se podrá alcanzar cuando se cuente con un sistema de justicia independiente de los poderes públicos y fácticos y la justicia penal genere los precedentes necesarios, que afirmen que las personas que incurran en corrupción serán debidamente sancionadas; de lo contrario, el abordaje del tema seguirá siendo discurso de buenas intenciones.

k) Fiscalía contra la Corrupción

La misión de la Fiscalía contra la corrupción consiste en prevenir y combatir el fenómeno de la

121 *Se está vendiendo una idea equivocada al sólo perseguir la corrupción*, La Tribuna, 3 de septiembre de 2006.

122 *El MP no seguirá dando circos*, El Heraldo, 1 de noviembre de 2006, p. 51.

123 *Exigen a fiscal no dormir casos*, El Heraldo, 26 de octubre de 2006, p. 8.

124 Ídem.

corrupción en cualquiera de sus formas, como el requerimiento o aceptación directa o indirecta, por un funcionario público, de cualquier objeto pecuniario u otros beneficios, para sí mismo o para otra persona, y toda forma de enriquecimiento ilícito, a cambio de algo, en el ejercicio de sus funciones públicas. La Fiscalía cumple su función mediante la investigación y consecuente ejercicio de la acción penal, a fin de que las personas que menoscaben el erario público sean castigadas por los órganos de justicia.

La Fiscalía contra la Corrupción, en Tegucigalpa, cuenta con una plantilla de personal de once fiscales, cinco asistentes, catorce peritos, tres secretarías y dos conserjes. Asimismo, en San Pedro Sula, tiene siete fiscales, una secretaria, un conserje y un motorista.

La Fiscalía se ha organizado internamente en dos unidades a efecto de que una atienda los procesos de investigación y otra los juicios de impacto social. Ninguna cuenta con los recursos humanos y financieros necesarios para hacerle frente a los desafíos de la persecución penal en materia de corrupción.

La Fiscalía contra la corrupción recibe unas 600 denuncias anualmente, de las cuales se judicializa el 10%, es decir, unos 60 casos. Los delitos de corrupción “de cuello blanco” son más difíciles de investigar debido a la complejidad y a los mecanismos que se usan para cometerlos. Además, existe escasa colaboración de las instituciones públicas involucradas, ya que éstas son generalmente controladas por sectores políticos; a ello se suma la poca capacidad investigativa del ente fiscal. Los factores mencionados conspiran contra una eficaz persecución penal.

Técnicamente, uno de los problemas que enfrenta esta Fiscalía en la investigación del enriquecimiento ilícito es la ausencia de una auditoría forense de parte de los controles internos de las instituciones públicas (cuyo personal es nombrado por el titular u órgano colegiado de que se trate) y del Tribunal Superior de Cuentas; lo actuado por estos se refiere a sumarios administrativos o investigaciones especiales y a acciones fiscalizadoras¹²⁵, para ser utilizadas, principalmente, en la formulación de reparos administrativos, sin señalar aspectos que son relevantes para la persecución penal de los delitos.

Esta situación supone un desafío para los fiscales y auditores, quienes tienen que implementar investigaciones conjuntas, que por su carácter interdisciplinario requieren un esfuerzo importante de coordinación interinstitucional en la recolección de los elementos probatorios, para sostener el requerimiento fiscal y la posterior acusación criminal. Por otro lado, se necesita el apoyo y la voluntad política de las autoridades concernidas en el caso de que se trate.

En el caso de la liquidación forzosa de bancos, la retroactividad afecta la pretensión del Ministerio Público, por lo que desde el Congreso Nacional se generó una situación jurídica que favorece a los imputados. Debido al principio de objetividad que está llamado a observar la Fiscalía contra la Corrupción, se ha abstenido de continuar la acción penal contra las personas involucradas en el ilícito penal, por lo que no hay una intención fiscal concreta, ni un pronunciamiento judicial definitivo sobre esta situación.

125 Cfr., Ley del Tribunal Superior de Cuentas, artículos 82 y 84.

l) **Persecución penal de los funcionarios judiciales**

En opinión de algunos funcionarios fiscales, el Poder Judicial ha resuelto en contra de la pretensión fiscal cuando se ha tratado de antejuicios contra algunos jueces. Señalan que en los casos contra funcionarios judiciales el Poder Judicial se vuelve juez y parte, por lo que no existe un verdadero control externo ad-hoc a la Corte Suprema de Justicia, para los casos en que se vean envueltos los funcionarios judiciales¹²⁶.

No obstante, en aquellos casos en que los funcionarios judiciales han sido separados del Poder Judicial, la Fiscalía no se ha visto obligada a seguir el procedimiento del antejuicio, sino que debe ejercer la acción penal ante el juzgado competente.

Ahora bien, según datos de la Fiscalía contra la Corrupción, del año 2001 al 2006, la Inspectoría General de Tribunales les ha remitido 97 casos contra funcionarios judiciales, de los cuales, en solamente tres casos se ha presentado el respectivo requerimiento fiscal, lo que significa que el resto continúa aún en investigación en sede fiscal.

Sin embargo, según datos de la Inspectoría General de Tribunales, en el año 2003, esta institución remitió al Ministerio Público 33 casos; en 2004 envió 53 casos; en 2005 cursó 59 casos, y en 2006 despachó 27 casos, para un total de 172 casos para el período 2003-2006. Esto significa una diferencia importante de 75 casos respecto de la cifra que maneja la Fiscalía contra la Corrupción (podría suponer los casos de oficinas regionales).

Se estima que la Fiscalía contra la Corrupción, como órgano encargado de la persecución penal de los funcionarios judiciales tiene un accionar bastante limitado. Pese a que se han presentado varios requerimientos fiscales contra ex funcionarios judiciales, la mayoría de estos no se han judicializado, por lo que el rezago en sede fiscal constituye un reto a superar por las actuales autoridades. Si este reto se supera, vendría a mejorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones del sistema de justicia. Según un informe de 2004 de la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), en diez años, el Ministerio Público apenas ha logrado dos sentencias condenatorias en casos de corrupción¹²⁷.

En declaraciones a la prensa, en 2005, la ex fiscal especial contra la corrupción, Soraya Morales, señaló que si no hay personas detenidas y sentenciadas en forma condenatoria, no es por culpa de la Fiscalía, porque ésta aporta las pruebas suficientes y contundentes en cada uno de los casos, pero cuando las acusaciones llegan a los estrados judiciales se les decreta sobreseimiento definitivo. “Si no hay estadísticas de las personas que están detenidas por actos de corrupción debidamente comprobados por la Fiscalía, aunque no se quiera ver así, no hay por lo tanto corruptos en este país...este país es un país maravilloso, es un país limpio, no hay corruptos”¹²⁸, ironizó.

126 Lo mismo se podría decir respecto de la persecución penal que promueva el Ministerio Público contra funcionarios fiscales involucrados en ilícitos penales.

127 Cfr., *Informe Estado de situación de la corrupción en Honduras*, Tiempo, 2 de diciembre de 2004.

128 *Este país es maravilloso pues no hay corruptos presos*, El Herald, 8 de febrero de 2005.

No hay duda que la profundización de la reforma legal y el fortalecimiento de las instituciones del sistema de justicia son aspectos centrales en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, se requieren decisiones políticas acertadas en cuanto a la elección de sus altos funcionarios, así como respecto de la integración de equipos profesionales, que guiados por la ética, conduzcan la justicia a mejores derroteros y que posibiliten una sociedad más justa y un Estado Democrático de Derecho consolidado.

2. Tribunal Superior de Cuentas

El Tribunal Superior de Cuentas está integrado por tres miembros elegidos por el Congreso Nacional, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de los diputados¹²⁹.

En su organización cuenta con las siguientes dependencias: auditoría interna; secretaría general; asesoría legal; evaluación de gestión; administración; recursos humanos; contraloría social; control, probidad y ética pública; inspección y fiscalización¹³⁰.

El Tribunal Superior de Cuentas tiene como función constitucional la fiscalización, a posteriori, de los fondos, bienes y recursos administrados por los poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas, incluyendo los bancos estatales o mixtos, las municipalidades y cualquier otro órgano especial o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas.

En el cumplimiento de su función debe realizar el control financiero, el de gestión y el de resultados, fundado en la eficacia y eficiencia, economía, equidad, veracidad y legalidad. Le corresponde, además, el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los funcionarios públicos, la determinación del enriquecimiento ilícito y el control de los activos, pasivos y, en general, del patrimonio del Estado¹³¹.

Como vemos, la determinación del enriquecimiento ilícito o del incremento patrimonial sin causa o justificación le corresponde al Tribunal Superior de Cuentas. Una vez que sea firme la resolución de indicio de enriquecimiento ilícito, se traslada el expediente al Ministerio Público para que inicie las acciones penales que sean procedentes¹³².

Uno de los principales obstáculos legales en la lucha contra la corrupción en el país lo constituye la figura jurídica de la prescripción. En efecto, respecto de la prescripción, el artículo 105 de la ley del TSC establece la facultad del Tribunal para fiscalizar las operaciones y actividades de los sujetos pasivos, la cual prescribe en el término de cinco años, contados a partir de la fecha en que el funcionario o empleado haya cesado en el cargo.

129 Cfr., Ley del Tribunal Superior de Cuentas, artículo 9.

130 Cfr., *Ibidem*, artículo 8.

131 Cfr., *Ibidem*, artículo 3.

132 Cfr., *Ibidem*, artículo 87.

Un país con instituciones débiles, altos niveles de corrupción y pocos recursos para enfrentarla, no puede tener prescripciones tan cortas, ya que los mecanismos dilatorios empiezan a funcionar y es tal su eficacia, que terminan por neutralizar las acciones legales contra la corrupción.

Para tener una idea precisa de la dimensión del problema que estamos planteando, según información de prensa, más de 200.000 expedientes han caducado. Después de cinco años de haberse cometido el delito, no se puede investigar a nadie, aseguró ayer el nuevo presidente del Tribunal Superior de Cuentas, Fernando Montes¹³³. Aunque un alto funcionario haya robado y saqueado al Estado, después de un lustro no se le puede enjuiciar¹³⁴, reiteró.

En un principio (2003), los empleados del TSC eran 615, pero ahora esa cantidad de empleados se ha reducido a 485, destacó. El presupuesto con el cual opera la institución es de 102'000.000 de lempiras y por eso hizo un llamado al Congreso Nacional y al Ejecutivo para que le incrementen esa partida¹³⁵.

El Tribunal investiga en 298 municipalidades del país, a 150 entes de gobierno y atiende una enorme cantidad de denuncias, manifestó. “Si ni uno de los grandes corruptos ha sido encarcelado, la culpa es de todo Honduras, y lo que ha sucedido en Costa Rica es un aldabonazo para todos los países”¹³⁶, puntualizó.

El su informe¹³⁷ señala que el monto de los casos de presunción de enriquecimiento ilícito y de responsabilidad administrativa, asciende a 280'000.000 de lempiras. De ellos, hay 60 millones todavía en investigación. “No quiero hacer del Tribunal un circo romano, pero el culpable de corrupción, sea pequeño o grande, tendrá que pagar sus delitos”¹³⁸, afirmó finalmente.

De acuerdo con información de prensa, en 2005, el partido Unificación Democrática denunció que el Tribunal de Cuentas engaveta casos de corrupción para que caduquen. Señalan “que hay casos que fueron confirmados y hasta el día de hoy no han sido turnados a la Procuraduría General (que ejerce la acción civil) porque el Tribunal no ha emitido la correspondiente resolución [...] por lo que temen que prescriban y no se deduzcan las responsabilidades penales del caso”¹³⁹.

Por otro lado, mediante convenio interinstitucional (de mediados de 2006) entre el Tribunal Superior de Cuentas y el Ministerio Público, se hacen los traslados de información al Fiscal General sobre declaraciones juradas de bienes de los empleados y funcionarios del Estado. De esta manera se superan los obstáculos que tuvieron los fiscales en acceder a esta información en poder del Tribunal. Asimismo, se espera que en 2007 se ponga en marcha un programa

133 Cfr., *Si no hay ni un gran corrupto preso es culpa de toda Honduras: Montes*, Tiempo, 8 de diciembre de 2004.

134 Ídem.

135 Ídem.

136 Ídem.

137 Ídem.

138 Ídem.

139 *Tribunal de Cuentas engaveta casos de corrupción para que caduquen*, Tiempo, 7 de septiembre de 2006, p. 6.

de control del enriquecimiento ilícito a través de las declaraciones juradas digitales de los funcionarios del Estado.

Según datos del Tribunal Superior de Cuentas, esta institución ha remitido al Ministerio Público, entre 2002 y 2006, un total de 49 expedientes sobre enriquecimiento ilícito, malversación de caudales públicos y falsificación de documentos públicos, entre otros delitos.

De conformidad con la información brindada por el TSC, no se conocen casos por enriquecimiento ilícito de funcionarios judiciales, aunque se sabe que la Inspectoría de Tribunales detectó el caso de un ex juez de letras, el cual fue remitido a la Fiscalía contra la corrupción. Sin embargo, todavía no se ha interpuesto la correspondiente acción penal.

La mayoría de entrevistados coincidieron en la politización del Tribunal Superior de Cuentas. Señalan que los partidos liberal, nacional y la democracia cristiana, se repartieron las tres magistraturas y los distintos cargos del ente contralor de la cuenta pública del Estado. De ahí que su accionar sea controlado por distintas fuerzas políticas del país, a tal grado que no ha logrado impulsar casos importantes de enriquecimiento ilícito de altos funcionarios y ha permitido, por desidia o aquiescencia, la prescripción de centenares de causas.

CONCLUSIONES

Impacto de la reforma del sistema de justicia en la lucha contra la corrupción judicial

Como se describió en la primera parte, el proceso de reforma judicial ha tenido importantes avances en el fortalecimiento institucional del Poder Judicial y del sistema de justicia. Entre ellos destacan: la creación de la Defensa Pública y de la Inspectoría General de Tribunales; la creación del Ministerio Público y la adopción de un nuevo proceso penal (juicio oral); las reformas constitucionales del Poder Judicial; la nueva forma de nominación y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; la creación de la sala de lo constitucional para el control de la constitucionalidad de las leyes y la garantía de los derechos constitucionales, así como la Ley de Justicia Constitucional, entre otras.

Sin embargo, las reformas del Poder Judicial, desde la percepción de los ciudadanos, no han tenido significado alguno en sus vidas, ya que no ven un impacto directo o individual y tampoco tienen conocimiento de ellas; aún la ciudadanía no percibe un cambio significativo en la justicia hondureña. No obstante, los datos señalan una mejoría en términos de eficiencia en ciertos aspectos y cobertura de servicios.

Las reformas del Poder Judicial han sido importantes para el proceso de institucionalización de la justicia y de la instauración formal del Estado de derecho en el país. Sin embargo, se trata de reformas insuficientes e incompletas de cara a los desafíos democráticos nacionales y de inserción en los procesos de integración económica regional y de globalización en general.

Asimismo, la reforma ha sido limitada y fragmentaria respecto de temas relacionados con la corrupción judicial, la independencia judicial respecto de los poderes públicos y fácticos, la necesidad de mayor transparencia dentro del Poder Judicial, así como el funcionamiento eficaz y eficiente de los órganos de control. Todo ello posibilitaría el acceso por parte de la población a una justicia imparcial, pronta y cumplida, y potenciaría su capacidad de contribuir a la consolidación del Estado Democrático de Derecho.

Percepción de la corrupción judicial

La corrupción en Honduras es percibida como un fenómeno que ha evolucionado en el tiempo y ha permeado las instituciones del Estado, al grado de institucionalizarse por sí misma. Esta situación ha contribuido a la debilidad de la institucionalidad estatal, así como a su limitada efectividad y credibilidad, incidiendo directamente en el estancamiento de la vida social, política y económica del país, y consecuentemente, en el déficit del desarrollo democrático de la nación.

Con relación al sistema de justicia, se constatan avances en la modernización de la justicia hondureña. Sin embargo, se confirma la existencia de una percepción generalizada, en el sentido que el sistema de justicia sostiene una estructura de impunidad para los corruptos de cuello blanco, lo que afirma la creencia que la justicia no funciona y que no es imparcial, ya que el sistema judicial puede ser influenciado por presiones económicas así como por presiones políticas, y tiene poca confianza y credibilidad. Esta percepción se vincula con el debilitamiento y deterioro progresivo de la institucionalidad pública, que destruye las bases sociales y políticas de la legitimidad del Estado Democrático de Derecho.

Realidad de la corrupción judicial

1. Injerencias externas e internas

Como se señaló en la sección I, en el Poder Judicial convergen dos tipos de injerencias, una externa y otra interna. La externa, conformada por los poderes institucionales, así como por los poderes fácticos, en la nominación y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La interna, que es el resultado de la influencia de las dos anteriores, pero que tiene su particularidad en la concentración de la función administrativa per se, y en su incidencia en la función jurisdiccional, con lo que se debilita la independencia de este poder del Estado y la imparcialidad de la judicatura.

Las injerencias en la independencia del Poder Judicial han provenido de los poderes públicos, como lo constituyó el intento por parte del Congreso Nacional de reformar una norma constitucional para arrogarse la facultad de interpretar la Constitución Política de la República, atentando, paradójicamente, contra el mismo Estado Democrático de Derecho. Asimismo, el ex Secretario de Seguridad (Poder Ejecutivo), en manifestación pública con el entonces presidente del Congreso Nacional (Poder Legislativo), exigió la destitución de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que supuso una clara injerencia en la independencia del Poder Judicial y una amenaza a la estabilidad política y al Estado de derecho.

Se confirma que la justicia hondureña es influenciada tanto por los poderes institucionales (Legislativo, Ejecutivo) como por los fácticos (grupos económicos, familias tradicionales, crimen organizado, otros), lo que se constata en la politización partidaria en el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en la concentración de la función administrativa en el manejo del personal, así como en la persistencia de la impunidad en los casos de corrupción de impacto social.

Las decisiones del Poder Judicial en las distintas instancias pueden ser influenciadas por grupos de poder económico, político o financiero con el objeto de favorecer sus propios intereses, cuestión que termina permeando a todo el sistema de justicia en su conjunto. Es por ello que para la ciudadanía es vital asegurar que la elección de los altos funcionarios por el Congreso Nacional, como los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, del Tribunal Superior de Cuentas y los fiscales del Ministerio Público no responda a los intereses de los partidos políticos, sino a los intereses de la sociedad hondureña.

Es fundamental avanzar en la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales en el Poder Judicial, ya que su conjunción ha permitido concentrar en el nivel superior de la Corte, la selección y nombramiento de los funcionarios judiciales, al margen de lo establecido en la Constitución Política de la República. Esta cuestión podría facilitar la influencia de los grupos fácticos. Pese a los avances en la realización de oposiciones para las plazas disponibles, todavía persiste la incertidumbre respecto del manejo transparente de la política de personal.

2. Modalidades de corrupción judicial

Las modalidades de corrupción más representativas que se dan en el Poder Judicial son el retardo de justicia; el extravío de expedientes; la sustracción de folios; el embargo irregular; el desembargo irregular de bienes y cuentas bancarias; la emisión irregular de sobreseimientos; la recepción de falsos testimonios; la interferencia en juicios; el otorgamiento irregular de medidas cautelares a imputados; los cohechos; los nombramientos irregulares de jueces y magistrados; los prevaricatos. Asimismo, la asignación irregular de casos; el uso de recursos para retardar la justicia; y las excusas y recusaciones indebidas.

Existen casos de corrupción originados en la administración pública que no son sancionados por los juzgados y tribunales de la República; a su vez, se dan casos de corrupción en que se ven involucrados funcionarios judiciales, que pueden ser constitutivos de falta o de delito. En ciertos casos de connotación pública –y constitutivos de delito– generalmente se aplica el régimen disciplinario, aunque no siempre se traduce en acción penal, tal y como lo vimos en varios de los casos descritos con anterioridad.

Por otro lado, hay litigantes que para tener ganancias adicionales exigen a sus clientes honorarios para ser compartidos con el juez o fiscal, cuestión que hace que la población perciba que el juez es corrupto y se genera un daño y una mala imagen a la judicatura. Muchos clientes de estos abogados han presentado las denuncias respectivas al Colegio de Abogados de Honduras. Sin

embargo, no obtienen una respuesta ya que el Tribunal de Honor del gremio, en la práctica, no funciona, por lo que hay una fuerte mora en la aplicación del Código de Ética de los profesionales del derecho.

3. Ineficiencia y falta de transparencia en la judicatura

Como se ha señalado, Honduras ha implementado un conjunto de reformas del Poder Judicial desde la década de los años ochenta, que continuaron en los noventa y se desarrollaron en el 2000. Sin embargo, aún no se ha logrado la consolidación de un sistema de justicia eficiente y efectivo, lo que sigue siendo uno de los principales desafíos para la democracia hondureña¹⁴⁰.

El tema de la mora judicial (casos pendientes de resolución) es uno de los problemas sin resolver, que sigue teniendo un enorme peso en el Poder Judicial. En efecto, de acuerdo con el estudio de análisis cuantitativo de la justicia penal en Honduras¹⁴¹, realizado por el Proyecto de Apoyo al Sector Justicia, USAID-Honduras, en marzo de 2000, 125.498 expedientes se encontraban pendientes de resolución¹⁴². No solo existe una mora judicial sino que hoy en día asistimos a una importante mora fiscal (más de 60.000 casos anuales), lo que supone una vulneración, por parte del Ministerio Público, del derecho a la justicia de los particulares (víctimas e imputados) que no pueden acceder a ella a través del ente fiscal.

El aumento en el número de jueces ha contribuido a mejorar la brecha entre justicia y realidad. Para el 2004 se contaba con 657 jueces para una población de 7.02 millones de habitantes, lo que equivale a 10.500 habitantes por juez, de los cuales 601 eran jueces de primera instancia, 41 de segunda instancia y quince supremos¹⁴³.

En el sistema penal de naturaleza inquisitiva, los jueces tenían a cargo la investigación y el juzgamiento. El procedimiento no ofrecía las garantías judiciales básicas para una justicia democrática y no contaban con los recursos necesarios e idóneos para el desarrollo de su actividad investigativa, por lo que la dilación del proceso penal era de varios años y se acumuló una fuerte mora judicial. Este procedimiento era escrito, sin inmediatez ni contradictorio, y no preveía una actuación relevante para el Ministerio Público. Así, la actuación fiscal, durante ocho años, fue limitada por las deficiencias del modelo inquisidor.

El nuevo proceso penal de inspiración acusatoria, implementado a partir del 2002, supone una celeridad en la justicia hondureña, lo que no implica necesariamente que la calidad de la justicia haya mejorado sustancialmente. Técnicamente se puede decir que sí, pero si hay vicios que obstaculizan la transparencia del sistema, estos pueden estar inmersos en la aplicación de la justicia.

140 Cfr., *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 2006*, Cit., p. 88.

141 Proyecto de Apoyo al Sector Justicia/NCSC/DPK Consulting/USAID-Honduras, *Estudio de análisis cuantitativo de la justicia penal de Honduras, 2000*.

142 Según la Memoria de labores del Poder Judicial de 2005, en ese año se depuraron un total de 38.882 expedientes de causas pasivas y se emitieron un total de 813 sentencias, de las cuales 429 fueron condenatorias, 341 absolutorias y 43 sobreseimientos.

143 CEJA 2005 y CSJ 2004, citados en *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 2006*, Cit., p. 90.

No obstante que la celeridad ha mejorado con la implementación de los juicios orales en materia penal, el total de las sentencias emitidas (en 2003 y 2004) por los distintos juzgados y tribunales de primera instancia fue de apenas el 38% del total de casos ingresados¹⁴⁴.

Desde la perspectiva costo-beneficio, una sentencia en materia civil tiene un costo de alrededor de 3.716,62 lempiras, equivalente a US\$195,00 (a una tasa de cambio de 19.02); en tanto que el costo por resolución emitida en materia penal es de 11.340,26 lempiras, lo que equivale a US\$596,23¹⁴⁵. En una primera aproximación, las cifras anteriores nos afirman la importancia de hacer énfasis en el diseño de políticas tendientes a mejorar el desempeño del Poder Judicial.

La oralidad y la publicidad del juicio penal le han dado transparencia al proceso y permiten el acceso de la población a la justicia; la gente puede asistir a las audiencias y observa lo que pasa; la mayoría de temas se resuelven en la audiencia; los debates se graban en formato de audio, lo que garantiza que los jueces de sentencia no tergiversen lo dicho por las partes en el acta.

Por otro lado, el Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial realiza diversas actividades a efecto de facilitar la formación de la doctrina legal en el país; organiza las sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional, civil, penal, laboral y contencioso-administrativa. En la página de internet del Poder Judicial se encuentran los fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia correspondientes al año 2004; incluye el texto completo de las sentencias y permite acceder a distintas leyes, autos acordados y enlaces de interés, lo cual posibilita un acceso vía internet a información judicial y, a su vez, contribuye a reducir la brecha digital entre los usuarios del sistema.

Para avanzar en materia de transparencia, el Poder Judicial debe publicar, en su portal de internet, información relativa a las políticas generales, planes, programas y proyectos que ejecuta, así como los informes, actividades, estados financieros y liquidaciones presupuestarias, incluyendo las remuneraciones y demás beneficios de los funcionarios judiciales de todas las instancias. También debe publicar información detallada sobre convocatorias a concursos, licitaciones, contrataciones, suministros y compras directas, entre otros.

El rol de la sociedad civil en la reforma del sistema de justicia y en la lucha contra la corrupción judicial

La participación de la sociedad civil en el proceso de reforma del sistema de justicia se remonta principalmente a los años noventa del siglo recién pasado, con la integración del Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras, en la Comisión Ad Hoc de Alto Nivel, en dos ocasiones; se trató lo atinente a la institucionalización del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; a la creación del Ministerio Público y a la desactivación de la Dirección Nacional de Investigación (DNI), entre otros temas. De esta manera se marcó el inicio del traslado de la policía del control militar a la esfera civil.

144 *Ibidem*, p. 88.

145 De acuerdo con datos de la Memoria de labores del Poder Judicial de 2005.

Este Comité de Derechos Humanos también integró la Comisión para la Reforma del Poder Judicial y participó activamente en el proceso de diagnóstico de la situación del ordenamiento jurídico hondureño y su propuesta de armonización, así como en la reglamentación de la Inspectoría General de Tribunales como órgano de control interno, y de la Defensa Pública como servicio gratuito de asistencia jurídica, entre otras.

Posteriormente, en el año 2000, se creó la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia, integrada por varias organizaciones de la sociedad civil: Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras (CONADEH), Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos (CIPRODEH), Conferencia Episcopal y el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), que participó activamente en la definición del nuevo proceso de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y en la emisión de la ley de la junta nominadora. También participó en el proceso de elaboración de los proyectos de ley sobre el Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, pendientes de aprobación por el Congreso Nacional.

En 2004, organizaciones de la sociedad civil como el Centro de Documentación de Honduras y la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras, realizaron investigaciones sobre corrupción judicial; una sobre los controles democráticos de los operadores de justicia (CEDOH) y otra sobre el estado de los casos de corrupción en Honduras (FOPRIDEH).

El rol de los medios de comunicación

A juicio de la mayoría de entrevistados, existe una retórica y una mediatización del tema de corrupción en los medios de comunicación. Actualmente, entre 25 y 30 casos sobre corrupción aparecen mensualmente en los medios escritos; casi un caso diario, lo que demuestra que se puede encontrar bastante información sobre la materia¹⁴⁶. Los medios digitales ofrecen una visión más independiente sobre la corrupción, pero solo el 8% de la población hondureña tiene acceso a internet.

Ahora bien, desde el sector oficial no hay claridad en cuanto a que la ciudadanía debe estar informada sobre los casos de impacto social, y desde la opinión pública no siempre se abordan tales casos con la objetividad necesaria. Además, en los medios de comunicación se entrecruzan la visión del proceso legal y la opinión ciudadana, por lo que se debe buscar un equilibrio o punto de encuentro entre la verdad pública y la verdad procesal; eso solo puede lograrse a partir de una sana e imparcial impartición de justicia, que integre la verdad real como verdad jurídica.

En la mayoría de los casos, los medios de comunicación brindan la noticia pero no le dan seguimiento continuo. En cambio, hay casos relevantes para la sociedad que después de permanecer en las primeras páginas (ejemplo de ello lo constituyen casos connotados como el de la liquidación forzosa de los tres bancos y el de contrabando de combustible) han desaparecido de la agenda mediática, para luego quedar en el olvido, lo que refuerza la sensación de impunidad y de frustración social.

¹⁴⁶ Según información del seguimiento de noticias del Consejo Nacional Anticorrupción.

El seguimiento de casos relevantes para la sociedad constituye un desafío importante para la ciudadanía. En tal sentido, la generación de mecanismos y de espacios de participación ciudadana para la auditoría judicial y la rendición de cuentas de las instituciones que conforman el sistema de justicia se vuelve fundamental para la lucha contra la corrupción, por lo que se requiere contar, además, con funcionarios públicos que respondan a un perfil ciudadano y no a un perfil político. Esto constituye uno de los principales desafíos para la independencia judicial en el país.

Por otro lado, los medios imponen la agenda de la justicia al decidir qué caso es importante y deber ser noticia y cual no lo es; y, como se dijo con anterioridad, estos pueden predisponer a la opinión pública a favor o en contra de distintas iniciativas.

Varios entrevistados señalaron que los medios de comunicación en ocasiones interpretan mal o tergiversan las resoluciones de los jueces. En esa medida, los mensajes que se envían a la ciudadanía no corresponden a la verdad jurídica sino que responden a intereses de distinta naturaleza; algunos medios responden a diversos intereses (políticos, económicos, otros), entonces, de acuerdo con la orientación dada, los medios emiten sus noticias según conveniencias y agendas.

Asimismo, existe la creencia de que tanto jueces como fiscales son poco transparentes porque no brindan información respecto de los casos que se ventilan, cuando lo que están haciendo es preservar el estado de inocencia de los imputados y mantener en reserva las investigaciones que realizan de conformidad con la ley.

Se da cuenta entonces, de una tensión entre las instituciones del sistema de justicia y los medios de comunicación, que se aprecia en el desarrollo de lo que se denominan “juicios paralelos” - ampliamente difundidos por la prensa- a los procesos judiciales ante los órganos jurisdiccionales. Es así que el público, guiado por los medios de comunicación, entiende el caso a partir de la información difundida por la prensa y no a partir del procesamiento que hacen los órganos fiscales y jurisdiccionales. Se llega al punto que cuando la decisión judicial no coincide con la anunciada por los medios, se deslegitima la labor de los funcionarios de justicia.

Por ello es importante lograr que los jueces y fiscales puedan desarrollar su trabajo de manera independiente e imparcial, libre de presiones externas e internas; asimismo, que una prensa profesional pueda difundir información sin la censura del poder y respetando los derechos fundamentales de las personas.

Acceso a la justicia

El acceso a la justicia se ha visto muy limitado por el aspecto económico, ya que no era gratuita (el uso del papel sellado para actuaciones judiciales hacía más costosa la justicia en el país) y los imputados, si querían defenderse, tenían que pagar un abogado o en su defecto buscar un procurador (persona que no posee título universitario de derecho). Actualmente, existe la Defensa Pública en materia penal y algunas universidades brindan servicios de procuración muy

limitados, por lo que aún asistimos a una ausencia de servicios legales gratuitos en el país. La falta de gratuidad en áreas distintas a la penal sigue siendo un obstáculo importante para acceder a la justicia.

La percepción generalizada va en el sentido que la justicia penal es para los pobres, debido a que hay privilegios en la aplicación de la ley y de manera sistemática se vulnera el principio de imparcialidad, cuestión que se afirma al revisar el perfil socioeconómico de los privados de libertad, el cual responde, en su mayoría, a personas de escasos recursos y bajo nivel educativo¹⁴⁷.

En Honduras existen ocho pueblos étnicos que conservan sus costumbres y en su mayoría hablan su propio idioma. Sin embargo, el acceso a la justicia intercultural o en su idioma es inexistente para los indígenas, y muy limitado para los afro descendientes, por lo que los principios de intermediación e imparcialidad se ven seriamente afectados.

Las mujeres aún tienen limitaciones para acceder a la justicia en condiciones de igualdad. Así se vulnera, además, el principio de imparcialidad, cuestión que se agrava por la situación particular de discriminación y vulnerabilidad de las mujeres. Se aprecian medidas como la creación de los juzgados especializados que buscan contribuir a erradicar la exclusión de las mujeres en el sistema de justicia.

Órganos de control

Los órganos de control los podemos dividir en dos, a saber: controles internos y controles externos. Los controles internos son los que operan al interior de la institución de que se trate. El control interno del Poder Judicial es la Inspectoría General de Tribunales. Por su parte, los controles externos son los que operan desde afuera de las instituciones, como lo son el Ministerio Público y el Tribunal Superior de Cuentas, respecto del Poder Judicial.

1. Controles internos

La Inspectoría General de Tribunales depende de la Corte Suprema de Justicia, y en la práctica la función de vigilancia la realiza bajo la dirección de la Magistrada Presidenta, por delegación del pleno. Cabe señalar que la Inspectoría investiga las denuncias contra los funcionarios judiciales. Sin embargo, no tiene facultades para investigar denuncias en contra de los magistrados supremos, lo que constituye una de las principales limitantes del sistema de control.

Una vez que la Inspectoría remite su informe con recomendación a la Dirección de Administración de Personal, ésta no tiene ningún rol en las audiencias de descargo que realiza la DAP; simplemente se limita a observar, pero no puede presentar o sostener los cargos en contra del supuesto infractor. Esta cuestión se agrava, por la ausencia de una comunicación oficial respecto de los resultados del caso, lo que impide dar seguimiento a los mismos por parte de la Inspectoría.

147 Cfr., *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 2002*, Cit., p. 75.

Por otro lado, una vez que la Dirección de Administración de Personal concluye el procedimiento, emite la resolución con recomendación a la Presidenta de la Corte, para que ésta imponga la sanción recomendada, si lo tiene a bien. En la práctica, se observa una doble recomendación y una concentración del poder sancionatorio en una persona, lo que genera poca transparencia y muchas dudas respecto de la eficacia y buen funcionamiento del régimen disciplinario del Poder Judicial.

Si el sancionado decide impugnar la resolución, lo hace ante el Consejo de la Carrera Judicial, que no es un órgano permanente, sino que sesiona de tres a cuatro veces al año. Ello hace que no se cumplan los plazos establecidos en la ley y en su reglamento. La cuestión se complica aún más, dado que tanto la Dirección como el Consejo conocen de todas las demás acciones de personal que se realizan al interior del Poder Judicial. El sistema de control interno no cuenta con un órgano especializado para imponer sanciones, lo cual, sin duda, contribuye al debilitamiento del régimen disciplinario.

El régimen disciplinario de la carrera judicial, tal y como se aplica actualmente, reproduce el esquema inquisitivo y desconoce las garantías del debido proceso, el derecho a conocer la denuncia, y el derecho de defensa, entre otras. El régimen disciplinario debe ser reformado, y se debe crear un órgano más sistémico y menos personalizado; se debe establecer un sistema oral que salvaguarde el debido proceso administrativo del funcionario judicial.

Por otro lado, se observa una ausencia de procesos sistemáticos de evaluación de personal, que permitan establecer los niveles de eficacia y eficiencia en la impartición de justicia. Se podría impulsar la evaluación administrativa a cargo de la Dirección de Personal y la evaluación técnica a cargo de la Inspectoría General.

En términos generales, se puede decir que una de las dificultades que ha tenido el Poder Judicial hondureño es que no ha promovido una cultura de la transparencia difundida como norma y como praxis. En las instancias que manejan la información no está arraigada la obligación de informar a la ciudadanía, sin vulnerar los derechos fundamentales de las personas y respetando la libertad de expresión de los funcionarios judiciales.

2. Controles externos

a) Ministerio Público

La elección del Fiscal General es un aspecto fundamental en el fortalecimiento o debilitamiento de la justicia, en el sentido que si el Congreso Nacional elige un buen Fiscal General se tendrá un buen Ministerio Público; lo contrario posibilita la generación de crisis institucionales constantes. En el pasado reciente esa institución del Estado se vio sumida en el manejo desacertado de la política de protección y defensa de los intereses generales de la sociedad.

Con la puesta en marcha del nuevo modelo policial, el Ministerio Público se vio seriamente afectado por el traslado, en 1998, de su Dirección de Investigación Criminal a la Policía Nacional, lo cual debilitó la labor investigativa y generó un alto grado de impunidad. Esta medida constituyó

un serio retroceso y a la vez un contra sentido en el sistema de justicia, ya que el Congreso Nacional, en lugar de potenciar una investigación profesional en el marco del nuevo proceso penal a implementarse, contribuyó con esa reforma a debilitar la lucha contra la impunidad.

El poco profesionalismo del personal investigativo, su falta de idoneidad, así como la carencia de equipo y de materiales para el desarrollo de la investigación criminal, son factores que inciden negativamente en la calidad de la acusación fiscal, y por ende en la eficacia de la justicia penal. Esto produce indefectiblemente altos niveles de impunidad y, consecuentemente, una falta de credibilidad y de confianza, por parte de la población, en las instituciones del sistema de justicia.

No se aprecia en el Ministerio Público una política institucional de persecución penal coherente, que dé pautas comunes para el manejo de todos los casos de corrupción judicial, y que dé certeza a los funcionarios fiscales a partir de lineamientos generales expresos.

En la justicia penal no existen casos en los que se haya condenado a una persona de relevancia por actos comprobados de corrupción (tanto en el Poder Judicial como en el Ejecutivo), aunque se afirma siempre la existencia del delito. Como no existen precedentes en este tema, la impunidad sigue siendo una constante en la justicia hondureña.

Se concluye que la Fiscalía contra la Corrupción, como órgano encargado de la persecución penal de los funcionarios de justicia, tiene un accionar bastante limitado, pese a que se han presentado varios requerimientos fiscales contra ex funcionarios judiciales, la mayoría de los cuales no se han judicializado, por lo que el rezago en sede fiscal constituye un reto a superar por las actuales autoridades. Ello vendría a mejorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones del sistema de justicia.

b) Tribunal Superior de Cuentas

La principal preocupación en torno al Tribunal Superior de Cuentas es su politización, ya que su accionar es controlado por distintas fuerzas políticas del país, a tal grado que no ha logrado impulsar casos importantes de enriquecimiento ilícito de altos funcionarios y ha permitido, por desidia o aquiescencia, la prescripción de centenares de causas. Actualmente, no se conocen casos por enriquecimiento ilícito de funcionarios judiciales.

En síntesis, debido a la influencia y al control que los poderes institucionales y fácticos ejercen sobre el sistema de justicia y sobre los órganos de control del Estado, los controles internos y externos son sumamente débiles y no responden a los desafíos que impone la dimensión de la corrupción en general y la corrupción judicial en especial. Por ello, el control de la impunidad se podrá alcanzar cuando se cuente con un sistema de justicia independiente de los poderes públicos y fácticos, y la justicia penal genere los precedentes necesarios, que afirmen que las personas que incurran en corrupción serán debidamente sancionadas.

RECOMENDACIONES

Es necesario revisar los mecanismos de nominación y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como asegurar que los méritos, la idoneidad e integridad de los candidatos, su vocación de servicio y de respeto por la Constitución Política de la República y las leyes, estén por encima de los intereses particulares de los grupos políticos y económicos, para de esta manera asegurar las bases del bien común.

Es necesario aprobar la ley que crea y pone en marcha el Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, para que impulse el proceso de estructuración de la carrera judicial y la reorganización del sistema de selección y nombramiento de los funcionarios del Poder Judicial, así como su capacitación y mejoramiento en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. Esta ley tendrá que garantizar la estabilidad en el cargo, la evaluación y la promoción a puestos superiores a partir de elementos objetivos, alejados de criterios clientelistas, para asegurar, además, la independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados en la toma de sus decisiones.

La separación de la función jurisdiccional y la administrativa es esencial. Se debe procurar que sean asumidas por órganos distintos, lo que daría lugar a la consecución de una gestión transparente y a la minimización de los riesgos de corrupción de los funcionarios judiciales.

La extensión de la oralidad a las demás jurisdicciones contribuiría a que el servicio de justicia disminuya el rezago y brinde resoluciones judiciales dentro de los parámetros del plazo razonable.

En el marco de la vigilancia judicial es fundamental contar con órganos internos independientes, por lo que las funciones de investigación deben estar separadas de las de sanción y se deben conformar dos órganos distintos, a fin de que cada uno se especialice en su campo de actuación. El Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial se debe integrar de manera representativa y permanente, y las impugnaciones se deben resolver en el término del plazo razonable. Todo ello supone contar con una ley y con reglamentos que regulen un régimen disciplinario transparente, igualitario y sin privilegios, con garantías de debido proceso.

La normativa de la Inspectoría se debe establecer en la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial y desarrollarla –si es necesario– en un reglamento. Habrá que impulsar una reingeniería organizacional que suponga fortalecer el nivel central con recursos y medios; esto es, suprimir las inspectorías regionales y centralizar el personal y la logística en la sede de la Inspectoría General, y de esta manera realizar las movilizaciones al terreno y desarrollar las inspecciones requeridas.

Es muy importante implementar una política de administración de la información, con énfasis en mejorar las estadísticas de la carrera judicial, de la Inspectoría General de Tribunales, de la Dirección de Administración de Personal, y del Consejo de la Carrera Judicial.

Para la lucha contra la corrupción judicial se requiere: voluntad política y desarrollar controles internos y externos fortalecidos e independientes; presupuestos adecuados; potenciar las especialidades;

fortalecer las áreas técnicas; así como un mayor apoyo logístico. También es importante dotar a la Inspectoría de los recursos humanos, mediante concurso público; asignarle el presupuesto necesario para el desarrollo de sus actividades y brindarle, además, evaluación y posibilidades de capacitación continua a su personal e intercambio de experiencias con otros países.

Para el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Ministerio Público se requiere que la institución se despolitice de la influencia partidaria; promueva la carrera fiscal; tenga un presupuesto adecuado, y cuente con un órgano de investigación criminal, para un eficaz y eficiente ejercicio de la acción penal por parte de la Fiscalía contra la Corrupción.

De igual manera, se debe de promover la independencia del Tribunal Superior de Cuentas, para garantizar el control eficaz y eficiente de la cuenta pública y de la declaración patrimonial, así como la detección del enriquecimiento ilícito de los funcionarios judiciales en particular.

Se necesita fortalecer las capacidades del Consejo Nacional Anticorrupción, como un organismo de auditoría social externa del Poder Judicial, capaz de verificar la transparencia en el manejo del sistema de justicia.

Es necesario promover la aplicación irrestricta de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como instrumento ciudadano para la eliminación de formas de corrupción en los poderes del Estado, en especial en el Poder Judicial.

La sociedad civil debe desarrollar auditorías judiciales, fiscales y policiales, que coadyuven al mejoramiento de la impartición de justicia en el país; asimismo, exigir a las instituciones que integran el sistema de justicia una mayor y mejor eficacia y eficiencia en la investigación y sanción de los casos de corrupción.

Las facultades de derecho deben reformar su pensum académico, de tal manera que formen profesionales universitarios a partir de una cultura de la transparencia, con conocimientos y habilidades para la organización y funcionamiento de la judicatura. Las escuelas judiciales deben profundizar en la capacitación continua y especializada de sus funcionarios e incluir la rendición de cuentas.

El Colegio de Abogados debe impulsar procesos de capacitación de los profesionales del derecho en temas sobre ética y transparencia, dado que algunos vicios de jueces y fiscales no se corrigen, en parte, por la falta de una oposición fundamentada y sistemática a las conductas irregulares de jueces y magistrados. Asimismo, debe atender todas las denuncias –principalmente las de corrupción– en contra de sus agremiados, deduciendo las responsabilidades a que hubiere lugar.

No hay duda que la profundización de la reforma legal y el fortalecimiento de las instituciones del sistema de justicia son aspectos centrales en la lucha contra la corrupción judicial. Sin embargo, requieren voluntad y decisiones políticas acertadas en cuanto a la elección independiente de sus altos funcionarios, así como la integración de equipos profesionales que, guiados por una ética, conduzcan la justicia a mejores derroteros y posibiliten una sociedad más justa, la seguridad jurídica y un Estado Democrático de Derecho consolidado.

BIBLIOGRAFÍA

Textos

- Chaverri M. y Zavala M., *Apuntamiento sobre la historia de la corrupción en Honduras*, Tegucigalpa, Consejo Nacional Anticorrupción, 2003.
- Comisión Internacional de Juristas, *Honduras: La Administración de Justicia, la Independencia del Poder Judicial y la Profesión Legal: misión del CIJA* (Centro para la Independencia de Jueces y Abogados de la Comisión Internacional de Juristas), 16 a 25 de septiembre de 2003.
- Instituto del Banco Mundial, *Gobernabilidad y anticorrupción en Honduras: Un aporte para la planificación de acciones* (análisis preparado por el Instituto del Banco Mundial a solicitud del Gobierno de Honduras para su discusión con el Consejo Nacional Anticorrupción), Washington, 2002.
- Mitchell A. Seligson, *Gobernabilidad y Transparencia en Honduras después del Huracán Mitch: Un estudio de opinión ciudadana*, Universidad de Pittsburgh, Casals & Associates, Tegucigalpa, 2001.
- Pásara, Luis, *Justicia y ciudadanía realmente existentes*, en *Política y Gobierno*, revista del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2002.
- Romero Ramón y Salomón Leticia, *La Reforma Judicial: Un reto para la Democracia*, Tegucigalpa, Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), 2000. Memoria de labores del Poder Judicial, años 2002 a 2005.

Informes y estadísticas

- *Informe de la Comisión Ad-Hoc de Alto Nivel para la Lucha contra la Violencia y la Delincuencia*, mimeo, 1993.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras*, 2002, 2003 y 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.
- Proyecto de Apoyo al Sector Justicia/NCSC/DPK Consulting/USAID-Honduras, *Estudio de análisis cuantitativo de la justicia penal de Honduras*, 2000.
- Ministerio Público, Unidad Técnica de Reforma Penal, Anuario Estadístico 2005.

Diarios

- El Heraldo, La Tribuna, Tiempo, La Prensa, El Libertador.

Legislación

- Constitución Política de la República.
- Ley de la Carrera Judicial.
- Ley del Ministerio Público.
- Ley del Tribunal Superior de Cuentas.
- Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial.

Nicaragua¹

SUMARIO: Introducción * **Corrupción en el Poder Judicial** • Percepciones sobre la corrupción en el Poder Judicial en la sociedad nicaragüense • La realidad de la corrupción. Experiencias de operadores y usuarios del sistema judicial. La corrupción en los medios de comunicación * **Las herramientas para enfrentar el fenómeno de corrupción en la justicia** • Características generales del control de la función judicial • ¿Cómo y por qué se creó el órgano de control? • Misión, Funciones y competencias del Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial • Ubicación institucional del Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial. Regulación y capacidades • Desempeño del Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial * **Resumen y conclusiones** • Elementos para la construcción de un Poder Judicial independiente y transparente • Actores para el cambio * **La corrupción realmente existente y las posibilidades de controlarla** * **Bibliografía**

INTRODUCCIÓN

Avances y límites en la construcción de instituciones judiciales en Nicaragua

El proceso de recolección de información para el desarrollo de la investigación puso de manifiesto, por una parte, el nivel de transformación que presenta el país con relación a su institucionalidad y, por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, las limitaciones para acceder a información de naturaleza pública en las instituciones estatales. No obstante, hay que reconocer que mucha de la información para el estudio descriptivo que fundamenta la investigación, sea formal o empírica, es de viable acceso. Sin embargo, en el trabajo investigativo se encontraron sensibles limitaciones para lograr acceder a datos que permitan valorar comparada y cualitativamente los resultados del estudio. Esta limitación, a nuestro juicio, se deriva de la falta de acceso directo a la información debido a la ausencia de política, de cultura o de procedimientos o mecanismos de las instituciones que faciliten la obtención de datos, o bien, por la falta de una ley de acceso a la información, pero no por falta de voluntad expresa de la institución. Cuando se logra acceder a ella, la información está fragmentada y no siempre guarda un vínculo funcional entre todas las instituciones involucradas y competentes en los casos de corrupción del ámbito judicial.

Para dar respuesta, en la investigación, entre otros, a interrogantes como ¿Qué dispositivos existen en Nicaragua para controlar la corrupción en el Poder Judicial? ¿Cuáles son sus principales características normativas y organizacionales? ¿Con qué tipos de corrupción deben lidiar? ¿De qué modo logran (o no logran) prevenir, detectar o sancionar comportamientos de corrupción? ¿Qué se entiende en cada uno de estos organismos, y en el país, por corrupción en el Poder Judicial? tuvimos presente, además del instrumento metodológico, el proceso de reforma

1 El informe nacional sobre la corrupción judicial en Nicaragua fue preparado por Sergio J. Cuarezma Terán, profesor de derecho penal y derecho procesal penal, e investigador del Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), y Francisco E. Enriquez Cabistán, profesor de derecho constitucional e investigador del Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ).

o articulación que el Estado de Nicaragua ha venido experimentando en los últimos 25 años, así como las marchas y contramarchas en el proceso de transición política y de *modernización* de sus instituciones. Resaltamos la palabra modernización porque, si bien en algunos casos ésta responde a necesidades concretas del país, en otros, por muy modernas que sean las instituciones, son una mera “transposición jurídica cultural”, incorporadas al tejido institucional, que al final no son más que “cuerpos extraños de difícil aprovechamiento y por tanto de dudoso éxito” (Pedraz, 2002, p. 27) en la formación del Estado de derecho constitucional y, en el caso de la investigación, para la prevención y persecución de la corrupción judicial.

Breve aproximación al estado de desarrollo del país. Impacto en el Poder Judicial

Nicaragua ha optado, sin duda, y con singular determinación, por un nuevo orden democrático con desarrollo y justicia para la población. Existen tendencias, cada vez más fuertes, hacia la democratización y la transformación de sus instituciones; estas tendencias se originaron en las postrimerías de los años ochenta, en el proceso de paz de la región centroamericana. En el caso de Nicaragua, y como producto de los Acuerdos de Paz, el proceso electoral se adelantó. A pesar de que el Comandante Daniel Ortega había logrado obtener la presidencia en 1984, las elecciones se llevaron a cabo en 1990, cuando obtuvo la presidencia la señora Violeta Barrios Vda. de Chamorro, a quien Ortega Saavedra traspasó el mando presidencial por vías democráticas y pacíficas.

El país también presenta signos de modernización. Nos referimos, por ejemplo, a la modernización económica, a la racionalización y a la privatización del espacio estatal. También el proceso democrático muestra esfuerzos orientados a la promoción de las condiciones básicas de vida para el ciudadano (seguridad humana) y a la reducción de la pobreza. Entre los rasgos positivos se resalta también la creación de espacios de democratización, como el mantenimiento y respeto de los periodos electorales; el reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de las personas, con la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el funcionamiento de organismos no gubernamentales de derechos humanos; y el reconocimiento de los principios del Estado de derecho. En esta última dimensión merecen mención la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial; la transformación de la justicia penal inquisitiva en acusatoria; la separación de funciones de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público; la reforma de la justicia penal militar para hacerla garantista y fundamentada en el respeto de los derechos humanos de los miembros del Ejército de Nicaragua; la aprobación de una legislación especializada para la niñez y la adolescencia; la aprobación de legislación de arbitraje y mediación en temas económicos, entre otros temas. Los esfuerzos dirigidos hacia la creación y el fortalecimiento de las condiciones para el respeto de estos principios significan una oportunidad para lograr un desarrollo integral. La continuación de estos esfuerzos permitirá ofrecer al país condiciones para la gobernabilidad y la estabilidad, en el proceso democrático que vive. Y, en aspectos concretos, igualmente implica generar la confianza para la inversión privada, como actor importante del fortalecimiento económico del país. En este sentido, el Estado de derecho, como modelo de Estado, permite a los sectores

menos favorecidos o vulnerables la reivindicación de sus derechos y libertades, con la promoción de la seguridad jurídica, producto de la garantía de la independencia de la justicia y de la no concentración del poder.

Sin embargo, y muy a pesar de estos grandes esfuerzos, en Nicaragua se han profundizado las contradicciones económicas y sociales; la pobreza ha aumentado y dificulta el acceso a la justicia²; la corrupción³, la inequidad y la violencia social no han desaparecido, y muchas de las instituciones democráticas y sociales han sufrido un grave deterioro.

El Estado de derecho, como uno de los principios que con valor superior establece la Constitución Política nicaragüense, dentro de la amplia perspectiva del Estado Democrático y Social de Derecho⁴, fija un conjunto de preceptos que sujetan a los ciudadanos y a los poderes públicos a la Constitución y a las leyes. La existencia de un Estado de derecho es esencial para la vigencia de la seguridad jurídica de la persona y se apoya en tres presupuestos: la vigencia de un orden jurídico, el principio de legalidad (al cual el Estado somete su actividad), y la separación de funciones entre los poderes del Estado. Incluye en su noción la creación del derecho supeditada a que la Constitución es la Ley Suprema. También, que las leyes han de contribuir al desarrollo pleno y profundo del marco de acción constitucional y que deben estar inspiradas en los principios y valores superiores inherentes al orden democrático: libertad, seguridad, igualdad, justicia social y respeto de la dignidad humana. Estos principios y valores de rango constitucional se materializan en libertades individuales, derechos sociales, económicos y políticos.

Así, y conforme con los principios constitucionales, las características del Estado de derecho son, entre las fundamentales, la sujeción al principio de legalidad, la jerarquía normativa, la separación de los poderes del Estado, el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de las personas, la reserva de ley, y el control judicial de los actos administrativos. Todo ello tiene la finalidad de garantizar la seguridad de las personas para la realización de los valores sociales y su respeto frente a probables actos arbitrarios de los poderes públicos⁵. Por tal razón, el Estado de derecho tiene como base el principio de legalidad, que es garantía frente al abuso del Estado en contra de las personas. El principio de legalidad nace y resulta de identificar la acción del Estado con la ley. Se refiere a la forma como el Estado desarrolla su acción limitada y sujeta a la norma jurídica. En este sentido, la persona queda protegida cuando el Estado se ve

2 El mapa de pobreza de Nicaragua señala que los pobres extremos, es decir, los que perciben menos de US\$ 212 anuales, alcanzan al 24% de la población (909.571 personas), lo que constituye una situación muy grave, por lo que el desarrollo de una política de acceso a la justicia debe tener en cuenta, con especial relevancia, esta condición real del país. Quien no tiene las condiciones mínimas de subsistencia difícilmente podrá acceder a la justicia. Si observamos la oferta de servicios legales de los defensores públicos, veremos algunos problemas. Si bien el promedio nacional es de 11.661 pobres extremos por cada defensor, las cifras empeoran en algunas zonas del país, como en la Circunscripción Norte, donde existe un defensor para cada 30.197 pobres extremos, seguido de RAAS (Región Autónoma del Atlántico Sur), con 27.703, Las Segovias con 22.580, entre otros. Véase, Jiménez Mayor, Juan y otros, *La Justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia*, elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea, Programa de Apoyo Institucional a Nicaragua, PAI NIC. ALA/2003/5748, 2006.

3 Estudios de opinión de los últimos cinco años como el *Latinobarómetro*, la *Encuesta Mundial sobre el Ambiente de Negocios – la Voz de las Empresas*, aplicado a miles de empresarios por el Banco Mundial (WBES) o el *Barómetro Global de la Corrupción 2005*, han recogido indicadores negativos para el país en diversos aspectos. En estos estudios, Nicaragua aparece en el grupo de países cuyos sistemas tenían una confiabilidad menor al 10%, una percepción de actuación limpia e imparcial también menor al 10%, y que es honesto y no corrupto solo en un porcentaje, de igual modo, menor al 10%. Véase, *La Justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia*, Cít.

4 Cfr., Constitución Política de Nicaragua, artículos 7 y 130.

5 Cfr., Thesing, Josef (compilador y editor), *Estado de Derecho y Democracia*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 1997.

imposibilitado de infringir la ley; es decir, la relación Estado-persona está fundamentada en el fin primordial y la razón de ser del Estado de derecho: la seguridad jurídica⁶. En dicha relación, el Poder Judicial aparece como un presupuesto para garantizarla. Por esta razón, la independencia externa e interna, la transparencia de la actuación de sus funcionarios, y el prestigio del Poder Judicial son vitales en el proceso democrático que vive Nicaragua.

El Poder Judicial es pieza fundamental para la seguridad jurídica de la persona y el desarrollo del país, y por tanto, decisivo en cualquier logro en materia anticorrupción. Cabe agregar que enfrenta un reto particular para restaurar su legitimidad y reconocimiento público y así incidir en la estabilidad del país. Más allá de las necesarias actividades de impulso y mejoramiento de su independencia interna y externa, funcionamiento, y rendición de cuentas, es necesario, en hechos concretos, detener el deterioro dramático en materia de transparencia e integridad. Por ejemplo, valen mencionar las acciones de funcionarios judiciales coludidos con elementos criminales, para evadir la justicia o repartirse bienes decomisados. Buena parte de la responsabilidad en la vigente y pobre valoración de Nicaragua en materia anticorrupción, así como en las esperanzas sobre futuros avances y los temores de mayores retrocesos en esta materia, depende no sólo del legislativo y el ejecutivo, sino también de la capacidad del sistema judicial de evitar, esclarecer y castigar, de manera ejemplar, los casos de corrupción que involucran directa y desafortunadamente, a sus autoridades y operadores⁷.

El texto constitucional nicaragüense requiere un desarrollo legislativo amplio y complejo, pues todavía no hay una total correspondencia entre la titularidad formal de los derechos en él consagrados y su vigencia real y efectiva. El Estado nicaragüense necesita un ordenamiento jurídico adecuado a la realidad social, que garantice, en primer lugar, que el Estado esté conceptualizado, estructurado y organizado de forma coherente con su naturaleza o modelo constitucional: el Estado Social de Derecho⁸. En este sentido, el Estado estaría teóricamente organizado en torno a procedimientos adecuados y seguros para desarrollar su actividad estatal y administrativa, por ejemplo, con una Ley General de la Administración Pública, una Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y una Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo⁹. Las dos primeras no existen, la última ha sido declarada inconstitucional en más del sesenta por ciento de sus disposiciones y carece de efectividad práctica para los usuarios, en el ejercicio de sus derechos frente a la administración pública.

El desarrollo del Estado de derecho cumple una función en el plano de la seguridad jurídica que se traduce en estabilidad política, económica y social. Es necesario, entonces, promover el respeto de la supremacía de la Constitución Política y la jerarquía de las leyes; crear un marco de legalidad administrativa adecuada a las necesidades del país; fortalecer la separación, independencia y coordinación entre los poderes del Estado, el reconocimiento y garantía de las libertades fundamentales y el control de la constitucionalidad de las leyes. Todos estos elementos conforman

6 Cfr., Besson, Waldemar y Gotthard Jasper, *Elementos del Estado de Derecho: el principio de legalidad en toda actuación del poder público*, en *Estado de Derecho y Democracia*, Cit., pp. 121 a 129.

7 Cfr., http://ww1.transparency.org/cpi/2005/nc_pressreleases/pr_tnicaragua.pdf.

8 Cfr., Constitución Política de Nicaragua, artículo 130.

9 Cfr., *Ibidem*, artículo 131.

los pilares mínimos para la construcción y la práctica del Estado Constitucional de Derecho. En este sentido, es la garantía real de los derechos y libertades fundamentales de la persona y de que cada agente social pueda disponer de un horizonte confiable para sus actividades y desarrollo. También asegura que la institucionalidad pública se remita a áreas de competencia, sin desbordarse, para propiciar que los ciudadanos puedan desplegar sus iniciativas con libertad y seguridad.

CORRUPCIÓN EN EL PODER JUDICIAL

Percepciones sobre la corrupción en el Poder Judicial en la sociedad nicaragüense

Según el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), de acuerdo con la encuesta realizada por Latinobarómetro -un estudio anual de opinión pública que se realiza desde 1996 en 17 países de América Latina- el Poder Judicial figura entre las cuatro instituciones en las que menos confían los ciudadanos del continente¹⁰. Los más afectados por el descrédito de la ciudadanía, según esta encuesta, son el Congreso Nacional, los partidos políticos y los propios conciudadanos -“las personas”- que ocupan los tres últimos lugares en el índice de confianza en las instituciones. Los poderes ejecutivos y judiciales, sin embargo, aparecen como las instituciones de la democracia que más confianza han perdido en los últimos años. Entre 1996 y 2002 se registró, en promedio, un descenso de 8.1 puntos porcentuales, en la confianza ciudadana en el Poder Judicial. En 1996, el 33% de los ciudadanos de América Latina declaraba tener “mucho” y “algo” de confianza en el Poder Judicial de su país. En 2002, sólo un 25% de los más de 18.000 ciudadanos encuestados mantenía esa respuesta. Sin embargo, existe una amplia diferencia en esta evolución, según el país. En Paraguay, por ejemplo, los datos muestran que mientras en 1996 un 44,2% de los ciudadanos confiaba en el Poder Judicial, en 2002 sólo el 10,3% de los entrevistados conservaba esa opinión¹¹.

En Ecuador, Nicaragua, Argentina, Chile y Uruguay también se registraron descensos significativos. En Ecuador, casi el 20% de la población que en 1996 confiaba en la institución dejó de hacerlo en 2002. Otro tanto ocurrió en Colombia, Brasil, Perú, El Salvador y Bolivia, donde los niveles de desconfianza ciudadana en el Poder Judicial aumentaron entre 6 y 9%. Sólo en cuatro países los poderes judiciales registraron un incremento en la confianza ciudadana: Costa Rica, que aparece como el país de América Latina donde los ciudadanos tienen mayor confianza en el sistema de tribunales, y que pasó de 36,9% en 1996 a 48,8% en 2002; Honduras, donde hubo un aumento del 33,4% al 37,4%; Venezuela, que pasó de un 27,2% a un 30,3%; y Panamá, de 23,8% a 25,6%¹².

Por su parte, la encuesta del 2000, del Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN), pone de manifiesto que la imagen de corrupción del Poder Judicial es de 81,8%, frente a los otros tres poderes del Estado: la Presidencia de la República, con 88%, la Asamblea Nacional, con el

10 Cfr., www.cejamericas.org/reporte/muestra_seccion.php?idioma=espanol&capitulo=INDSUBJE&tipreport=REPORTE0&seccion=ENCUCIUD.

11 Cfr., www.cejamericas.org/reporte/muestra_seccion.php?idioma=espanol&capitulo=INDSUBJE&tipreport=REPORTE0&seccion=ENCUCIUD.

12 Ídem.

85,8%, y el Consejo Supremo Electoral, con un 80,8%. En el informe de Latinobarómetro del 2006, el nivel de confianza de este poder del Estado era del 36%. En dicho informe, el mejor evaluado de los 18 países fue Colombia, con 59% y en último lugar quedó Ecuador, con un 10%. Nicaragua ocupa el mismo lugar, el número once¹³.

Recientemente, Transparencia Internacional presentó el *Índice de Percepciones de Corrupción*, IPC, 2006, cuya clasificación desciende de los diez puntos ideales, que representan escasa o nula percepción de corrupción en el sector público, hasta el cero, que representa la más absoluta percepción de corrupción¹⁴.

Nicaragua sigue arrastrando los niveles más altos de corrupción, con un puntaje de 2.6. Según el índice de percepción, Nicaragua se ubica en el grupo de 75 países “donde la corrupción sigue en estado alarmante”. También es el penúltimo país de la región centroamericana, encima sólo de Honduras (que obtuvo 2.5 puntos) y el número 18 de los 25 países latinoamericanos. La región latinoamericana ocupó el segundo peor lugar después de África, con una nota promedio de 3.86¹⁵.

En la sociedad nicaragüense existe un elevado nivel de expectativas en torno a la actividad del Poder Judicial. No obstante, en el sistema de justicia existe una tendencia a agotarse en sí mismo, en sus problemas internos, a aplicar poco esfuerzo al desarrollo de la función propiamente dicha. De allí que, a pesar de los esfuerzos de reformas apuntados (en muchos casos puramente formales), sus relaciones con el usuario sean insatisfactorias. En correspondencia con ello se observa una baja conciencia del significado de la legalidad y del respeto de las garantías individuales de las personas y de la propia misión del Poder Judicial, que es proteger el principio de legalidad y tutelar los derechos humanos, según lo establece el artículo 160 de la Constitución Política.

El sistema de justicia en la actualidad requiere mejorar sus capacidades, para que sea oportuno, moderno, y con mejores posibilidades de cumplir una función con calidad. Ello implica, entre otros aspectos, la simplificación de los procesos (la reforma del proceso civil, por ejemplo); la reestructuración de los despachos para brindar mejores servicios; el ingreso masivo de la tecnología, con una estrategia definida; la mejora de los servicios comunes (notificaciones, mesas de partes, peritajes, medicina legal, etc.); la mejora de la gestión administrativa, a partir del uso de información estadística confiable para la definición de las políticas judiciales; la descarga a las áreas jurisdiccionales de los trabajos administrativos, que absorben tiempo impropiamente; el fortalecimiento de los medios alternativos de solución de conflictos, como la mediación y el arbitraje; entre otros¹⁶.

13 Cfr., http://www.e-lecciones.net/novedades/archivos/Informe_Latinobarometro_2006.pdf. En este sentido, pueden consultarse los estudios de Mitchell A. Seligson, *La Cultura Política en Nicaragua: transiciones, 1991-1995*, Pittsburgh, Estados Unidos de América, enero de 1996. La situación de desconfianza de los nicaragüenses en sus instituciones democráticas se manifiesta nuevamente en la quinta y sexta consulta ciudadana del Grupo Cívico Ética y Transparencia (organismo de observación electoral nacional); esta preocupación también se expresa en el primer y segundo *Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, de 1999 y 2003, elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

14 Cfr., http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corruptcion_en_america_latina/americas_cpi.

15 El Índice valora las acciones concretas de un país en la lucha contra la corrupción al clasificar los países respecto del grado en que se percibe la corrupción que existe entre los funcionarios públicos y los políticos. Cfr., http://www1.transparency.org/cpi/2005/nc_pressreleases/pr_tnicaragua.pdf.

16 Cfr., *La Justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia*, Cit.

La presencia excesiva de la *ratio* política es un factor que se yergue como un obstáculo fundamental para la creación y el desarrollo de un sistema de impartición de justicia real y eficiente, y que acentúa los efectos disfuncionales. Una manifestación de este fenómeno se evidencia en que el funcionamiento del sistema se basa en la lealtad y la sumisión y no en los principios del mérito y de la legalidad. En el país existe un sensible problema que radica en la influencia político-partidaria en dos órganos fundamentales como lo son el órgano judicial y el electoral. Sin duda, existen fuertes barreras, generadas por esta misma influencia, para reformar el sistema judicial y el Consejo Supremo Electoral, y renunciar al modelo bipartidista.

Lo anterior genera una crisis de institucionalidad generalizada que impacta severamente en la credibilidad del Poder Judicial. La Corte Suprema de Justicia es la encargada de organizar y dirigir el sistema de justicia. Para Transparencia Internacional¹⁷, por el Pacto o Acuerdo Libero-Sandinista¹⁸, este poder del Estado es una de las entidades -según las encuestas- que menos credibilidad tiene, debido a que se ha visto involucrada en actos de corrupción¹⁹. No obstante, pensamos que en este tema puede darse, y de hecho se da, una lectura sesgada o torcida del fenómeno político. No sólo los operadores políticos de ambos partidos señalados podrían ser responsables (en caso de que lo fueran) de la profunda y real desconfianza hacia el Poder Judicial; también podrían serlo otros sectores de poder fácticos como, por ejemplo, el capital criollo, y, en menor medida, el extranjero; la empresa privada nacional y los partidos políticos emergentes que buscan a toda costa su espacio para incidir o bien controlar el Poder Judicial. Todo ello sin contar con la presencia de algunos sectores de la cooperación internacional o de instituciones económicas internacionales que presionan en forma abusiva e injieren en el Poder Judicial para que se aprueben resoluciones conforme a sus intereses o leyes afines a sus sistemas jurídicos. Por ejemplo, la Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica y USAID utilizaron al Poder Judicial y presionaron a los legisladores nicaragüenses para aprobar el nuevo Código Procesal Penal²⁰; de no hacerlo, amenazaban que el Estado de Nicaragua no integraría el club de la iniciativa para países pobres altamente endeudados o bien, condicionaban la ayuda económica al país y, en particular, al Poder Judicial.

Es previsible que en este marco político, el Poder Judicial no tenga las mejores condiciones de independencia ni interna ni externa. Los operadores políticos someten a los jueces y magistrados al temor del desplazamiento masivo con medidas de carácter general, como por ejemplo, traslados sin su consentimiento a otras ciudades, municipios o regiones, o bien, mediante las reformas constitucionales, destituirlos o acotarles los períodos. También se manifiesta la reducida

17 Cfr., http://www.transparency.org/regional_pages/recrea/informacion_por_pais/nicaragua.

18 El pacto o acuerdo político que se llevó a cabo entre el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) se basó, entre otras cosas, en disminuir el porcentaje -del 45% al 35%- necesario para lograr un triunfo electoral y el mayor control o equilibrio político en las instituciones del Estado entre ambos partidos. Este pacto o acuerdo se concretó en las reformas constitucionales llevadas a cabo en 1999 y 2000.

19 Cfr., http://www.transparency.org/regional_pages/recrea/informacion_por_pais/nicaragua.

20 Este código, que responde al modelo angloamericano, integra aspectos positivos como el modelo acusatorio, el juicio oral y público, la ejecución de sentencia, pero por otra parte, le confiere a la Policía Nacional y al Ministerio Público facultades que desbordan los límites constitucionales, que crean las bases para la instauración de un Estado de Policía; crea, además, la justicia negociada (plea bargaining system) que promueve y consolida, de esta forma de negociar con la justicia, la corrupción en los temas judiciales. Para mayor información puede consultarse: Sergio J. Cuarezma Terán, *La Naturaleza de la Reforma de la Justicia y la Inconstitucionalidad del Código Procesal Penal*, Publicaciones MANU, 2004, y Alvarado Chacón, Rosario y Morales García, Jorge Luis (jueces costarricenses), *La negociación en la Justicia Penal: La Posición del Juez. Estudio Comparado (Alemania, Costa Rica, E.E.UU, Italia y Nicaragua)*. Investigación auspiciada por el Grupo Cívico Ética y Transparencia y la Embajada de Finlandia, 2004. El código fue objeto de tres recursos de inconstitucionalidad interpuestos el 21 de febrero de 2003. A la fecha de finalizar la presente investigación, la Corte Suprema de Justicia no se había pronunciado aún.

independencia en el sometimiento de los jueces al poder de la cúpula del Poder Judicial; en la cancelación de la independencia interna, por ejemplo, mediante la cancelación de nombramientos sin respeto de las garantías laborales o mediante traslados de competencias o territorio sin el consentimiento de los jueces. Si estos órganos son nombrados partidariamente para que respondan a los partidos, el esquema implica también un grueso detrimento para la independencia externa.

Además, se deben tener en cuenta otros factores. Vinculado con lo anterior, debe señalarse que el sistema de remoción no cuenta con suficientes garantías de imparcialidad, sea por órganos internos o por órganos políticos. Las condiciones de vida de los jueces también están determinadas por el deterioro salarial significativo, que devalúa la función judicial, hace poco atractiva la permanencia en ella, estimula la corrupción, desincentiva el perfeccionamiento técnico, y crea una alta vulnerabilidad laboral y personal de los operadores judiciales, que desemboca en el reemplazo o eliminación de algunos y el condicionamiento de otras situaciones de temor continuo ante los factores de poder (Zaffaroni, 1996, pp. 27 y 28).

La más alta imagen de corrupción entre los cuatro poderes del Estado la tienen la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral. A pesar de existir una Ley de la Carrera Judicial, los mecanismos en ella previstos para los nombramientos, ascensos y bajas no están debidamente implementados, por lo que persiste una clara subjetividad en estos procesos, que a su vez genera la reproducción a lo interno del Poder Judicial de los mismos vicios de intromisión política que se observan en el nombramiento de la cúpula judicial²¹.

Este realismo contrasta con la idea de que sin decisión política no es posible estructurar un Poder Judicial democrático, esencial en un Estado Social de Derecho. Por ejemplo, los jueces italianos de las *manos limpias*, no nacieron de una incubadora, sino de una estructura judicial democrática. Sin justicia independiente, el Estado de derecho se degrada a Estado de Policía, con el consiguiente costo para la seguridad jurídica (nacional y extranjera) y para el pueblo, porque esta última es condición o premisa para el desarrollo no sólo económico sino también humano. Nadie invierte sin seguridad, y cuando lo hace en condiciones de inseguridad la compensa con réditos desproporcionados con relación a la inversión (Cuarezma, 1992, p. 12).

La realidad de la corrupción. Experiencias de operadores y usuarios del sistema judicial. La corrupción en los medios de comunicación

Para el análisis de la percepción del sistema de justicia, sin perjuicio de las encuestas internacionales y nacionales, se llevaron a cabo 30 entrevistas a profundidad con una población variopinta, dentro de la que se destacan analistas políticos, empresarios, abogados litigantes, asesores de la Corte Suprema de Justicia, promotores de derechos humanos, estudiantes de último año de derecho, investigadores, historiadores, y periodistas investigativos. También se llevó a cabo una recopilación

USAID presiona a la Corte Suprema de Justicia para que rechacen los recursos de forma total; asimismo, esta institución, cuando organiza seminarios o cursos de capacitación con el Poder Judicial excluye de la lista que la institución judicial le provee a aquellos funcionarios judiciales (defensores públicos, jueces o magistrados) que no son gratos para sus intereses porque muchos de ellos aplican la ley sin sometimiento a ningún poder o bien porque creen que realizan actos irregulares en la función judicial o bien por sus convicciones políticas. Todo lo anterior, según expresaron funcionarios judiciales entrevistados.

21 Cfr., http://www.transparency.org/regional_pages/recrea/informacion_por_pais/nicaragua.

de las noticias más importantes: 50 noticias publicadas en los diarios del país²² y trece editoriales de personalidades nacionales e internacionales. Entre ellos existe una coincidencia en la percepción de los aspectos más sensibles de la problemática de la corrupción en el Poder Judicial en los últimos tres años, con referencia a denuncias de actos de corrupción contra funcionarios del Poder Judicial. Asimismo, se analizaron datos proporcionados por el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República, y la Contraloría General de la República.

Las personas entrevistadas tienen distintos vínculos con la función judicial: desarrollan actividades profesionales como la realización de consultorías sobre el Poder Judicial para organismos internacionales y nacionales; de prácticas de servicio social, después de cursar el tercer año de la carrera de derecho; de investigaciones independientes sobre el Poder Judicial; el litigio ante los juzgados; la defensa de los derechos humanos frente a los diversos operadores de justicia; y la actividad periodística, como forma de control de los operadores de justicia. La totalidad de los entrevistados coincidieron en que existe corrupción judicial por la extrema influencia de los partidos políticos que experimenta el Poder Judicial, y que el problema se agudizó en el año 2000, con las reformas constitucionales realizadas por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Dichas reformas, según los entrevistados, vinieron a dividir a la Corte Suprema de Justicia en bancadas o grupos partidarios del FSLN o del PLC. Esta percepción coincide con la de los medios de información, respecto a que en la Corte existe un porcentaje mayoritario de jueces y magistrados bajo el padrino del FSLN.

Los entrevistados y la información de los medios de comunicación coinciden en señalar algunos factores principales que explican por qué existe corrupción en el Poder Judicial. Entre otros, se mencionan: la retardación de justicia; la injerencia de los partidos en el nombramiento de funcionarios del Poder Judicial; la falta de una carrera judicial real; que los nombramientos respondan a los feudos territoriales que cada magistrado tiene bajo su control²³ (cada magistrado o magistrada controla determinados espacios territoriales, lo que le permite cancelar nombramientos, y trasladar o remover a jueces según la oportunidad política, y disfrazarlo con criterios de “organización institucional”. Dependiendo de la regulación que en él se haga, el reglamento de la Ley de Carrera Judicial podría terminar con esta práctica); los bajos salarios; en algunos casos, la falta de instalaciones adecuadas para impartir justicia; el tráfico de influencias, y la manipulación de las sentencias según los intereses económicos y políticos de los partidos que controlan el Poder Judicial. El estudio empírico revela un consenso que se refleja en la opinión de diversos entrevistados. Por ejemplo, varios señalaron que “la ciudadanía enfrenta el problema

22 Los medios de información cuentan con oficinas de redacción de unidad de investigación, pero no todos los informadores tienen formación jurídica. Esto hace que en el hecho noticioso de corrupción judicial, algunos casos se aborden sin la rigurosidad que exigen los hechos, sin perjuicio de que los mismos tengan un contenido veraz.

23 “Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) se resisten a la aplicación de la Ley de Carrera Judicial, porque esto supone una disminución significativa de su poder, ya que los sacaría del juego al momento de hacer los nombramientos de jueces y secretarios judiciales de acuerdo a sus conveniencias políticas y de intereses muy personales”. Asimismo, se da realce a las declaraciones del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, magistrado Manuel Martínez, quien “dijo que “en el fondo, los magistrados no aceptan aprobar una normativa o reglamento que permita aplicar dicha ley, porque no quieren renunciar a influenciar sobre las decisiones administrativas, como es el nombramiento de jueces [...]; eso en el fondo no es otra cosa [...]. Nombrar a un juez o a un secretario es incomparable con dictar una sentencia en el orden Constitucional, Civil o Penal”, sostuvo el magistrado [...]. La Ley de Carrera Judicial fue aprobada hace más de un año y en ella se establece que quien pretenda ocupar el cargo de juez, debe someterse a un concurso público y su ascenso dentro del Poder Judicial estará condicionado a sus méritos profesionales. Hasta ahora, los magistrados han tenido asignado a su cargo un departamento del país. Éste es manejado como un feudo, donde los jueces son “premiados” o “castigados” de acuerdo al grado de lealtad que éstos tengan en su labor judicial”. Velásquez, Mirna, *Magistrados no sueltan los “feudos” judiciales*, La Prensa, 17 de noviembre de 2006.

de la retardación de justicia (con una) pésima atención a los usuarios, sistema judicial obsoleto, y corrupción” y que “el Poder Judicial carece de transparencia y honestidad, hay muchas quejas de la población acerca de la forma en que se imparte justicia y de que el gran problema del Poder Judicial radica en que sus miembros son personas comprometidas con partidos políticos y con los caudillos que tienen en sus manos los poderes de Estado”²⁴.

La totalidad de las personas entrevistadas (litigantes, empresarios, periodistas, estudiantes, asesores judiciales, historiadores) expresaron que la justicia se vuelve elitista, las decisiones que se toman están dirigidas por los operadores políticos, y que para lograr una decisión, la persona tiene que tener acceso al poder político; “todo se mueve con dinero e influencias partidarias en el Poder Judicial. No hay justicia, te lo puedo asegurar”, afirmaba con plena seguridad un abogado entrevistado. En el ámbito de la información, algunos periodistas expresaron que la influencia de la política en el Poder Judicial es “un fenómeno generalizado”. Recordemos, decía un profesional de la comunicación entrevistado, “que los alcaldes, los jueces, los fiscales y magistrados tienen sus puestos para obedecer órdenes de dos caudillos y no para respetar la Constitución. Tristemente esto es una realidad del sistema. Un ejemplo de ello es el caso del ex presidente Arnoldo Alemán y Byron Jerez, quienes salían y entraban de la modelo según (los dictados de) la justicia sandinista”. Ambos personajes fueron sometidos, en el año 2002, a procesos penales por supuestos actos de corrupción, junto con otros funcionarios. Contra el primero no hay sentencia firme y el segundo fue absuelto en la mayoría o en todos los casos en su contra. Actualmente, sólo el ex presidente Alemán Lacayo se encuentra condenado, sin sentencia firme, a 20 años de prisión, por los supuestos delitos de lavado de dinero, peculado, malversación de caudales públicos, fraude, entre otros²⁵.

La reflexión que hacían los periodistas y comunicadores entrevistados contrasta con la reciente reunión que los dueños de medios de comunicación del país tuvieron con el Partido Liberal Constitucionalista, presidida por el propio ex presidente Arnoldo Alemán Lacayo. Esta reunión, según el diario La Prensa -uno de los diarios más críticos del ex mandatario- tenía la finalidad de “abordar la problemática que enfrentan los medios en relación a la libertad de expresión y la posible aprobación de la Ley de Acceso a la Información”. La nota periodística expresa que “Hugo Holmann Chamorro, gerente general del diario La Prensa, urgió la necesidad de garantizar la libertad de expresión en los diferentes niveles, después de que el presidente Daniel Ortega creó el Consejo de Comunicación y Ciudadanía y con éste la estrategia de comunicación que implementará durante su mandato”. Al finalizar el encuentro con el Partido Liberal Constitucionalista y el ex presidente Alemán Lacayo, Holmann dijo: “Estamos hablando de la Ley de Acceso a la Información, estamos hablando de garantía para las radios, de una reforma a la Ley de Telcor, en la cual las radios y canales de televisión sean separados de otras industrias del espectro radioeléctrico, estamos hablando de exoneraciones en general a todos los medios y de reformas al Código Penal”²⁶.

24 La fuente de estas afirmaciones son las entrevistas realizadas por los investigadores.

25 En la actualidad, el ex presidente Alemán, por razones de salud y con base en la moderna Ley de Régimen Penitenciario y de la Ejecución de la Pena (Ley 473), goza del régimen de convivencia familiar que, conforme a la misma ley, le permite movilizarse por todo el país sin posibilidad legal de retornar a prisión. El PNUD apoyó técnica y económicamente la elaboración de esta ley, aprobada durante el gobierno del ingeniero Enrique Bolaños.

26 Esta reunión provocó la reacción de la ex primera dama, María Fernanda Flores, esposa de Alemán Lacayo, en el sentido que los propietarios

Por otra parte, y siempre teniendo en cuenta los resultados que arrojaron las entrevistas, existe el criterio, como el de un abogado entrevistado, que “no hay organización en el Poder Judicial. Las instalaciones y el sistema son obsoletos y responden a un ambiente donde los operadores no quieren impartir justicia. Además, para los funcionarios judiciales entrevistados hay bajos salarios que fomentan la corrupción”; “para obtener una buena justicia hay que pagarla a donde todo mundo sabe y bajo una manta partidaria”. Una de las personas entrevistadas, un periodista, dio el testimonio de una situación que sufrieron algunos amigos y familiares, sobre un litigio de propiedad que perdieron porque una de las parte involucradas y que iba en contra de sus intereses, era muy cercana a un alto militante del FSLN y, por tanto, los jueces fallaron a favor de éste. Otras personas que laboran para el Poder Judicial y que prefirieron que se omitan sus datos personales, manifestaron que hace tiempo un empresario envió un regalo (un televisor de grandes proporciones) a cada magistrado de la Corte Suprema. Sólo un magistrado lo devolvió, aduciendo que a él nadie lo compraba por algo tan barato, que tenía que ser algo más caro. Otros ponen otro ejemplo interesante, que se refiere a un juez que recibe a unos narcotraficantes que le llevan cien mil dólares para que libere a uno de sus allegados, y el juez se niega. Al día siguiente vuelven pero con el triple de dinero, y el juez, de igual manera, los rechaza. Al tercer día se vuelven a aparecer pero con el dinero multiplicado en diez veces. El juez lo vuelve a rechazar, pero en esta ocasión envía una nota al magistrado de la Suprema, padrino suyo, y le comenta el caso. Le expresa que tiene miedo y que quiere que lo cambien de lugar, porque “los narcotraficantes están llegando a su precio”.

Un hallazgo común entre las personas que fueron entrevistadas es que los problemas en el Poder Judicial comienzan con la dificultad de pagar los honorarios de un abogado, así como el desconocimiento de las leyes que los favorecen y de las que los perjudican dentro de los procesos. Considerando una persona que tenga más dinero frente a una con menos posibilidades, hoy en día es un poco más difícil tener beneficios, en el caso que antes los hubiere, porque los medios de comunicación se han convertido en una balanza de pesos y contrapesos dentro de los procesos judiciales. En algunas ocasiones equilibran las desigualdades para compensar la carencia de una de las partes.

La corrupción, como indicaba una abogada entrevistada, “está en todos los sectores y comienza desde lo más bajo. Un ejemplo de ello es cuando la secretaria de actuaciones en los juzgados acepta coimas para agilizar trámites judiciales o recibe regalos de los abogados litigantes para obtener sentencias favorables, y en muchos casos el o la juez no tiene conocimiento”.

Así, para otros, “la corrupción comienza con regalos de menor grado (joyas, almuerzos o cenas en restaurantes de calidad) a las secretarias o secretarios para que agilicen trámites judiciales; algunos llegan a tener tarifas para que se pueda acceder a la justicia”.

de los medios de comunicación reconocieron el liderazgo político de Alemán al aceptar reunirse en la casa del partido. Por su parte, Alemán Lacayo intentó suavizar sus declaraciones. “Arnoldo Alemán es líder y están (los medios de comunicación) reconociendo el liderazgo de Arnoldo Alemán al venir a sentarse aquí al PLC. Lo está reconociendo La Prensa, lo está reconociendo El Nuevo Diario y lo están reconociendo todos los medios de comunicación que están allá adentro con él”, comentó Flores. “Que Arnoldo Alemán sea el líder del partido, eso nosotros no lo escogemos, eso lo escoge el PLC. No hay duda que él es el líder, nunca hemos negado eso y nosotros estamos ahí y vamos a estar con las otras bancadas para que todos los que estamos en una democracia participativa nos juntemos a defendernos”, señaló Chamorro. Nota del periodista Lester Juárez, La Prensa, 13 de marzo de 2007.

También hay plena coincidencia entre los entrevistados en que el Poder Judicial está dirigido por comandos del FSLN y el PLC que se reparten la justicia según sus intereses políticos y económicos. Hacen referencia, como ejemplo, al caso del Dr. José Rizo Castellón²⁷, candidato presidencial del PLC, quien reclamaba la diputación suplente del presidente saliente Enrique Bolaños, una vez que perdió los comicios electorales y se quedó sin ningún cargo público. Con base en el artículo 133 constitucional, se amparó ante el Tribunal de Apelaciones (segunda instancia en el Poder Judicial) para obtener un fallo favorable, pero éste tribunal, por su composición partidaria y dirigido por el FLSN, no ha querido fallar sobre el caso, a pesar de que la Ley de Amparo da un término de 45 días una vez dado a lugar. Este hecho, igual que el de los medios de información que conversaron con el ex presidente Alemán Lacayo en busca de apoyo, contrasta con la posición del ex candidato a la presidencia y actual diputado de la Alianza Liberal Nicaragüense ante la Asamblea Nacional, Eduardo Montealegre, quien pide a las fuerzas democráticas evitar que se elijan magistrados de la Corte Suprema de Justicia mientras la Sala Uno del Tribunal de Apelaciones de Managua no resuelva el recurso de apelación del ex presidente Arnoldo Alemán Lacayo²⁸. Un mundo al revés.

Empresarios nacionales entrevistados son de la idea de que los operadores que imparten justicia se mueven “al son que les toquen”. Algunos de los entrevistados expresan que se han dado casos en que algunas personas han obtenido a su favor sentencias de propiedades que no eran de ellas y que ahora son suyas, por ser cercanas a personas de la cúpula de uno de los dos partidos. Las tierras en la ciudad de Tola, Rivas, serían vendidas y revendidas por algunos empresarios sandinistas aprovechándose de la ayuda de las autoridades locales que los benefician con concesiones que luego nunca llegan a darse o simplemente no hay procedimientos. Inclusive, algunos asesores de la CSJ recibirían dinero para que las sentencias se muevan o simplemente por asesorar a partidos políticos. Así comprometen a la CSJ en sus decisiones y sus dobles salarios andan al aire libre, aunque estén prohibidos por la ley. Por su parte, algunos funcionarios de la Corte Suprema de Justicia afirman que en las altas esferas de la CSJ todo se mueve por “plata y amiguismo”. Un ejemplo de ello es el caso de un empresario poderoso que “envía como emisario a un abogado de renombre a preguntar a un magistrado de la CSJ cuánto costaba obtener un fallo a su favor,

27 El doctor Rizo Castellón fue el Vicepresidente de la República entre el período de 2002 a 2006, antes de finalizar su mandato renunció para participar en la campaña electoral de finales de 2006 como candidato a Presidente por el Partido Liberal Constitucionalista. No logró sus aspiraciones y conforme a la Constitución Política tiene derecho a ser diputado suplente del ex-presidente Enrique Bolaños que, por mandato constitucional, es diputado ante la Asamblea Nacional. Esta diputación fue creada por los acuerdos políticos entre el PLC y el FSLN para la reforma constitucional de 1999, denominada “diputación regalada”. Al finalizar la investigación ninguno de los dos han tomado posesión de la diputación.

28 “Previo a darse a conocer la sorprendente decisión del director del Sistema Penitenciario Nacional, Carlos Sobalvarro, ayer, de ampliar el régimen carcelario al ex presidente y reo Arnoldo Alemán, para que pueda movilizarse libremente por todo el país, directivos de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) se presentaron a la sede del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), para entregar una misiva donde proponen, entre otras cosas, no elegir a los magistrados judiciales hasta que la Corte Suprema de Justicia (CSJ) emita un resolución final en el caso de Alemán. El presidente de ALN, Eduardo Montealegre, negó que dicha propuesta tenga que ver con las negociaciones de la unidad liberal y refirió que es una medida de presión para que el Poder Judicial agilice el caso y acabe con la retardación de justicia [...]. El líder de ALN señaló que la justicia está siendo manipulada para fines políticos y llamó a los diputados de las diferentes bancadas a no elegir a los magistrados mientras no se concluya el caso de Alemán. “Señores diputados, en este momento lo que tenemos que asegurar es fortalecer la justicia y ya que vamos a elegir magistrados de la Corte Suprema de Justicia, esperémonos y que no se elija a ningún magistrado hasta que no haya un fallo, a favor o en contra, pero que sea un fallo que diga ya de una vez por todas la situación final de Arnoldo Alemán, dijo Montealegre [...]. Por su parte el primer vicepresidente del PLC, Wilfredo Navarro, reaccionó a la propuesta de ALN, arguyendo que nada tiene que ver el caso de Alemán con la elección de los magistrados y afirmó que lo que quiere ALN es llamar la atención y conseguir puestos en la Corte. “Me parece irresponsable, máxime cuando ALN plantea que debe haber una independencia de poderes, que una resolución judicial se vincule a un nombramiento en la Asamblea Nacional”. Sánchez Corre, Luis, *Exigen resolución definitiva para Alemán*, La Prensa, 17 de marzo de 2007.

y este magistrado le respondió que US\$ 50.000 dólares por cabeza”. Sin embargo, y a pesar de los duros señalamientos, hay signos positivos recientes que indican que el Poder Judicial inicia un proceso de depuración de funcionarios aparentemente corruptos²⁹.

En la Procuraduría General de la República se analizaron en el libro de entrada siete expedientes relacionados con denuncias contra miembros del Poder Judicial, de los cuales seis están dirigidos contra jueces (tres varones y tres mujeres) y un expediente está referido a magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La mayoría de las denuncias son por retardación de justicia y usurpación de funciones. Solo se pudieron analizar los expedientes desde el 2005 hasta la fecha, ya que los libros de entrada y los expedientes del 2003 y 2004 no fueron ubicados por la institución. De los siete expedientes se tuvo acceso físicamente a seis. En los expedientes se encontraba sólo la hoja de denuncia y el escrito de interposición de queja de la Procuraduría ante el Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial del Poder Judicial, sin mayores datos. Pudo observarse que la institución no le da seguimiento a los hechos denunciados ni pide a las autoridades competentes que resuelvan los mismos.

Hay que destacar que a pesar de que existen una serie de perjuicios económicos que responden a responsabilidades civiles y responsabilidades penales, derivados de hechos ocurridos en el periodo de 1999 a junio de 2004 -que se expresan en 934 casos informados por la Contraloría General de la República por un monto equivalente a US\$33'400.000- no se hayan iniciado, en aquella época, las acciones legales para la recuperación de estos recursos, por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Hay que tener en cuenta, sin embargo, que esta labor es difícil, pues la PGR no cuenta con la unidad especializada, ni con presupuesto para crearla. Pero llama la atención que la mayor carga de trabajo de la Procuraduría esté precisamente en el aspecto privado, civil

29 “Bajo una de los escándalos más graves de corrupción del Poder Judicial, renunció el magistrado Rogers Camilo, de tendencia sandinista. Para unos analistas, esto representa “limpia” del FSLN en el Poder Judicial. El magistrado Argüello presentó su renuncia irrevocable al cargo, ante la Asamblea Nacional, lo mismo que a todas las obligaciones y privilegios que dicho nombramiento conlleva [...] Según lo expresa Nuevo Diario el magistrado fue obligado a renunciar debido a una serie de actuaciones reñidas con la ley, cuyo costo político fue pagado por el partido. El presidente Daniel Ortega Saavedra declinó comentar ayer lo relacionado a la renuncia de Argüello, quien era miembro de la Sala Constitucional y Sala Penal. Es una “limpia”. El Magistrado Argüello fue el personaje principal en un escándalo judicial, en el que se encargó de ordenar la libertad y devolución de 609 mil dólares al narcotraficante colombiano Luis Ángel González Largo. En ese oscuro episodio, Argüello formó parte de una cadena de magistrados y jueces que tramitaron un recurso de exhibición personal a favor de González y su compañera, Leyla Bucardo, capturada con él, en agosto de 2004. El magistrado Argüello fue quien elaboró un proyecto de sentencia donde se ordenaba la libertad y devolución del dinero, y cuya fotocopia, sin que aún estuviese concluido el proceso legal, fue facilitada por él a una abogada que luego la llevó ante el juez Julio Morales, quien la ejecutó. En un video del Banco de la Producción (Banpro), aparecen cambiando el dinero, el ex juez Carlos Mario Peña, su hijo Carlos Roberto, y Sergio Ramón Meléndez Aguilar, en calidad de apoderado de González y Bucardo. En el ambiente del video, a distancia de los primeros, aparece el ex juez suplente Julio Morales Aragón, quien ordenó la libertad y devolución del dinero. Meses más tarde, González Largo fue deportado a Estados Unidos en un operativo dirigido por la DEA, y que contó con la participación de las autoridades de migración y extranjería”. Loáisiga, Jorge, *Desmantelan red de González Largo*, La Prensa, 22 de abril de 2006. Por otra parte, “un equipo de inteligencia de la Policía Nacional, en conjunto con la Corte Suprema de Justicia (CSJ), trabaja en función de detectar “focos de corrupción” en ambas instituciones para ser echados; asimismo, dos magistrados de Apelaciones de Managua están a punto de ser destituidos por supuestas anomalías en sus actuaciones para beneficiar a narcotraficantes. El presidente de la CSJ, Manuel Martínez Sevilla, informó que la semana pasada un alto mando de Inteligencia de la Policía Nacional les proporcionó algunas informaciones sobre actos de corrupción en los que habrían incurrido algunos jueces y a partir de esto están profundizando en los casos. Según Martínez Sevilla, se trata de una red de inteligencia que opera dentro del sistema de justicia y mantiene vigilados a los jueces. Por otra parte, un proyecto de sentencia que recomienda la destitución de los magistrados liberales de la Sala Penal Dos del Tribunal de Apelaciones de Managua (TAM), Orlando Lúquez y Bayardo Briceño, está circulando en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y cuenta con siete votos a favor, informó el magistrado Marvin Aguilar. Aguilar, miembro del Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial, recordó que desde octubre del año pasado elaboró la propuesta pero no contó con la aprobación de los magistrados Edgard Navas y Manuel Martínez, ambos miembros del Consejo. El vicepresidente de la Corte, Rafael Solís, explicó que las siete firmas fueron recogidas en respaldo a la propuesta de Aguilar, que no tuvo eco en los otros dos miembros del Consejo. Las razones de la posible destitución de Lúquez y Briceño están basadas en los hallazgos de una investigación realizada el año pasado, en la cual se determinó que ambos magistrados habrían actuado irregularmente en un juicio para favorecer a narcotraficantes, e incluso ordenaron

(intervención en divorcios, declaratoria de herederos, rectificaciones de partidas, entre otros asuntos), pero no en el aspecto público³⁰.

En el Ministerio Público no se tuvo acceso a ningún expediente. Los datos estadísticos proporcionados por la institución reflejan que entre el 2003 y el 2006 se admitieron un total de 32 causas contra miembros del Poder Judicial, de las cuales siete fueron admitidas en el 2003, trece en el 2004, ocho en el 2005 y cuatro en el 2006. De estas, ocho causas fueron contra jueces locales (cuatro mujeres y cuatro varones), 24 contra jueces de distrito (doce mujeres y doce varones). Entre los delitos que se imputan se encuentran: en los juzgados locales, siete casos de prevaricato, y uno de abuso de autoridad; en los juzgados de distrito, 23 casos de prevaricato y uno de abuso de autoridad. En los juzgados locales, cuatro causas están pendientes de resolver, nueve están pendientes de resolución, y cinco están en la Dirección de Auxilio Judicial de la Policía Nacional³¹.

En la Contraloría General de la República, institución que por mandato constitucional tiene la finalidad de dirigir el sistema de control de la administración pública y la fiscalización de los bienes y recursos del Estado³², manifestaron que las denuncias contra miembros del Poder Judicial son remitidas a las instancias respectivas (Ministerio Público y Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial del Poder Judicial), y solo cuando se va a cobrar glosas se envía a la Procuraduría General de la República, para su debida cobranza. Según informe proporcionado por la Oficina de Estadística y Control de Gestión de la Contraloría General de la República, entre 1999 y 2006 se conocieron un total de 1.339 denuncias, respecto de las cuales 1.344 funcionarios públicos se ampararon judicialmente. La diferencia (cinco funcionarios) se debe a que con la noticia de que serían investigados, algunos funcionarios se ampararon antes de que el ente contralor iniciara la investigación; revisado el referido informe³³ no logramos observar o identificar a ningún funcionario judicial.

Hay que destacar que entre las fecha indicadas (1999 a 2006), las glosas de carácter penal representan 1.273'389.662,31 córdobas, y las de naturaleza civil, 458'260.685,59 córdobas, para un total de 1.731'650.347,90 córdobas, en perjuicio del patrimonio de la administración pública.

devolverles las evidencias. “Estamos esperando que ellos se pronuncien en cualquier sentido pero que se pronuncien”, dijo Aguilar. El Consejo también está investigando la actuación de la juez de Diriamba, Marta Regina Escobar, en un caso donde ciudadanos extranjeros fueron puestos en libertad pese a que les aprehendieron con armas de guerra, lanchas y otros bienes. Fuentes judiciales indicaron que está “en la mira” el magistrado del Tribunal de Apelaciones de Managua, el sandinista Oscar Loza, por sus constantes ausencias laborales. La Corte también tiene los ojos puestos sobre la Defensoría Pública, según indicó Martínez”. Velásquez, Mirna, *Sacudida en la CSJ se lleva a dos magistrados*, La Prensa, 16 marzo de 2007. En este contexto, en Bluefields fue destituida una jueza por supuestas irregularidades en su labor judicial. En otra nota periodística se dice que “la Corte Suprema de Justicia destituyó a la juez Penal de ejecución de sentencia y vigilancia penitenciaria de Bluefields, Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS), Ivania McCrea Villachica, después que una comisión la investigó por supuestas irregularidades en sus actuaciones, al liberar a un narcotraficante hondureño capturado con más de un mil 500 kilos de cocaína en las inmediaciones de Little Corn Island. La información la confirmó McCrea a un medio local de Bluefields, después de recibir telefónicamente la notificación. La jueza permitió al narco enfrentar el juicio en libertad y sin vigilancia penitenciaria, e impuso la presentación cada seis meses en un juzgado de Managua, lo que le permitió huir del país. Ruiz había sido aprehendido en septiembre del 2004 en Little Corn Island, cargado con más de 1.500 kilos de cocaína”. León C., Sergio, “Operación limpieza” sigue en el Poder Judicial, La Prensa, 10 de marzo de 2007.

30 Cfr., *La Justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia*, Cit.

31 Información y datos proporcionados por el Ministerio Público.

32 Cfr., Constitución Política de Nicaragua, artículo 154.

33 Esta información fue suministrada por la Oficina de Estadística y Control de Gestión de la Contraloría General de la República.

Podemos apreciar en este punto, respecto de la percepción de la corrupción en la justicia, el extenso trecho entre lo formal y la realidad; es decir, la cantidad de situaciones y actos irregulares del Poder Judicial que son informados por los medios de comunicación, en contraste con la manera en que estos casos son tratados por la justicia penal. Dicho en otras palabras, en el ámbito formal existen el Código Penal, las leyes especiales, y una cantidad importante de figuras delictivas para enfrentar actos de corrupción de naturaleza judicial, pero *pocas nueces* a la hora de su persecución.

Por ejemplo, basta observar, desde el plano formal, que el ordenamiento jurídico penal nicaragüense desarrolla y regula la persecución amplia de los actos de corrupción, sea contra la impartición de justicia (por ejemplo, mediante el delito de prevaricato), sea contra la administración pública (mediante los denominados en el Código Penal vigente de 1974, “delitos peculiares de los funcionarios y empleados públicos”). Así, en el año 2002, la Asamblea Nacional, mediante la Ley 419/2002, aprobó una reforma y adición del Código Penal, en un saludable esfuerzo de adecuar la legislación nacional a la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). En este sentido, el legislador nicaragüense, en los considerandos I y II de la Ley 419/2002 expresa que “la democracia, presupuesto para la estabilidad, la libertad, la justicia, el respeto a la dignidad de la persona, la paz y el desarrollo del país exigen luchar contra todas las formas de corrupción que se cometan en el ejercicio de las funciones públicas”, y que el “Estado y la sociedad civil deben hacer todos los esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, lo que plantea la necesidad de reformar y crear nuevas figuras delictivas que castiguen adecuadamente el fenómeno de la corrupción en la administración pública. En esta ley se reformaron los delitos de malversación de caudales públicos, peculado, fraudes, exacciones ilegales, y se establecieron el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias. También se reformó el delito de cohecho, que se agrava cuando unos de los partícipes es un miembro de la carrera judicial³⁴.

LAS HERRAMIENTAS PARA ENFRENTAR EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN LA JUSTICIA

Características generales del control de la función judicial

En Nicaragua existen varias instituciones que reciben denuncias de actos delictivos, en general, o de abusos de la administración pública y de justicia. Es posible que estas denuncias lleguen a la Policía Nacional, al Ministerio Público, a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, a la Procuraduría General, y a la Contraloría General de la República. Sin embargo, y conforme a la reciente aprobada Ley de Carrera Judicial³⁵, existe un solo órgano que conoce

34 El artículo 421 del Código Penal señala: “1. La autoridad, funcionario o empleado público que, directa o indirectamente, requiera o acepte cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas, incurrirá en la pena de prisión de cuatro a seis años e inhabilitación absoluta por el mismo período; 2. Si el funcionario es un procurador, fiscal, secretario judicial, juez o magistrado la pena será de cinco a ocho años de prisión e inhabilitación absoluta por el mismo período”.

35 La Constitución Política de Nicaragua establece que la Corte Suprema de Justicia tiene la atribución de organizar y dirigir el sistema de justicia y nombrar o destituir a los jueces, magistrados de los tribunales de apelaciones, médicos forenses y registradores públicos de la propiedad inmueble y mercantil de todo el país, abogados y notarios públicos de conformidad con la Constitución y la ley (en este caso, la Ley de Carrera Judicial, artículo 164, incisos 1, 5, 7 y 8).

de los actos y comportamientos irregulares de los miembros de la carrera judicial y funcionarios de la administración del Poder Judicial: el Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial.

La Ley 501/2006 (Ley de Carrera Judicial), aprobada el 14 de octubre, creó el Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial, con competencia, entre otras cosas, para “conocer, investigar y resolver [...] las infracciones al régimen disciplinario en que incurran los profesionales del derecho y los funcionarios de la carrera judicial, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial, la presente Ley y sus reglamentos”³⁶; el “Consejo y el pleno de la Corte Suprema de Justicia serán los únicos competentes para imponer sanciones”³⁷. Tiene, para el ámbito disciplinario en contra de los funcionarios de la carrera judicial, la atribución de “instruir, conocer y resolver de las denuncias por faltas disciplinarias leves, graves y muy graves imponiendo la sanción que la ley establece”³⁸; en el caso de las faltas muy graves “los resultados de las investigaciones realizadas y las recomendaciones” las elevará al “conocimiento del pleno de la Corte Suprema de Justicia”³⁹, que está integrada por 16 magistrados, y lleva, además, el registro actualizado de las sanciones ejecutoriadas (firmes) impuestas a magistrados, jueces, auxiliares de justicia, y demás funcionarios de la carrera judicial⁴⁰.

El Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial tiene dentro de sus atribuciones (por cierto una gran cantidad), elevar a conocimiento de la Corte Plena las ternas de candidatos para llenar las plazas vacantes de magistrados de tribunales de apelaciones, jueces de distrito y locales, propietarios y suplentes, médicos forenses, secretarios judiciales, registradores, y defensores públicos, de conformidad con la Ley de Carrera Judicial; organizar, supervisar, y dirigir el funcionamiento del Instituto de Capacitación y Documentación Judicial, así como proponer el nombramiento de su director y sub director a la Corte Suprema de Justicia mediante ternas calificadas; llevar el registro de méritos y deméritos de los funcionarios de carrera judicial y de los magistrados de los tribunales de apelaciones; organizar y supervisar los concursos y las pruebas relativas a la carrera judicial, así como integrar el tribunal examinador correspondiente; organizar y dirigir los procedimientos para la incorporación y otorgamiento de los títulos de abogado y de notario público; recibir, instruir y resolver las quejas que cualquier ciudadano presente contra los abogados y notarios en el ejercicio de su profesión, e imponer las sanciones que sus infracciones merezcan, excepto en caso de suspensión, en el que, después de instruido sumariamente el informativo, será resuelta por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, y cualquier otra función que le asignen las leyes⁴¹.

La Constitución Política establece que “los funcionarios y empleados públicos son personalmente responsables por la violación de la Constitución, por falta de probidad administrativa y por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones. También son responsables

36 Ley de Carrera Judicial, Capítulo II, artículo 4.

37 *Ibidem*, Capítulo XIII, artículo 63, párrafo 2.

38 *Ibidem*, artículo 6, inciso 10.

39 *Ibidem*, artículo 6, inciso 11.

40 *Cfr.*, *Ibidem*, artículo 6, inciso 12.

41 *Cfr.*, *Ibidem*, artículo 6, incisos 1 al 9 y 13 al 19.

ante el Estado de los perjuicios que causaren por abuso, negligencia y omisión en el ejercicio del cargo⁴². En este sentido, el artículo 63 de la Ley de Carrera Judicial, articulando el precepto constitucional citado, expresa que los “funcionarios de Carrera Judicial son responsables de sus actuaciones en forma disciplinaria, civil o penal”, y que, “en materia de régimen disciplinario (disciplinario y administrativo), el Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial es el “único competente para imponer sanciones”.

En la Ley de Carrera Judicial existen tres tipos de infracciones: leves, graves y muy graves⁴³. Todas las infracciones son, en principio, de naturaleza disciplinaria o administrativa. No obstante, hay algunas infracciones disciplinarias graves y muy graves que pueden, en cada caso concreto, corresponder o adecuarse a la descripción de un tipo penal. Según el tratamiento que el Consejo haga, un hecho penal puede quedar impune o bien, ser remitido al Ministerio Público para su persecución. También hay que advertir que la naturaleza de todas las infracciones, aunque están dirigidas, en principio, a todos los funcionarios que integran la carrera judicial (*erga omnes*), nos permite indicar que las mismas están descritas o dirigidas con especial énfasis a los jueces de primera instancia (locales y de distrito). Esto crea, por una parte, un desequilibrio en el tratamiento entre los funcionarios que forman parte de la carrera judicial y, por otra, una presión o tensión en el ejercicio de la actividad jurisdiccional de los jueces. Todo ello sin tomar en cuenta que las muchas infracciones disciplinarias, tal y como están redactadas, de forma indeterminada o con un alto grado de abstracción, obligan al Consejo Nacional de Administración a interpretar si la conducta del juez se adecua o no a la norma disciplinaria⁴⁴. Estos aspectos, aunque no fueron previstos de forma intencional por el legislador, aparecen objetivamente como riesgos para la independencia interna del juez, ya que, según como administren, institucional y políticamente, la aplicación de dichas infracciones disciplinarias, pueden utilizarse como formas de control y de cancelación de la independencia interna de los jueces de primera instancia.

La Ley de Carrera Judicial establece, de forma específica, las infracciones en que pueden incurrir los funcionarios que integran la Carrera Judicial. Estas infracciones disciplinarias se clasifican en leves⁴⁵, graves⁴⁶ y muy graves⁴⁷.

Los funcionarios de carrera judicial incurrir en infracción disciplinaria leve⁴⁸:

- Por inobservancia reiterada del horario oficial de despacho.
- Cuando *abandone injustificadamente* el lugar en que presta sus servicios, siempre que la ausencia sea por un día.
- Cuando, en el desempeño de su cargo, no guarde la *debida consideración y respeto* a los abogados y a las partes.

42 Constitución Política de Nicaragua, artículo 131.

43 Cfr., Ley de Carrera Judicial, artículo 64 y ss.

44 Ver *infra*, nota 53.

45 Cfr., Ley de Carrera Judicial, artículo 65.

46 Cfr., *Ibidem*, artículo 66.

47 Cfr., *Ibidem*, artículo 67.

48 Cfr., *Ibidem*, artículo 65.

- Por *incumplimiento injustificado* de los plazos legales para proveer escritos o expedir resoluciones o por no rendir los informes solicitados dentro de los plazos fijados, todo por negligencia imputable a su persona, en supuestos distintos de los contemplados en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- El incumplimiento de las *instrucciones* que en el ejercicio de sus legítimas competencias realice la Corte Suprema de Justicia.

Incurren en infracciones disciplinarias graves⁴⁹:

- Por la comisión de tres infracciones disciplinarias leves diferentes, dentro de un período de un año.
- Por infracción a los deberes, prohibiciones e incompatibilidades establecidos en la Constitución Política y en las leyes, siempre que no estén tipificadas como faltas muy graves.
- Cuando se *abuse* de las facultades que la ley señala respecto a sus subalternos o a las personas que intervienen de cualquier manera en un proceso.
- Como consecuencia de sentencia firme donde se establezca responsabilidad civil por acto derivado de sus funciones.
- Por abandono, por tres días, del lugar en el que presta sus servicios.
- Por no ejercer control sobre sus auxiliares y subalternos y no imponerles sanciones pertinentes o no promover la exigencia de responsabilidad disciplinaria cuando el caso lo justifique, *siempre que de su omisión se deriven consecuencias graves para el servicio a las partes.*
- Cuando *valiéndose de la autoridad de su cargo, ejerza influencia ante otros miembros del Poder Judicial o sus órganos auxiliares, para la tramitación o resolución de algún asunto judicial.*
- El retraso injustificado y reiterado en el desempeño de la función judicial.

Y, por infracciones disciplinarias muy graves⁵⁰:

- Por la comisión de tres infracciones disciplinarias graves diferentes, dentro de un período de un año.
- *Resolver contra norma expresa, constitucional o legal.*
- Por abandono de su trabajo por más de tres días.
- Por la *desatención*⁵¹ absoluta en el ejercicio de su función.
- Por la *intromisión, mediante órdenes o presiones, en el ejercicio de la función jurisdiccional de otro juez o magistrado.*
- El abuso de la condición de juez o magistrado para obtener un trato favorable e injustificado de autoridades, funcionarios o profesionales.
- Por la infracción de cualquiera de las prohibiciones establecidas en la presente Ley.
- Por *injurias o calumnias* contra otras autoridades judiciales.

49 Cfr., *Ibidem*, artículo 66.

50 Cfr., *Ibidem*, artículo 67. Destacamos, en cursiva, algunos términos de la clasificación de las infracciones, para llamar la atención no sólo sobre la forma abstracta, indeterminada e imprecisa de su redacción, que queda sujeta a la interpretación del Consejo, en cada caso concreto (por ejemplo, puede verse la nota siguiente), sino también para resaltar, además, que algunas de estas conductas son auténticos temas de naturaleza penal de corrupción y no de infracciones disciplinarias.

51 Según el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), desatención significa: “Falta de atención, distracción. || 2. Descortesía, falta de urbanidad o respeto”.

- Por *hechos notorios y evidentes de corrupción o enriquecimiento ilícito*, sin perjuicio de la acción penal que resulte.

Las sanciones a las infracciones disciplinarias las establece el artículo 68, en el que se dispone que, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda derivarse de los hechos denunciados contra un funcionario de carrera judicial, se impondrán las siguientes sanciones disciplinarias:

- Por infracción disciplinaria leve, amonestación privada por el superior jerárquico inmediato que corresponda.
- Por infracción disciplinaria grave, multa hasta del 50% del salario de un mes o suspensión sin goce de salario por un periodo de uno a tres meses. Una vez cumplida la pena, el funcionario regresará al cargo del que fue suspendido.
- Por infracción disciplinaria muy grave, suspensión de tres a seis meses o destitución.

Respecto del procedimiento, el artículo 69 de Ley de Carrera Judicial establece que, para conocer de las denuncias o quejas contra los funcionarios de la carrera judicial que pudieran dar lugar a que un funcionario de carrera incurra en responsabilidad disciplinaria, estas pueden interponerse de forma oral o escrita; el Consejo acordará la apertura de la investigación, en proceso sumario, de tres días para notificar y recibir los informes de las personas investigadas, ocho días de prueba, y tres para emitir la resolución (sumario (3-8-3), con el apoyo directo de la Inspectoría Judicial Disciplinaria. La disposición expresa que todo funcionario está obligado a recibir las quejas que se le presenten y a remitirlas de inmediato al Consejo para que éste acuerde lo procedente.

Cuando la investigación deba desarrollarse fuera de Managua -la capital del país- el Consejo podrá delegar la evacuación de diligencias o la instrucción de todo el proceso a un magistrado del tribunal de apelaciones de la jurisdicción respectiva, para lo cual el magistrado designado gozará de las atribuciones más amplias que le permitan llevar a un buen término lo encomendado⁵².

La denuncia o queja y las pruebas que se acompañen en esa primera fase instructiva serán de inmediato puestas en conocimiento del funcionario denunciado, quien podrá defenderse por sí mismo o con ayuda de un profesional de su elección, que podrá ser un defensor público. El Consejo podrá acordar el archivo de la denuncia o de la queja cuando de su simple lectura se desprenda que la misma no es de índole disciplinaria o cuando los resultados de la investigación indiquen que la denuncia o queja carecen absolutamente de fundamento⁵³.

Cuando la sanción sea impuesta por el Consejo, el funcionario afectado podrá recurrir en apelación ante la Corte en Pleno. Debe interponer el recurso ante el Consejo el mismo día de la notificación de la resolución o dentro de los tres días hábiles siguientes. En los casos en que, quien impone la sanción es la Corte en pleno, solo cabrán los recursos de aclaración o de revisión, interpuestos, el primero, dentro de las veinticuatro horas, y el segundo, dentro de los tres días posteriores a la notificación de la sentencia en que se impone la sanción⁵⁴.

52 Cfr., Ley de Carrera Judicial, artículo 69.

53 Cfr., Ídem.

54 Cfr., Ídem.

En todos los casos en que se ordene la investigación de una falta disciplinaria, deberá hacerse del conocimiento de la ciudadanía, así como sus resultados, y las sanciones disciplinarias que se impongan, o cuando éstas sean declaradas sin lugar⁵⁵. El Reglamento determinará las modalidades para comunicar estas decisiones⁵⁶.

El artículo 70 de la Ley de Carrera Judicial establece la separación inmediata y provisional del funcionario investigado. Cuando se trate de quejas por infracción disciplinaria muy grave o el funcionario esté bajo proceso penal, la Comisión del Régimen Disciplinario podrá separar inmediata y provisionalmente del cargo al funcionario denunciado mientras se realiza la investigación del caso.

Respecto del cómputo y de la prórroga de plazos, el artículo 71 establece que todos los plazos señalados para el procedimiento disciplinario se refieren a días hábiles y se podrán ampliar motivadamente por el Consejo Nacional de Carrera Judicial, en razón de la distancia de la localidad en que el funcionario sujeto a investigación desempeñe sus funciones; por la complejidad de la investigación a desarrollar; por el número o complejidad de las pruebas a aportar, y por cualesquiera otras razones de análoga naturaleza.

Una vez firme la resolución, dice el artículo 72 que el Consejo remitirá copia de la misma a la Dirección de Recursos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, para que la incluya en el expediente personal del funcionario e incluya una copia en el expediente personal que se lleva en el Consejo; esta información se anotará en el Libro de Registro de Expedientes Disciplinarios. Exceptuando el caso de destitución, la Comisión acordará la cancelación de las notas desfavorables, si el funcionario no hubiese cometido nueva infracción, en el plazo de un año, si se trata de faltas leves, y de dos años si se trata de faltas graves. El acuerdo de cancelación de antecedentes se anotará en el Libro de Expedientes Disciplinarios y en el expediente personal del funcionario⁵⁷. El procedimiento, en la práctica, es escrito, secreto, burocrático y despersonalizado, y la Ley de Carrera Judicial no garantiza a los funcionarios investigados el debido proceso o las garantías mínimas para su defensa.

¿Cómo y por qué se creó el órgano de control?

La Ley de Carrera Judicial se aprueba en un contexto de reforma del Estado, pero de transición política. El país busca, a pesar de los tropiezos y obstáculos, el Estado de derecho como forma de organización política, social e institucional. Este proceso, como advertimos al inicio del trabajo, ha sido largo y nada fácil, de marchas y contramarchas. Dictaduras, guerras, desastres naturales, fenómenos políticos internacionales (guerra fría y globalización), son entre otros, peldaños asimétricos por los que el país ha debido transitar. En este contexto, y desde un punto de vista formal, la Asamblea Nacional, con el apoyo de la cooperación internacional⁵⁸ para el

55 Cfr., Ídem.

56 El Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial aún no se ha aprobado.

57 Cfr., Ley de Carrera Judicial, artículo 73.

58 Hay que destacar la buena voluntad de la cooperación internacional para apoyar al país en el proceso de fortalecimiento del Estado de derecho, mediante el apoyo en la elaboración de leyes. Sin embargo, hay que advertir que esta cooperación, por lo general, se limita a

proceso de fortalecimiento y modernización del Poder Judicial, aprobó el 14 de octubre de 2004 la Ley de Carrera Judicial, publicada en “La Gaceta” No. 9, 10 y 11 del 13, 14 y 17 de enero de 2005. Esta ley fue vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo, pero el veto fue rechazado por la Asamblea Nacional el 30 de noviembre de 2004.

Empero, la Ley de Carrera Judicial, desde un punto de vista material, nace, a nuestro juicio, no sólo de la necesidad de continuar con la reforma y la articulación del Poder Judicial, sino como producto de la necesidad de garantizar a los jueces y magistrados independencia interna y garantizar al país resoluciones basadas en la ley, seguras y justas; también por el desprestigio del Poder Judicial, en el que el público no confía. No es ajeno a esta situación el ejercicio vertical del poder, casi ilimitado de la cúpula de la Corte Suprema de Justicia, ni la intromisión de los operadores políticos y otros sectores con poderes fácticos en la independencia interna de los jueces y magistrados. Esto preocupa, y con razón, a la inversión nacional y extranjera, que no cuenta con un Poder Judicial que garantice la seguridad de sus inversiones económicas.

La designación partidista de los jueces o magistrados lesiona la independencia externa del Poder Judicial -respecto de otros poderes del Estado- y la independencia interna de los jueces o magistrados -respecto de los órganos colegiados del propio Poder Judicial-, la primera, usualmente por escandalosa y descalificadora, y la segunda, por reducir al juez o magistrado a un empleado de los órganos supremos. Estos factores han sido determinantes para la aprobación de la Ley de Carrera Judicial.

Todavía hoy, después de su aprobación, hay una fuerte resistencia a aplicarla, y eso sin tomar en cuenta las debilidades que detectamos en la investigación. Para la Corte Suprema de Justicia, aplicarla implica la manifestación de una decisión política histórica y, a la vez saludable, de renunciar a los feudos y al control del juez o magistrado. Quienes se resisten a respetar la independencia interna y externa del Poder Judicial incurren en una enorme ingenuidad, y dejan de contar con el tiempo, con la dinámica, con la dimensión que nos enseña que el poder y el dinero pasan muy rápido de las manos. Lástima, como dice el amigo y maestro Zaffaroni, que, por lo general, lo comprenden cuando ya han perdido el poder y sufren el del otro (Cuarezma, 1992, p. 13).

En esta línea de pensamiento, con la aprobación de la Ley de Carrera Judicial el país tiene el desafío de garantizar a los jueces y magistrados estabilidad laboral e independencia interna y externa, para que, a su vez, garanticen, sin temor, que las funciones del Estado no se desvíen de las reglas previas constitucionales que las disciplinan. Así, poco a poco, el país ha venido articulando los principios y mandatos constitucionales. En 1998 se aprobó la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, que derogó la Ley Orgánica de Tribunales de 1894; posteriormente, en el año 2004,

apoyar con recursos económicos o con consultores extranjeros o nacionales, pero no pone atención especial en el producto final, es decir, en el control de calidad de las leyes cuya elaboración apoya. Por ejemplo, la cooperación internacional apoyó en la elaboración de la Ley de Carrera Judicial, con la finalidad de promover la independencia del juez, sin analizar la propia normativa que regulará la Ley de Carrera Judicial, normativa que articula los defectos de la ley. Como lo hemos determinado en la presente investigación, esta ley no garantiza la independencia interna del juez o magistrado, por el contrario, la cancela. Ahora se aguarda que la Corte Suprema de Justicia apruebe el reglamento de dicha ley. La cooperación internacional debe tener cuidado, si va a apoyar en la elaboración de leyes; tiene que ver qué calidad de legislación se aprobará, de lo contrario, ingenuamente, no sólo legitima estos hechos, sino que se convierte en parte del problema que ella misma denuncia y, a la vez, trata de apoyar para cambiar.

aprobó la Ley de Carrera Judicial, y articuló así el precepto constitucional que expresa que la carrera judicial “será regulada por la Ley”⁵⁹. Este proceso no ha sido pacífico, especialmente en lo referido a la independencia interna de los jueces, que es lo que en esencia trata de garantizar la Ley de Carrera Judicial. En el contexto de su debate, las motivaciones para su aprobación diferían en la forma; cada sector tenía un enfoque particular y todos expresaban la voluntad de tener y garantizar jueces y magistrados independientes, que sólo obedecieran a la Constitución Política y a la ley. Parte de la cooperación internacional también se sumaba a estas muestras de buena voluntad. Pero lo cierto es que, con modalidades propias, cada cual tenía la misma intención: el control de la independencia de los jueces y magistrados.

Mientras el Poder Ejecutivo elaboraba un anteproyecto de ley de carrera judicial, con la finalidad de que todos los jueces del Poder Judicial, una vez entrara en vigencia la ley, se sometieran a un examen de oposición, en concurso con el resto de aspirante a los cargos que en ese momento ostentaban, por su parte, la Corte Suprema de Justicia elaboraba un anteproyecto de ley de carrera judicial (que corresponde a la ley actualmente vigente) en consenso con las fuerzas políticas de la Asamblea Nacional (FSLN y PLC), en el cual se garantizaba a todos los funcionarios del Poder Judicial la estabilidad en sus cargos, y sólo se someterían a concurso aquellas plazas vacantes. El ex presidente Enrique Bolaños⁶⁰ expresaba a la Nación que, con la aprobación de su propuesta de ley, había llegado el momento de limpiar el Poder Judicial de jueces y magistrados corruptos, producto del pacto libero-sandinista; pero no era sincero en cuanto a que pretendía, igualmente, apoderarse del Poder Judicial con la selección de jueces y magistrados afines a su partido y de algunos aliados del sector del capital privado. No reconocía que no podía aplicar la ley retroactivamente en perjuicio de los jueces o magistrados en sus cargos. También ocultaba un aspecto gravísimo: que según la propuesta de ley de carrera judicial que presentó, los miembros de la carrera judicial podrían excepcionalmente ser trasladados, sin el consentimiento de ellos, por razones organizacionales del Poder Judicial. Esta circunstancia es objeto de análisis en la investigación, pues en la Ley de Carrera Judicial vigente esta situación no varió. Ambas propuestas, provenientes del Poder Ejecutivo y del Judicial, contenían la misma disposición excepcional, lo que confirma la tesis advertida de la intención del control de los jueces y magistrados.

Es indudable que la ley presenta avances positivos⁶¹; por ejemplo, en el área de la independencia interna de los jueces prohíbe a los superiores “dictar instrucciones o formular recomendaciones

59 Constitución Política de Nicaragua, artículo 159.

60 Actualmente investigado por la Contraloría General de la República por supuestos actos de corrupción durante su mandato (2002 a 2006).

61 En el importante estudio *La Justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia*, citado a lo largo de este trabajo, se dice que la LCJ es hoy, sin duda, una de las reformas centrales para hablar de un sistema de justicia más independiente. De hecho, hacen falta otros elementos y metas a alcanzar, pero el contar con una ley que regula esta materia inserta a Nicaragua en el camino correcto por el que han transitado ya otros países y fortalece la judicatura. El mismo hace referencia a que el Capítulo V de la Ley de Carrera Judicial se refiere al tema de la independencia, estabilidad y traslado, y ratifica la disposición constitucional de que los jueces y magistrados son independientes en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y se encuentran sometidos únicamente a la Constitución y a la ley. Señala que los jueces y magistrados no se encuentran sometidos a ninguna autoridad en el ejercicio de su jurisdicción. Se establece la prohibición expresa, a las autoridades judiciales superiores, de dictar instrucciones o formular recomendaciones dirigidas a sus inferiores acerca de la aplicación o interpretación del orden jurídico en asuntos sometidos a su conocimiento. Asimismo, advierte el diagnóstico, que se ha dispuesto de un mecanismo para superar los problemas cuando se busque lesionar esta garantía fundamental de funcionamiento. El artículo 35 de la ley señala que cuando un juez o magistrado, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, se considere perturbado en su independencia, informará a la Corte Suprema de Justicia del hecho, la que, una vez comprobados los términos denunciados, adoptará todas las medidas

dirigidas a sus inferiores acerca de la aplicación o interpretación del orden jurídico en asuntos sometidos a su conocimiento⁶²; sin perjuicio de la facultad de revisar las decisiones jurisdiccionales a través de los recursos legalmente establecidos⁶³. Sin embargo, no garantiza la estabilidad laboral de los jueces o magistrados, o lo que es lo mismo, la independencia interna y externa de estos frente a sus superiores.

Por una parte, la Ley de Carrera Judicial establece que los funcionarios de carrera “gozan de estabilidad laboral como garantía de su independencia y solo podrán ser suspendidos o destituidos de sus cargos por las causales previstas en la presente Ley”⁶⁴. No obstante, el segundo párrafo del artículo 37, que se refiere a la estabilidad interna de los mismos, deja hueca la ley cuando dice que de “forma excepcional y por tiempo limitado podrá establecerse la posibilidad del ascenso o traslado del funcionario judicial por necesidades del servicio o modificación de la organización judicial. Por iguales motivos –continúa expresando la citada norma-, para reforzar un órgano jurisdiccional, en el acuerdo (no en la ley) se expresará el motivo y el tiempo de duración. Finalizando el tiempo retornará a su puesto de trabajo”⁶⁵ (el texto entre paréntesis es nuestro). El artículo no establece ni toma en consideración para el traslado o el ascenso del juez o magistrado el consentimiento del mismo; la decisión se basa en función del interés de la institución. Esto reproduce los viejos esquemas de la derogada Ley Orgánica de Tribunales de 1894. Esta disposición es grave, ya que, a nuestro juicio, establece la cancelación de la independencia interna de los jueces de primera instancia, locales y de distrito, y de los magistrados de los tribunales de apelaciones, así como de la estabilidad de quienes integran la carrera judicial (secretarios judiciales y defensores públicos)⁶⁶. El traslado de jueces, bajo la vigencia de la nueva ley, ha sido objeto de comentario del Departamento de Estado de los Estados Unidos⁶⁷.

Es importante notar que los estudios especializados han verificado el alcance y los límites de las reformas, pero no han hecho foco en esta cuestión. El ya mencionado diagnóstico *La Justicia en Nicaragua*, respecto de la percepción de la independencia judicial, tomando como base un estudio de opinión realizado por el Instituto de Promoción Humana y Consultorías e Investigaciones Socioeconómicas INPRHU-CINASE, para la CSJ, en marzo del 2005, expresa

necesarias para el cese de la perturbación y para la exigencia de las responsabilidades a que hubiere lugar por parte del autor de los mismos. Con ello se otorga una enorme responsabilidad a la máxima instancia jurisdiccional.

62 Sin embargo, según la noticia siguiente, publicada por el diario La Prensa, un magistrado de la Corte Suprema de Justicia orienta a una jueza sobre la forma en que debe aplicarse la ley. La jueza que recibió la orientación el 10 de marzo, dos días después de dicha noticia, fue destituida de su cargo (ver nota de pie de página número 32). “La Corte Suprema de Justicia (CSJ) dio “luz verde” a la aplicación del abono legal del dos por uno a favor de los reos de la preventiva de la Policía y del Sistema Penitenciario Nacional (SPN) de Bluefields, Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), después de varios meses de haberlo suspendido. La jueza penal de Ejecución de Sentencias y Vigilancia Penitenciaria, de esta ciudad, Ivania McCrea Villachica, informó que esa medida ya está favoreciendo a los reclusos. “El magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Marvin Aguilar, nos visitó (el pasado 22 de febrero) y nos dijo que la Sala Penal de la Corte había establecido que se iba a reconocer los abonos legales a los internos con condenas firmes y que se encuentran radicados en este juzgado de Ejecución de Sentencias (Bluefields)”, informó la judicial. McCrea agregó que el magistrado Aguilar también dijo que se exceptúan de tales beneficios los reos condenados por narcotráfico. Una fuente del Sistema Penitenciario Nacional de Bluefields dijo que en esa institución purgan penas unos 102 reos por diversos delitos, de los cuales más de 40 de ellos reúnen los requisitos para ser beneficiados con el abono legal del dos por uno”. León C., Sergio (corresponsal/Bluefields), *Abono legal para reos*, La Prensa, 8 de marzo de 2007.

63 Ley de Carrera Judicial, artículo 34.

64 *Ibidem*, artículo 36.

65 *Ibidem*, artículo 37.

66 Cfr., Ley de Carrera Judicial, artículo 27.

67 El Informe de Derechos Humanos sobre Nicaragua del Departamento de Estado de los Estados Unidos identifica algunos ejemplos de traslado de jueces bajo la vigencia de la Ley de Carrera Judicial. Ver: <http://nicaragua.usembassy.gov/hhrresp.html>.

que la situación de independencia en el país constituye un problema que requiere atención. A la pregunta realizada a los usuarios sobre la medida en que considera a los jueces y magistrados con relación al principio de independencia, solo un 14,4% consideró que mucho; el 57,4% señaló que algo o poco, mientras que el 19,4% opinó que nada.

El mismo diagnóstico expresa que “es preciso señalar que es difícil que un juez mantenga su independencia personal si la institución que lo alberga no cuenta con llaves de seguridad para protegerlo de indebidas interferencias; es decir, si no se tienen mecanismos protectores que aseguren el funcionamiento independiente de los jueces”⁶⁸. La encuesta que el diagnóstico aplicó es reveladora en este aspecto. Los operadores de justicia (magistrados, jueces, fiscales y defensores) señalan, en un 45,7%, que la CSJ de Nicaragua no cuenta con un diseño que fortalezca la independencia judicial; el 37,2% piensa que sí. Más aun, el 72% de encuestados considera que en la actualidad existen indebidas injerencias al interior del sistema judicial, lo que corresponde a una situación preocupante en el aspecto de la independencia.

El estudio referido expresa que Nicaragua ha efectuado avances notables en el camino de una mayor independencia judicial. A pesar de lo que se plantea en el ámbito de los usuarios y de las permanentes acusaciones de la prensa y otros sectores, se han producido cambios importantes. De hecho, una fortaleza del proceso ha sido la aprobación de la Ley de Carrera Judicial, que implica un paso trascendental para la institucionalización del Poder Judicial. Los propios operadores han referido, en sentido positivo, que efectivamente la Ley de Carrera Judicial supondrá un gran aporte para el fortalecimiento de la justicia y la independencia. Lamentablemente, nota el estudio, pese a haberse vencido los plazos legales, no se han aprobado los instrumentos legales (reglamentos), que establece la Ley de Carrera Judicial para su implantación, ni los pasos a realizar para su efectiva vigencia. Pero el diagnóstico no hace referencia al hecho que apuntamos en la investigación, en el sentido que la propia ley acaba o elimina, de un plumazo, la independencia que la ley les reconoce a los jueces o magistrados, con el hecho de que pueden ser trasladados o ascendidos sin su consentimiento.

El diagnóstico señala, con razón, que:

[E]xiste una enorme responsabilidad en los magistrados y jueces mismos para que la independencia funcione adecuadamente. Estamos aquí en el fuero interno de cada funcionario judicial y si bien existe el procedimiento para denunciar las injerencias indebidas, en muchos casos los magistrados y jueces son *individualmente responsables de soportar la lesión a este principio y también de permitirla*. Lo hacen cuando ocurren hechos cotidianos, cuando permiten que se quiebre el principio de equivalencia y hacen que una de las partes tenga preeminencia sobre la otra por una serie de factores más allá de la ley, que contaminan impropriamente el proceso: preferencias individuales, amistades mal entendidas, corrupción, favores políticos, entre otros aspectos⁶⁹ (la cursiva es nuestra).

68 *La Justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia*, Cit., p. 86.

69 *Ibidem*, p. 191.

Es importante el señalamiento que realiza el diagnóstico de apelar a la responsabilidad y valentía de los funcionarios judiciales para que denuncien la lesión de su independencia. Sin embargo, mientras exista la posibilidad de que un funcionario de la carrera judicial pueda ser trasladado o ascendido, por motivos institucionales, sin su consentimiento, como lo establece la Ley de Carrera Judicial, los principios personales para defender la independencia interna se derrumban. En una de las entrevistas, una funcionaria del Poder Judicial expresaba que “mientras no tenga la certeza que no existan traslados sin consentimiento, no puede darse el lujo de tener principios, porque de principios sus hijos e hijas no comen, ni se visten, ni van a la escuela”.

Misión, funciones y competencias del Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial

El Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial, como expresamos, tiene la función de conocer, investigar y resolver, en lo que le compete, las infracciones del régimen disciplinario en que incurran los profesionales del derecho y los funcionarios de carrera judicial, en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la delegación que la ley le permite⁷⁰.

No obstante, el análisis que se realiza en esta investigación arroja otro dato interesante. Todo indica, según la Ley de Carrera Judicial, que la competencia del Consejo está referida a hechos de carácter disciplinario o administrativo que puedan realizar los funcionarios de la carrera judicial. Sin embargo, hay un detalle curioso en las causales de las infracciones disciplinarias establecidas en la Ley de Carrera Judicial: en las faltas graves y muy graves hay unos supuestos que abarcan –o podría interpretarse que abarcan– más allá de una simple infracción disciplinaria o administrativa y que comprenden asuntos de carácter penal. Por ejemplo, la ley menciona la hipótesis de que un juez o magistrado, “valiéndose de la autoridad de su cargo, ejerza influencia ante otros miembros del Poder Judicial o sus órganos auxiliares, para la tramitación o resolución de algún asunto judicial”⁷¹, y se refiere también a aquellos “hechos notorios y evidentes de corrupción o enriquecimiento ilícito, sin perjuicio de la acción penal que resulte”⁷². Según la ley, estas son infracciones disciplinarias muy graves, que se refieren a comportamientos que anidan en el supuesto fáctico elementos de naturaleza penal. Es decir, en estos casos, y dada la abstracción de su redacción, entran casi toda la variedad de tipos penales referidos a los delitos contra la impartición de justicia y a los delitos peculiares de los funcionarios y empleados públicos⁷³.

Por muy absurdo que parezca, de lo anterior podríamos concluir que el Consejo, por “mandato legal”, tiene la competencia de estudiar el fondo de los hechos y advertir si estos son o no de naturaleza penal, y según el resultado –la norma arriba citada utiliza el término resulte– de su dictamen, imponer o no una sanción. Esta singularidad que presenta la Ley de Carrera Judicial suscita, a simple vista, un problema: cuando un juez u operador judicial haya sido investigado por un hecho de naturaleza penal (por ejemplo, prevaricato o enriquecimiento ilícito, o tráfico de influencias), que fue investigado y sancionado como una infracción de carácter disciplinario,

70 Ley de Carrera Judicial, artículo 64.

71 *Ibidem*, artículo 64, inciso 7.

72 *Ibidem*, artículo 97, inciso 9.

73 Ver *supra*, nota 53.

estaría amparado por el principio de prohibición de doble incriminación, frente al cual el Ministerio Público no podría ejercer la acción penal. Esta tesis o interpretación es acogida por el Ministerio Público en las resoluciones de 2 y 9 de febrero de 2007, de las diez y cinco minutos de la mañana y de las doce y treinta minutos de la tarde, respectivamente⁷⁴.

En la resolución de 2 de febrero de 2007, el Fiscal Especial del Ministerio Público expresa que

[E]n el caso que nos ocupa, valoro que la Corte Suprema de Justicia ha sentado precedente en el sentido de tener potestades otorgadas para conocer y sancionar a los abogados y funcionarios por actos ocurridos en el desempeño de su quehacer. Igualmente debo de decir que frente a esta potestad nace consecuentemente el peligro de ejercer una doble incriminación o juzgamiento cuando la Corte como órgano del Poder del Estado ha ejercido e impuesto sanciones por hechos sujetos a la investigación que podrán llevarnos a la violación constitucional en los derechos y garantías procesales que les reconoce a los ciudadanos [...] de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (*ne bis in idem*)⁷⁵.

La Procuraduría General de la República impugnó esta resolución ante la Fiscal Adjunta del Ministerio Público, la cual, en resolución de 9 de febrero de 2007, confirma la Resolución de fecha 2 de febrero de 2006. La resolución expresa que la investigación que llevó a cabo el fiscal especial contra los implicados, jueces y abogados, fue profesional, sobre todo cuando distingue con claridad las irregularidades en la actuación de funcionarios judiciales, pero también las regulaciones especiales contenidas en sendas leyes de la República (Ley de Carrera Judicial) que nos obligan a mantener el orden de legalidad en nuestras actuaciones. Que los jueces ejecutores relacionados y las actuaciones de notarios y jueces suplentes es cuestionable, de eso no tenemos la menor duda, pero no puedo obviar los privilegios que la Ley le otorga a la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia para sancionar a sus funcionarios a recomendación de la Comisión Disciplinaria de la Ley de Carrera Judicial al que le corresponde, que señala que es el Consejo de Administración y Carrera Judicial realizar las investigaciones y recomendar a la Corte Plena para su sanción. De tal manera que este criterio debe prevalecer para todos los funcionarios relacionados en la investigación y no para unos cuantos cuestionados por la impugnante, no encontrando violación al artículo 34 Cn, menos al Estado de Nicaragua; cuando la Corte Suprema misma actuó en pleno ejercicio de sus potestades para con sus iguales⁷⁶.

Respecto del principio de *ne bis in idem*, la resolución de la Fiscal Adjunta dice que “precisamente la actuación prudente y proporcional del Fiscal Especial apegado al espíritu de nuestra Carta Magna en materia procesal, la valoró acertada”⁷⁷.

74 Este caso, de relevancia nacional, consistió en el retiro, supuestamente ilegal o anormal, de US\$ 606.540 dólares de una cuenta de la Corte Suprema de Justicia, producto de contrabando aduanero, de jueces y notarios de la República. Este caso fue instruido por el Consejo Nacional de Administración, que sancionó a los involucrados. El Fiscal Especial, ratificado por la Fiscal Adjunta del Ministerio Público, expresó que constitucionalmente no podía acusarlos en la vía penal porque ya habían sido sancionados por el Consejo y violaría el principio de prohibición de doble incriminación. Por este caso, supuestamente renunció el magistrado de la Corte Suprema de Justicia Rogers Camilo (véase nota 32).

75 Fiscal Especial del Ministerio Público, Resolución de 2 de febrero de 2007, p. 9.

76 Fiscal Adjunta del Ministerio Público, Resolución de 9 de febrero de 2007, considerando II.

77 *Ibidem*, considerando V, pp. 2 y 3.

La Ley de Carrera Judicial no le asigna al Consejo, de manera expresa, funciones de carácter preventivo. No obstante, el Consejo, a través de su órgano auxiliar, la Inspectoría Judicial Disciplinaria⁷⁸, puede realizarlas. En este sentido, la función preventiva del Consejo, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, podría realizarse por medio de las funciones de la Inspectoría Judicial Disciplinaria⁷⁹. El inciso dos del artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que la Inspectoría puede “realizar visitas de inspección a las sedes de los órganos jurisdiccionales (sin previo aviso), con el propósito de constatar el buen desempeño de las funciones”⁸⁰. En la práctica, y con base en ésta disposición, la Inspectoría, con o sin comunicación previa a los juzgados, envía uno o varios funcionarios a observar la gestión judicial, no sólo de los judiciales -dado que las audiencias son públicas- sino también de los secretarios y el alguacil, en el desarrollo de la atención de los usuarios de la justicia.

Ubicación institucional del Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial. Regulación y capacidades

El Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial es un órgano de la Corte Suprema de Justicia, que tiene autonomía técnica y funcional para ejercer la competencia de coordinar, planificar y ejecutar la política administrativa y financiera del Poder Judicial, y, además, dirigir la carrera judicial, conocer, investigar y resolver, en lo que le compete, las infracciones al régimen disciplinario en que incurran los profesionales del derecho y los funcionarios de la carrera judicial⁸¹.

El Consejo está integrado por cuatro magistrados de la Corte Suprema de Justicia, incluido el presidente, quien lo presidirá. Los tres miembros restantes del Consejo serán elegidos con el voto favorable de las dos terceras partes del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. En los mismos términos, al momento de la elección de los integrantes del Consejo, se seleccionarán los magistrados suplentes de cada uno de los tres magistrados propietarios. En caso de ausencia del Presidente, ejercerá sus funciones el Vicepresidente de la Corte. Los miembros del Consejo no formarán parte de ninguna de las salas de la Corte y se dedicarán de manera exclusiva al ejercicio de esas funciones mientras dure su período, que será un año. El Consejo sesionará con un mínimo de tres de sus miembros y sus decisiones se adoptarán con el voto coincidente de tres de ellos⁸².

De conformidad con el artículo 73 de la Ley de Carrera Judicial, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial, para el mejor desempeño de sus labores, tendrá los siguientes órganos auxiliares: Secretaría General Administrativa, Inspectoría Judicial Disciplinaria, Instituto de Capacitación y Documentación Judicial, que está adscrito al Consejo Nacional de la Carrera Judicial.

78 Cfr., Ley de Carrera Judicial, artículo 73, inciso 2 (ver punto II.C).

79 Cfr., Ídem, y Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 77.

80 Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 77.

81 Cfr., Ley de Carrera Judicial, artículo 4.

82 Cfr., Íbidem, artículo 4.

En temas disciplinarios y administrativos, la Ley de Carrera Judicial señala que el “Consejo (Nacional de Administración y Carrera Judicial) y el pleno de la Corte Suprema de Justicia serán los únicos competentes para imponer sanciones”⁸³.

Las queja o denuncias pueden interponerse en forma oral o escrita, sin requisitos formales; puede interponerlas cualquier persona, sea ante la Inspectoría Judicial Disciplinaria o ante el Consejo. No obstante, una vez conocida la misma, la Inspectoría debe presentarla ante el Consejo, para su conocimiento, investigación y resolución, sin perjuicio de que el Consejo se apoye en la Inspectoría para realizar aquellos actos que crea oportuno para la investigación de la queja o denuncia⁸⁴.

En materia judicial, cuando un juez o magistrado es denunciado por hechos de carácter penal, la Ley de Carrera Judicial establece, en el Capítulo XV, las modalidades de “conocimientos de las causas penales contra jueces, magistrados de los Tribunales de Apelaciones y de la Corte Suprema de Justicia”⁸⁵. Los jueces locales (conocidos en el derecho comparado como “jueces de paz”) y los jueces de distrito, cuando sean acusados por delitos propios de funcionarios públicos, serán juzgados, en primera instancia, por las salas penales de los tribunales de apelaciones y podrán apelar en ambos efectos ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia⁸⁶.

La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia conocerá en primera instancia las acusaciones promovidas contra magistrados de los tribunales de apelaciones y magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema en Pleno, formada por 16 magistrados, conocerá en ambos efectos de los recursos de apelaciones. En el caso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para ser enjuiciados, deben ser previamente privados de su inmunidad. En este caso, se llamará a integrar Sala o Corte Plena al conjuer o conjueces necesarios, por medio de sorteo⁸⁷. En ambos casos, se conocerá, de acuerdo con el proceso penal, contra el Presidente o el Vicepresidente de la República⁸⁸.

Aquí podría presentarse una dicotomía, pues se presenta el mismo problema evidenciado respecto de la interpretación del principio *ne bis in idem*, señalada antes. Por una parte, una denuncia de carácter delictivo contra un funcionario judicial miembro de la carrera judicial, por un acto común o convencional, debe ser presentada ante el Auxilio Judicial de la Policía Nacional o ante el Ministerio Público. Por otra parte, si la denuncia es por hechos que encajan en una infracción disciplinaria, no se haría ante el Auxilio Judicial de la Policía Nacional o ante el Ministerio Público, sino ante el Consejo, que conforme a la Ley de Carrera Judicial, es el competente para conocerla. Por ejemplo, un homicidio o un hecho contra la libertad sexual (violación), se deben denunciar, conforme al Código Procesal Penal (CPP), ante la Policía Nacional o el Ministerio Público, y la investigación, la acusación y el proceso se llevará conforme al procedimiento ordinario o común. Pero si el hecho es un soborno y se adecua a la infracción disciplinaria “por hechos notorios y

83 Ibidem, Capítulo XIII, Régimen Disciplinario, artículo 63, párrafo segundo.

84 Cfr., Ibidem, artículo 84.

85 Ibidem, artículos 74 y 75.

86 Cfr., Ibidem, artículo 74.

87 Cfr., Ibidem, artículo 75.

88 Cfr., Ídem, y Código Procesal Penal, artículos 334 a 336.

evidentes de corrupción o enriquecimiento ilícito”⁸⁹, la denuncia debe formularse -tal y como está redactada la Ley de Carrera Judicial- ante el Consejo o la Inspección Disciplinaria Judicial. Aunque, como hecho convencional, debería, en principio, denunciarse ante la policía o bien ante el Ministerio Público. Por último, si de los hechos denunciados resultare -porque puede quedar en mera sanción administrativa- una acusación penal (siempre en el marco de los delitos propios de funcionarios públicos), ésta debe ser presentada por el Ministerio Público, sin perjuicio de que la víctima se constituya como acusador particular⁹⁰, ante las instancias que la Ley de Carrera Judicial establece, como arriba se indica.

Por esta razón, y para los efectos de la presente investigación, cuando se habla de organismos de control de comportamientos irregulares de los juzgadores, hay que hacer la cuidadosa separación entre la naturaleza de los hechos a investigar, para determinar si los mismos son conocidos y resueltos por el Consejo, o bien, conocidos por el Ministerio Público, previo resultado de la investigación y resolución del Consejo; de lo contrario, el Ministerio Público sólo podrá conocer de hechos fuera de los comportamientos irregulares⁹¹ de los que habla el instrumento de investigación.

En cuanto al acceso a la información de la actividad de control, en el proceso de investigación de las quejas o denuncias, salvo el denunciante y el funcionario del Poder Judicial denunciado, los ciudadanos no tienen acceso al expediente administrativo. Como manifestamos a lo largo del trabajo, la Dirección de Inspección Judicial Disciplinaria expresa que para proteger los derechos fundamentales del funcionario denunciado⁹², no se permite el acceso al expediente administrativo, pero se hace pública la resolución administrativa cuando ésta está firme.

En la actualidad, y como producto de que aún no se ha aprobado el reglamento de la carrera judicial, el Consejo no tiene organización y estructura propia; únicamente los magistrados que lo integran, el personal y órganos de apoyo que oportunamente se indicaron. Tampoco tiene presupuesto propio y depende del propio del Poder Judicial. Para el año 2006, el presupuesto aprobado para el Poder Judicial fue de 891'801.958 córdobas (incluye un préstamo del BID y donaciones).

El presupuesto anual del Poder Judicial⁹³ se prepara con base en el anteproyecto de Formulación Presupuestaria que, por medio de la Secretaría General Administrativa, es presentado a la Presidencia del Poder Judicial (que es miembro del Consejo), que a su vez lo presenta al Consejo de Administración y Carrera Judicial, que lo aprueba y envía al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Ministerio lo revisa y lo presenta a la Asamblea Nacional, que lo aprueba para el año presupuestario respectivo. En materia de controles externos, la Contraloría General de la República vigila su ejecución.

89 Ley de Carrera Judicial, artículo 67, inciso 9.

90 Código Procesal Penal, artículo 110, inciso 4.

91 Cfr., *Ibidem*, artículo 222.

92 Toda persona a quien se impute un delito se presumirá inocente y como tal deberá ser tratada en todo momento del proceso, mientras no se declare su culpabilidad mediante sentencia firme dictada conforme a la ley. Hasta la declaratoria de culpabilidad, ningún funcionario o empleado público podrá presentar a una persona como culpable ni brindar información sobre ella en ese sentido (Código Procesal Penal, artículo 2, presunción de inocencia).

93 Según el artículo 159 de la Constitución Política de Nicaragua, el Poder Judicial, “recibirá no menos del cuatro por ciento del Presupuesto General de la República”.

El Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial es un punto de referencia importante para el control de la disciplina de los funcionarios de la carrera judicial. Su competencia y atribuciones están establecidas con claridad, es decir, es un buen paso para el fortalecimiento del Poder Judicial y la transparencia de su gestión. El concepto del órgano es altamente positivo. No obstante, como toda ley e institución, es perfectible. Es necesaria, a corto plazo, una evaluación de su funcionamiento, después que haya entrado en vigencia el reglamento de la Ley de Carrera Judicial. Sin duda, en dicho reglamento se establecerán normas para el funcionamiento del Consejo. En una futura evaluación deberá examinarse, además del funcionamiento y eficacia del Consejo, el grado de respeto del debido proceso de los funcionarios sometidos a investigación administrativa, la coordinación con los órganos auxiliares, el acceso a la información ciudadana, y la motivación de las resoluciones. Por otra parte, el Consejo no puede verse aislado del contenido de la Ley de Carrera Judicial. Por vía de reforma, se debe eliminar de esta ley la posibilidad de que un funcionario de carrera judicial pueda ser trasladado, *sin su consentimiento*, y que se apele, para ello, al interés de la institución. Mientras este aspecto siga vigente, el contenido, sentido y alcance de la ley serán disfuncionales y su aplicación corre el riesgo de distorsionarse.

Desempeño del Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial

Respecto a las causas o expedientes⁹⁴ conocidas en las instancias respectivas de la Corte Suprema de Justicia, para el ámbito de esta investigación, según la Inspectoría Judicial Disciplinaria, en el año 2003 se recibieron 922 causas, de las cuales 358 son quejas contra jueces (316 contra jueces propietarios y 42 contra jueces suplentes), 21 contra magistrados de apelaciones, una contra un registrador de la propiedad, dos contra defensores públicos, seis contra funcionarios de medicina legal, una contra un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, 21 contra secretarios de actuaciones y cuatro contra oficiales notificadores. Hasta el 17 de junio de 2003 se habían dictado 36 resoluciones, de las cuales 20 fueron declaradas sin lugar, cinco con lugar y una rehabilitación. Se destituyeron dos jueces y un secretario⁹⁵.

En el informe de 2003 se expresa que “en virtud de autos, se han resuelto un total de 411 casos, detallándose a continuación: a) se rechazan desde el primer auto por no ser objeto de queja: 60; b) en virtud del informe por juez o abogado y se desprende que no hay más mérito para continuar el trámite: 91; c) por caducidad de la causa con base al artículo 391 Pr: 197; d) por acuerdos logrados en audiencia de conciliación: 26; e) por desistimiento de la parte quejosa: 12; f) y por haber cesado en sus funciones: 25”⁹⁶.

Por otro lado, es importante mencionar “que concluido el trámite de la queja, ésta se pasa a estudio. En lo que va del año 2003 se han pasado para estudio a los asesores de la comisión, 146 expedientes, de los cuales han regresado con sus proyectos de sentencias 69”⁹⁷.

⁹⁴ Los datos fueron obtenidos de los informes anuales de los años 2003 y 2004; también del Libro de Entrada de la Inspectoría Judicial Disciplinaria de la Corte Suprema de Justicia, de los años 2005 y 2006. En la actualidad, el Consejo Nacional de Administración, a través de la Inspectoría, está actualizando su base de datos. La información que solicitamos y que se requiere para el diagnóstico se encuentra en procesamiento.

⁹⁵ Memoria Anual del Poder Judicial, 2003, pp. 37 a 39.

⁹⁶ *Ibidem*, página 40.

⁹⁷ *Ídem*.

El informe de 2004 de la Corte Suprema de Justicia expresa que la Inspectoría Judicial Disciplinaria de la Corte Suprema de Justicia recibió 977 causas (expedientes), de las cuales, 359 quejas fueron presentadas contra jueces (294 contra jueces propietarios y 65 contra jueces suplentes) y 345 quejas contra abogados. Se dieron tres traslados, 21 cancelaciones de nombramientos, cinco destituciones, una amonestación privada, seis suspensiones provisionales⁹⁸.

En el 2005, según el libro de entrada de la Inspectoría Judicial Disciplinaria de la Corte Suprema de Justicia, se recibieron un total de 1.269 causas (expedientes), de las cuales 287 eran quejas contra jueces (232 contra jueces propietarios y 55 contra jueces suplentes), 268 eran quejas contra abogados, 85 eran informativos por abandono de defensa y 489 eran informativos por irregularidad notarial. Además, destaca también doce quejas contra registradores públicos, cinco quejas contra la defensoría pública, 18 quejas contra magistrados de los tribunales de apelaciones, tres quejas contra oficiales notificadores y una queja contra magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La mayoría de casos atendidos en este año son por retardación de justicia. Como expresa la directora de la Inspectoría, “la cantidad de causas (expedientes) o número de casos no expresa la gravedad en la gestión judicial, ya que, sólo en el año 2005, de 40 causas recibidas solo trece fueron dadas con lugar y 27 no ha lugar”⁹⁹. Este fenómeno se debe a que los abogados litigantes o las partes afectadas, para presionar o infamar al juez, interponen quejas o denuncias sin contenido, sobre una concreta infracción disciplinaria.

En el 2006, conforme al libro de entrada de la Inspectoría Judicial Disciplinaria, se recibieron un total de 1.328 causas (expedientes) de las cuales 255 fueron quejas contra jueces (208 contra jueces propietarios y 47 contra jueces suplentes), 265 quejas contra abogados, 121 informativos contra abogados, por abandono de defensa, 568 informativos por irregularidad notarial. De igual manera que en el año 2005, la mayoría de causas fueron por retardación de justicia. Toda persona puede acceder a los expedientes con resoluciones firmes. Mientras no exista resolución firme, la Oficina de la Inspectoría Judicial Disciplinaria no permite el acceso, con fundamento en el respecto de la dignidad de la persona investigada administrativamente. Esta decisión fue tomada con base en que muchas personas exponían en público el nombre y apellido del funcionario investigado y los medios de información presumían de previo su responsabilidad, sin haber resolución firme y, después, en muchos casos, las denuncias se declaraban sin mérito.

RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

Elementos para la construcción de un Poder Judicial independiente y transparente

El proceso de sanción e implementación del Consejo muestra un notorio esfuerzo por modernizar el Poder Judicial. Existe un tejido normativo amplio y positivo, como la Ley Orgánica del Poder

⁹⁸ Memoria Anual del Poder Judicial, 2004, pp. 50 a 53.

⁹⁹ Datos proporcionados verbalmente por la Directora de Inspectoría Judicial Disciplinaria.

Judicial que, en términos generales, tiene una calidad aceptable. La falta de independencia no debe atribuirse a problemas o defectos de personas o gobiernos; su causa, conforme al trabajo de investigación, está en las estructuras que permiten que los poderes partidistas instalados en el Poder Ejecutivo o el Legislativo, controlen a las cúpulas judiciales y éstas controlen a sus inferiores (o bien los primeros controlan directamente a todos). El resultado es un Poder Judicial poco prestigiado, en el que el público no confía. En este sentido, la garantía de independencia externa e interna del Poder Judicial pasa necesariamente por una decisión y voluntad política. Por ejemplo, será determinante para la independencia interna de los jueces y magistrados de los tribunales de apelaciones que, en la reglamentación y manuales de la Ley de Carrera Judicial, se determine con claridad que por ningún motivo puede trasladarse a un miembro de la carrera judicial sin su consentimiento y que los criterios de excepcionalidad aplicados para los traslados forzados no deben tomarse en cuenta porque son constitucionalmente inaplicables. Esto, sin perjuicio de la necesaria reforma de la Ley de Carrera Judicial, que elimine, entre otras cosas, el dato denunciado.

Actores para el cambio

Los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil suelen ser actores relevantes para los cambios institucionales. Es necesario evaluar sus posibilidades y límites en el campo de las instituciones judiciales. Por una parte, no hay duda que los medios de información son aliados de la democracia. En el caso en que, desde los vértices partidarios se neutralice la independencia de los jueces y magistrados, los medios de comunicación son la garantía casi única frente a los abusos que de lo anterior pueda derivarse. Los medios permiten que esta disfuncionalidad del sistema trascienda a frecuentes episodios escandalosos. Sin embargo, en esa mediatización entre los poderes partidarios y la cancelación de la independencia del Poder Judicial existe la tentación, como en cualquier otro poder fáctico, de jugar a sus propios intereses nombrando o destituyendo desde el atril de la información a funcionarios del Poder Judicial. Los medios de información tienen un rol determinante en las denuncias contra los actos irregulares de los poderes del Estado, en particular del judicial. Esto no significa que en algunos casos excepcionales la noticia pueda ser mera especulación o responda a intereses de grupo o de presión política o económica. Pero como regla general, la contribución de los medios de comunicación, especialmente de los jefes de edición, información y periodistas (que realizan la labor de reporteros) es vital para la consolidación de la democracia y el control y límites del poder, particularmente del judicial. En otras palabras, en estos momentos históricos, los medios de información juegan un rol de pesos y contrapesos y son guardianes del respeto de la libertad, la justicia y la dignidad de la persona.

Por otra parte, el rol de la sociedad civil es vital para el combate contra la corrupción judicial. Sus denuncias y manifestaciones son decisivas para esta lucha. Empero, cuando hablamos de este tema, hay que diferenciar dos tipos de sociedades civiles. La primera, la sociedad sin adjetivo, la que no es representada por ninguna instancia no gubernamental (obreros, campesinos, asistentes domésticas, pequeños y medianos comerciantes, empresarios, etc.) y, la segunda, la sociedad denominada civil, representada por grupos de organismos o movimientos no gubernamentales que en muchos casos tienen agenda propia y que se autonombran representantes de la población nicaragüense, salvo excepciones. La primera, la sociedad sin adjetivo, se manifiesta por un Poder

Judicial transparente e independiente que le garantice seguridad en su vida cotidiana (respuestas socialmente justas) y la proteja frente a las diferentes formas de manifestación o abusos del poder. La segunda, la llamada civil, aunque respalda aquella manifestación, asume el rol del buen padre de familia en defensa de la sociedad que supuestamente representa. En muchos de los casos, hay personas que integran grupos de reflexiones o movimientos sociales (no todas, hay sus excepciones) que desde el discurso contra la corrupción y la lucha por un Poder Judicial transparente, respetuoso de los derechos humanos e independiente, terminan, por lo general, en cargos públicos o en cargos de instituciones económicas internacionales importantes, y luego modifican y adecuan su discurso según las circunstancias, y el ciclo denunciado se repite. Por ejemplo, hay líderes de movimientos sociales que manifiestan representar a la sociedad, pero en algunos casos son personas desplazadas de partidos políticos o ex funcionarios de administraciones pasadas que tratan de llegar a espacios de poder (Poder Ejecutivo, Asamblea Nacional, Poder Judicial, etc.) o bien, en nombre de la sociedad civil, se convierten en instrumentos de partidos o instituciones externas para luchar contra adversarios políticos o económicos. Buscan ser sus reemplazos, porque se consideran más demócratas que los otros, pero una cantidad significativa de éstos, irónicamente, tienen sus raíces en aquello en contra de lo que luchan. Todo esto empaña o desvirtúa el rol de la sociedad que lucha contra los actos de corrupción y de abusos del poder.

LA CORRUPCIÓN REALMENTE EXISTENTE Y LAS POSIBILIDADES DE CONTROLARLA

En el curso de la investigación aparecen variadas formas de comportamientos anómalos en el sistema de justicia que son actos de corrupción. Las modalidades son precisamente las que el legislador ha seleccionado en el Código Penal y en las leyes penales especiales: prevaricato, soborno, tráfico de influencia, abuso de autoridad, falsificaciones, entre otros. Pero hay que dejar sentado, para evitar la ingratitud, que no en todo el sistema de justicia hay manifestaciones de actos de corrupción, es decir, la corrupción, si bien es un fenómeno grave y real, no es generalizada en el Poder Judicial. Hay jueces y magistrados honestos, honrados y transparentes en su gestión judicial, que corren el riesgo de ver su actuación empañada por la magnitud o el impacto de actos de otros, que los afectan seriamente.

En el caso nicaragüense, el modo en que se ha encarado la investigación, aunque va dirigida al estudio del o los órganos de control de los funcionarios que conforman la carrera judicial, y de toda manifestación de actos irregulares de los miembros de la carrera judicial, arroja datos que nos permiten identificar algunos factores que inciden en la existencia de actos de corrupción judicial. No hay duda que el ejercicio vertical de los poderes partidistas es un factor que incide en la manifestación de la corrupción judicial y pervierte el sistema, al crear en determinados operadores de justicia la confianza en la impunidad de sus actos debido a la protección política. En algunos casos de naturaleza económica o ideológica, el sistema se pervierte debido a la falta de estabilidad laboral y a la cancelación de la independencia externa e interna del Poder Judicial.

El Consejo Nacional de Administración, como hemos advertido a lo largo del trabajo, es un avance positivo para la prevención y el control de los actos de corrupción en el Poder Judicial. A corto plazo es muy difícil que se pueda reducir radicalmente dicho fenómeno. Sin embargo, en el proceso de su consolidación, podrá racionalmente prevenirlo y eventualmente eliminarlo; pero para que ello sea posible hay que considerar el aspecto político, especialmente, que los operadores políticos, según expresa Zaffaroni (Cuarezma, 1996, p. 12) deben renunciar a la creencia de *los jueces amigos o a los amigos jueces*.

BIBLIOGRAFÍA

Textos

- Alvarado Chacón, Rosario y Morales García, Jorge Luis, *La Negociación en la Justicia Penal: La Posición del Juez. Estudio Comparado (Alemania, Costa Rica, EE.UU, Italia y Nicaragua)*, Managua, Apicep, 2004.
- Cuarezma Terán, Sergio, *El desafío de la justicia*, en *El PNUD y Nicaragua ante el tercer milenio. Una visión nicaragüense sobre gobernabilidad y desarrollo humano*, Managua, 2001, pp. 63 a 68.
- —*La Posición del Juez en Nicaragua. La Administración de Justicia como garante de los derechos humanos en Nicaragua*, Managua, editorial-imprenta UCA, 1996.
- —*La Naturaleza de la Reforma de la Justicia y la Inconstitucionalidad del Código Procesal Penal*, Publicaciones MANU, 2004.
- De la Cruz Ochoa, Ramón, *Reforma de la Administración de Justicia en América Latina*, Conferencia pronunciada en el Congreso de la Asociación Americana de Juristas, celebrado en La Habana, Cuba, 18 de octubre de 2000, pp. 1 a 15.
- Pedraz Penalva, Ernesto y Cuarezma Terán, Sergio, *Código de Instrucción Criminal. Comentado, concordado y actualizado*, Managua, editorial Hispamer, segunda edición, 2001.
- —*Introducción al Derecho procesal penal. Acotado al ordenamiento jurídico nicaragüense*, Managua, editorial Hispamer, 2002.
- Pérez Baltodano, Andrés, *El futuro de las identidades políticas de América Latina*, Confidencial, Semanario de Información y Análisis, n° 233, 2001.
- Seligson, Mitchell A, *La Cultura Política en Nicaragua: transiciones, 1991-1995*, Pittsburgh, Estados Unidos de América, enero de 1996.
- Serra Caldera, Alejandro, *El Derecho en la Revolución*, Managua, Ediciones Jurídicas, editado por Editorial Nueva Nicaragua, 1986.
- Thesing, Josef (compilador y editor), *Estado de Derecho y Democracia*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 1997.
- Zaffaroni, Raúl y Madlener, Kurt, *La justicia como garante de los derechos humanos en México y en América Central: La independencia del Juez*, en *La Justicia como garante de los derechos humanos. La independencia del juez*. San José, Costa Rica, ILANUD, 1996, pp. 5 a 37.
- —*Proceso Penal y Derechos Humanos: Códigos, Principios y Realidad*, en *El Proceso Penal. Sistema Penal y Derechos Humanos*, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 3 a 24.

Informes y estadísticas

- Jiménez Mayor, Juan y otros, *La Justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia*, elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea, Programa de Apoyo Institucional a Nicaragua, PAI NIC. ALA/2003/5748, 2006.
- Memoria Anual del Poder Judicial, 2003 y 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Proyecto del Estado de la región - Primer y Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, San José, Costa Rica, 1999 y 2003.
- —*Seguridad Jurídica e Inversiones. Acceso a la Justicia en Centroamérica y Panamá*, San José, Costa Rica, 2000.
- —*Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Resumen del Capítulo siete: El Desafío de la Democratización de la Justicia y del Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas, San José, Costa Rica, 2003, <http://www.estadonacion.or.cr/Region2003/Paginas/prensa/Resumen-7.pdf>.

Diarios

- La Prensa, El Nuevo Diario

Legislación

- Constitución Política de Nicaragua
- Código Penal
- Código Procesal Penal
- Ley de Carrera Judicial
- Ley Orgánica del Poder Judicial
- Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial

Panamá¹

SUMARIO: Introducción * **Corrupción en el Órgano Judicial** • Breve referencia histórica y desarrollo institucional • Percepción de la corrupción judicial • La realidad de la corrupción judicial • Evaluación de la investigadora * **Los mecanismos para enfrentar el fenómeno de la corrupción en la justicia** • Órgano Judicial • Dirección de Auditoría Judicial • Asamblea Nacional • Ministerio Público • Contraloría General de la República • Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción * **Conclusiones** * **Recomendaciones** • Propuestas para reducir las condiciones que favorecen la existencia de hechos de corrupción en la función judicial • Propuestas para mejorar el desempeño de los órganos de control de la función judicial • Propuestas para reducir la corrupción judicial * **Bibliografía**

INTRODUCCIÓN

La corrupción puede tener sus raíces en la cultura y en la historia, pero es, no obstante, un problema económico y político². Produce ineficacia e injusticia en la distribución de los beneficios y de los costos públicos. Se refleja en la distribución desigual de los ingresos y de la riqueza, la pobreza, la salud y la educación.

De acuerdo con el *Informe sobre Democracia, Pobreza y Desigualdades en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, al igual que la generalidad de los países latinoamericanos, los países de la subregión muestran una situación fuerte de desigualdad, tanto en la distribución del ingreso como en el acceso a los servicios sociales. Esta circunstancia se refleja en el acceso al poder y, en muchos países, en el trato que se recibe de la policía y del sistema judicial.

En el año 2000, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se pronunció, en la Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresas (CADE), sobre los problemas que genera la desigual distribución de la riqueza en Panamá, en donde una de cada cinco personas vive con un balboa o menos al día³.

La pobreza no es el resultado de la ausencia de recursos en el país sino de la distribución desigual del ingreso y de las oportunidades sociales. Al respecto, cuando se abordan los temas de Estado de derecho e impartición de justicia, emerge la realidad que los pobres no tienen acceso a la justicia debido a la corrupción y a que los trámites son complejos, burocráticos y caros.

1 El informe nacional sobre la corrupción judicial en Panamá fue preparado por Ana Belfón, abogada panameña, especialista en derecho penal y procesal penal.

2 Rose-Ackerman, Susan, *La Corrupción y los Gobiernos. Causa, Consecuencia y Reforma*, Madrid, Siglo XXI Editores S. A., 2001, p. 308.

3 Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresas (CADE), *Hacia un Acuerdo Nacional contra la Pobreza* (declaración), 2000.

Los índices de corrupción, entonces, guardan una alta relación con otros índices de evaluación de la justicia, como el número de trámites burocráticos y la calidad del sistema judicial⁴.

La justicia es vital para el desarrollo humano. Al respecto, Jeremy Gould, representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Panamá, al referirse a la importancia que la sociedad le otorga al sistema judicial, expresó “que se reconoce su contribución fundamental en el crecimiento económico, equitativo y sostenido de los países, ya que a largo plazo contribuye con la reducción de la pobreza”⁵.

Conforme a lo anterior, la iniciativa de convocatoria para efectuar el estudio de la corrupción judicial y de los programas para combatirla en Centroamérica y Panamá se efectuó bajo el auspicio de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), organización no gubernamental comprometida con la protección de los derechos humanos, así como la reforma y la modernización del sector justicia en la región.

El estudio, que cubre el periodo 2003-2006, resulta inédito, por la naturaleza exploratoria y comparativa regional que se propone. Se basó en la identificación de las agencias y organizaciones de control de la función judicial, el análisis normativo e institucional de cada uno de esos órganos, así como la evaluación del trabajo y la imagen que surge de la opinión pública y de los usuarios del sistema judicial.

El objeto de la investigación comparativa es conocer si la percepción que se tiene sobre la corrupción del Órgano Judicial panameño es real o es una mera impresión, así como las modalidades de corrupción. Además, evaluar si los esfuerzos que se realizan para reducir la corrupción tienen algún impacto dirigido a minimizarla.

Para el logro del objetivo expresado las fuentes de información fueron el estudio de la Constitución Política, las normas, las estadísticas, los análisis de prensa, las entrevistas a personas vinculadas con el sector justicia y el examen de casos.

La selección de los organismos con funciones de control del comportamiento irregular de los juzgadores y el personal de apoyo del Órgano Judicial tuvo como punto de partida todas aquellas instituciones que de acuerdo con su regulación admiten o reciben denuncias, investigan, promueven y/o deciden sobre sanciones disciplinarias, administrativas, judiciales, morales o preventivas sobre el comportamiento de los actores de la función judicial. Responden a ese concepto el propio Órgano Judicial y algunas de sus dependencias, la Asamblea Nacional, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción.

Una vez cumplido el anterior cometido, se identificó el marco constitucional y normativo que los regula, para determinar sus capacidades institucionales, organizacionales, competencias,

4 Mauro, Paolo, *Corruption and Growth*, Quarterly Journal of Economics, p. 681.

5 *Justicia, realidad o utopía*, La Prensa, 26 de agosto de 2003.

circuitos de trabajo y recursos. De igual manera, las medidas que han adoptado para el control de la corrupción en la función jurisdiccional, así como la efectividad de las mismas.

A continuación se detallan las fuentes de información consideradas en el presente estudio:

1. Normativas: Se recopiló información de la Constitución Política de la República de Panamá, de las leyes orgánicas, los códigos de la República de Panamá (penal y judicial), los decretos ejecutivos, las resoluciones y acuerdos emitidos por las instituciones, las gacetas oficiales y las publicaciones de las instituciones públicas.

2. Estadísticas: Publicaciones de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República, de la Revista Panamá en Cifras (2001-2005); estadísticas, cuadros e informaciones de los sitios de internet institucionales, así como de las proporcionadas por las instituciones.

3. Encuestas de opinión pública: Se examinaron las encuestas de opinión pública: Pulso de la Nación, de los años 2003-2006, elaboradas por la empresa encuestadora Ditcher & Neira, y la encuesta pública realizada por Latinobarómetro en el año 2005, así como los artículos de opinión publicados en los diarios El Panamá América y La Prensa, y las revistas especializadas nacionales e internacionales.

4. Informes de organismos e instituciones nacionales e internacionales: Informes de accesibilidad de la información judicial en internet –2006 (informe preparado por el Centro de Justicia de las Américas (CEJA), informe sobre Democracia y Pobreza de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

5. Análisis de prensa: Se examinaron los diarios La Prensa y el Panamá América, correspondientes a los años 2003-2006, que publicaron artículos de opinión, denuncias o publicaciones sobre casos de corrupción y otros delitos en donde se encontraban involucrados funcionarios judiciales o se hacía referencia a decisiones judiciales controversiales. Estas informaciones se confrontaron con las entrevistas efectuadas a actores claves de la función judicial y con el análisis de los expedientes. Fueron consultados aproximadamente 300 artículos, de los cuales 40 fueron analizados.

6. Exámenes de expedientes resueltos: Se examinaron quince expedientes resueltos correspondientes a los años 2003-2006, desglosados de la siguiente manera: seis del Órgano Judicial, uno de la Asamblea Nacional, seis de la Contraloría General de la República, dos de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción.

7. Entrevistas a profundidad a actores clave y a usuarios del sector justicia con denuncia de casos: Durante la investigación se realizaron 30 entrevistas: un magistrado de un tribunal superior, un juez de jurisdicción especial, un secretario judicial, un asistente de un juez municipal, un oficial mayor, un director de la Defensoría de

Oficio, dos citadores judiciales, un fiscal superior, un auditor del Ministerio Público, un abogado de servicios legales del Ministerio Público, cinco abogados litigantes de diferentes ramas del derecho, un abogado de una institución pública, dos periodistas, un sacerdote representante de la Iglesia Católica, un representante de una ONG, dos estudiantes de derecho y ciencias políticas, un profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad, un miembro de la Policía Técnica Judicial (detective), cinco usuarios del sistema. Fueron consultados: la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, un magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, el Sub Director de la Auditoría General de la Contraloría General de la República, dos fiscales anticorrupción del Ministerio Público, y la Directora de Auditoría Judicial del Órgano Judicial.

8. Estudio de información proveniente de auditoría ciudadana y de seguimiento actualizado de casos denominados de alto perfil, efectuado por representantes de la sociedad civil: En el portal de Alianza Ciudadana Pro Justicia⁶, denominado “Vigilancia Ciudadana contra la Corrupción”, se analizaron 23 casos de impacto nacional⁷.

El estudio estuvo dirigido a la revisión de los casos de corrupción judicial en el sistema de justicia, correspondientes a los años 2003 a 2006, identificados como casos ordinarios, de alto perfil o “paradigmáticos”. Sin embargo, existieron limitaciones para realizar esta labor en la Asamblea Nacional, por la dificultad que tuvo el personal de la Secretaría General para la ubicación de los expedientes.

En ese campo, por lo tanto, no se contó con información completa y oportuna. En el Ministerio Público el acceso fue limitado, por tratarse de expedientes en trámite. Mientras que en el Órgano Judicial los expedientes identificados como “ordinarios” y “paradigmáticos”, iniciados en el año 2003 y que involucraban actos de corrupción judicial, aún no habían sido resueltos; por este motivo la tarea se limitó al examen de quince expedientes. No obstante, esta información resultó ser relevante.

En cada uno de los entes que realizan funciones de control del comportamiento de juzgadores y personal de apoyo del Órgano Judicial se realizó un estudio sobre las normas constitucionales, legales y reglamentarias que los regulan. A partir de ellas se analizó su dinámica de trabajo y sus capacidades organizacionales y presupuestarias, con el objeto de determinar si contaban con los instrumentos legales e institucionales necesarios para combatir la corrupción en la función judicial.

Esta información también sirvió para conocer, además, si contaban con un sistema administrativo o disciplinario para prevenir y sancionar las irregularidades administrativas, disciplinarias o éticas. Además de ello, se entrevistaron personas involucradas con la función judicial, a quienes

6 ONG creada en el año 2000, integrada por quince instituciones ciudadanas, promotora de los esfuerzos de la sociedad civil para promover la reforma de la justicia y la independencia del Poder Judicial para enfrentar el crimen y la impunidad.

7 Ver www.alianzaprojusticia.org.pa.

se les preguntó, entre otros temas, el momento en que se habían involucrado en la función judicial, la imagen que tenían sobre los jueces, su creencia sobre las posibilidades que tiene una persona con poder político o económico de obtener un resultado favorable en la justicia, si la corrupción era un fenómeno generalizado en la función judicial, en qué sector, región o función se encontraba concentrada la corrupción, y su creencia o no sobre la eficacia de la labor de organismos de control. Esta información fue confrontada al indagar sobre su conocimiento de los casos que consideraban de alta incidencia y de otros ordinarios.

Las limitaciones en la realización del estudio consistieron en la ausencia de bibliografía sobre el tema; el interés de la mayoría de los entrevistados en permanecer en el anonimato; el recelo y las evasivas en alguna de sus respuestas; la ausencia de clasificación sistematizada de los casos de corrupción; la confusión normativa existente en las conductas administrativas y contra la ética; así como el limitado tiempo para el acceso y estudio de los expedientes. No obstante lo anterior, las prolijas fuentes de recolección de la información, permitieron cumplir con los principales objetivos de la presente investigación.

Es así como se identificaron los organismos que ejercen funciones de control de la función judicial y a partir del análisis normativo que los regula, las opiniones de actores clave y el análisis de prensa, se describieron los actos de corrupción, lo cual permitió establecer las modalidades de corrupción en aisladas o sistemáticas, y estructurar el concepto de corrupción judicial que se utilizará en el presente estudio, consistente en la vulneración o infracción del principio de imparcialidad, ejecutado por los funcionarios judiciales. De igual manera, se evaluó el alcance de las fórmulas o herramientas para contrarrestar la corrupción judicial existente en los órganos de control.

CORRUPCIÓN EN EL ÓRGANO JUDICIAL

Debido a que “la función jurisdiccional tiene la exigencia de la separación del juez de la clase política y de los debates partidarios del día a día, para conferir a la jurisdicción toda la dignidad constitucional y al juez una cierta legitimidad política que aproveche la autoridad moral que puede haber alcanzado en su medio se considera su imparcialidad”⁸. Esta premisa debe cumplirse para evitar que factores externos o internos condicionen la función judicial.

La definición del concepto “corrupción” como una vulneración del principio de imparcialidad se encuentra lógicamente vinculada con el sistema normativo dentro del cual se produce el acto o la actividad calificada de corrupta. Algunos autores lo denominan “sistema normativo relevante”⁹.

La reducción conceptual del término corrupción expresado en líneas superiores sirvió, entonces, como fundamento para abordar dos perspectivas que en este momento se plantean en la función jurisdiccional panameña: ¿Es la corrupción una percepción o una realidad?

8 Álvarez Silvera, Francisco, *La Corrupción Política. La Legitimidad del juez depende en adelante de su comportamiento tanto de su estatuto*, La Porta, Alianza Editorial, 1997, p. 250.

9 Álvarez Silvera, Francisco, Cit., p. 42.

Breve referencia histórica y desarrollo institucional

Los representantes del pueblo de Panamá, reunidos en la Convención Nacional, con el objeto de constituir la nación, luego de la separación de Panamá de Colombia, el 3 de noviembre de 1903, invocaron la protección de Dios, ordenaron, decretaron y establecieron para la nación panameña la primera Constitución Política de la República de Panamá, el día 13 de febrero de 1904. Desde esa fecha, el Título IX regula la institución denominada “Poder Judicial”, el cual administraría justicia y sería ejercido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales subalternos ordinarios, los juzgados ordinarios, y los demás tribunales o comisiones especiales que hubiere necesidad de crear.

En la Constitución de 1946 se instituyó, en el Título VII, la denominación “Administración de Justicia” y se dividió ese título en dos capítulos: el primero, relativo al Órgano Judicial y el segundo, al Ministerio Público. El tránsito de los últimos años de la década de los 50 y de la de los 60 no tuvo, desde el punto de vista legislativo, mayor relevancia en cuanto a la organización judicial se refiere¹⁰.

El 11 de octubre de 1968 se produjo una crisis política. La Guardia Nacional derrocó al Presidente de la República de Panamá, Dr. Arnulfo Arias Madrid. Rompió así el orden constitucional que garantizaba la estabilidad de las organizaciones públicas y afectó la independencia y autonomía del Órgano Judicial, por la influencia militar en el sistema de justicia. Esta circunstancia se reflejó en la inexistencia de separación de los poderes del Estado y en el desconocimiento del principio de legalidad.

En 1990 se inició un proceso de reforma institucional dirigido a producir los cambios necesarios para la prestación de un servicio de calidad que solucionara las necesidades de los ciudadanos. Pero es sólo a partir de 2002 que se realiza un gran esfuerzo, con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), para establecer un Plan Estratégico de Desarrollo Institucional (2002-2004)¹¹, a partir del cual se desarrollaron estrategias para el mejoramiento del servicio.

En el año 2004 se produce una reforma de la Constitución de 1972, por medio de un Acto Constitucional, en el que se determina que la Corte Suprema de Justicia investigará y sancionará a los diputados de la Asamblea Nacional, comisionando a un agente de instrucción para que investigue. Actualmente se evidencia el desarrollo tecnológico de la Corte Suprema de Justicia, el fortalecimiento financiero y presupuestario, así como la mejora de la gestión administrativa. Se establecieron mecanismos alternos de solución de conflictos y participación ciudadana; se llevaron a cabo capacitaciones de los funcionarios judiciales; se construyeron nuevas unidades judiciales; se creó el Centro de Estadísticas Judiciales y la Dirección de Auditoría Judicial; se adquirió mobiliario apropiado para el archivo de expedientes; se crearon alianzas estratégicas con otras instituciones; se adoptó un manual de buenas prácticas judiciales y la estandarización de las resoluciones. La modernización y el desarrollo institucional han continuado, con la firma de

10 Cuestas G, Carlos H., *La Organización Judicial Panameña durante la República*, p. 25.

11 Las actividades relacionadas con el plan se realizaron durante el periodo en que ocupó la presidencia de la Corte Suprema de Justicia el magistrado Adán Arnulfo Arjona López.

convenios con otros países y con instituciones internacionales, con la creación de nuevos juzgados, el aumento de la flota vehicular, la creación de la Secretaría Técnica de Modernización, entre otros aspectos. Todas estas gestiones han sido ejecutadas por la actual titular de la presidencia de la Corte Suprema de Justicia, la Licenciada Graciela Dixon.

El Órgano Judicial formó parte de la Comisión de Estado por la Justicia, cuyo diagnóstico, en lo que se refiere a ese sector, estableció las áreas prioritarias de la reforma judicial, que ya se había iniciado internamente en la institución¹². La reforma ha demostrado interés en atender las demandas que requiere la justicia panameña. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos e inversiones, los resultados obtenidos distan del modelo de órgano jurisdiccional que requiere Panamá y su imagen no mejora. La mayoría de las personas entrevistadas coincidieron en afirmar que el problema de la corrupción es más grave en este momento.

Percepción de la corrupción judicial

A los tradicionales problemas que han caracterizado a la justicia en Panamá (carente, deficiente, desorganizada, burocrática, lenta, mala, parcializada y discriminatoria), detectados en el *Audito ciudadano de la justicia penal en Panamá*, elaborado por un grupo de consultores con el auspicio financiero del PNUD y de otras entidades públicas y privadas, dirigido por Alianza Ciudadana Pro Justicia, se reveló el resultado de una encuesta de opinión elaborada por la Empresa Dichter & Neira, aplicada a 1.011 panameños. Al preguntarles cuál o cuáles eran los principales problemas que enfrentaba el sistema de justicia, el 68,7% de los encuestados respondió que la corrupción; el 25% se refirió a otros problemas, y el 6,3% no respondió. Al responder la pregunta ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con la información que la justicia se aplica actualmente en igualdad para todas las personas?, el 69,6% contestó que estaba en desacuerdo, el 25,3% que estaba de acuerdo, y el 5% no respondió.

De acuerdo con el anterior auditado -efectuado en el año 2003- la percepción de la justicia es que es parcializada y discriminatoria “porque no se aplica a las personas que tienen influencia de tipo político o social, se aplica dependiendo de quien comete el delito, la ley es aplicada o no con todo su vigor, no se falla en derecho, sino que otros factores que influyen y el derecho subjetivo y objetivo que tengan las partes involucradas”¹³.

A la existencia de desigualdades en el sistema de justicia se ha unido la percepción generalizada de que la justicia es, además, corrupta, porque está sometida a presiones o factores políticos y económicos, que se traducen en la existencia de parcialidad y desigualdad en sus pronunciamientos¹⁴.

12 Los proyectos guardan relación con el acceso a la justicia, la rendición de cuentas, la transparencia, las reformas jurisdiccionales, la reestructuración del modelo de defensa pública, las medidas de agilización de la justicia penal, el rediseño del sistema disciplinario para la selección de magistrados y procuradores, el fortalecimiento de la carrera judicial y la implementación de un sistema de evaluación del desempeño, el diseño de un nuevo modelo de gestión en los despachos judiciales, la reformulación de la estructura funcional del Código Judicial, el fortalecimiento de las auditorías judiciales.

13 *Audito ciudadano de la justicia penal en Panamá*, 2004.

14 *Ibidem*, p. 13.

El último Informe de Transparencia Internacional, basado en el Índice de Percepción de la Corrupción (I.P.C.) de 2006, calificó a Panamá con un puntaje de 3.1, por debajo del 3.5 del año pasado, dentro de una escala de cero a diez, en donde cero se utiliza para calificar los niveles más altos de corrupción y diez para los más bajos¹⁵.

De un total de 163 países, Panamá ocupa el lugar 87. El alarmante índice de percepción de corrupción puso de manifiesto que se percibe a los partidos políticos, a la Asamblea Nacional y al Órgano Judicial como los más corruptos. En la encuesta participaron el Centro Internacional de Investigaciones de Mercado, el Índice de Competitividad Global, la Unidad de Inteligencia de la Revista Economista, el Grupo Internacional Mercantil, los empresarios analistas de riesgos, y académicos.

Similares pronunciamientos se vienen efectuando desde el año 2003, cuando en un *Informe Preliminar sobre Impunidad*, preparado por la Fundación Libertad Ciudadana, en su Índice de Impunidad, reveló la existencia de 109 casos de corrupción. Señaló que existía impunidad por la politización del sistema judicial, la falta de independencia de las entidades estatales encargadas de investigar y sancionar los hechos de corrupción, así como debido a que las leyes permiten y alientan la corrupción, por ejemplo, la inmunidad de los legisladores¹⁶. De igual manera, un informe del Gobierno de los Estados Unidos calificó al sistema judicial panameño de ineficiente y frecuentemente corrupto. Estos epítetos fueron calificados por el entonces magistrado presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Adán Arnulfo Arjona, como “inaceptables”¹⁷. Este tipo de pronunciamientos se han venido repitiendo por parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos. El Embajador William Eaton ha señalado que la debilidad del sistema judicial panameño permite la impunidad de los ricos y poderosos y se ha mostrado preocupado por la corrupción que impera en el país¹⁸.

La información resulta relevante para la validación de la investigación porque en las entrevistas realizadas a 30 actores ligados en alguna forma con el sector de justicia la mayoría coincidió en afirmar categóricamente que una persona con poder político o con poder económico tiene mayores posibilidades de obtener resultados favorables en la justicia. De los entrevistados, cuatro atribuyeron la mala imagen que tienen los jueces ante la opinión pública a la mala proyección que sobre este sector externan los medios de comunicación social; uno de ellos, además, respondió que la mala imagen se debe al “silencio de los jueces en relación a su trabajo”; otro, al “desconocimiento de la ciudadanía de la metodología de la administración de justicia”; dos opinaron, además, que el fenómeno de la corrupción no era generalizado; veintiséis de los entrevistados señalaron que la corrupción era generalizada.

La contundencia en la respuesta respecto de la mayor probabilidad que tiene una persona para obtener un resultado favorable en la justicia debido a ventajas económicas y políticas, revela la percepción del sector ligado a la función judicial de la violación del principio de imparcialidad,

15 *Corrupción e Impunidad van de la mano*, La Prensa, 17 de noviembre de 2006.

16 *Denuncia la Fundación Libertad Ciudadana en su Índice de Impunidad*, El Panamá América, 28 de agosto de 2003.

17 *Informe del Departamento de Estado*, El Panamá América, 5 de abril de 2003.

18 *Impunidad y Corrupción en el Sistema Judicial*, La Prensa, 28 de julio de 2006.

precisamente por motivos externos o foráneos, ajenos al cumplimiento de sus funciones, y guarda perfecta correspondencia con la respuesta que dio la mayoría de los entrevistados cuando contestaron “que los organismos de control existentes no eran eficaces para prevenir e investigar la corrupción en el Órgano Judicial”. También guarda consistencia con el resultado que arrojó la revisión de los artículos periodísticos y las encuestas auspiciadas y publicadas por el diario La Prensa, durante el periodo 2003 a 2006, cuyos resultados fueron los siguientes:

- 14 de abril de 2003: ante la pregunta ¿Cómo califica Usted la gestión de los magistrados?, el 22,1% respondió que excelente o buena, el 68,1% que mala y muy mala, y el 9,8% no respondió.
- 14 de julio del 2003: ante la misma pregunta, el 37,3% respondió que excelente o buena, y el 62,7% que mala o muy mala.
- 16 de mayo del 2005: ante la pregunta ¿La justicia es igual para todos?, el 92% opinó que no era igual para todos y el 8% opinó que sí.
- 17 de julio de 2006: el 86,3% de los jóvenes dijeron desconfiar de la justicia y opinaron que la justicia no es igual para todos; el 13% cree lo contrario, y el 0,7% no respondió.
- 11 de septiembre de 2006: se preguntó con respecto al desempeño de jueces y magistrados, y el 78,2% respondió que nada eficiente, el 44,8%, que poco eficiente, el 3,9%, que muy eficiente, el 19,2%, que bastante eficiente, y el 3,2% no respondió¹⁹.

Las anteriores opiniones revelan la percepción del panameño sobre la imagen de la justicia durante el periodo de estudio (2003-2006) y advierten que no es buena. De las mencionadas opiniones se evidencia que para los panameños la justicia no es igual para todos, que se identifica la desigualdad en la aplicación de la justicia con la existencia de privilegios y prerrogativas inherentes a aspectos políticos y económicos, lo cual implica una violación del principio de imparcialidad y refleja la ausencia de objetividad que debe regir el accionar de los operadores de justicia.

Las opiniones y las mediciones que se publicaron con relación a la percepción de corrupción generalizada que existe en el país y en sus instituciones -dentro de las cuales se incluye el Órgano Judicial- han tenido impacto en la actuación de la sociedad civil, que inmediatamente ha reaccionado exigiendo al gobierno la adopción de medidas inmediatas. Por ejemplo, luego de la opinión expresada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas programaron, en su conferencia anual (CADE), un conversatorio en donde se hizo alusión tanto a la existencia de lentitud e ineficiencia, como a la falta de actividad del sistema de justicia en la lucha contra la corrupción y se cuestionó la falta de independencia, la politización en la escogencia de los magistrados y la falta de un adecuado sistema de carrera judicial que incluyera la evaluación del rendimiento y la conducta ética de los jueces²⁰.

¹⁹ Encuestas de opinión pública del Pulso de la Nación, efectuadas por la empresa Dichter & Neira.

²⁰ *Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresas (CADE)*, La Prensa, 10 de mayo de 2003.

De igual manera, aproximadamente quince asociaciones que conforman la Alianza Ciudadana Pro Justicia se pronunciaron en aquel momento sobre el tema, que por varios días fue motivo de discusión en los medios, al punto que se formalizó una petición ciudadana por la justicia, promovida por estos grupos, quienes presionaron para que el Ejecutivo concretará un Pacto de Estado por la Justicia.

La realidad de la corrupción judicial

Al cruzar la información obtenida de instancias básicas verosímiles relacionadas específicamente con corrupción judicial -que surgieron del análisis de las 30 entrevistas efectuadas a actores clave del sistema-, la información obtenida con base en 16 expedientes examinados en los órganos de control, 21 expedientes de casos de alto perfil, medios gráficos, estadísticas, y consultas a especialistas se pudo llegar a identificar los patrones y modalidades de corrupción judicial de nuestro sistema de justicia. Dentro de los casos específicos identificados se observó la existencia de casos ordinarios o del día a día y de casos paradigmáticos o de alto perfil, como se les denomina en el país. Al analizar la información recolectada también se observó la existencia de dos tipos de corrupción, una de carácter individual o personal (descripción otorgada por los entrevistados), que se denomina en este informe “aislada”, y la otra, de carácter institucional, que se ha denominado “sistemática”²¹.

La percepción de corrupción coincide con la que registran los casos. El siguiente cuadro es demostrativo de tal circunstancia.

21 Los conceptos anteriores han sido tomados de las definiciones proporcionadas dentro del material de apoyo utilizado en el Seminario en Alta Administración Municipal, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2006.

Cuadro 1. Análisis de expedientes*

Tipo de hecho	Maniobra de corrupción	Lugar	Quién resolvió	Quién se benefició	Resultados
1. Queja por hechos ocurridos dentro de un expediente de homicidio agravado.	Incurrir en mora en la celebración de la audiencia y pérdida de un tomo del expediente.	Panamá	Segundo Tribunal Superior de Justicia	Cinco imputados	Uno nunca estuvo detenido; a cuatro se les aplicaron medidas cautelares consistentes en reportarse periódicamente al tribunal. Fueron absueltos.
2. 35 Expedientes Catorce por abuso de autoridad e infracción de los deberes de los funcionarios públicos; tres por faltas a la ética judicial; los 18 restantes se referían a otros delitos (contra la administración de justicia, la administración pública, la retención indebida de cuotas del seguro social)**		Panamá	Asamblea Nacional	Magistrados	Extraoficialmente se informó que la Secretaría General de la Asamblea desconoce la ubicación física de los expedientes. Se presume que fueron desestimados los cargos en virtud de que todos los magistrados permanecen en sus cargos.
3. Denuncia pública	Adoptar fallos, sentencias y decisiones en contubernio, mediante las cuales se ha otorgado la libertad a implicados en narcotráfico, homicidio, tráfico de armas, descongelamiento de bienes y casos de denegación de justicia.	Panamá	Asamblea Nacional	Tres magistrados	Se ordenó el archivo del expediente por ausencia de prueba sumaria.
4. Delito contra la administración pública.	Sustraer dineros y bienes de un juzgado (cupos de gasolina) y uso indebido de los mismos.	Panamá	Dirección de Responsabilidad Patrimonial	Imputados	Se concluyó que la sustracción de bienes era de carácter privada y no pública.

Continúa

* Se refiere al análisis de expedientes de todos los órganos de control estudiados

** Sólo se analizó el informe numérico. Esta información resultó relevante para los efectos del estudio debido a que aparecía que los expedientes fueron archivados, por lo que no resultó ningún magistrado investigado o sancionado.

Cuadro 1. Continúa

Tipo de hecho	Maniobra de corrupción	Lugar	Quién resolvió	Quién se benefició	Resultados
5. Delito contra la administración pública.	Sustraer de un juzgado la suma de B/.100.00, de un dinero del fondo de custodia	Panamá	Dirección de Responsabilidad Patrimonial	investigados	Falta administrativa
6. Peculado de uso (delito contra la administración pública).	Incurrir en incompatibilidad en dualidad de horario (colisión de la labor como juez con la práctica docente).	Provincia de Herrera	Dirección de Responsabilidad Patrimonial	Un juez de circuito	Se ordenó el archivo del expediente porque la irregularidad era infundada.
7. Delito contra la administración pública.	Otorgar y retirar combustible sin la autorización respectiva	Panamá	Dirección de Responsabilidad Patrimonial	Funcionarios del Órgano Judicial	Se les declaró sin responsabilidad patrimonial.
8. Delito contra la administración pública	Alterar cupones de gasolina y omitir la fecha en los recibos.	Panamá	Dirección de Responsabilidad Patrimonial	Funcionarios del Órgano Judicial	Uno de los responsables de la lesión patrimonial pagó y se ordenó el archivo del expediente.
9. Queja contra la ética judicial	Otorgar recurso de casación a resolución judicial que no admite ese recurso.	Panamá	Corte Suprema de Justicia	Un magistrado del Tribunal Superior	Se rechazó de plano la queja por no cumplir con los requisitos exigidos.
10. Solicitud de habeas data	No admitirlo, por tratarse de información privada, no obstante las pruebas indicaban que la información era pública.	Panamá	Corte Suprema de Justicia	Fundación Mar del Sur	No se admitió el habeas data.
11. Proceso disciplinario por faltas a la ética	Realizar actos que ponen en duda la imparcialidad.	Panamá	Corte Suprema de Justicia	Un magistrado del Tribunal Superior	Se desestimó la queja porque actuar con celeridad no es una falta contra la ética.
12. Queja administrativa	No valorar pruebas que se presentaron en un proceso ejecutivo.	Panamá	Corte Suprema de Justicia	Un magistrado del Tribunal Superior	Interpuso queja en un formulario del Centro de Información al Ciudadano, cuando debió interponer un recurso de Ley, para oponerse a la resolución.

Tipo de hecho	Maniobra de corrupción	Lugar	Quién resolvió	Quién se benefició	Resultados
<p>13. Denuncia pública efectuada a través de la obra “El Indulto”.</p>	<p>Emitir el Decreto No. 317 de 25 de agosto de 2004 mediante el cual se indulta a personas investigadas, sindicadas, procesadas o condenadas por delitos electorales, ecológicos, contra la vida, la administración pública, la seguridad colectiva, el orden económico nacional, la tenencia ilegal de explosivos, indistintamente, en la etapa en que se encuentran y de la instancia o dependencia del Órgano Judicial, Ministerio Público, Tribunal Electoral o Fiscalía Electoral que conozca del caso. El indulto, por disposición constitucional, sólo cabe en delitos políticos y no comunes.</p>	<p>Panamá</p>	<p>Ejecutivo</p>	<p>168 personas investigadas, sindicadas, procesadas o condenadas por los delitos descritos en la columna “maniobra de corrupción”.</p>	<p>Se interpuso acción de inconstitucionalidad en el año 2004. La Corte Suprema de Justicia no se ha pronunciado.</p>
<p>14. Queja contra la ética.</p>	<p>Declararse impedido en una causa, voluntariamente, y luego conocer la causa.</p>	<p>Panamá</p>	<p>Corte Suprema de Justicia</p>	<p>Un magistrado del Tribunal Superior</p>	<p>Se declaró “sustracción de materia” en virtud de que el magistrado fue destituido.</p>
<p>15. Delito contra la administración pública (corrupción de funcionario público, abuso de autoridad e infracción de los deberes de los funcionarios públicos).</p>	<p>Admitir haber recibido soborno por la suma de B/6.000.00 a cambio de aprobar el Contrato Ley del Centro Multimodal Industrial y Servicios (CEMIS). Además, haber ejecutado actos de corrupción para lograr la ratificación de dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia.</p>	<p>Panamá</p>	<p>Asamblea de diputados y Corte Suprema de Justicia</p>	<p>legisladores y directivos del CEMIS.</p>	<p>Se declaró la nulidad de lo actuado debido a que al iniciar las investigaciones, la Asamblea de Diputados se encontraba gozando de inmunidad, y no obstante, las investigaciones se iniciaron sin su autorización.</p>

La corrupción aislada es la realizada de manera individual o personal por un funcionario o empleado judicial que comete un acto de corrupción. Detectada la actividad o acto se sanciona al responsable con la expulsión. Se estima que con ello desaparece el problema de corrupción. Sin embargo, los factores que dieron origen al problema continúan subsistiendo. En una entrevista realizada al entonces Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Licenciado Adán A. Arjona, en la que se le preguntó si era verdad o no que en Panamá hay corrupción e injerencia política en el Órgano Judicial, contestó que “en realidad me parece que no hay base para decir que hay una corrupción generalizada y que él no puede combatir el flagelo de la corrupción cuando se hacen críticas genéricas sin denunciar casos concretos contra funcionarios judiciales específicos, que cuando se detecta alguna irregularidad los hechos son puestos en conocimiento del Ministerio Público, lo que ocurre en estos casos, es que el funcionario simplemente de alguna manera sale del sistema”²².

La corrupción sistemática es la ejecutada por un funcionario o funcionario judicial o un grupo de personas que utilizan de manera metódica la institución causando una reducción de la calidad o disponibilidad del servicio. Se caracteriza por la adopción o emisión de decisiones judiciales motivadas por la condición personal del acusado o de la víctima, o por los intereses que se representan, independiente de la ley y la justicia; para ello se utilizan los espacios en blanco de las normas, las interpretaciones y la discrecionalidad no controladas, la impunidad y los privilegios. Este tipo de corrupción es la más grave por su efecto multiplicador y puede convertirse en un problema insoluble y permanente. Las definiciones de la corrupción aislada y sistemática se adecuan a las descripciones de las conductas de corrupción emanadas de las diferentes fuentes de información de la presente investigación, cuando directa e implícitamente califican las conductas o comportamiento que atribuyen a los funcionarios del sector justicia una violación del principio de imparcialidad.

Se describe en la información proveniente de algunos usuarios del sistema y de actores entrevistados. Al ser cruzada con el estudio de casos, el análisis de expedientes, el auditorio de cinco expedientes elaborado por Alianza Ciudadana Pro Justicia, reveló la existencia de favoritismos o privilegios, o simplemente de impunidad. Un ejemplo es la mención del otorgamiento del indulto a través del Decreto No. 317 de 25 de agosto de 2004²³, cuando se refirieron a conductas que denotaban actos de corrupción.

Evaluación de la investigadora

La interrelación de la información que arrojan las entrevistas, la cobertura de prensa, la opinión pública, así como aquella que proviene de organismos especializados, y el estudio de los expedientes pone de manifiesto que la percepción de la corrupción en la función judicial ha trascendido los límites de una simple impresión o de apreciaciones subjetivas de quienes en un momento determinado habían sido afectados por la parcialidad de los pronunciamientos del Órgano Judicial. La realidad se ha impuesto.

²² Arjona admite ineficiencia, La Prensa, 9 de mayo de 2003.

²³ Este indulto tienen como antecedentes otros otorgados en similares condiciones por otras administraciones.

A pesar de las limitaciones que se plantearon para realizar el examen de los expedientes en la Asamblea Nacional y en el Órgano Judicial²⁴, cuya muestra, por lo tanto, fue limitada, el análisis puso de manifiesto la existencia tanto de corrupción aislada como de corrupción sistemática. Es revelador el estudio de un caso paradigmático: el caso Cemis. A este caso se refirió el 75% de los entrevistados y ha sido mencionado tanto directa como tangencialmente en un solo medio de comunicación del país, aproximadamente en 1.000 artículos²⁵. El escritor Richard Kosten, citado por la periodista Betty Brannán Jaén, consignó en un artículo de opinión sobre el caso Cemis que este era una “distorsión particularmente vivida del propósito de la inmunidad” y agregó que “ellos tomaron nota que Carlos Afú hizo una confección televisada de soborno y descaradamente mostró los billetes, pero una Corte Suprema politizada protegió a los acusados, al dictaminar -contrario a los precedentes- que Afú estaba protegido por su inmunidad legislativa”²⁶.

La opinión vertida se deriva del contenido de los siguientes expedientes sometidos a estudio:

1. Caso Cemis. La investigación se inició luego que un miembro de la Asamblea Legislativa (hoy Asamblea Nacional) diera a conocer, el 16 de enero de 2002, a través de los medios de comunicación, que recibió la suma de 6.000 balboas como adelanto de un total 20.000 balboas en razón del ejercicio de su cargo, por la aprobación del Contrato Ley Centro Multimodal Industrial y de Servicios (CEMIS). También hizo señalamientos contra ciudadanos particulares y funcionarios públicos.

Posteriormente se incorporó al mismo proceso la investigación de los hechos que el día 9 de enero de 2002 dio a conocer públicamente otro miembro de la Asamblea Legislativa, quien indicó que luego de la ratificación de dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia uno de los legisladores había manifestado que su voto respondía a compromisos adquiridos. El Ministerio Público practicó todas las pruebas, remitió el expediente a la Corte Suprema de Justicia y pidió el llamamiento a juicio de todos los imputados. Mediante resolución de 17 de septiembre de 2003, la Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad de todo el proceso, dado que no se contaba con la autorización de la Asamblea Legislativa para el levantamiento de la inmunidad de los legisladores, a fin de proceder penalmente en su contra. Según la resolución, el levantamiento de la inmunidad era necesario porque en la fecha en que se inició la investigación sumarial los legisladores gozaban de inmunidad parlamentaria²⁷.

El impacto que tal pronunciamiento generó en el país removió las bases de la propia institucionalidad de la Corte Suprema de Justicia. Surgió un movimiento que solicitaba la renuncia de los magistrados, el cual iba creciendo. Su muro de contención lo constituyó el reconocimiento oficial, por parte del Ejecutivo, de una grave crisis en el sistema de justicia. El Ejecutivo formuló un “Pacto de Estado por la Justicia”, y nombró una comisión que, en un término de 180 días, debía emitir un diagnóstico sobre el sector justicia en el país.

24 Ver Introducción.

25 Cfr., La Prensa durante los años 2002 a 2006.

26 *De la inmunidad a la impunidad*, La Prensa, 13 de abril de 2006.

27 La inmunidad parlamentaria se encontraba regulada en el artículo 139 de la Constitución Política de Panamá. Mediante Acto Legislativo No. 1 del 27 de julio de 2004, que reformó la Constitución de 1972, la inmunidad fue eliminada.

2. Habeas Data contra la Fundación Mar del Sur. Una firma de abogados solicitó al representante legal de la Fundación Mar del Sur que respondiera una nota en la que habían solicitado información sobre una oferta de precios y un contrato de inspección de una obra que iba a ser ejecutada por la fundación, utilizando como fundamento el artículo 8 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, sobre transparencia y acceso a la información pública²⁸ y el Decreto Ejecutivo No 135 de octubre de 2001²⁹. El representante legal de la Fundación se negó a otorgar la información, sobre la base de que se trataba de una fundación privada, sin fines de lucro, y no una agencia o dependencia del Estado, y que no le era aplicable la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002. Como consecuencia de lo anterior, los abogados presentaron una acción de Habeas Data, dirigida a que la Corte Suprema obligara a la Fundación a dar una respuesta. Adjuntaron al Habeas Data la copia simple de una nota en donde el Contralor General de la República señalaba que la Fundación Mar del Sur debía estar sometida a la fiscalización de la Contraloría³⁰. La Corte Suprema de Justicia negó el Habeas Data señalado que la Fundación era de interés privado, motivo por el cual no estaba obligada, con fundamento en la Ley de Transparencia, a dar la información solicitada. Además, negó el valor probatorio de la nota suscrita por el Contralor de la República, por tratarse de una copia simple.

El análisis de la Corte Suprema de Justicia de Panamá obvió reconocer que, aun tratándose de una fundación privada, el solo hecho de haber recibido fondos del Estado la obligaba, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, a dar la información solicitada. Tampoco consideró que la Fundación estaba organizada para cumplir un fin público (construcción del Hospital José Domingo de Obaldía y del Museo del Tucán) y que sus directivos y asesores eran funcionarios públicos; y sobre todo, que los únicos aportes que había recibido la fundación eran de carácter público³¹.

3. Caso Mar del Sur³². Se investiga el presunto manejo irregular de US\$70'000.000,00 que donó el gobierno de Taiwán a la República de Panamá y que fueron transferidos sin la autorización de la Contraloría General de la República a un banco privado, a nombre de la Fundación Mar del Sur. La investigación no ha prosperado debido a que se debe investigar la actuación de la ex presidenta de la República, que en el momento en que se inició la investigación era miembro del Parlamento Centroamericano y gozaba de las mismas prerrogativas que los diputados de la Asamblea Nacional. La investigación le corresponde a la Corte Suprema de Justicia y se encuentra pendiente de que se nombre un fiscal, dentro de sus miembros, para que desarrolle la investigación³³. No obstante, hasta el momento no existe una reglamentación sobre la materia. Observamos, sin embargo, que existe un precedente: cuando la Corte Suprema de Justicia se

28 El artículo, al definir el término institución, incluye a las fundaciones que hayan recibido fondos, capital, o bienes del Estado.

29 Regula las fundaciones públicas que forman parte del Estado.

30 Los fondos provenían de una donación de siete millones de balboas que había entregado el gobierno de Taiwán al Gobierno de Panamá y que fueron desviados a una Fundación cuya naturaleza era supuestamente privada, pero sus objetivos eran de carácter público, sus integrantes eran funcionarios públicos, y los únicos fondos que habían recibido eran los del gobierno de Taiwán, que eran fondos públicos.

31 Este caso corresponde a uno de los seis que fue objeto de auditó ciudadano por parte de Alianza Ciudadana Pro Justicia.

32 Este es un caso de alto perfil, seguido por Alianza Ciudadana Pro Justicia.

33 Cfr., Constitución Política de la República de Panamá, artículo 206, numeral 3.

pronunció con respecto a la naturaleza de la Fundación Mar del Sur, en el caso del Habeas Data, enfatizando que se trataba de una fundación de interés privado. De manera que habrá que esperar su nuevo pronunciamiento para conocer el valor que le da a ese precedente.

En los casos del día a día, de acuerdo con el decir de los entrevistados y con las manifestaciones de las personas encuestadas, la justicia es lenta, parcializada y discriminatoria³⁴. El caso del indulto otorgado mediante el Decreto Ejecutivo No. 317 de 25 de agosto de 2004 (suscrito por la Presidenta de la República con el Ministro de Gobierno y Justicia, a través del cual se benefició de manera indiferenciada a personas que en ese momento estaban siendo investigadas, imputadas, indagadas, o querelladas, por delitos graves como lo son los delitos contra la vida, la administración pública, la economía nacional, la seguridad colectiva), a pesar de tratarse de un acto producido por actores externos al Órgano Judicial, es percibido como un acto que avala la impunidad y permite las conductas delictivas que debería controlar y castigar. Con el indulto se invade el área de las funciones jurisdiccionales que le corresponden al Órgano Judicial. El Órgano Ejecutivo excede el marco de atribuciones que le concede la ley, el cual sólo le permite conceder indultos en casos de delitos políticos y no comunes³⁵.

LOS MECANISMOS PARA ENFRENTAR EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN LA JUSTICIA

El creciente aumento de la corrupción en el país y su visibilidad ha dejado de ser una percepción para convertirse en una realidad cotidiana reconocida. Para enfrentar el fenómeno se ha establecido la necesidad de adoptar medidas que se constituyan en controles.

El tema de la corrupción fue objeto de la campaña electoral del Presidente Torrijos, en el año 2003, y se tradujo en el eslogan de “0” corrupción. En esa misma línea, todos los entes que tenían relación con la persecución del delito comenzaron a establecer mecanismos, medidas y herramientas de trabajo esencialmente mediante normas para contrarrestar la corrupción y para adecuar sus actuaciones a los parámetros establecidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996 y adoptada por Panamá el 1 de julio de 1998, mediante la Ley No 42³⁶.

En este contexto se crearon nuevos órganos de control. Es por ello que, entre otras medidas, el Presidente de la República, en cumplimiento de una promesa de campaña, creó el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción y le asignó funciones preventivas e investigativas de carácter administrativo. Además, al interior de los entes de control existentes se establecieron oficinas de denuncias ciudadanas. El Ministerio Público promovió los cambios normativos que aseguraran el cumplimiento de las convenciones sobre corrupción y adecuó las conductas que regulaban los delitos contra la administración pública. Se tomaron, además, las previsiones

34 Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Audito ciudadano de la justicia penal en Panamá*, 2004, p. 13.

35 Solís Díaz, Gerardo, *El malogrado indulto*, La Prensa, 8 de octubre de 2004.

36 Gaceta Oficial No. 23.581 de 8 de julio de 1998.

necesarias para reorganizar las fiscalías anticorrupción. En la Contraloría General de la República se adecuó la Dirección de Auditoría General, para hacerla más efectiva en la investigación de delitos que traducían comportamientos o prácticas corruptas. En el propio Órgano Judicial se estableció la Oficina de Atención Ciudadana y se inauguró la Dirección de Auditoría Judicial.

Con el objetivo de distinguir, de manera específica, las medidas para enfrentar el fenómeno de la corrupción en la función judicial adoptadas por la República de Panamá, en el presente estudio se ha efectuado una selección de los organismos de control que han sido diseñados para cumplir con ese cometido. Para los efectos se realizó un análisis de sus normas y competencias para determinar si tenían facultades para recibir, denunciar, investigar, promover y o decidir la aplicación de sanciones disciplinarias, administrativas, éticas o judiciales sobre comportamientos irregulares de juzgadores y personal de apoyo del Órgano Judicial, es decir, para ejecutar acciones de control. Respondieron a ese concepto los siguientes entes:

1. Órgano Judicial: decide, aplica o promueve sanciones para conductas de carácter penal, disciplinarias-administrativas y éticas de juzgadores y personal de apoyo del Órgano Judicial. También recibe denuncias, querellas o quejas disciplinarias y éticas contra miembros del Órgano Judicial.
2. Asamblea Nacional: recibe denuncias, promueve y sanciona conductas de carácter penal de juzgadores del Órgano Judicial (magistrados de la Corte Suprema de Justicia).
3. Ministerio Público: recibe denuncias, investiga, promueve y sanciona conductas de carácter penal de juzgadores del Órgano Judicial y personal de apoyo (a excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia).
4. Contraloría General de la República: recibe denuncias, investiga, promueve y sanciona conductas de carácter patrimonial de juzgadores y personal de apoyo del Órgano Judicial.
5. Consejo Nacional de Transparencia: recibe denuncias e investiga conductas administrativas de juzgadores y personal de apoyo del Órgano Judicial.

Órgano Judicial

Este ente califica como órgano de control de la función judicial, por tener facultad para decidir, aplicar o promover sanciones penales, disciplinarias o éticas frente a comportamientos irregulares de juzgadores o personal de apoyo del Órgano Judicial. También recibe denuncias, querellas o quejas de carácter disciplinario o ético contra los funcionarios judiciales.

1. Funciones

En ningún artículo de la Constitución de la República o de la ley se establece de manera expresa cual es el objeto, función o misión del organismo. Sin embargo, se infiere del articulado que regula la organización judicial, contemplada en el Libro I del Código Judicial y que su función es la de administrar justicia en lo judicial. De manera permanente, la impartición de justicia la ejercen la Corte Suprema de Justicia, los tribunales de justicia, los jueces de circuito, los jueces municipales, y otros tribunales que se creen.

A excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que son nombrados por el

Consejo de Gabinete y sujetos a la aprobación de la Asamblea Nacional³⁷, los demás miembros de la institución son nombrados por su superior jerárquico, conforme a las normas establecidas en la carrera judicial.

Esta verticalidad se extiende a la fórmula utilizada para la organización judicial, la determinación de la competencia, la interposición de recursos y la sustanciación y aplicación de sanciones disciplinarias y éticas. Los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos cuando revocan o reforman una medida adoptada por el superior. No obstante, el texto constitucional señala que los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sometidos, en sus funciones, a la Constitución y a la ley³⁸.

La Corte Suprema ejerce justicia en todo el territorio de la República; tiene su sede en la ciudad de Panamá; está integrada por nueve magistrados y dividida en cuatro salas: penal, civil, contencioso-administrativa y de negocios generales.

Los magistrados y los jueces no pueden ser suspendidos ni trasladados en el ejercicio de su cargo, previo cumplimiento de las formalidades legales.

2. Designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia

La designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por parte del Consejo de Gabinete (Órgano Ejecutivo) no exige, fuera de los requisitos generales establecidos en la Constitución³⁹, solvencia moral y ética, ni reconocida trayectoria en la especialidad. La selección se efectúa de una manera discrecional, por el Consejo de Gabinete, sin que exista participación de la ciudadanía en la escogencia y posterior designación.

Esta fórmula para la designación de los magistrados de la Corte Suprema -jefes visibles del Órgano Judicial- ha sido objeto de controversia en el país, luego del escándalo que surgió con la escogencia de dos de sus miembros⁴⁰. La Licenciada Magali Castillo, Directora Ejecutiva de Alianza Ciudadana Pro Justicia, ha señalado respecto al tema, que “una tarea pendiente y muy importante es que se despolitice el sistema, en especial cómo se nombra a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia”; agregó que “eso no va a ser fácil, porque sabemos que el Ejecutivo quiere seguir teniendo el control, para decidir quiénes son los magistrados”⁴¹.

El tema fue objeto de pronunciamientos de la Comisión del Pacto por la Justicia, que reconoció la urgencia de establecer una regulación de la forma de escoger a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que permitiera mayor transparencia en el proceso de selección. La

37 Cfr., Constitución Política de la República de Panamá, artículo 200, numeral 2.

38 Cfr., Constitución Política de la República de Panamá, artículo 210.

39 El artículo 204 de la Constitución Política señala que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere ser panameño por nacimiento, haber cumplido 35 años, estar en goce de sus derechos políticos y civiles, ser graduado en derecho, haber completado un periodo de diez años en el ejercicio de la profesión o haber sido profesor de derecho en una universidad. Además, el Código Judicial exige que no debe haber incurrido en actos deshonestos y no haber sido condenado por delito común de carácter doloso.

40 Ver, en este escrito, Caso Cemis, en el aparte I.D.

41 *Hay que reformar el sistema de Justicia*, El Panamá América, 14 de enero de 2006.

oportunidad se presentó con la necesidad de llenar dos nuevas vacantes. El Presidente de la República, Martín Torrijos, acogió la sugerencia de la Comisión en esta materia y designó una comisión evaluadora, integrada por grupos representativos de la sociedad civil y el colegio de abogados. La comisión evaluó a los candidatos considerando aspectos morales, éticos, y profesionales, para finalmente considerar a diez personas como las más calificadas para ocupar el puesto. Remitió el listado al Ejecutivo, quien efectuó la selección dentro de ese grupo. “La composición de la cabeza incide materialmente en cómo se integra el resto del cuerpo, en cuyas manos pone la ciudadanía la protección de su libertad y bienes”, dijo en la discusión sobre el tema el constitucionalista Carlos Alfredo López Guevara; precisó que por eso es necesario cambiar el modo de nombrar los magistrados de la Corte Suprema de Justicia⁴².

Además, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ejercen el control constitucional (la Corte Suprema es guardiana de la Constitución Política); sus pronunciamientos tienen la capacidad de unificar la jurisprudencia nacional cuando se convierten en tribunal de casación⁴³. Esas funciones llevan a que los integrantes de la Corte Suprema deban poseer un grado de legitimidad popular mayor que los otros jueces, lo que se traduce en mayor injerencia del poder político en su designación, control y remoción. Concentrar todo el Poder Judicial en la Corte Suprema significa entonces, supeditar todo el sistema de justicia al órgano más permeable a los criterios políticos⁴⁴.

3. Competencia o atribuciones

Las atribuciones de los tribunales que imparten justicia están determinadas en el Libro Primero del Código Judicial; tratándose de la Corte Suprema de Justicia, tiene en cuenta cuando actúa en conjunto (pleno) o en salas; también cuando lo hacen de manera unitaria, tratándose de los jueces de circuito y municipales, o cuando lo hacen integrando tribunales; por ejemplo, el Tribunal de Apelaciones y Consultas, considerando el factor territorial, la naturaleza del asunto, la cuantía o la calidad de las partes, de acuerdo con la esfera.

Para los efectos de la presente investigación, se examinaron las competencias en el ámbito penal, disciplinario y ético.

a) Competencia en el ámbito penal

Esta competencia la ejerce el Órgano Judicial en la esfera penal, mediante las decisiones que debe adoptar en los procesos que son sometidos a su consideración, por la transgresión de conductas descritas como delitos en el Código Penal, ejecutadas por particulares o funcionarios públicos.

Para los efectos del control de la corrupción, la competencia penal se refiere a los delitos contra la administración pública⁴⁵, tales como peculado, concusión, exacción, corrupción de funcionario

⁴² *Propuestas para mejorar la administración de justicia*, El Panamá América, 28 de marzo de 2005.

⁴³ Cfr., Código Judicial, artículos 69, 87 y 1.162.

⁴⁴ Vargas Vianco, Juan Enrique, *Poder Judicial, Políticas Judiciales y Corrupción*, p. 4.

⁴⁵ Los delitos contra la administración pública están regulados en el Título X, Capítulos I, II, III, IV y V del Libro Segundo del Código Penal.

público, abuso de autoridad e infracción de los deberes de los funcionarios públicos, usurpación de funciones públicas, o la ejecución de cualquier otro delito contenido en el Código Penal que constituya una práctica corrupta.

• **Procedimiento ordinario.** El procedimiento en la investigación de los delitos implica una etapa de investigación que se inicia en el Ministerio Público y se denomina fase sumarial; sigue en el Órgano Judicial, en donde se cumple una fase intermedia, para calificar el sumario; la otra fase es denominada plenaria y es para decidir la responsabilidad. Con respecto a la etapa de investigación, se hará referencia a ella en el aparte correspondiente al Ministerio Público.

Una vez concluida la investigación en el Ministerio Público, éste remite el expediente al órgano jurisdiccional correspondiente, con la solicitud que se dicte un auto de llamamiento a juicio contra determinada persona, si existen pruebas de la existencia del delito y de la participación en el mismo. De lo contrario, se solicitará el sobreseimiento provisional o definitivo⁴⁶. Se realiza una audiencia preliminar, en la que el juez califica el sumario; a partir de este momento se inicia formalmente el juicio. Si se dicta el auto de llamamiento a juicio, en fecha posterior se realiza la audiencia ordinaria, en donde se decide sobre la responsabilidad. En esta etapa pueden practicarse pruebas extraordinarias. Dictada la sentencia cabe la interposición de recursos ordinarios y extraordinarios.

Este procedimiento es de carácter ordinario y se aplica en todas las investigaciones. Tratándose de procesos contra funcionarios públicos que cometan delitos, por abuso en el ejercicio de sus funciones oficiales, o por falta de cumplimiento de los deberes de su destino, también se sigue el proceso ordinario, pero en estos casos no se puede iniciar la investigación si el que presenta la querrela o la denuncia no acompaña a la misma la prueba sumaria, que no es más que el medio probatorio que acredita el hecho punible que se atribuye⁴⁷.

• **Procedimiento especial.** El Código Judicial panameño atribuye prerrogativas funcionales a los funcionarios públicos. Una de estas prerrogativas consiste en contemplar, para determinados funcionarios, un procedimiento especial cuando cometen delitos en el ejercicio de sus funciones, en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las leyes. Este es el caso que ocurre en la investigación y sustanciación de las denuncias o querellas presentadas contra los miembros de la Asamblea Nacional, en donde también se exige la presentación de la prueba sumaria⁴⁸ y de una mayoría calificada, para la emisión de la sentencia. Además, la Corte Suprema asume el doble papel de fiscal y juez en el proceso, y efectúa funciones investigativas, que corresponden al Ministerio Público.

La exigencia de prueba sumaria para iniciar la investigación es considerada como un obstáculo en la lucha contra la corrupción. Angélica Maytin, Directora Ejecutiva de Transparencia Internacional -Capítulo de Panamá- recomendó al Presidente de la República, Martín Torrijos

46 Es una medida que libera de culpabilidad a la persona investigada, totalmente o de manera temporal, de acuerdo con los parámetros establecidos en la ley (no existen o son insuficientes las pruebas, no existe delito, no existen suficientes elementos vinculantes).

47 Cfr., Código Judicial, artículo 2463 y ss.

48 Cfr., *Ibidem*, artículo 2478.

(para crear las condiciones de instaurar una cultura de rendición de cuentas y transparencia) eliminar la solicitud de prueba sumaria como una condición para iniciar la investigación, en los delitos de enriquecimiento ilícito⁴⁹. De igual manera, Alianza Ciudadana Pro Justicia indicó que entre los compromisos más importantes que debían cumplirse en los primeros seis meses después de la entrega del Informe de la Comisión de Estado por la Justicia se encontraba la eliminación de la prueba sumaria en los procesos contra los funcionarios públicos⁵⁰.

Con respecto al requerimiento de la mayoría calificada de las dos terceras parte del pleno de la Corte Suprema de Justicia, para condenar a un diputado, se ha señalado que también resulta un privilegio. La Corte Suprema de Justicia se encuentra integrada por nueve magistrados; para condenar a un particular se requiere mayoría absoluta, es decir cinco votos, pero para condenar a un diputado se requiere una mayoría calificada de las dos terceras partes, es decir seis votos.

La Conferencia sobre Regímenes de Inmunidades, de la Federación Interamericana de Abogados (FIA) expresó que la ley que regula este tipo de privilegios es contraria a la corriente internacional en América Latina, dirigida a eliminar prerrogativas e inmunidades; es un retroceso en la reforma judicial y una traba en la lucha contra la corrupción⁵¹.

Las disposiciones del proceso especial explicado son extensivas a los diputados del Parlamento Centroamericano, quienes tienen iguales prerrogativas e inmunidades que los diputados de la Asamblea Nacional. No existen antecedentes de procesos investigativos ni de condenas emitidas por el Pleno de la Corte Suprema contra un diputado. Al cierre del presente trabajo de investigación se conoció de la presentación de dos querellas contra una diputada del Parlamento Centroamericano, que se encuentran en estado suspensivo, porque no se ha desarrollado un reglamento interno para la tramitación del proceso.

b) Competencia en el ámbito disciplinario - administrativo

Las funciones en el ámbito disciplinario se encuentran reguladas en el Código Judicial y en el Reglamento de Carrera Judicial, aprobado mediante el Acuerdo No. 46 de 27 de septiembre de 1991, modificado mediante el Acuerdo No. 230 de 14 de junio de 2000, aprobado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Las correcciones disciplinarias son las que contravienen la ley, los reglamentos, los mandatos u órdenes contenidas en el Código Judicial⁵²; se refieren, de manera general, a las actividades que guardan relación con la prestación del servicio y a los actos que atentan contra la función judicial. Por ejemplo, recibir y solicitar dádivas o recompensas por la ejecución de funciones propias del cargo que desempeña o a cambio de un nombramiento, de un ascenso o del mejoramiento de las condiciones de trabajo, entre otros.

49 *Corrupción e Impunidad van de la mano*, La Prensa, 7 de noviembre de 2006.

50 *Pronunciamento de Alianza Ciudadana Pro justicia respecto del Informe de la Comisión de Estado por la Justicia*, La Prensa, 29 de septiembre de 2005.

51 *Las inmunidades y prerrogativas para el juzgamiento de diputados y otros funcionarios*, La Prensa, 1 de julio de 2006.

52 Cfr., Código Judicial, artículo 286.

• **Régimen legal.** Las sanciones disciplinarias también son impuestas cuando se infringen algunas de las prohibiciones establecidas en el Reglamento de la Carrera del Órgano Judicial. De acuerdo con esta normativa, la carrera judicial es un sistema científico de selección y administración del personal que ingresa al Órgano Judicial, que considera los méritos, títulos y antecedentes del aspirante. Forman parte de la Carrera Judicial todos los miembros del Órgano Judicial, con la excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus suplentes, el personal de secretaría adscrito a sus despachos y todas aquellas personas que la ley excluya de los beneficios de la carrera, conforme lo establece el artículo 7 de la norma.

La carrera judicial está organizada en unidades que tienen la responsabilidad de su administración, entre las cuales se encuentran: el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Comisión de Personal, el Departamento de Personal del Órgano Judicial, y, en algunos casos, el Consejo Judicial, la Sala Cuarta de Negocios Generales y la Procuraduría General de la Nación.

La Comisión de Personal tiene dentro de sus miembros un representante de la Corte Suprema de Justicia. Entre sus funciones tiene las de evaluar la documentación presentada por los aspirantes; hacer las recomendaciones para llenar las vacantes en casos de traslados y ascensos; servir como medio de consulta con relación a las controversias que se generen por la aplicación del reglamento, y atender todos los demás problemas que sean sometidos a su consideración.

• **Sanciones.** El incumplimiento de los deberes y obligaciones trae como consecuencia la imposición de sanciones establecidas en el propio reglamento, que no excluyen la responsabilidad civil o penal en que se puede incurrir por el mismo hecho. La jurisdicción disciplinaria sobre jueces y magistrados es ejercida por el respectivo superior jerárquico. Las sanciones consisten en: amonestación, multa, suspensión del cargo, privación de sueldo por un lapso no mayor de 30 días, o destitución⁵³.

Se observa que, no obstante los magistrados de la Corte Suprema de Justicia no forman parte de la carrera judicial, tienen responsabilidad de administración en su organización.

El día 28 de diciembre de 2006 la Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia presentó a la Asamblea Nacional una propuesta de Reglamento de Carrera para el Órgano Judicial de la República de Panamá. En la misma se advierte que no se incluye en la carrera a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. De igual manera, hay injerencia directa del pleno de la Corte Suprema de Justicia en el Consejo de Administración de la Carrera en el Órgano Judicial. Si bien es cierto que se adjudica la facultad de sancionar a un ente distinto al superior jerárquico⁵⁴, contrario a lo que ocurre en este momento, este hecho constituye en un cambio importante. Sin embargo, para los efectos del control de la corrupción es un retroceso, porque realmente lo que se está haciendo es eliminar la facultad sancionatoria que tenía el juez, para adjudicársela a un organismo que, dentro del sistema vertical y centralista que caracteriza al Órgano Judicial panameño, debe reportar al Pleno de la Corte Suprema de Justicia. En este sentido opinó el académico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas entrevistado.

53 Cfr., Reglamento, artículos 100 a 108.

54 Cfr., Propuesta de Reglamento de Carrera para el Órgano Judicial, artículo 115, p. 34.

Milton C. Henríquez ha manifestado que el sistema de carrera judicial no debe ser administrado por la estructura jerárquica de los tribunales sino por un consejo de judicatura, para garantizar la independencia del órgano⁵⁵.

c) Competencia en el ámbito ético

El artículo 447 del Código Judicial enumera las conductas violatorias de la ética judicial aplicables a los empleados del Órgano Judicial y del Ministerio Público⁵⁶. Generalmente estas normas se confunden con las prohibiciones establecidas en el artículo 286 del propio Código, relativas a las faltas disciplinarias. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que, a pesar de la similitud, no debe existir confusión, porque las normas éticas se refieren a la conducta humana en los canales de la moralidad y del desempeño del servicio, mientras que las faltas disciplinarias se refieren a la contravención de los cánones legales, reglamentarios, o de los mandatos u órdenes⁵⁷. Lo cierto es que existe una gran confusión en la materia, reconocida por la licenciada Jinette Díaz de Abarca, Directora de Auditoría Judicial del Órgano Judicial, quien, en la entrevista que se le efectuó, señaló ese aspecto como una debilidad.

Los trámites para la imposición de una corrección disciplinaria o por faltas a la ética son similares: pueden ser iniciados mediante una querrela, denuncia o queja. En el caso específico de la denuncia por faltas a la ética, se debe presentar la prueba que fundamente el hecho. Originalmente, el procedimiento debía ser sustanciado por el Consejo Judicial. Sin embargo, mediante fallo de la Corte Suprema de Justicia, de 11 de julio de 1994, se declararon inconstitucionales las frases alusivas al Consejo Judicial, en virtud de que el conocimiento de las faltas a la ética debía ser de competencia del superior jerárquico del funcionario denunciado.

El Consejo Judicial, de acuerdo con el artículo 438 del Código Judicial, había sido instituido como un organismo consultivo del Órgano Judicial, en los aspectos gubernativos y disciplinarios. Lo integraban el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los presidentes de las salas, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, y el Presidente del Colegio Nacional de Abogados. Este ente ha sido inoperante desde su creación. Fue convocado, luego de más de cinco años de inactividad, por el entonces Magistrado Presidente de la Corte Suprema, Adán Arnulfo Arjona, para trazar las guías del plan de acción para la agilización de la justicia, en el año 2004. No se conoce su actuación posterior a esa fecha.

• **Sanciones.** El artículo 458 del Código Judicial regula la aplicación de las sanciones para las faltas a la ética, según la gravedad y atendiendo las circunstancias personales del responsable. Si la falta no aparece sancionada en una ley especial, se aplicará amonestación pública o multa de 500 balboas, suspensión de un mes a dos años en el ejercicio del cargo, o destitución del funcionario. En este tipo de juicios, el que presenta la acusación no está obligado a prestar

55 Propuestas de Reformas al Sistema Judicial de Panamá, abril de 2005.

56 El artículo 447 no es aplicable a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, el Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2000, por el cual se adopta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, que no considera el nivel jerárquico del funcionario que preste servicios en la gestión pública, si les es aplicable.

57 Corte Suprema de Justicia, Sentencia del Pleno, 11 de julio de 1994, en *Revista Juris*, año No. 2, No. 13, p. 72.

fianzas de costas. No obstante, si los cargos resultan evidentemente temerarios, deberá pagar una multa no menor de 500 balboas ni mayor de 1.000 balboas⁵⁸.

La revisión de los expedientes sobre faltas disciplinarias contra la ética judicial puso de manifiesto que un alto porcentaje de las causas disciplinarias son desestimadas o rechazadas por no llenar las exigencias legales requeridas. Durante el periodo de 2003 a 2006 se tramitaron 409 procesos disciplinarios por faltas a la ética judicial, 28 de los cuales resultaron con sanciones; 269 fueron absueltos y se encontraban 112 por resolver.

Dirección de Auditoría Judicial

La Dirección de Auditoría Judicial se crea bajo la dependencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia⁵⁹, con el objeto de complementar la función de inspección y control. Cuenta aproximadamente con una decena de personas que ejercen su labor en todo el territorio de la República de Panamá.

Su función consiste, básicamente, en efectuar auditorías judiciales para mantener el control de las actividades del Órgano Judicial y dar seguimiento a los procedimientos por faltas a la ética. Para el desarrollo de estas labores, cuenta con dos departamentos: el Departamento de Auditoría Operativa de Tribunales y Juzgados, al que le corresponde efectuar los audits operativos sin intervenir en las funciones jurisdiccionales, ordinarios y extraordinarios⁶⁰; y el Departamento de Prevención de Conductas contrarias a las Normas Disciplinarias y a la Ética Judicial, al que le corresponde dar seguimiento a los procedimientos administrativos disciplinarios y a los procesos por faltas a la ética. Debe reportar periódicamente al presidente o presidenta de la Corte Suprema de Justicia.

La licenciada Jinette Díaz de Abarca, Directora de la Dirección de Auditoría Judicial del Órgano Judicial, al ser consultada sobre la existencia de limitaciones en su labor, señaló que éstas existen, pero no han impedido que el programa de auditorías especiales -que se realiza en todos los despachos judiciales del país- se encuentre avanzado en un 60% y con proyección de efectuar próximamente los audits de seguimiento, que son una figura novedosa.

En cuanto a las debilidades o fortalezas, señaló que realiza su trabajo con independencia, en virtud que ingresó al cargo por concurso. Agregó que han auditado, incluso, los despachos de los magistrados de la Corte Suprema. Indicó, además, que como órgano interno de control de la función judicial, está dando seguimiento al desempeño y creando una cultura de rendición de cuentas, que antes no existía. Sin embargo, acotó que se hace necesario que se dote a la dirección de seis auditores más y que se reforme la normativa, por la confusión existente entre las faltas a la ética y las disciplinarias.

58 Cfr., Código Judicial, artículo 457.

59 Mediante Acuerdo No. 364 de 3 de octubre de 2002, publicado en la Gaceta Oficial No. 24.734 de 5 de febrero de 2003.

60 Los audits ordinarios son los que se efectúan rutinariamente como resultado del plan anual de actividades de la dirección. Los extraordinarios son los solicitados por los superiores jerárquicos, para un caso en particular.

1. *Dinámica de trabajo*

El volumen de trabajo realizado por el órgano resulta relevante de acuerdo con los datos estadísticos de la propia institución. Durante el periodo 2003 a 2005 ingresaron al Órgano Judicial 320.663 expedientes. Se observó un incremento de ingresos del 5,8% a partir del año 2003. Al iniciarse el año 2005 existían 82.208 casos por resolver; ingresaron 110.821, se resolvieron 100.903 y quedaron pendientes de resolver, en el año 2006, 92.126 casos. De 100 casos activos se resuelven 52 e ingresan once nuevos.

2. *Acceso a la información y transparencia*

Existe un Centro de Información y Atención al Ciudadano, creado mediante Acuerdo N° 419 de 7 de diciembre de 2001⁶¹, dirigido a brindar orientación a los ciudadanos, recibir quejas, reclamaciones y sugerencias, para luego darlas a conocer a las diferentes instancias judiciales.

El artículo 328 del Código Judicial ordena que se deben publicar cada mes todos los negocios despachados por la Corte y por los tribunales; las sentencias de casación y revisión; los negocios de segunda o única instancia, y, en Sala de Acuerdo, los autos y sentencias que dicten los tribunales superiores y las piezas jurídicas que la Corte Suprema estime de importancia (sentencias, vistas fiscales, alegatos o monografías). A la fecha se cumple parcialmente con este mandato, porque solo se publican en el Registro Judicial⁶² los negocios despachados por la Corte (el pleno y las cuatro salas).

La página de internet, www.organojudicial.gob.pa, sólo da acceso a las sentencias de la Corte Suprema de Justicia desde mayo de 1993 hasta junio de 2006 y a las sentencias de tribunales superiores del interior de la República del año 2003. Aparecen, además, el Reglamento de Carrera Judicial, ética judicial, planilla, aviso de actos públicos, pago a proveedores, órdenes de compras, misión y visión del organismo, organización judicial, estadísticas judiciales, compras y licitaciones, cooperación internacional, convocatorias, normas, material bibliográficos, mapa del sitio, nodo de transparencia.

Sin embargo, en el informe del Centro de Estudios de Justicia de las América (CEJA) para el año 2006⁶³ se determinó que el índice de acceso a la información, en internet, de los tribunales de justicia de Panamá fue de 21,9%, índice que solamente había variado con respecto al del 2004 en un margen del 2,5%. En el índice de acceso global, Panamá ocupó el lugar número 19, con un 13,2%, en un grupo de 34 países.

61 Publicada en la Gaceta Oficial N° 24.479 de 26 de enero de 2002.

62 El Registro Judicial es un documento oficial donde se registran los pronunciamientos de la Corte y de los tribunales superiores. Ocasionalmente presentan atrasos en la publicación.

63 *Segundo estudio del CEJA acerca de la evaluación del acceso a la información en los sistemas jurídicos de los 34 países miembros de la OEA, a través de internet*, CEJA, enero de 2006.

3. Presupuesto

El proyecto de presupuesto de la institución es formulado por el propio Órgano Judicial. Luego es discutido y aprobado por la Asamblea Nacional e incluido en el Presupuesto General del sector público. Para la vigencia fiscal del año 2006, fue de 46'017.700 balboas. Esta suma, en proporción al Presupuesto General del Estado, que fue de 3.970'102.640 balboas, representa el 1,16% y resultó insuficiente. Por este motivo la presidenta de la Corte Suprema, licenciada Graciela Dixon, comunicó a la ciudadanía, a través de los medios de comunicación social, la realidad presupuestaria de la institución e indicó que para el próximo año solicitaría un presupuesto de 101'062.667 balboas, que es el necesario para superar la demora en la resolución de los casos, aplicar la tecnología para el mejor acceso a la justicia, ser más transparentes, cambiar el viejo modelo de gestión judicial-administrativo, y dignificar y elevar la autoestima del funcionario⁶⁴.

Existen aproximadamente 2.572 empleados judiciales, de los cuales el 17% (436) son administrativos y el 83% (2.136) tienen funciones judiciales. Los salarios de los magistrados de la Corte, de los tribunales superiores y de los funcionarios administrativos de alta categoría, son competitivos, comparándolos con los salarios de profesionales dentro del sector público y privado. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los salarios de los jueces del circuito, quienes tienen el grueso del conocimiento de las causas penales. La proporción de su salario respecto del de un magistrado de la Corte Suprema es del 26%⁶⁵. Que no decir del personal subalterno de apoyo.

4. Evaluación de la investigadora

El arzobispo de Panamá, Monseñor Dimas Cedeño, al referirse a la justicia panameña, aseguró que “solo un exorcismo pondría fin al infierno jurisdiccional en que se ha convertido el Órgano Judicial”⁶⁶. Esa apreciación del alto prelado de la Iglesia Católica panameña se vio corroborada con el resultado de la encuesta en donde se preguntó a los encuestados si creían que la percepción de corrupción de los magistrados de la Corte Suprema es producto de la actuación de los magistrados, de la manipulación de los medios de comunicación, o de las deficiencias del sistema judicial, y el 58,6% señaló que la corrupción se debe a la deficiencia del sistema de justicia, el 27,2%, que es producto de la propia actuación de los magistrados, el 13,4%, que se debe a la manipulación de los medios de comunicación, y el 0,8% no respondió. Respecto al tema de independencia se preguntó ¿Qué tan independientes del Poder Ejecutivo consideraban a los miembros de la Corte Suprema, al momento de tomar sus decisiones? El 36,1% consideró que poco independientes, el 21,7% que nada independientes, el 17,0% que bastante independiente y el 10,6% que totalmente independientes⁶⁷.

64 *Realidad presupuestaria y requerimientos*, El Panamá América, 29 de agosto de 2006.

65 El salario de un magistrado de la Corte es de B/.10.000.00 (salario base más gastos de representación). Además, tiene derecho a 100 galones de gasolina mensual y para su uso particular puede importar libre de impuesto un automóvil. El salario de un juez de circuito es de B/.2.800.00, aproximadamente.

66 *La iglesia pidió un exorcismo para la Corte*, El Panamá América, 1 de septiembre de 2005.

67 Encuesta del Pulso de la Nación, elaborada por la empresa Dichter & Neira.

Al respeto, la opinión de la Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, es que la mala percepción que tiene la población sobre la justicia se debe a “campañas y malas experiencias”⁶⁸.

El propio Ejecutivo, representado por el Ministro de la Presidencia, Ubaldino Real, ha expresado “frustración por la falta de resultados en las denuncias que presentó ante el Ministerio Público por presunta corrupción en el gobierno anterior y la crisis de credibilidad que enfrenta el aparato judicial panameño” y por “tener que cargar con una culpa que no es propia”⁶⁹.

Igual frustración quedó de manifiesto en el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), en el que participaron dirigentes, empresarios, sindicalistas, políticos, economistas y representantes de la sociedad civil. Al celebrarse el segundo año de gestión de la administración del Presidente Torrijos, señalaron como una de las debilidades de la administración, la percepción de la población de que en el país existe un sistema de justicia selectivo, que permite la impunidad cuando el delito es cometido por alguien con poder económico o político, pero sanciona con dureza al ciudadano de escasos recursos que infringe la ley⁷⁰.

Para el jurista José Almagro Nosete, magistrado del Tribunal Supremo de Justicia de España, el problema es grave cuando una población deja de creer en su Corte y en su sistema de justicia. Indicó que la Corte “representa algo así como la garantía de la unidad en el problema del ordenamiento jurídico, es decir, es el respeto al principio de igualdad en la aplicación de la ley a todos los ciudadanos. Si esa hipótesis es cierta y la repercusión de corrupción responde a una realidad evidente, habrá que proceder a la reforma de la alta corporación de justicia o a dotarla de los medios eficaces para que tenga el grado de respeto necesario en un Estado de derecho”⁷¹.

La afectación de la independencia externa del Órgano Judicial deviene de la propia Constitución, que establece la injerencia de los órganos Ejecutivo y Legislativo en la selección de sus altos dignatarios. Pero también de la normativa que la regula, que establece un centralismo unidireccional en su estructura, a partir de la cual los superiores, ellos mismos, seleccionan al personal, evalúan su desempeño y decretan las sanciones disciplinarias o éticas.

La realidad que emerge del estudio de la normativa constitucional y legal, en lo que respecta a Panamá, fue reflejada en el Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica sobre el estado de los derechos humanos en 196 países, del año 2003, en el que se señaló que “el Poder Judicial estuvo susceptible a corrupción e influencias externas, incluyendo manipulación por parte de las otras ramas del gobierno, exponiéndose además, que el sistema panameño de nombrar jueces “se presta a influencias políticas y a indebida injerencia por jueces, de más elevada categoría”⁷².

68 *Campañas*, La Prensa, 13 de octubre de 2006.

69 *Ejecutivo frustrado por la falta de justicia*, El Panamá América, 13 de agosto de 2006.

70 *Torrijos debe enfrentar corrupción e inseguridad*, Capital Financiero, 27 de agosto de 2006.

71 *Sistema judicial debe expulsar a corruptos* (entrevista realizada por la periodista Nubia Aparicio S., con ocasión de la visita del magistrado a Panamá), La Prensa, 28 de agosto de 2006.

72 *Estados Unidos reitera críticas a la justicia panameña*, La Prensa, 28 de febrero de 2004.

Existe un gran volumen de trabajo, que debe atenderse con un presupuesto limitado, cuyas dos terceras partes se dedican a funcionamiento.

La institución, de acuerdo con el estudio efectuado, arrojó las siguientes debilidades y fortalezas:

Cuadro 2. Fortalezas y debilidades de la Dirección de Auditoría Judicial

Fortalezas	Debilidades
Se han dado algunos pasos para modernizar y tecnificar a la institución, demostrativos de la voluntad que existe para que se verifiquen los cambios que requiere el Órgano Judicial.	Ausencia de independencia por la fórmula que establece la Constitución para la selección y aprobación de los magistrados por parte del Ejecutivo y el Legislativo, respectivamente.
	Ausencia de reglamentación que garantice un proceso de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por mérito, capacidad y habilidades.
	Ausencia de independencia en la función jurisdiccional individualmente considerada.
	Ausencia de autonomía presupuestaria. Además, el presupuesto que se le asigna es limitado e insuficiente.
	No existe separación de funciones (judiciales y administrativas), en virtud de que los magistrados y jueces, además de ejercer las funciones jurisdiccionales cuando administran justicia, dirigen sus despachos administrativamente, investigan e imponen sanciones disciplinarias o contra la ética a los subalternos investigados.
	Confusión entre las causales que determinan las faltas disciplinarias y las faltas contra la ética.
	Los magistrados de la Corte Suprema no forman parte de la carrera judicial.
	El reglamento de la carrera judicial es centralizado o vertical. Sus organismos de administración están integrados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. De igual manera existe un miembro designado por la Corte en la Comisión de Personal.
	La Dirección de Auditoría Judicial del Órgano Judicial se encuentra bajo la dependencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.
	La transparencia en el acceso a la información es limitada.
	La exigencia formal de la prueba sumaria para iniciar una investigación contra cualquier miembro del Órgano Judicial, por la comisión de delitos por abuso en el ejercicio de sus funciones judiciales o por falta de cumplimiento de los deberes de su destino.

Asamblea Nacional

Este órgano realiza una combinación de funciones dirigidas a ejercer control sobre los comportamientos irregulares de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Para los efectos, recibe denuncias, investiga, promueve y decide sobre las sanciones a aplicar.

Se creó como consecuencia de la separación de Panamá de Colombia, el 3 de noviembre de 1903. En fecha posterior se convocó a una Asamblea Constituyente, que designó a una comisión que elaboró la primera Constitución Política, aprobada en febrero de 1904; a partir de ese momento se creó una corporación denominada Asamblea Nacional, para ejercer el Poder Legislativo.

1. *Funciones*

Desde su creación, la Asamblea Nacional ha mantenido, en esencia, las mismas funciones que ejercen hasta el día de hoy. La principal misión del organismo es ejercer la función legislativa, que consiste en expedir las leyes⁷³. Además, ejerce otras funciones entre las cuales se encuentran las judiciales, cuando le corresponde conocer las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y juzgarlos, si fuese el caso, por los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones, en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de las Constitución o las leyes. Ejerce, además, funciones administrativas.

2. *Competencia*

El organismo tiene jurisdicción y jerarquía sobre todo el territorio de la República de Panamá, no reporta a ningún otro órgano, en virtud de que constitucionalmente es independiente. Las decisiones que emite la Asamblea Nacional pueden ser susceptibles de revisión por parte de la Corte Suprema de Justicia, una vez que se haya agotado la vía gubernativa, para que ésta se pronuncie con relación a la legalidad de sus actos (demanda contencioso-administrativa) o sobre la constitucionalidad de las leyes (demanda de inconstitucionalidad).

La Asamblea Nacional se constituye en un tribunal para juzgar al Presidente de la República o a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por conductas que realicen en el ejercicio de sus funciones, cuando éstas causen un perjuicio al libre funcionamiento del poder público o violen la Constitución o las leyes. La facultad jurisdiccional le permite investigarlos y procesarlos mediante la imposición de sanciones penales o de otra naturaleza.

Al respecto, existe una interpretación jurisprudencial emanada de la propia Corte Suprema de Justicia, que establece que le corresponde a la Corte Suprema el trámite e imposición de sanciones administrativas a los magistrados. Surge, de acuerdo con ese pronunciamiento, el criterio según el cual, del texto del artículo 160 de la Constitución Política de la República de Panamá se infiere que se trata de actos de consecuencia política que pueden violar la constitución y la ley, en ejercicio de sus funciones, pero que no incluyen los delitos comunes⁷⁴. De acuerdo con el doctor Cesar Quintero, “los magistrados de la Corte no gozan de un régimen de excepción en cuanto a la responsabilidad penal”⁷⁵.

73 Cfr., Constitución Política de la República de Panamá, artículo 59.

74 Guerra de Villalaz, Aura E., *Las Funciones Judiciales de la Asamblea Legislativa*, p. 120.

75 Quintero, Cesar, *Derecho Constitucional*, Tomo I, 1997, p. 541.

El tema es objeto de permanentes polémicas, por cuanto se vislumbra que la naturaleza de la función jurisdiccional de la Asamblea no es estrictamente judicial sino una función esencialmente política, que afecta la independencia judicial y que, por lo demás, no garantiza el control de la actividad funcional de los magistrados. El asunto se complica al establecerse, de manera cruzada, que le corresponde a la Corte Suprema de Justicia investigar y procesar a los diputados⁷⁶, pero, por su parte, les corresponde a los diputados aprobar o improbar los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia⁷⁷.

En lo que respecta al aspecto administrativo⁷⁸, el Código Judicial regula las normas de conducta que están obligados a cumplir los funcionarios judiciales, pero excluye a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Este hecho sirvió de fundamento para una iniciativa legislativa que propuso reglamentar lo pertinente. El proyecto no prosperó debido a que la propia Corte Suprema estableció en una sentencia de inconstitucionalidad que la imposición de sanciones administrativas les corresponde a los magistrados, como ya se ha expresado.

Sin embargo, no existen antecedentes o registros de procesos de carácter disciplinarios o por faltas a la ética tramitados en la Corte Suprema de Justicia contra algún magistrado. El Informe de la Comisión de Estado por la Justicia volvió a retomar el tema, al contemplar, en un listado de faltas éticas disciplinarias graves y gravísimas que cometan los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que podrán ser investigadas por la Asamblea Nacional. En esa materia no ha habido ningún avance.

¿Hasta qué punto se afecta la independencia del Órgano Judicial? Se afecta especialmente cuando un órgano como la Asamblea Nacional, político por naturaleza, ejerce control jurisdiccional sobre él, juzgándolo y sancionándolo por actos que sus miembros ejecuten en el ejercicio de sus funciones. El ex embajador de Panamá, Roberto Alfaro E., manifestó que “existe una colusión entre los poderes del Estado que crea la posibilidad de intercambio de favores”⁷⁹. Se alude al hecho que el Órgano Ejecutivo (Consejo de Gabinete) nombra a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y a la Asamblea Nacional, además de aprobar o desaprobando el nombramiento de los magistrados, le corresponde juzgarlos y sancionarlos. A su vez, los magistrados investigan y procesan a los diputados.

El principio de separación de los poderes del Estado se afecta al existir intervención originaria del uno sobre el otro y viceversa, lo cual afecta la independencia judicial y los resortes del control que debe operar.

Dos casos ocurridos sirven para ilustrar como ha incidido el carácter político de la Asamblea en la independencia de la función judicial: en el primero de ellos, el Consejo de Gabinete designó, en el mes de diciembre del año 2001, a dos abogados, miembros activos del partido

76 Cfr., Constitución Política de la República de Panamá, artículo 206, numeral 3.

77 Cfr., *Ibidem*, artículo 161, numeral 4.

78 Investigaciones y sanciones por faltas a la ética y disciplinarias.

79 *La Corrupción es un Hábito*, La Prensa, 2 de noviembre de 2006.

que gobernaba el país⁸⁰. Alrededor de la ratificación de los mismos surgió un “forcejeó político en la Asamblea Legislativa”⁸¹ y la presumible ocurrencia de actos de corrupción para garantizar la ratificación de los candidatos al cargo, denunciados por legisladores de oposición. En repulsa de lo acontecido, la Conferencia Episcopal de Panamá, en un comunicado aparecido en el diario *El Panamá América*, el 11 de enero de 2002, lamentó lo ocurrido⁸².

Alianza Ciudadana Pro Justicia, en un comunicado de prensa, reconoció la necesidad de una reforma constitucional que estableciera un nuevo procedimiento de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y expuso que “es lamentable que, en el marco del proceso de escogencia de los magistrados de la Corte, hayan quedado en el ambiente acusaciones de compra y chantaje, que en el caso de no aclararse o investigarse para determinar la veracidad o no de las mismas, afectarán la confianza de los ciudadanos en los tres órganos del Estado”⁸³.

El segundo de los casos ocurrió en 1996, bajo la administración del doctor Ernesto Pérez Balladares, cuando la Asamblea Legislativa enjuició a un magistrado por acusaciones de extralimitación de funciones por presuntamente haber liberado a un narcotraficante colombiano. El proceso, caracterizado por matices políticos, se prolongó en el tiempo debido a que luego de haber presentado los alegatos, la Asamblea no contó con las dos terceras partes de los votos necesarios para el pronunciamiento. Esta circunstancia motivó la interposición, por parte del Fiscal-Legislador, de una solicitud para que la Corte Suprema se pronunciara con relación a la fórmula que debía utilizarse para el cómputo de los votos: si debía considerarse la mayoría absoluta o la relativa.

¿Cómo se resolvieron las contradicciones? ¿Quién tuvo la última palabra? La Corte Suprema de Justicia en pleno, mediante fallo dictado el día 17 de septiembre de 2003, decidió dejar sin efecto lo actuado por la Procuraduría General de la Nación dentro de las investigaciones sobre la aprobación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Adoptó esta decisión con base en un aspecto meramente formal, al observar que el Ministerio Público acumuló dos procesos penales, competencia que le está atribuida exclusivamente al Órgano Judicial.

Con relación al caso del enjuiciamiento del magistrado, la Corte Suprema de Justicia no se pronunció con respecto a las advertencias de inconstitucionalidad interpuestas durante el periodo de la administración del doctor Pérez Balladares. Una vez ocurrido el cambio de gobierno (el órgano legislativo estaba integrado por una mayoría contraria al gobierno anterior) la Corte Suprema se pronunció, lo que dio lugar a que la Asamblea absolviera al magistrado, quien retomó el cargo, luego de algunos años de separación, con la obligación por parte del Estado de pagarle los salarios dejados de percibir.

80 Se trataba de un legislador y de un ministro de Estado de la administración de la Presidenta de la República, Mireya Moscoso.

81 *El Panamá América*, 11 de enero de 2002.

82 *La Iglesia Católica pide reformar urgentemente los mecanismos legales para la selección de los Magistrados de la Corte Suprema*, *El Panamá América*.

83 Alianza Ciudadana Pro Justicia, Comunicado del 9 de enero de 2001.

3. Procedimiento

El Título IX del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea, denominado de las sesiones judiciales de la Asamblea Nacional, regula, en sus capítulos I y II, el procedimiento que se sigue en las acusaciones o denuncias ante la Asamblea Nacional y el procedimiento de los diferentes tipos de sesiones judiciales. No obstante, tal procedimiento solo se refiere a los procesos que se siguen a los diputados y hace silencio con relación al trámite que se debe imprimir en las querellas o denuncias interpuestas contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Para tales efectos, debe examinarse el Libro Tercero del Código Judicial, el cual regula todos los aspectos relativos a la instrucción y sustanciación del proceso, como la vista y decisión de la causa, en el Título IX, que se refiere a los procesos especiales, capítulo III, sobre la Asamblea Nacional.

Al pleno de la Asamblea Nacional le corresponde conocer de las acusaciones y denuncias contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y juzgarlos, si a ello hubiere lugar. No obstante, es a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, a la que le corresponde adelantar el trámite de investigación en su etapa inicial.

Cualquier ciudadano panameño puede presentar una querrela o denunciar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia ante la Asamblea Nacional, para que se les investigue y juzgue por acciones, conductas o actos cometidos en el ejercicio de sus funciones, que hayan causado un perjuicio al libre funcionamiento del poder público, que hayan violado la Constitución o las leyes. En este caso se exige, como elemento objetivo de procedibilidad para iniciar la investigación, acompañar a la querrela o denuncia la prueba del hecho, es decir, la prueba sumaria de su relato.

Esta prueba sumaria se refiere a “cualquier medio probatorio que acredite el hecho punible atribuido”⁸⁴. “Los medios probatorios que se deben acompañar con la denuncia o acusación deben ser lo suficientemente elocuentes que por sí solos acrediten el hecho punible que se le imputa al denunciado, es decir, que deben ser idóneos”⁸⁵. De lo contrario no será admitida. La persona puede presentar la querrela o denuncia personalmente o por intermedio de un representante legal (abogado).

El concepto de prueba sumaria realmente alude a cualquier medio probatorio que pruebe de manera inmediata, en el acto de presentación de la denuncia o querrela, la comisión del delito o falta atribuido. Es considerado un requisito necesario para proceder a iniciar la investigación y es exigido por el Código Judicial en “los procesos que se sigan contra los funcionarios públicos por abuso en el ejercicio de sus funciones oficiales o por falta de cumplimiento de los deberes de su destino”⁸⁶.

84 Corte Suprema de Justicia, Fallo del Pleno de 29 de diciembre de 1992, sumario seguido contra Rogelio Cruz, en *Revista Juris*, año 2, No. 24, p.46, y *Revista Juris*, diciembre de 1992, p. 89.

85 Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Auto de 26 de agosto de 1994, denuncia contra Shila Castillo por el delito de abuso de autoridad, en *Revista Juris*, año 3, No. 16, p. 132, y *Sistema Jurídicos S. A.*, agosto de 1994, p. 302.

86 Código Judicial, artículo 2467.

De ser admitida la denuncia o querrela, la Asamblea Nacional, en pleno, determinará si procede o no el juzgamiento, conforme lo actuado por la Comisión Judicial. Si no existe mérito para el enjuiciamiento dictará un sobreseimiento y ordenará el archivo del expediente. En caso contrario, ordenará proseguir la causa, dictando el auto de enjuiciamiento. En el proceso se surte el trámite ordinario de los procesos en general. Se pueden practicar pruebas testimoniales, periciales, documentales, e interponer incidentes, recursos, u otras acciones; de igual manera, pueden aplicarse los mecanismos de protección de testigos. Practicadas las pruebas, cada una de las partes expondrá su alegato. Con posterioridad a ello, la Asamblea, en pleno, procederá a discutir y votar la decisión y a absolver o condenar con la sanción correspondiente de carácter penal, administrativa o de cualquier otra naturaleza.

Si existen diferentes propuestas con relación a la sanción que se va a imponer, se votará, en primera instancia, en el orden de mayor a menor pena hasta obtener la mayoría exigida. Si no se logra obtener la mayoría que se requiere se impondrá la sanción menor. En caso de culpabilidad, será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Una vez que se apruebe y redacte la sentencia, se firmará, se notificará a las partes, se comunicará al Órgano Ejecutivo, se publicará en la Gaceta Oficial y se ejecutará. La decisión no admite la interposición de ningún recurso, al menos en el derecho interno, que queda agotado con la notificación de la sentencia a las partes y su publicación en la Gaceta Oficial.

4. Acceso a la información

Desde el punto de vista normativo, el acceso a la información de la Asamblea Nacional está garantizado por la Ley No. 22 de enero de 2002, mediante la cual se dictan normas para la transparencia en la gestión pública, se establece la acción de Habeas Data y se dictan otras disposiciones. Además, está garantizado por el propio Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, el cual ordena, en su artículo 243, que una vez aprobado el mismo, se publique en folletos para uso de los diputados y diputadas, para conocimiento de los funcionarios públicos y funcionarias públicas y de los y las particulares.

Los procedimientos formales e informales que existen para la comunicación con otras instituciones encargadas de prevenir, investigar, o sancionar la corrupción judicial son de aplicación y uso continuos. La Asamblea puede solicitar, en todo momento, informes, estados financieros, documentos e información en general, para el cumplimiento de sus funciones. Puede, además, citar a los titulares de las instituciones públicas para que rindan informes y solicitar declaraciones certificadas de los miembros del Órgano Judicial y del Ministerio Público.

Las sesiones de todas las comisiones y de la Asamblea en pleno son públicas, incluso cuando actúa ejerciendo funciones judiciales de control sobre la conducta funcional de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia. A estos actos puede asistir el público en general⁸⁷.

87 El proceso judicial por el delito de extralimitación de funciones seguido contra un magistrado, en el año 1996, fue transmitido por un medio televisivo.

A pesar de que no debe existir reserva de los expedientes tramitados en la entidad, por encontrarse, supuestamente, resueltos y archivados y tratarse de información de carácter pública, el Secretario General de la Asamblea no respondió el oficio que se le remitió desde el día 2 de agosto de 2006, ni las reiteradas solicitudes dirigidas a obtener una respuesta. Informalmente se conoció que el Secretario General giró un memo interno a la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, para indagar sobre el destino final de los expedientes tramitados, que deben encontrarse archivados en la Secretaría General o bajo la custodia de otra sección o departamento. Se le informó que cuando se agota el trámite en esa Comisión de Credenciales los expedientes son enviados a la Secretaría General. No obstante, logró obtenerse oportunamente un listado de 35 casos tramitados, correspondientes al periodo de la Comisión de septiembre de 1999 a agosto de 2004, en el que se destaca el número de expediente, la fecha de entrada y salida y el número del informe. Por ausencia de información institucional con relación al lugar en donde se encontraban archivados, no fue posible el acceso al examen de los mismos.

5. *Transparencia*

Con respecto a su dinámica de trabajo como órgano de control de la función jurisdiccional, no se tuvo oportunidad de conocer bajo que estándares se tramitan los expedientes de denuncias o querellas contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la limitante para examinar los expedientes tramitados por la institución, de la ausencia de sistematización de este tipo de información así como de un dispositivo formal de archivo y de custodia de los expedientes, de acuerdo con lo observado. Esto, a pesar de que tanto la información como los expedientes deberían encontrarse sistematizados, pues cuando la Asamblea Nacional actúa en ejercicio de funciones judiciales se constituye en un tribunal y para los efectos deben operar todas las disposiciones generales que regulan los procesos judiciales.

En esta materia, en un artículo de opinión suscrito por Gustavo A. Aparicio se señaló que “El rumbo final que han tomado otras acusaciones ya analizadas y que anteriormente no han sido acogidas por la Comisión de Credenciales es lo que ha llevado a algunos sectores de la sociedad civil a percibir que al final nadie será enjuiciado y que la mayor parte de éstas denuncias –si no son todas– serán rechazadas y archivadas”⁸⁸.

De los 35 casos, catorce correspondían a denuncias y querellas promovidas por abuso de autoridad e infracción de los deberes de los funcionarios públicos, tres a faltas contra la ética judicial, y los 18 restantes se referían a otros delitos (contra la administración de justicia, la administración pública, la retención indebida de cuotas del seguro social, y otros); 17 aparentaban haber sido resueltos por tener fecha de salida de la Comisión de Credenciales a la Secretaría General. No se tiene información pública de la existencia de procesos, ni dictamen de ninguna resolución de responsabilidad de los casos que se encuentran pendientes. “La falta de pruebas que confirmen algún tipo de delito por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones de los magistrados, tal como lo exige el artículo 2478 del Código Judicial, puede ser el argumento de los diputados de la Comisión de Credenciales para no acoger la mayoría de estos expedientes”⁸⁹.

88 *Denuncia a Magistrados se congelan por años*, La Prensa 14 de marzo de 2005.

89 Ídem.

Alianza Ciudadana Pro Justicia promovió una veeduría o el auditorio de seis fallos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia que fueron denunciados ante la Comisión de Credenciales de la Asamblea Legislativa, por presuntos actos de corrupción. El antecedente de esta actividad guarda relación con las declaraciones dadas a los medios de comunicación social por uno de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia el 3 de marzo de 2005, en las que cuestionaba la actuación de tres de sus colegas en casos sensitivos en los que se había liberado a narcotraficantes, negado el Habeas Data y levantado la medida cautelar de bienes, en un proceso de narcotráfico. A pesar de la solicitud de las fuerzas vivas del país, quienes desde diferentes instancias se pronunciaron solicitando la investigación de oficio de la Asamblea, ésta nunca llegó a iniciar la investigación.

Un abogado de la localidad interpuso la denuncia contra los tres magistrados que habían sido públicamente cuestionados por el magistrado y solicitó que se tomara declaración al magistrado que denunció los hechos; igualmente, pidió una auditoría de los expedientes que supuestamente reposaban en los despachos de los magistrados denunciados. Aportó, además, una cinta magnetofónica y el video en donde se recogían las expresiones del magistrado denunciante. El 30 de marzo de 2005 el Presidente de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales remitió el informe al Presidente de la Asamblea Nacional y le comunicó que, en la denuncia presentada contra los magistrados por los supuestos delitos de corrupción de funcionario público, asociación ilícita para delinquir y otros, la Comisión había resuelto no admitir la denuncia y archivar el expediente, con fundamento en el artículo 2478 del Código Judicial, que se refiere a la prueba sumaria.

6. Presupuesto

El presupuesto de funcionamiento de la Asamblea Nacional no será inferior al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central y podrá incrementarse anualmente en forma proporcional al aumento del Presupuesto General del Estado. El presupuesto de inversión no podrá ser inferior al del año anterior. Goza además de independencia financiera y funcional y tiene la potestad de elaborar y administrar su propio presupuesto. El presupuesto total para la vigencia fiscal de 2006 fue de 46'299.600 balboas.

Con relación al presupuesto total del Órgano Judicial, que es de 46'017.700 balboas, se observa que la diferencia es 281.900 balboas; porcentualmente hay una diferencia del 0,6% del presupuesto de la Asamblea Nacional sobre el del Órgano Judicial. Esta diferencia es adecuada para que la Asamblea asegure un proceso de control de la función judicial, y sería suficiente si se eliminara la excesiva carga que resulta de la existencia de 57 funcionarios transitorios y de 1.638 por contrato, que se suman a los aproximadamente 1.045 empleados permanentes y a los 232 diputados y suplentes⁹⁰.

La cantidad de funcionarios transitorios y por contrato excede la de empleados permanentes. Esto revela la existencia de clientelismo político, característico de estos entes, en donde se proporcionan beneficios inmediatos y concretos, como un trabajo o un contrato.

⁹⁰ Información actualizada hasta mayo de 2006.

El salario de un diputado, que es de 10.000 balboas, está muy por encima de los ingresos de sus homólogos en otros países. Con esta suma se podrían pagar aproximadamente 37 personas, si se considera que el salario mínimo en Panamá es de 264 balboas. Hay que añadir, como un valor agregado al salario, los privilegios de que gozan (automóviles personales libres de impuesto, gasolina, franquicia postal y telefónica dentro del territorio nacional, capacidad para manejar el presupuesto y para el nombramiento de su personal directo y de apoyo). El vehículo exonerado del pago de impuesto de importación sólo puede ser traspasado dos años después de la compra.

Sin embargo, se ha desatado un escándalo al conocerse que algunos diputados transfieren a terceros el beneficio de la exoneración, lo cual es delito. Muchas administraciones han conocido el problema pero ninguna ha intervenido, a pesar de las denuncias públicas que cada año hacen los medios, quienes han proporcionado listados y nombres de diputados y particulares que participan en el fraude al Estado. Hasta el momento, ninguna investigación ha concluido y nadie ha resultado sancionado, a pesar de que la Contraloría General de la República ha revelado que el Estado panameño ha dejado de percibir 6.8 millones de balboas en los últimos seis años⁹¹.

7. Evaluación de la investigadora

La Asamblea Nacional es un ente político con una estructura organizacional e institucional adecuada. Existe claridad en sus funciones, procedimientos y facultades, establecidos en la Constitución Política y en el reglamento interno, para el ejercicio de la función legislativa de expedir leyes. Respecto de las funciones jurisdiccionales, que cumple cuando le corresponde ejercer el control de la actividad funcional de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, además de constituirse en una intervención directa que atenta contra el principio de separación de los poderes, no puede ejercerse adecuadamente, dada la propia naturaleza del órgano, sujeto a cambios cada cinco años.

Sus principales miembros pertenecen a partidos políticos, en su mayoría, sin bases programáticas, ni organizados con una verdadera vocación de servicio. Estas personas incursionan en el servicio público a través de actividades internas de sus propias agrupaciones políticas, cuyos presupuestos, en época de elecciones, provienen mayoritariamente de donaciones, cuyos orígenes son desconocidos por la comunidad, debido a la ausencia de normas que los obliguen a publicarlos.

La Asamblea Nacional es objeto de severos pronunciamientos de los ciudadanos, quienes califican su gestión con un índice negativo del 75,8%, esto es, un 19,3% por debajo del 21,7% que le concedieron en la encuesta de julio, que efectuó la empresa LatiNetwork Dichter & Neira, aparecida en el Pulso de la Nación⁹².

Luego del cambio de nombre de la Asamblea Legislativa a Asamblea Nacional, no ha mejorado la imagen de la institución y sigue siendo objeto de críticas. Ante la pregunta efectuada en la

91 *Exoneraciones cuestan 6.8 Millones en 6 años*, La Prensa, 15 de agosto de 2005

92 *Legisladores siempre en el sótano*, La Prensa, 13 de octubre de 2003.5.

encuesta de opinión, con relación a ¿Cómo evalúa usted el papel desempeñado por la Asamblea?, el 47,7% opinaron que su desempeño había sido malo, el 16,7% que muy malo, el 4,2% que había sido excelente, el 29,3% que había sido bueno, y el 6,2% de las personas encuestadas no contestaron⁹³.

La percepción pública de los órganos del Estado, dentro de los cuales se menciona el Legislativo, ha sido objeto de pronunciamiento por parte de autoridades de los Estados Unidos, quienes han señalado que “persisten elevados niveles de corrupción”⁹⁴.

La percepción de los panameños sobre la corrupción en este órgano es reiterada. En un sondeo de opinión, el 82,2% respondió que hay corrupción en la Asamblea, el 5,8% respondió que no existe y el 6,0% no respondió⁹⁵. La imagen deteriorada del órgano se agrava cada año cuando se discute sobre la existencia de un 40% de pobreza en el país y la existencia de un grupo de personas con los más altos salarios en el país, entre las cuales se incluye a los diputados. No obstante los altos salarios, aún así gozan de privilegios que no necesitan “sacrificando las finanzas públicas”, manifestó el licenciado Rafael Solano⁹⁶.

Con relación al impacto de la labor que realiza la Asamblea como órgano de control de la función jurisdiccional, todos los entrevistados respondieron que esta función no tiene ningún tipo de impacto porque simplemente no existe.

La Asamblea tiene un excesivo número de funcionarios que tienen la categoría de eventuales y que responden al clientelismo político del partido gobernante de turno, que tiene cuotas de poderes en el país, salvo en el personal de apoyo permanente.

Los legisladores gozan de total autonomía e independencia en sus decisiones, al menos desde el punto de vista formal. Éstas resultan regularmente influenciadas por el Poder Ejecutivo cuando se da la coincidencia que la mayoría parlamentaria pertenece al partido gobernante y el que representa al Ejecutivo es el Secretario General de ese partido (práctica generalizada), con lo cual el concepto de independencia proclamado en la Constitución Política de la República se encuentra cuestionado.

En consecuencia, tanto el cruce de funciones como la ausencia de independencia, por la fórmula política que hemos planteado, trastocan la esencia de que los “Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, [...] actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”⁹⁷ e inciden directamente sobre la ausencia de integridad e independencia del mismo poder público.

93 Encuesta de opinión elaborada por la empresa Dichter & Neira, publicada en el Pulso de la Nación, el 12 de setiembre de 200

94 *Estados Unidos alerta por acoso a medio a corrupción judicial - La corrupción, el desempleo y el costo de la vida son los tres problemas más graves del país*, La Prensa, 9 de marzo de 2006.

95 *Alibaba... y los 78 Diputados*, encuesta de opinión elaborada por la empresa Dichter & Neira, publicada en el Pulso de la Nación, 11 de setiembre de 2006.

96 La Prensa, 23 de julio de 2005.

97 Constitución Política de la República de Panamá, artículo 2.

La crítica a la gestión funcional del organismo surge, en gran medida, por la ausencia de pronunciamientos en los casos en que se ha requerido el control de alguna actividad jurisdiccional relacionada con los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y por la persistencia de éste órgano en no aprobar un proyecto de ley que elimine el requisito de la prueba sumaria para denunciar la corrupción en el sector público. El Procurador General de la Nación, José Antonio Sossa, opinó que con esta actitud los legisladores “enarbolan la bandera de la corrupción y la impunidad”. Explicó el funcionario “que resulta ilógico solicitar la presentación de una prueba sumaria para iniciar una investigación de enriquecimiento ilícito, cuando éste es un delito que se comete en la oscuridad y en donde el funcionario se apropia de bienes públicos sin dejar huellas”⁹⁸.

El cuadro que se reseña a continuación explica las fortalezas y debilidades de la Asamblea Nacional.

Cuadro 3. Fortalezas y debilidades de la Asamblea Nacional

Fortalezas	Debilidades
Tiene un adecuado diseño institucional y organizacional	Ausencia de independencia jurisdiccional, por la influencia continua del órgano Ejecutivo, que en nuestro sistema es extremadamente centralista.
Tiene reglamento interno adecuado	Excesivos recursos humanos de carácter transitorio (eventuales) y por contrato, que responden a recomendaciones influyentes o a intercambio de favores políticos o a recompensas económicas (clientelismo político).
La fórmula utilizada para su selección es democrática	Existencia de prebendas y privilegios que son percibidos como instrumentos para la impunidad.
Presupuesto adecuado	Falta de transparencia, sobre todo en el proceso de investigación de las denuncias contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
	Falta de acceso a la información estadística y a los expedientes en donde se investigan conductas atribuidas a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
	Exigencia formal de la prueba sumaria para iniciar una investigación contra un diputado.

Ministerio Público

1. Antecedentes históricos y desarrollo institucional

En 1904, la Convención Nacional que dictó la primera Constitución Política de la República de Panamá creó el Ministerio Público en el contexto del advenimiento del nuevo Estado, como resultado de la separación de Colombia, ocurrida en el año 1903. Desde ese momento se le adscribió la función de investigar los delitos. Se reguló su funcionamiento en la Ley N° 2 de 1916, por medio de la cual se aprobó el primer código judicial del país.

El Ministerio Público no ha estado exento de injerencias de carácter político, que interfirieron en sus labores, en el periodo de 1968 a 1989, que coincide con la hegemonía de los militares

⁹⁸ En Panamá se enarbola la corrupción: Procurador, El Panamá América, 9 de mayo de 2003.

en la dirección del país y que se tradujo en la ausencia de independencia en los tres órganos del Estado. La impunidad fue la nota fuerte en Panamá, en términos de las consecuencias fatales para un grupo de personas que fueron asesinadas, detenidas y desaparecidas durante los primeros años de la dictadura⁹⁹.

Luego de la invasión de los Estados Unidos a Panamá (20 de diciembre de 1989), a partir del año 1990, el país recibió ayuda de organismos internacionales que colaboraron en programas de apoyo al mejoramiento del Ministerio Público y del Órgano Judicial. En 1995 se inició la modernización tecnológica, funcional, administrativa y profesional del Ministerio Público. Actualmente, la institución se ha tecnificado y especializado.

En materia de combate a la corrupción, con el objeto de cambiar la percepción que tiene el ciudadano con respecto a la impunidad¹⁰⁰, la actual titular del Ministerio Público, licenciada Ana Matilde Gómez Ruiloba, adoptó el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos; estableció medidas para optimizar el trabajo de las fiscalías anticorrupción; creó una nueva fiscalía anticorrupción, presentó ante la Asamblea la modificación de la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999, que reglamenta el artículo 299 de la Constitución Política, el cual impide que el Ministerio Público investigue directamente los pasos de enriquecimiento ilícito. De igual manera, se presentó un proyecto que propugna la eliminación del requisito de la prueba sumaria. Aunado a ello, se presentó una acción de inconstitucionalidad contra la Ley 25 de julio de 2006, referente a las investigaciones y al procesamiento de los diputados.

2. Funciones

La Institución está integrada por el Procurador(a) General de la Nación, quien dirige la institución, el Procurador(a) de la Administración, los fiscales y personeros y los demás funcionarios que establezca la ley. Sus miembros tienen funciones generales, especiales y administrativas.

a) Funciones generales

Les corresponde a todos los miembros del Ministerio Público, de manera general, ejercer la acción penal, lo que incluye “comprobar la existencia del hecho punible, mediante la realización de todas las diligencia pertinentes y útiles para el descubrimiento de la verdad”¹⁰¹. El Ministerio Público, en la investigación de todos los hechos delictivos, se encuentra obligado a practicar obligatoriamente diligencias para establecer lo siguiente:

1. Si el hecho implica violación a la ley penal;
2. Quiénes son los autores o partícipes del hecho;
3. Los motivos que los decidieron o influyeron en ellos para la infracción de la ley penal;
4. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se cometió el delito;
5. Las condiciones personales del imputado al momento del hecho;

99 El Informe de la Comisión de la Verdad de Panamá, presentado el 18 de abril de 2002, señaló la cantidad de 110 personas.

100 *Informe Anual de Gestión Sobre la Marcha de los Negocios de Competencia del Ministerio Público*, enero a agosto de 2005.

101 Código Judicial, artículo 2031..

6. La conducta anterior del imputado;
7. Las condiciones de vida individual, familiar y social del imputado; y,
8. La naturaleza del hecho y sus consecuencias de relevancia jurídica penal¹⁰².

b) Funciones especiales

En cuanto a las funciones especiales del ente, para los efectos de ejercer el control sobre la función jurisdiccional, son ejercidas por el Procurador(a) General de la Nación y por los fiscales anticorrupción, que tienen jurisdicción en toda la República.

• **Procurador(a) General de la Nación.** El Procurador(a) General de la Nación, que es el funcionario con más alta jerarquía en el Ministerio Público, es nombrado directamente por el Órgano Ejecutivo (Consejo de Gabinete), por el término de diez años. No existe regulación o reglamentación para su escogencia o designación. Le corresponde investigar todos los delitos comunes o las faltas cometidas por el Procurador de la Administración, los ministros de Estado, los diputados, los comisionados de la Policía Nacional, el Contralor General de la República, los magistrados del Tribunal Electoral y a todas las personas que ejerzan un cargo con jurisdicción en toda la República, y ejercer la acción penal ante la Corte Suprema de Justicia.

• **Fiscalías Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación.** A las fiscalías anticorrupción les corresponde investigar todos los delitos contra la administración pública o cuando se encuentren afectados los bienes del Estado, de instituciones autónomas o semiautónomas, los municipios, las juntas comunales. Tienen atribuciones para ejercer funciones de control de la función jurisdiccional, para investigar las conductas que afecten patrimonialmente al Estado y todos los actos que guardan relación con la corrupción, que cometan todos los funcionarios del Estado, incluso los del Órgano Judicial, a excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes son investigados y sancionados por la Asamblea Nacional.

Inicialmente estas dependencias eran dos. Se encontraban adscritas al Despacho Superior y se les denominaba fiscalías delegadas de la Procuraduría General de la Nación. No tenían la facultad de ejercer la acción penal. Fue a partir de la promulgación de la Ley 1 de 1995 que comenzaron a promover la acción penal ante los tribunales de justicia. Mediante la Resolución No. 010-2000 de 10 de octubre de 2000, recibieron la denominación de fiscalías anticorrupción; se pusieron a tono con las nuevas corrientes promovidas por las convenciones anticorrupción y aumentaron su número a tres.

Posteriormente, como resultado de una consultoría externa¹⁰³, se reestructuran los despachos de las fiscalías anticorrupción y se integraron para que tramiten un número limitado de causas de impacto social, institucional y económico. Se redujo su personal para escoger a los que tenían mayores habilidades y aptitudes en investigaciones anticorrupción. Se integró un equipo multidisciplinario de especialistas en materia anticorrupción (auditores forenses, analistas financieros, etc.).

102 Ibidem, artículo 2044

103 La consultoría fue financiada por el Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas de USAID/Panamá.

Además, con el objeto de aumentar su capacidad de trabajo, se decidió adoptar medidas para que el gran volumen de casos que no eran de impacto social, institucional, transnacional o económico, pero que estaban a cargo de las fiscalías anticorrupción, fueran conocidos por una fiscalía de circuito. Se reguló que las fiscalías anticorrupción delegaran competencias a la fiscalías de circuito, comprendidas fuera del Primer Circuito Judicial de Panamá, y a la Fiscalía Novena del Primer Circuito Judicial de Panamá, para que conozcan de todas las causas contra el patrimonio, en perjuicio de instituciones públicas, contra la administración pública y retención indebida, cuya cuantía no exceda de B/.5.000.00¹⁰⁴.

El control de las desviaciones de la función jurisdiccional, ejercido por el Ministerio Público y atribuido a las fiscalías anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación se encuentra regulado en el Libro I del Código Judicial¹⁰⁵. Los supuestos de hecho vinculados a la prevención o investigación de la corrupción se refieren a todos los delitos contra la administración pública que contemplan todas las formas de peculado, concusión, exacción, corrupción de funcionarios públicos, abuso de autoridad e infracción de los deberes de los funcionarios públicos, usurpación de funciones, delito contra la autoridad pública, fraudes en las subastas o licitaciones y falta de suministro, en la administración pública, violación de sellos y sustracción en la oficinas públicas¹⁰⁶. No obstante, con relación a los actos ligados directamente a la corrupción, se encuentran los delitos de concusión y exacción, la corrupción de los funcionarios públicos, el enriquecimiento ilícito y el abuso de autoridad y la infracción de los deberes de los funcionarios públicos.

En lo que respecta a la labor especializada de las fiscalías anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, en el año 2006 fueron tramitados 1.305 casos; salieron 1.707 y quedaron en trámite 558. De la cifra en trámite existen 20 expedientes de alto perfil, en los que la conducta atribuida es violatoria de las normas que protegen la administración pública y constitutiva de actos de corrupción.

Las fiscales Segunda y Tercera anticorrupción consultadas señalaron que no existen estadísticas en donde se especifiquen los tipos de delitos cometidos por los funcionarios del Órgano Judicial, pero que se están tomando las provisiones necesarias para que a partir de este año se trabaje sobre el tema. No obstante, aseguraron que en el año 2006 se han tramitado 27 expedientes a funcionarios del Órgano Judicial, por diferentes causas.

c) Funciones administrativas

Mediante Resolución N° 8 de 9 de septiembre de 1996, el Procurador General de la Nación resolvió adoptar el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial¹⁰⁷, para el Ministerio Público, aplicable a todos los funcionarios de la institución, a excepción de los que correspondan a otras normas. Esta jurisdicción la ejerce el respectivo superior jerárquico.

104 Resolución No. 11 de 3 de marzo de 2006 y Resolución de 9 de marzo de 2006.

105 Cfr., Código Judicial, artículo 351.

106 Cfr., artículos contenidos en el Título X del Libro II del Código Penal, relativos a los delitos contra la administración pública.

107 Publicada en la Gaceta Oficial N° 23.139 de 8 de octubre de 1996.

El Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial regula el reclutamiento, selección y nombramiento, clasificación de puestos, evaluación del desempeño, régimen salarial y de incentivos, capacitación, derechos, deberes y prohibiciones, régimen disciplinario, acciones de personal y recursos legales. Sin embargo, el procedimiento para la aplicación de sanciones es regulado en el Código Judicial, en donde existe una confusión entre las faltas administrativas y las faltas a la ética. En este momento su aplicación se encuentra suspendida y se utiliza supletoriamente la Ley N° 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo en general¹⁰⁸.

El Procurador(a) General de la República no está incluido en el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial. No obstante, tiene responsabilidad en la administración de la misma¹⁰⁹. Forma parte de la Comisión de Personal, cuyas funciones consisten en revisar la evaluación de los documentos que presentan los que participan en los concursos, recomendar modificaciones al reglamento, servir de medio de consulta y atender los recursos de reconsideración.

La licenciada Ana Matilde Gómez, Procuradora General de la Nación, informó que aproximadamente en el mes de marzo de 2007 estaría presentando en la Asamblea Nacional el proyecto de ley que desarrolla la carrera judicial en el Ministerio Público y subroga algunas disposiciones del Código Judicial.

3. Competencia

La competencia para ejercer la acción penal en determinadas causas atiende los criterios de organización de las autoridades del Ministerio Público, que fueron expuestos en el aparte anterior. El Procurador(a) General de la Nación tiene competencia genérica para conocer de todos los delitos contra la administración pública o delitos patrimoniales que afecten bienes públicos, cometidos por funcionarios públicos que tengan mando y jurisdicción en toda la República. Puede delegar a las fiscalías anticorrupción.

4. Procedimiento

La acción penal es pública y se ejerce de oficio; es admisible la presentación de denuncia, la cual no requiere ninguna formalidad o requisitos. Cualquier persona puede denunciar un hecho sin constituirse como parte en el proceso ni obligarse a probar los hechos objeto de la denuncia. La denuncia puede ser verbal, escrita o anónima. Puede también promoverse querrela.

Las investigaciones que realizan las Fiscalías Anticorrupción, a pesar de ser especializadas, siguen el mismo procedimiento de una investigación en general, en la que debe acreditarse previamente el delito y la vinculación de una persona con el mismo, para que se proceda a formular cargos al imputado o a adoptar medidas cautelares (secuestros penales, detenciones). En su carácter de funcionarios de instrucción, las fiscalías utilizan todos los medios probatorios, tales como prueba testimonial, pericial, documental, técnico-científica, y cualquier otro permitido por la ley.

108 Esta ley aprueba el estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales.

109 Cfr., Reglamento de Instrucción de Carrera Judicial para el Ministerio Público, artículo 9.

Se ha constituido en una limitación al control de las desviaciones de la función jurisdiccional, la exigencia de que en los delitos de enriquecimiento injustificado, así como en la investigación que se le siga a los funcionarios públicos por abuso en el ejercicio de sus funciones oficiales, o por falta de cumplimiento de los deberes de su destino, a pesar de que son delitos que deben investigarse de oficio, se exija la presentación de la prueba sumaria, ante cuya ausencia no se puede iniciar la investigación¹¹⁰.

Antes de la reforma introducida en la Constitución¹¹¹ era necesario solicitar a la Asamblea Legislativa que autorizara levantara la inmunidad de un legislador, para que este pudiera ser investigado. El incumplimiento de este requisito en la investigación del caso CEMIS, por parte del Ministerio Público, trajo como consecuencia que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia decretara la nulidad de lo actuado y ordenara el archivo del expediente. En la parte oportuna del pronunciamiento se señaló que “resulta evidente que los legisladores de la República aún gozaban de inmunidad parlamentaria el 17 de enero de 2002, fecha en que se inició la instrucción sumarial”¹¹².

Como un instrumento de auxilio a las investigaciones anticorrupción, se utilizan mecanismos de protección de la identidad de los testigos que intervengan en cualquier proceso, tales como prever la posibilidad de que en las diligencias se omitan sus nombres u otros datos que permitan su identificación; que comparezcan a las diligencias con indumentaria que impida su identificación; fijar como domicilio del testigo el del despacho de instrucción o judicial, para mantener reservada su identidad¹¹³. A juicio de todos los entrevistados, estas medidas realmente son muy limitadas, y si bien es cierto que constituyen una situación novedosa, en un país en donde existen aproximadamente tres millones de habitantes, ello no garantiza una protección real frente al riesgo o el peligro en que se coloca al testigo o a sus parientes.

Concluida la investigación, el funcionario de instrucción remite el expediente, para su calificación, al Órgano Judicial, el cual, al recibirlo, previa la celebración de la audiencia preliminar (en el caso de que se estén formulando cargos a una determinada persona) puede dictar auto de enjuiciamiento o emitir un sobreseimiento definitivo o provisional. Al respecto, veamos el total del flujo que con relación a estas solicitudes efectuó el Ministerio Público en todas las provincias de la República.

Cuadro 4. Solicitudes a los tribunales de justicia, por provincia, en 2006

Causa Criminal	Sobreseimiento provisional	Sobreseimiento definitivo	Sobreseimiento impersonal
14.861	15.133	2.098	9.950

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio Público

110 En el Informe de la Comisión de Estado por la Justicia, todos los integrantes, representantes de los principales órganos del Estado, asumieron el compromiso de lograr, en el término de seise meses, a partir de la presentación del informe sobre la reforma de la Ley 59 sobre enriquecimiento injustificado, la eliminación de la prueba sumaria como requisito para iniciar los procesos contra los funcionarios públicos por delitos contra la administración pública.

111 La reforma consistió en que los miembros de la Asamblea Nacional podrán ser investigados sin que para estos efectos se requiera la autorización de la Asamblea Nacional. Cfr., Constitución Política, artículo 155.

112 Corte Suprema de Justicia, Sentencia del Pleno, 17 de septiembre de 2003.

113 Cfr., Código Judicial, artículo 2121 y Gaceta Oficial No 251.207 de 30 de agosto de 2004.

La información estadística proporcionada por la institución revela que ente el año 1995 y el 2003 ingresaron al Ministerio Público 404.748 expedientes, y que desde el 2005 al 2006 habían ingresado 82.337 expedientes. Promediando las sumas anteriores, se tiene que el ingreso de delitos en el periodo de 1995 a 2003 fue de 44.972 por año, mientras que en el periodo que va desde septiembre de 2005 a julio de 2006 ingresaron 82.337 expedientes, lo cual significa un incremento del 45,4%. De igual manera, en las fiscalías anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, el volumen de expedientes aumentó considerablemente, al punto que se adoptaron las medidas que se señalaron en el aparte en que se hizo referencia a las funciones que ejecutan éstas oficinas de instrucción. Contra funcionarios judiciales fueron tramitados 27 expedientes. La institución no cuenta con estadísticas en donde, de manera específica, se clasifiquen las conductas atribuidas a los funcionarios judiciales, para los efectos de determinar si se concretaron actos de corrupción. Sólo se manejan cifras globales.

5. Reforma del procedimiento

Actualmente rige en Panamá un sistema inquisitivo mixto, caracterizado por la confusión en los roles que deben jugar el Ministerio Público y el Órgano Judicial. El primero de estos asume facultades jurisdiccionales (aplica medidas cautelares que afectan derechos fundamentales, por ejemplo la detención), mientras que el segundo acusa y ordena ampliaciones. Se aspira a superar estos problemas con la introducción de la nueva fórmula del sistema de justicia penal en Panamá, propuesto en un proyecto de código procesal, que introduce el sistema acusatorio¹¹⁴.

6. Acceso a la información y transparencia

Las personas que no son parte en el proceso no tienen acceso a los expedientes ni a las gestiones adelantadas por el Ministerio Público. No obstante, los expedientes pueden ser examinados por los abogados, las partes o por cualquier otra persona que sea autorizada por el funcionario de instrucción o por un juez. Además, en respeto del principio de presunción de inocencia, existe reserva para proporcionar el nombre y otras señas del imputado que permitan identificarlo, excepto en aquellos casos de reconocidos delincuentes comunes o peligrosos. No obstante lo anterior, el acceso a la información requerida para la investigación fue amplio. Existió una respuesta oportuna a la información estadística de la institución. Las consultas efectuadas al personal de apoyo y a los fiscales anticorrupción también fueron atendidas oportunamente.

Actualmente, el Ministerio Público y Alianza Ciudadana, en una labor conjunta, han permitido, a través del portal de internet de Alianza Ciudadana, que 20 casos de alto perfil sean seguidos y conocidos día a día por la ciudadanía¹¹⁵.

114 La concreción de la reforma de la legislación procesal penal tuvo su origen en una petición ciudadana por la justicia efectuada al Presidente de la República por 29 asociaciones de representantes de la sociedad civil, en la que, entre otros cambios se solicitaba la reforma de los procedimientos judiciales en los casos de corrupción, peculado, enriquecimiento ilícito y otros delitos de corrupción de funcionarios públicos.

115 Alianza Ciudadana Pro Justicia, Vigilancia Ciudadana contra la Corrupción: www.alianzaprojusticia.org.pa/alianzaw/alianzasite/index.php#.

De estos casos, importantes por la evidente existencia de corrupción, afectación del patrimonio del Estado y por los personajes involucrados¹¹⁶, resulta relevante mencionar el caso CEMIS, por ajustarse a la definición de corrupción judicial que se utiliza en la investigación. Adicional a la información que se proporciona en el tema de la competencia, cuando se hace referencia a la Asamblea Nacional, se observa que el Ministerio Público, durante el periodo del Procurador General de la Nación, José Antonio Sossa Rodríguez¹¹⁷, al iniciar la investigación del caso CEMIS, por la denuncia pública de un legislador de haber recibido soborno para la aprobación de la ley del Centro Multimodal Industrial y de Servicios, S. A., acumuló a ese expediente otra investigación en la que otra legisladora denunciaba que en el proceso de ratificación de dos magistrados, por parte de la Asamblea Legislativa, se había producido una negociación político partidista para obtener los votos que se requerían para tales designaciones.

La Corte Suprema de Justicia, al pronunciarse sobre el caso CEMIS, declaró la nulidad de todo el proceso y ordenó el archivo del expediente, señalando que al iniciarse la investigación no se contaba con la autorización previa de la Asamblea, para levantar la inmunidad parlamentaria de los legisladores investigados, quienes a la fecha del inicio de la acción sumarial gozaban de inmunidad parlamentaria. La medida se extendió al expediente donde se investigaba la irregular ratificación de los magistrados, por encontrarse acumulado con el caso CEMIS. En parte pertinente de la sentencia la Corte señaló que tal acumulación violentaba el debido proceso, por ser una decisión jurisdiccional que correspondía al Órgano Judicial.

El resultado de la decisión de la Corte Suprema de Justicia generó discusión dentro de los propios magistrados, tres de los cuales salvaron su voto señalando “que la Asamblea Legislativa carecía de competencia para ordenar el archivo del expediente y anular las actuaciones del Ministerio Público, temas ambos que son de privativa competencia de la Corte Suprema de Justicia”¹¹⁸.

La página de internet de la institución contiene información en general, los antecedentes de la institución, sus funciones, las metas y estrategias, artículos de opinión, organización del ministerio, directorio telefónico, publicaciones, resoluciones, discursos, informes de viajes, notas, comunicados y boletines de prensa, planilla, informe de gestión. Esta información es parte de un esfuerzo de la actual administración para cumplir con los propósitos de transparencia y rendición de cuentas, como herramientas necesarias para combatir la corrupción y mantener informada a la comunidad.

No obstante lo anterior, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en el último informe, en donde se mide la accesibilidad de la información en internet de los ministerios

116 Desfalco de BANAICO; irregularidades en el otorgamiento de materiales de construcción para vivienda de interés social (PARVIS); investigación sobre la adquisición del helicóptero HP-1430; expedición fraudulenta de licencia a oficiales de la Marina Mercante Panameña; peculados en el Banco Nacional de Panamá; Caja de Ahorros y Banco de Desarrollo Agropecuario; fraude en la expedición de abonos tributarios; uso fraudulento de créditos fiscales; falsificación de sellos del Banco Nacional y fraude al pago del impuesto del 2% de transferencia de bienes muebles; caso CEMIS; caso cajero del Banco Nacional de Panamá; caso indulto a cubanos; caso Mar del Sur, caso partidas secretas discrecionales, y otros que actualmente se ventilan en el Ministerio Público y sobre los cuales existe una permanente vigilancia ciudadana por la gran afectación al patrimonio del Estado, los personajes involucrados y la existencia evidente de actos de corrupción.

117 Antes de ocupar el cargo fue miembro destacado del partido denominado Democracia Cristiana y legislador de la República de Panamá.

118 Salvamento de voto de los magistrados Rogelio Fábrega Zarak y Arturo Hoyos, a la Sentencia del 17 de septiembre de 2003, dentro de las investigaciones del caso CEMIS.

públicos y órganos judiciales de la región (Segunda Versión – 2006), reveló que en esta materia no ha habido avance en el Ministerio Público de Panamá, con respecto al año 2004. Calificó la variación en el índice de acceso a la información a través de internet en el Ministerio Público en un 0,0%, indicando que no ha variado del 2004 al 2006. Panamá presenta un Índice Global de Información a través de internet de un 13,2%, en una tabla de 100%, en donde Estados Unidos tiene un índice global de 80,7% (el más alto), Nicaragua de 4,9%, (uno de los más bajos) y Bahamas, Guyana, Haití y Surinam con 0,0%.

7. Presupuesto

El presupuesto del Ministerio Público, en conjunto con el del Órgano Judicial, no puede ser inferior al 2% de los ingresos corrientes del gobierno central¹¹⁹. Sin embargo, estos montos nunca representan igual porcentaje de participación en el Presupuesto General del Estado. Para el año o la vigencia fiscal 2006, el presupuesto total del Ministerio Público fue de 48'539.100 balboas. Esta suma, en proporción al presupuesto del Órgano Judicial, que fue de 46'017.700 balboas es superior a la del Órgano Judicial en 2'521.400 balboas, lo que representa un aumento del 0,05%. El presupuesto es diseñado por la propia institución y decidido en la Asamblea Nacional.

Las fiscales segunda y tercera anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, al ser consultadas sobre el presupuesto, respondieron que “siempre las sumas decididas resultan insuficientes para la labor que despliega este ente, dado el aumento creciente de la criminalidad. A pesar que, no ha sido una limitante, acotaron, para que se hayan adoptado las medidas dirigidas a potenciar el funcionamiento de esas dependencias, precisamente por la preocupación que existe por el problema de la corrupción”.

La institución tiene aproximadamente 3.175 empleados, de los cuales 1.812 son del Ministerio Público y 1.363 de la Policía Técnica Judicial (PTJ), órgano executor del Ministerio Público. De esa cantidad, aproximadamente 533 ejercen funciones administrativas dentro de la institución. Los salarios del personal profesional y técnico e incluso de los altos administrativos resultan competitivos con el mercado laboral dentro del sector público y privado. El Procurador(a) devengan un salario de 10.000 balboas mensuales y, al igual que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los diputados, tiene derecho a otros beneficios como lo son el carro libre de impuesto de importación, gasolina, pasaporte diplomático y otros.

8. Evaluación de la investigadora

A partir de 1904, al Ministerio Público le ha correspondido, en Panamá, adelantar las investigaciones penales; tarea que ha efectuado relativamente bien, considerando las limitaciones presupuestarias a las que tradicionalmente ha estado sometida la institución y los factores externos e internos que inciden en su actuación.

119 Cfr., Constitución Política de la República de Panamá, artículo 314.

La fórmula utilizada para la designación de los titulares de la Procuraduría General de la Nación es de carácter político. De manera que, desde el punto de vista normativo, este mecanismo atenta contra la independencia del órgano, dadas las influencias que en un momento determinado pueden producir en su actuación el propio órgano ejecutivo y el legislativo, que son las autoridades que inciden en su designación, por cuanto la primera lo nombra y la segunda lo ratifica. Esta injerencia, en algún momento del desarrollo democrático del país, antes de 1968 y posterior a esa fecha, contribuyó a crear la imagen de una justicia parcializada, en donde el poder económico o político favorece a una parte en un proceso judicial¹²⁰.

La ausencia de una reglamentación que garantice un proceso de selección que tenga en cuenta los méritos, capacidades y habilidades de los candidatos a titulares de la institución no es un factor efectivo para controlar la corrupción judicial, porque deja al azar y a factores políticos la escogencia de una persona para ocupar el cargo, sin que su comportamiento moral, ético y profesional esté garantizado, por medio de los mecanismos de evaluación y medición de desempeño. Con estas designaciones políticas se desconoce que la primera regla de una administración pública moderna es garantizar que las instituciones funcionen estructural y normativamente, cualquiera que sea la persona que se encuentre a cargo de ellas.

La Comisión del Pacto por la Justicia, luego de recoger la preocupación ciudadana sobre este aspecto, ha presentado una propuesta de reglamentación que establezca un mecanismo de preselección de los aspirantes a las vacantes en la Corte Suprema de Justicia y en las Procuradurías General de la Nación y de la Administración¹²¹.

La gestión de la actual Procuradora General de Nación ha sido calificada de excelente y buena¹²². Sin embargo, la gestión del Ministerio Público ha sido calificada como mala y muy mala¹²³. La mayoría de las personas entrevistadas manifestaron que los organismos de control existentes, dentro de los cuales se encuentra el Ministerio Público, no son eficientes para prevenir e investigar la corrupción en el Poder Judicial.

La institución cuenta con un adecuado diseño institucional y organizacional, tiene autonomía funcional, claridad de funciones y facultades, salvo las limitaciones que se presentan en la ejecución de sus labores, cuando requiere investigar a un diputado de la Asamblea Nacional, por la existencia de prerrogativas funcionales tales como la inmunidad y la exigencia de la presentación de la prueba sumaria, tal como ha quedado expuesto en el texto de la investigación.

En algún momento tendrá que efectuarse un análisis estadístico del resultado de las investigaciones, para obtener datos que arrojen información que permita determinar si el procedimiento investigativo utilizado es el adecuado. Según la información disponible,

120 Todas las personas entrevistadas respondieron afirmativamente al preguntarles si la posesión del poder económico o político favorece a las partes en el proceso judicial.

121 *Informe de la Comisión del Pacto por la Justicia*, pp. 61 a 64.

122 *Pulso de la Nación*, encuestas realizadas por la empresa Dicher & Neira, publicadas en La Prensa, 11 de junio y 12 de septiembre de 2005 y 15 de mayo de 2006.

123 *Ibidem*, 20 de noviembre de 2006.

27.181 casos han concluido con solicitudes de sobreseimientos definitivos, provisionales, y sobreseimientos impersonales, sobre todo por la carga presupuestaria y por el desgaste en la utilización del recurso humano, así como el costo – beneficio de una investigación¹²⁴.

Existe un sistema jerarquizado, que se traduce en la forma utilizada para aplicar el régimen de nombramientos, y ascensos a los funcionarios, por cuanto en el Reglamento de Carrera de Instrucción Judicial, que fue utilizado a partir del año 1997, a pesar de que el Procurador(a) no forma parte de la Carrera de Instrucción Judicial, si tiene responsabilidad en la administración de la carrera, y en la comisión de personal, situación que internamente afecta la independencia del órgano.

De igual manera, no existe una reglamentación adecuada del régimen disciplinario y ético, aplicable a los funcionarios judiciales del Ministerio Público, por la confusión existentes entre las prohibiciones, las faltas disciplinarias y las faltas a la ética que se observan en el Código Judicial.

A pesar de que existe acceso a la información, con las reservas establecidas por la ley, hay una limitación de información por internet considerando los índices de medición de los datos que deben existir para informar a la ciudadanía.

La ponderación de los niveles de desempeño de la estructura del Ministerio Público nos ayuda a analizar sus fortalezas y debilidades.

Cuadro 5. Fortalezas y debilidades del Ministerio Público

Fortalezas	Debilidades
Adecuado diseño institucional y organizacional	Ausencia de reglamentación que garantice un proceso de selección por merito, capacidad y habilidades del titular de la Procuraduría General de la Nación.
Tiene Autonomía funcional	No existen mecanismos que garanticen el ascenso a los funcionarios de carrera.
Claridad de funciones, facultades	Presupuesto limitado para la ejecución de sus labores.
	Limitación para investigar a los Diputados, quienes son investigados y sancionados por la Corte Suprema de Justicia.
	No existe separación de funciones investigativas y administrativas.
	No existe una reglamentación adecuada del régimen disciplinario y ético.
	Limitación de información por internet.
	Ausencia de Auditores Forenses.
	Permanente exigencia en la capacitación especializada general, del crimen organizado, para combatir las conductas corruptas que van apareciendo o modificándose a todo el personal del Ministerio Público.

124 Los datos fueron obtenidos del Informe Anual 2006, rendido por la Procuradora General de la Nación.

Contraloría General de la República

En 1930, mediante Ley No. 84 se creó la Oficina de Contabilidad y Contraloría, a cargo de un funcionario público denominado Contralor General de la República. En 1941, la Constitución Política de la República de Panamá le asignó la función de fiscalizar y controlar los movimientos de los tesoros públicos. Posteriormente, la Constitución de 1946 le amplió sus facultades y le asignó las de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas. Estas funciones se encuentran reglamentadas en la norma que regula a la institución¹²⁵.

1. Funciones

A la Contraloría General de la República le corresponde fiscalizar los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, con el objeto de que se realicen con corrección, presentándolos para su juzgamiento ante el Tribunal de Cuentas, cuando se observen irregularidades.

La Contraloría asume funciones preventivas, investigativas y sancionatorias, que pueden traer como consecuencia la aplicación de sanciones administrativas, patrimoniales y judiciales. Ningún miembro del Órgano Judicial se encuentra exente de estas sanciones, por ser parte integrante del servicio público. Es así como ejerce funciones de control del comportamiento irregular de juzgadores y personas de apoyo del Órgano Judicial. Cuando recibe denuncias, investiga, promueve y decide sobre las conductas que afecten bienes, valores, y patrimonios públicos, o cuando surjan reparos por razón de las existencia de irregularidades¹²⁶.

La Contraloría General de la República, como órgano de control del Estado, tiene dentro de sus funciones principales realizar labores de prevenir, fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y de otros bienes públicos, con el objeto de que se realicen con corrección, de acuerdo con las normas que regulan la materia. Igualmente, determina los casos en que ejercerá control previo. Su labor también se ve reflejada cuando realiza inspecciones e investigaciones dirigidas a determinar la corrección e incorrección de operaciones que afecten patrimonios públicos o cuando establece los métodos y sistemas de contabilidad en las dependencias estatales. Su actividad de control se extiende al Órgano Judicial.

Entre las funciones preventivas se destacan las dirigidas a recibir y custodiar las declaraciones juradas del estado patrimonial de los altos funcionarios del Estado, entre los cuales se encuentran los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los tribunales ordinarios y especiales, y de los jueces, quienes tienen la obligación de presentar una declaración dentro del término de diez días hábiles, a partir del inicio del ejercicio del cargo, y otra, al culminar el ejercicio de las funciones¹²⁷.

En el año 2006, por primera vez, y dada la acción enérgica adoptada por el Contralor General de la República, todos los funcionarios con mando y jurisdicción rindieron su declaración jurada

125 Cfr., Ley No 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República.

126 Cfr., Constitución Política de la República de Panamá, artículo 280, numerales 7 y 13.

127 Esta materia está regulada por la Ley No. 59 de 29 de diciembre de 1999, que reglamenta el artículo 299 de la Constitución Política y dicta otras disposiciones contra la corrupción administrativa.

patrimonial. Para los efectos, la institución elaboró un instructivo conforme con la normativa que regula la materia¹²⁸.

La declaración patrimonial, que no tiene costo alguno, debe contener información que identifique al funcionario, su ingreso de los últimos años fiscales, las fuentes de dicho ingreso, la cantidad, clase y valor de las acciones o cuotas de participación que tenga en sociedades a las que pertenezca, los bienes muebles e inmuebles, los títulos valores, los instrumentos comerciales, y las cuentas por pagar. La no presentación de la declaración tiene como consecuencia la suspensión del pago hasta que el funcionario la presente. Si el incumplimiento es al finalizar la gestión, la sanción será de multa, impuesta por la Contraloría General de la República, sin perjuicio de la responsabilidad penal.

Los ciudadanos no tienen acceso a conocer el contenido de las declaraciones juradas de estado patrimonial de los funcionarios y éstas tienen por objeto prevenir el enriquecimiento injustificado¹²⁹.

El procedimiento para investigar las conductas de enriquecimiento injustificado se puede iniciar de oficio, ante la presentación de una denuncia por parte de cualquier persona. Sin embargo, se exige la presentación de la prueba sumaria sobre la posesión de los bienes que se estima que sobrepasan los declarados o que superan las posibilidades económicas del funcionario público investigado. Le corresponde a la Dirección de Auditorías Especiales de la Contraloría General de la República preparar el informe de antecedentes, para determinar si los hechos investigados constituyen enriquecimiento injustificado. En la Dirección de Responsabilidad Patrimonial se continuará el trámite y se sancionará al funcionario sí se determina la responsabilidad patrimonial. Posteriormente remitirá las actuaciones a la Procuraduría General de la Nación, para lo que proceda, con relación a la responsabilidad penal.

2. Competencia

La institución tiene jurisdicción en toda la República de Panamá. Le corresponde, entre otras funciones, llevar las cuentas nacionales, incluso sobre la deuda interna y externa del Estado; fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, los actos de manejo de fondos y bienes públicos; examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren o custodien fondos u otros bienes públicos; establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas; informar a la Asamblea Nacional y al Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la administración pública; dirigir y formar la estadística nacional¹³⁰. Mantiene una oficina de control fiscal en cada una de las instituciones del gobierno central y municipal, y en las entidades autónomas y semiautónomas.

128 Guía básica sobre declaración jurada de estado patrimonial de funcionarios públicos.

129 Artículo 5. “El enriquecimiento injustificado tiene lugar cuando el servidor público o ex servidor público, durante el desempeño de su cargo o dentro del año siguiente al término de sus funciones, se encuentre en posesión de bienes, sea por sí o por interpuesta persona natural o jurídica, que sobrepasen los declarados o los que probadamente superen sus posibilidades económicas, y no pueda justificar su origen.

También se considera enriquecimiento injustificado, cuando no pueda justificar la extinción de obligaciones.

Esta disposición se aplicará al servidor público en funciones a la entrada en vigencia de esta ley”.

130 Constitución Política de la República de Panamá, artículo 280.

Con respecto a la competencia de la Contraloría General de la República, el licenciado José A. Carrera¹³¹ señaló “que contrario a la mayoría de las contralorías de otros países, que sólo tienen competencia para fiscalizar y ejercer el control previo, a la Contraloría de Panamá le corresponde llevar la contabilidad del Estado, fiscalizar y regular el control previo, dirigir y formar parte de la estadística nacional, y efectuar el censo, labores éstas que en otros países realizan otras instituciones. En Panamá distraen y diluyen los recursos que deben ser utilizados para ejercer las funciones de fiscalización y control posterior”. Este hecho, a su juicio, “se constituye en una debilidad”.

3. Procedimiento

Cuando, como resultado de una denuncia, un examen, una auditoría, o con ocasión de cualquier información recibida de cualquier fuente, por cualquier motivo, o por solicitud escrita del Contralor General de la República o de un magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, se deduce que existen suficientes elementos que acreditan la existencia de hechos o conductas que lesionen bienes públicos o patrimoniales, o de irregularidades, se da inicio al procedimiento que se describe a continuación:

a) Dirección Nacional de Denuncias Ciudadanas

A la Dirección Nacional de Denuncias Ciudadanas le corresponde recibir, valorar, canalizar y dar seguimiento a las denuncias que se presenten en la Contraloría General de la República. Reporta directamente a la Dirección de Investigaciones Especiales e, igualmente, a la Oficina de ética y participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. La denuncia puede presentarla cualquier persona, vía telefónica, a través de la página de internet de la institución, o personalmente. No se exigen requisitos para su presentación ni se exige ningún tipo de legitimación. A cada denuncia se le asigna un número consecutivo que permite el seguimiento del avance y resultado de la gestión.

La denuncia sobre supuestos hechos irregulares que afectan a la administración pública o a los bienes patrimoniales se entrega a una persona calificada, dentro de la dirección, para que la analice. Si se requiere, solicitará al denunciante la explicación o aclaración de la misma. Posteriormente, la denuncia se envía a la institución relacionada con el hecho investigado o a una dependencia de la Contraloría General de la República, para que se rinda un informe o se investigue lo que corresponde. Si se detectan irregularidades, se remite el caso a la Dirección General de Auditoría.

b) Dirección de Investigaciones Especiales

A esta dirección le corresponde garantizar la ejecución del programa anticorrupción de la Contraloría General. Para esos efectos, realiza el análisis de las denuncias que provienen de la Oficina de Denuncias Ciudadanas y luego realiza la investigación; cuando se advierte la existencia de lesión patrimonial, por conductas contra la administración pública o que afecten bienes o valores públicos, prepara el informe de antecedentes, para remitirlo a la Dirección

131 Subdirector de la Auditoría General de la Contraloría General de la República.

de Responsabilidad Patrimonial. Si se trata de irregularidades administrativas, este informe es remitido al Ministerio Público y a la entidad estatal afectada¹³². Este procedimiento, que tiene una fase investigativa y otra de juzgamiento, es aplicable a todo el sector público, incluso a las investigaciones en donde se vean involucrados miembros del órgano judicial.

c) Dirección de Responsabilidad Patrimonial

• **Antecedentes históricos.** Desde 1904, la Constitución Política se refiere a la necesidad de nombrar jueces del Tribunal de Cuentas¹³³. Sin embargo, su creación se ordenó posteriormente. No se ha encontrado información que documente que el Tribunal de Cuenta haya operado como tal. Para sustituir el vacío y la falta de cumplimiento de las funciones que debía asumir el Tribunal de Cuentas¹³⁴ se creó, en la Contraloría General de la República, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, con jurisdicción en todo el país. Está integrada por tres magistrados¹³⁵.

La creación de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial no ha estado exenta de críticas, que se reflejan en una demanda de inconstitucionalidad, presentada ante la Corte Suprema de Justicia, dirigida a señalar que la Constitución se refiere a un Tribunal de Cuentas y la Dirección de Responsabilidad Patrimonial no es un tribunal sino una dirección administrativa de la Contraloría General de la República. Otra de las críticas consiste en expresar que los miembros de ésta dirección se denominan magistrados, calificación que solamente deben utilizar los miembros de un tribunal. La Corte expresó que no parecía acertada la denominación de Dirección Administrativa para una entidad que debe juzgar cuentas. Con respecto a la utilización del vocablo, a pesar de conocer la incongruencia, señala que ésta solo es de tipo gramatical y semántica. Concluyó, entonces, que ninguna de las disposiciones demandadas era inconstitucional¹³⁶.

Además de lo anterior, la Corte hizo total abstracción de un tema vital, relacionado con la violación del debido proceso. Una misma entidad, la Contraloría General de la República - Dirección de Responsabilidad Patrimonial- efectúa la investigación y juzga. Además, no hay posibilidad de que un tribunal superior revise lo actuado, porque no existe la doble instancia. Con la reforma constitucional de 2004 se soluciona esta violación, al establecer, en el artículo 281, una jurisdicción de cuentas que va a ser ejercida por un tribunal de cuentas con “competencia y jurisdicción nacional para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de éstas por razón de supuestas irregularidades”¹³⁷. El Tribunal de Cuentas no ha comenzado a ejercer funciones aún.

132 Cfr., Decreto No. 152-DISPRO/DAEF de 1 de julio de 1998, por el cual se formaliza la estructura organizacional de algunas de la direcciones de la Contraloría General de la República.

133 Cfr., Ley 56 de 1904.

134 Estas funciones están reguladas en el numeral 13 del artículo 276 de la Constitución de Política de 1972 y desarrolladas en la Ley No. 32 de 8 de noviembre de 1984, “Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”.

135 Cfr., Decreto de Gabinete No. 36 de 10 de febrero de 1990, “Por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adopta su procedimiento”.

136 Cfr., Corte Suprema de Justicia, Sentencia del Pleno, 7 de febrero de 1992, en la que declara que no es inconstitucional el artículo 1 del Decreto de Gabinete N° 36 de 10 de febrero de 1990, que crea la Dirección de Responsabilidad Patrimonial.

137 Constitución Política de Panamá, artículo 281.

Funciones. A la Dirección de Responsabilidad Patrimonial le corresponde, de manera general, la función de “decidir mediante resolución la responsabilidad patrimonial que frente al Estado le pueda corresponder a los agentes y empleados de manejo de bienes y fondos públicos por razón de su gestión”¹³⁸, incluyendo a juzgadores del Órgano Judicial y sus auxiliares.

Procedimiento. Desde el momento en que se inicia el procedimiento, la institución puede adoptar medidas precautorias y practicar todas las diligencias pertinentes. El funcionario o particular tiene la oportunidad de efectuar su descargo y presentar pruebas. Si existe lesión patrimonial se prepara el informe de antecedentes, pero si se considera que las presuntas irregularidades son infundadas, se dictará una resolución de mero trámite y el expediente será archivado. Si el expediente no es archivado, dos meses después de notificada la resolución, la persona llamada a responder patrimonialmente podrá presentar o aducir pruebas documentales y sus alegatos.

Posteriormente, el Tribunal se pronunciará declarando la responsabilidad y cuantificando el monto de la responsabilidad patrimonial, más un interés hasta de un 1% mensual, a partir de la fecha en que se causó el perjuicio. Contra esta resolución cabe recurso de reconsideración y también la interposición de una demanda de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con los términos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Actualmente esta jurisdicción no es independiente. Si se trata de una investigación en la que se vea involucrado un miembro de la Corte Suprema de Justicia, le corresponde a la propia Corte ejercer el control jurisdiccional. Frente a esta eventualidad, al magistrado investigado le corresponderá declararse impedido.

Finalizado el proceso le corresponderá al Ministerio de Economía y Finanzas hacer efectivo el resultado de la decisión emitida por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, de tramitar un juicio por jurisdicción coactiva¹³⁹.

Acceso a la información y transparencia. Los procesos tramitados por la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, derivados del informe de antecedentes, son de carácter reservado y solo las personas relacionadas con su trámite o las que comprueben un interés legítimo pueden tener acceso a ellos.

Con relación al término, el numeral 4 del artículo 14 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 -que contiene normas sobre transparencia en la gestión pública- señala que los procesos investigativos realizados en la Dirección de Responsabilidad Patrimonial son de acceso restringido y no se podrán divulgar. Sin embargo, esta restricción se refiere al momento en que se está efectuando la investigación.

De acuerdo con la información proporcionada por la propia institución, entre el 10 de febrero de 1990 y el 30 de noviembre de 2006, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial ha tramitado

138 Decreto de Gabinete No. 36 de 10 de febrero de 1990 (por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad y se adopta su procedimiento), artículo 2.

139 Se refiere a la facultad que tiene una institución para efectuar el cobro forzoso de una deuda, mediante la adopción de medidas precautorias, por ejemplo, el secuestro de dineros, bienes, valores, u otros.

2.103 casos, de los cuales ha concluido 1.709. El monto, entre resoluciones de condena y de órdenes de reintegro al Tesoro Nacional por lesión evidente, es de 76'784.770,71 balboas. De los casos tramitados, solo seis corresponden a procesos seguidos contra miembros del Órgano Judicial, por hechos ocurridos entre los años 1989 y 2003, por conductas menores referidas, dos, a sustracción de dinero, prenda y bienes de valor en custodia, uno, a colisión del horario de un juez con su labor docente en una universidad, y tres, a utilización de cupos de gasolina.

Los ciudadanos y las organizaciones solo pueden participar en el proceso en su etapa inicial, interponiendo la denuncia, o al final, cuando se dicte resolución declarando infundadas as supuestas irregularidades, o se ordene el archivo del expediente por considerar que la lesión patrimonial es reducida, interponiendo una demanda de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia.

4. Presupuesto

Por ser una institución independiente, la Contraloría General elabora el anteproyecto de su propio presupuesto, el cual, una vez discutido con el Ministerio de Economía y Finanzas y aprobado por la Asamblea Nacional, es incorporado al proyecto de presupuesto nacional con el incremento del monto global del Presupuesto General del Estado. La Contraloría debe presentar anualmente un informe de actividades al Ejecutivo y a la Asamblea.

El presupuesto anual de la Contraloría General de la República, para la vigencia fiscal de 2006, fue de 40'964.600 balboas, suma que incluye gastos de funcionamiento e inversión. Este presupuesto se encuentra en una proporción de 1,03%, con relación al presupuesto del Órgano Judicial, que es de 46'017.700 balboas, y en una proporción de 1,16%, con respecto al Presupuesto Nacional, que es de 3.970'102.640 balboas.

El presupuesto de la institución resulta insuficiente, con relación a la actividad funcional que por disposición constitucional y legal debe realizar. Actualmente tiene aproximadamente 2.520 empleados¹⁴⁰, de los cuales 240 corresponden a auditores que efectúan el control posterior, debido a que las tareas del control previo las realizan los funcionarios de la Oficina de Control Fiscal, con sede en cada una de las instituciones públicas. La poca cantidad de auditores en sede de la Contraloría limita la principal función que debe cumplir.

5. Evaluación de la investigadora

La Contraloría General de la República es un ente técnico con un alto volumen de trabajo, que controla los actos violatorios de la Constitución. Cada vez que ocurran conductas que presumiblemente se constituyan o puedan constituirse un perjuicio económico para el Estado, tiene la obligación de intervenir, a través de sus órganos especiales de auditorías y de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial. Por la labor que ejecuta, genera respeto, que se traduce en un buen índice de credibilidad en la opinión pública.

140 Información de la Dirección de Estadísticas y Censo de la Contraloría General de la República.

No existen encuestas de opinión sobre este organismo. Excepcionalmente, el *Pulso de la Nación* ha publicado entrevistas que califican la gestión del Contralor General de la República, como funcionario público, pero no a la institución. El 19 de enero de 2004 el 8,1% de las personas encuestadas opinaron que la labor del Contralor era excelente; 30,30% que buena; 31,4% que mala; 4,8% que muy mala, y 16,4% no respondieron. El 12 de septiembre de 2005 el 5,0% opinaron que era excelente, 29,8% que era buena, 38,8% que mala, 8,6% que muy mala, y el 26,5% no respondió¹⁴¹.

La dualidad de funciones que cumple la Contraloría, al investigar y sancionar conductas que constituyen lesiones patrimoniales, trastoca el debido proceso. Los abogados litigantes advierten esta violación, en sus alegaciones. Esta falencia se ha enmendado con el establecimiento del Tribunal de Cuentas, regulado en el artículo 281 de la Constitución Política de la República.

Del número de investigaciones en las que se vieron involucrados representantes de la función judicial, correspondientes a los años 1989 a 2003, solamente se han tramitado seis expedientes. Consultado sobre la exigua cantidad de investigaciones realizadas en la Contraloría General contra miembros del Órgano Judicial, el Licenciado José Carrera¹⁴² respondió que “tales cifras son demostrativas que los funcionarios judiciales, generalmente no cometen delitos en causas que lesionen el patrimonio público o de afectaciones en el manejo de fondos, en sus actividades son más sutiles, utilizan la ley, porque ese es su instrumento de trabajo”.

Los expedientes eran demostrativos de conductas corruptas atribuidas individualmente a funcionarios judiciales, pero no tenían relevancia numérica con relación al volumen de expedientes de esa misma naturaleza que se han investigado durante el periodo que va del 2003 al 2006, en el mismo organismo: 421 casos, que han arrojado la emisión de condenas por un monto de 16'617.828,49 balboas.

El presupuesto es limitado y no es suficiente para nombrar el personal técnico que se requiere, como auditores que realicen la función de control. Actualmente la institución cuenta sólo con 240 auditores, que deben realizar esa tarea en toda la República de Panamá. Por otra parte, la especialización en las conductas delictivas que lesionan bienes públicos y el aumento de casos, en el año 2006 (128), con relación al año 2005 (91), determinan un incremento en el costo de este tipo de investigaciones financieras. Por otra parte, para prevenir actos de corrupción no se efectúa una revisión o examen previo, de carácter aleatorio, de las declaraciones de estado patrimonial que presentan los funcionarios públicos. Al decir del Ministro de la Presidencia, Ubaldino Real, “en Panamá no nos damos abasto y el Estado no está listo para monitorear a los dos mil y pico de funcionarios que han hecho su declaración”.

La ciudadanía tampoco tiene acceso al contenido de esa información, a pesar de que con ésta se acredita la probidad de los altos funcionarios del Estado obligados a efectuar la declaración.

141 Encuestas de opinión pública auspiciadas por el diario La Prensa, realizadas por la empresa Dichter & Neira, publicadas en Pulso de la Nación.

142 Sub Director de Auditoría General de la Contraloría General de la República.

Cuadro 6

Fortalezas y debilidades de la Contraloría General de la República

Fortalezas	Debilidades
Adecuado diseño organizacional	No se dedica exclusivamente a labores de control y fiscalización de actos de manejo de fondos y bienes públicos.
Recurso humano técnico y capacitado	El gran volumen de trabajo y la distracción de sus recursos humanos, presupuestarios, técnicos y de tiempo, para realizar funciones que por su naturaleza le corresponden a otras instituciones, como la contabilidad del Estado, los censos nacionales, las estadísticas nacionales.
Autonomía presupuestaria	Se convierte en juez y parte, al investigar y sancionar conductas que lesionan el patrimonio del Estado, en procesos en donde no existe otra instancia, ni existen recursos.
	Escasa cantidad de auditores para realizar las labores de fiscalización en toda la República (204).
	Escasa cantidad de auditores para cubrir las investigaciones.
	No se analizan ni verifican las declaraciones patrimoniales con auditorías aleatorias; sólo se reciben y se mantienen en custodia.
	Se exige prueba sumaria para efectuar las investigaciones administrativas de la conducta de enriquecimiento injustificado.
	Cuenta con presupuesto limitado.

Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción

El Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción fue creado mediante el Decreto Ejecutivo No. 179 de 27 de octubre de 2004¹⁴³, como una dependencia del Ministerio de la Presidencia. Su creación es consecuencia de una promesa de campaña del Presidente de la República, Martín Torrijos Espino, para contrarrestar la corrupción y convertirse en el ente encargado de velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales sobre corrupción, adoptadas como leyes de la República de Panamá. Al tener como objetivo garantizar una gestión pública transparente y eficiente, y reconocer que la corrupción en la administración pública, en general, afecta a los grupos más vulnerables de la sociedad, de manera extensiva se constituye en un organismo de control de la conducta de los miembros del Órgano Judicial y del personal de apoyo a la función jurisdiccional. Esta función de control se encuentra dirigida a prevenir, detectar, denunciar y sancionar administrativamente los actos de corrupción.

1. Funciones

El propio Consejo cumple funciones esencialmente preventivas, al asesorar al Órgano Ejecutivo para el establecimiento de políticas públicas de combate a la corrupción que garanticen una gestión pública transparente, y al proponer e impulsar la ejecución de campañas educativas para promover el respeto del interés público, prevenir los efectos dañinos de la corrupción, y difundir la necesidad de respaldo público para combatirla. La naturaleza preventiva de sus principales funciones ha sido objeto de críticas por parte de la Presidenta Ejecutiva del Capítulo Panameño

143 El decreto fue publicado en la Gaceta Oficial No. 25.168 de 28 de octubre de 2004.

de Transparencia Internacional, Angélica Maytín Justiniani, quien ha expresado que “[l]a Secretaría debe generar políticas públicas, hacer investigaciones administrativas claras sobre asuntos como los conflictos de intereses y dejar la labor docente para otras instancias”¹⁴⁴. La Secretaría Ejecutiva del Consejo, al ser consultada a este respecto, indicó que “no es debilidad el que se tengan funciones preventivas, porque la investigación y la sanción corresponden a los órganos de justicia”¹⁴⁵.

La institución tiene funciones generales y específicas que corresponden al Consejo y funciones adscritas a la Secretaría Ejecutiva.

a) Funciones generales del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción

La misión general del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción es la de constituirse en un organismo consultivo y asesor del Órgano Ejecutivo, para las políticas públicas de transparencia y prevención de la corrupción. Su actividad funcional la ejecuta a través de la Secretaría Ejecutiva¹⁴⁶.

b) Funciones específicas del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción

Entre las funciones más relevantes para el control de la función jurisdiccional destacamos las siguientes: asesorar al Órgano Ejecutivo para el establecimiento de políticas públicas de combate a la corrupción que garanticen una gestión pública transparente; examinar y aconsejar a las entidades públicas y privadas sobre prácticas que puedan involucrar actos de corrupción que estén siendo facilitadas por sus propios sistemas y recomendar formas para combatirlas; recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil y remitirlos a las entidades involucradas en su atención; y solicitar a las entidades públicas informes sobre el cumplimiento de sus metas en materia de combate a la corrupción¹⁴⁷.

c) Funciones de la Secretaría Ejecutiva

El Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción tiene una Secretaría Ejecutiva, que es la responsable del trabajo. Dentro de sus funciones se encuentran las de realizar investigaciones administrativas sobre hechos que pueden constituir actos de corrupción y presentar las denuncias formales cuando el resultado de las investigaciones así lo demuestre¹⁴⁸. Tiene competencia en el ámbito nacional.

El titular de la Secretaría Ejecutiva es nombrado por el Presidente de la República, para un periodo de cinco años. El personal de apoyo es nombrado por la Secretaría Ejecutiva y tiene competencia funcional en todo el territorio de la República de Panamá, pero no goza de

144 *Consejo de Transparencia usó mayoría de donaciones para pago a consultores*, El Panamá América, 18 de junio de 2006.

145 Conversación sostenida con la licenciada Alma Montenegro de Fletcher, Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción.

146 Cfr., Decreto Ejecutivo No. 179 de 27 de octubre del 2004, artículo 1.

147 Cfr., *Ibidem*, artículo 6.

148 Cfr., *Ibidem*, artículo 9.

autonomía, en virtud de que forma parte del Órgano Ejecutivo, específicamente, del Ministerio de la Presidencia de la República. Por efectos presupuestarios (2006), la Secretaría Ejecutiva es parte de un programa de ese ministerio.

La falta de autonomía propia violenta el principio de imparcialidad, que debe caracterizar a un ente que ejecuta actividades operativas para combatir la corrupción y limita su independencia y actividad funcional, dado que no cuenta con los recursos necesarios para ejercer funciones en todo el territorio de la República. La escogencia de la Secretaría Ejecutiva “debe ser por concurso y [deben] darle facultades para realizar investigaciones”, señaló en una entrevista Angélica Maytín J., Presidenta Ejecutiva del Capítulo Panameño de Transparencia Internacional. Además, recomendó “descentralizar las funciones de la entidad”¹⁴⁹.

2. Competencia

El ejercicio de la función de control está regulado en el Decreto Ejecutivo No. 179 de 27 de octubre de 2004, en el que se establece que, de oficio o por denuncia pública, el Consejo puede realizar investigaciones administrativas y presentar ante las autoridades competentes denuncias formales sobre los actos de corrupción pública o los hechos conexos. Los supuestos de hecho vinculados a la prevención o investigación están contenidos en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mediante la cual se aprueba el estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, se regula el procedimiento administrativo general y se dictan disposiciones especiales¹⁵⁰; así como en el Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, mediante el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, el Código Penal y se adoptan las convenciones contra la corrupción y otras disposiciones administrativas.

Las facultades atribuidas a la Secretaría Ejecutiva para realizar investigaciones administrativas y recibir denuncias formales sobre actos de corrupción o hechos conexos constituyen actividades de control de la función jurisdiccional, en virtud de que la norma que crea el ente le confiere esa autorización. No obstante, al no establecerse en el decreto ejecutivo facultades coercitivas o sancionatorias, a la Secretaría Ejecutiva sólo le queda la facultad de comunicar el resultado de las investigaciones administrativas a las autoridades judiciales, para que éstas resuelvan lo pertinente, o presentar directamente ante las autoridades competentes las denuncias formales cuando se trate de hechos delictivos. También le queda la alternativa de efectuar denuncias públicas o llamados de atención que se constituyen en sanciones morales; es decir, utiliza la denuncia y la publicación como mecanismos de control.

3. Procedimiento

Con relación a la actividad o función investigativa que adelanta la Secretaría Ejecutiva, el procedimiento no es de carácter judicial, ni reviste ninguna formalidad, en su etapa inicial.

149 *Maytín pide descentralizar Consejo Anticorrupción*, El Panamá América, 16 de septiembre de 2006.

150 Cfr., Gaceta Oficial No. 24.109 de 2 de agosto de 2000.

Las denuncias pueden ser anónimas, verbales o escritas; no se requiere que sean presentadas por abogados; sólo se exige que se aporte información básica, por ejemplo, el nombre de la persona, el del funcionario o la institución contra la cual se interpone la queja o la denuncia, los hechos que motivan la interposición de la denuncia. Si se tienen las pruebas u otro tipo de documentos, pueden aportarse. En el caso de denuncias anónimas, como mecanismo de protección, no se exige identificación.

Una vez acogida la queja o denuncia se rotula el expediente y se le asigna un número, se analiza y se procesa. Se remiten notas a las instituciones, se efectúan informes técnicos de contabilidad, de auditoría o de cualquier otra naturaleza. Concluida la investigación, la sección legal de la Secretaría Ejecutiva analiza el resultado, para determinar el tipo de conducta ejecutada, y si se trata de una falta administrativa, o si, por el contrario, debe desestimarse por ausencia de información, de prueba o por inexistencia del hecho.

La Secretaría Ejecutiva tiene graves limitaciones para el cumplimiento de sus labores, toda vez que el decreto ejecutivo que creó la institución no establece los supuestos de hecho vinculados a la corrupción, de manera que éstos son abiertos y están ligados, por remisión directa, a toda la normativa existente en el país que sanciona penal, disciplinaria, patrimonial, y éticamente a los funcionarios públicos. A pesar de tener funciones estrictamente administrativas, la Secretaría Ejecutiva tiene la facultad de efectuar denuncias y remitir las actuaciones a las instancias correspondientes, cuando de las investigaciones administrativas que realice se compruebe la existencia de otro tipo de actos o responsabilidades. Tampoco se establecieron las características del proceso de acción del organismo, ni las facultades para realizar sus funciones, y menos de cómo administrar o realizar su trabajo. Estas carencias constituyen una limitación de la labor de la Secretaría, que en cierta forma hacen inoperante la labor que por su naturaleza debe cumplir.

4. Acceso a la información y transparencia

El acceso a la información es total. La institución pone en vigencia la transparencia al exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública y al manejo de los recursos que interna y externamente se le confían, rindiendo periódicamente cuenta de sus gestiones. Pero, además, los ciudadanos pueden acceder a toda la información, participar activamente tanto cuando denuncian como cuando de manera activa coadyuvan en la ejecución de algunos programas de la institución. Los trámites de este órgano son accesibles a los ciudadanos.

Las funciones atribuidas al Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC) son esencialmente de carácter preventivo y están dirigidas a que se establezcan políticas públicas de combate a la corrupción. Por ello, la comunicación interinstitucional para la recepción de la información necesaria para realizar sus investigaciones es de carácter formal y se cumple mediante la remisión de oficios o solicitudes que quedan registrados en los expedientes que se tramitan en la institución. Los expedientes que contienen las denuncias o quejas, una vez perfeccionados, son analizados por la Secretaría Ejecutiva y la asesora legal, para determinar si serán remitidas a otras instancias o resueltas con las acciones de la propia secretaría.

Además de lo anterior, se relaciona funcionalmente con otras instituciones encargadas de prevenir, investigar o sancionar la corrupción, e intercambia y solicita información sobre casos específicos y sobre políticas públicas dirigidas al combate contra la corrupción. También se relaciona con la administración pública en general, por lo que ha llegado a producir circulares para entidades públicas sobre la labor que deben realizar los auditores internos y sobre la eliminación de privilegios.

5. Presupuesto

El exiguo presupuesto que se le asignó para el año 2006 fue de B/.357.065, que representa el 0,3% del presupuesto del Ministerio de la Presidencia, que es de B/.140'256.000, de uno de cuyos programas forma parte. Dado que el ámbito geográfico de gestión es nacional, los salarios de los integrantes de la Secretaría Ejecutiva no son competitivos; tampoco lo son los recursos humanos y materiales con los que cuenta para realizar la labor de control de la corrupción en las entidades públicas, autónomas y semiautónomas, dentro de las cuales se encuentra el Órgano Judicial.

El presupuesto del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción representa un 0,8% del presupuesto del Órgano Judicial para la vigencia fiscal del 2006, que fue de 46'017.700 balboas; un 0,7% del presupuesto del Ministerio Público, que fue de 48'539.100 balboas, y un 0,009% del Presupuesto General del Estado, que fue de 3.970'102.640 balboas.

Conforme lo muestran los porcentajes señalados, la suma asignada a la institución, para la ejecución de sus labores, resulta insuficiente, si se considera la magnitud de la labor que se le ha confiado, con jurisdicción en toda la República, y sobre todo, los índices de crecimiento de la corrupción en el país. Las cantidades asignadas revelan que, a pesar del discurso anticorrupción, la realidad supera las palabras. En este campo, el Consejo ha recibido de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) la suma de 223.406,61 balboas. Esta suma fue utilizada para capacitación, pago de consultores, y gastos de logística. Estos pagos también generaron críticas. La Presidenta Ejecutiva del Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, Angélica Maytín Justiniani, advirtió que “se necesita una labor más integral y sistematizada del Consejo, porque se invierte dinero en actividades académicas, que bien pueden ser desempeñadas por el Ministerio de Educación y la Procuraduría de la Administración”.

La Secretaría Ejecutiva formula su presupuesto pero no tiene potestad para definirlo porque no goza de autonomía presupuestaria. Cuenta con, aproximadamente, una decena de funcionarios para ejecutar su trabajo a nivel nacional, de los cuales siete ejecutan funciones administrativas, con un salario que no se compadece con el ámbito de su jurisdicción.

6. Dinámica de trabajo

Hasta la fecha, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción ha remitido a las autoridades correspondientes 34 casos con indicios de corrupción, catorce de los cuales fueron enviados directamente a los tribunales y los otros al Ministerio

Público. De los 129 casos manejados, 55 fueron resueltos por acciones directas de la Secretaría (fallas administrativas), 24 fueron archivados por inexistencia de causalidad, quince continúan activos y solo en uno hubo desistimiento. Solo dos de las 129 denuncias se han interpuesto contra miembros del Órgano Judicial.

En el caso específico de las denuncias interpuestas ante la Secretaría contra miembros del Órgano Judicial, se continúa el mecanismo que se explicó en el aparte relativo al procedimiento. La Secretaría Ejecutiva, al tener jurisdicción en todo el territorio de la República, puede admitir denuncias contra los miembros del Órgano Judicial, los jueces y el personal subalterno, excepto contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Tal como lo afirmó la licenciada Alma Montenegro de Fletcher, “muchos casos son facultad de la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, por lo que las denuncias se remiten a esas instancias”¹⁵¹.

En uno de los casos sobre el que existió pronunciamiento de la Secretaría Ejecutiva se decidió que no se daban los presupuestos que objetivamente permitían corroborar el señalamiento de la denunciante, motivo por el cual fue archivado. El análisis del expediente no resultó relevante para el tema en estudio y la eficacia del órgano de control.

Un segundo caso, de gran relevancia por la manifiesta violación del debido proceso, del principio de imparcialidad y del derecho a un recurso efectivo, consistió en que la denunciante afirmó que su hijo y su novia fueron asesinados y que por el crimen fueron detenidos dos presuntos autores materiales; igualmente, que existían indicios que vinculaban como presumible autor intelectual a un empresario, quien convivió durante diez años con la fallecida. A pesar de haber transcurrido más de una década no se había celebrado la audiencia y un tomo del expediente se perdió. La Secretaría Ejecutiva inició la investigación el 12 de diciembre de 2005, fecha en que se interpuso la denuncia por la mora y la pérdida del tomo del expediente. Luego de que la Secretaría solicitó y recibió del tribunal competente la información necesaria, observó que el Ministerio Público había iniciado la investigación, de oficio, el 24 de abril de 1995. Sin embargo, la fecha para la celebración de la audiencia con jurado de conciencia se había postergado en cuatro ocasiones distintas. Finalmente se celebró el 13 de noviembre de 2006. Todos los imputados fueron absueltos. El criterio utilizado por la defensa, y alrededor del cual giraron sus alegatos, consistió en señalar que el autor intelectual del doble homicidio había sido sobreseído definitivamente. Por lo demás, se observaba que la Corte Suprema de Justicia, en un primer momento, al analizar las piezas del expediente, estimó la existencia de elementos que vinculaban indiciariamente a uno de los imputados en el delito investigado. Posteriormente, y sin que variaran los elementos originales, no mantuvo el criterio, con lo cual otorgó un efecto relativo a sus propios pronunciamientos y precedentes. Con relación a la pérdida del tomo del expediente, el documento original nunca apareció, por lo que el tribunal tuvo la necesidad de ordenar su reposición y de remitir lo actuado al Ministerio Público, para que se iniciaran las investigaciones relativas a la pérdida del expediente. Al momento de la conclusión del presente estudio, la Secretaría Ejecutiva analizaba la posibilidad de promover algunas acciones, sin que hasta el momento exista una definición al respecto.

151 *Lucha anticorrupción es lenta*, El Panamá América, 7 de agosto de 2006.

7. Evaluación de la investigadora

Desde su creación, el Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción generó grandes expectativas, por las promesas de la campaña electoral y porque su creación estuvo precedida de grandes escándalos de corrupción imputables a funcionarios del periodo anterior. En el momento de su designación, la Secretaria Ejecutiva del Consejo indicó que “[a]cabar el flagelo de la corrupción no es una carrera de velocidad, sino de resistencia”¹⁵².

A pesar del encomiable esfuerzo, que resultó de la voluntad política para la creación del organismo, algunos sectores perciben que “[l]a institución, no ha cumplido su cometido”¹⁵³, que “existen dualidades entre ella y las competencias que tienen las Procuradurías de la Nación, de la Administración y la Contraloría General de la República”¹⁵⁴, que “está bajo el paraguas del ejecutivo, lo que no la deja fiscalizar bien otros órganos del Estado”¹⁵⁵, y que “se han usado la mayoría de donaciones para pago a consultores”¹⁵⁶.

La presente investigación ha permitido, a partir del estudio de la naturaleza jurídica del documento que le dio vida a la institución, el análisis de su diseño institucional, organizacional, funcional, así como de sus recursos humanos y económicos, y de las fortalezas y debilidades del ente, que se exponen a continuación.

Cuadro 7 Fortalezas y debilidades del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción

Fortlaezas	Debilidades
Expresión histórica de la voluntad política para su creación.	Regulada mediante un decreto ejecutivo y no mediante ley.
	Ausencia de autonomía institucional, organizacional, y económica.
	Inadecuado diseño organizacional e institucional.
	No está regulado el ejercicio de sus funciones, facultades y procedimientos.
	Sus funciones son esencialmente preventivas.
	Realiza funciones administrativas sin poseer facultades sancionatorias.
	Dualidad de funciones con la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.
	Presupuesto y recursos humanos limitados para cumplir con sus labores anticorrupción.

Resulta obligatorio hacer la observación, en el sentido que el Consejo Nacional de Transparencia

152 Ídem.

153 Presidente de la Alianza Ciudadana Pro Justicia

154 Embajador de los Estados Unidos de América en Panamá.

155 Presidente de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas (APEDE).

156 Directora Ejecutiva de Alianza Ciudadana Pro Justicia.

contra la Corrupción se ha reunido en muy pocas ocasiones. En una de las últimas reuniones, que se produjo el 14 de junio de 2006, después de no haberse reunido desde noviembre de 2005, se creó una percepción de poco impacto del trabajo de la institución en la lucha anticorrupción. La Secretaría Ejecutiva ha respondido que la existencia de pocas reuniones “no le han impedido avanzar en su trabajo”¹⁵⁷. El análisis de la gestión, de lo actuado por la institución y de la documentación a la que se tuvo acceso –producida por la oficina que dirige la titular de la Secretaría Ejecutiva– son demostrativos de la labor que ha desarrollado la institución y dan fe que no ha estado quieta; otra cosa es que no haya tenido el impacto esperado.

La licenciada Alma Montenegro de Fletcher fue consultada sobre lo que se necesita para fortalecer la institución y respondió leyendo una cita donde se indicaba que “los males a que está sujeta la humanidad pueden muchas veces prevenirse cuando aún no se han iniciado y suprimirse cuando sólo han empezado”¹⁵⁸, en expresa alusión a que no estimaba que las funciones preventivas sean una debilidad, ya que el Consejo y la Secretaría eran un primer esfuerzo, aunado a otras acciones del gobierno, para establecer mejores controles, dirigidos a supervisar y a dar seguimiento a las políticas de fortalecimiento de la gestión pública y de planificación y de administración que requería el Estado para su modernización. Indicó, además, que se necesita un ente que vigile que este proceso sea integral y coordinado, para que no se diluya, como está ocurriendo en este momento. Admitió que la institución tiene que ser reestructurada.

Al momento de concluir este trabajo existe un proceso de redefinición de las funciones del órgano, con el objetivo de que cumpla con los compromisos emanados de las convenciones internacionales sobre corrupción y con el espíritu que motivó su creación.

El Ministro de la Presidencia, Ubaldo Real, comentó que “haría un análisis de las funciones del Consejo, ya que existen dualidades entre ellas y las competencias que tienen las procuradurías de la Nación, de la Administración y la Contraloría General de la República” y puntualizó que “[e]s necesario hacer una redefinición de éstas funciones para hacer de la Secretaría del Consejo de Transparencia una entidad más efectiva”¹⁵⁹. En esta labor de consulta existe participación ciudadana, debidamente representada en el propio Consejo.

CONCLUSIONES

La existencia de un sistema de justicia independiente, efectivo e íntegro garantiza la vigencia de la gobernabilidad democrática en un país, además de constituirse en factor imprescindible para el desarrollo.

Muy a pesar de los concretos y reconocidos esfuerzos que han realizado tanto la actual titular de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia como los que la antecedieron, en los aspectos

157 *La compleja agenda del Consejo de Transparencia*, La Prensa, 18 de junio de 2006.

158 Arosemena, Justo, *División de las Ciencias Sociales y Políticas*, citado por la revista *Transparencia y Cambio*, volumen 2, septiembre de 2006, contraportada.

159 *Consejo de Transparencia será revisado*, La Prensa, 5 de septiembre de 2006.

relativos al reforzamiento del apoyo tecnológico a la función judicial; el diseño e implementación de un sistema de gestión de calidad basado en la norma ISO 9001: 2000; la creación de nuevos juzgados y tribunales; la creación del Centro de Estadísticas Judiciales y de la Dirección de Auditoría Judicial; el establecimiento de un plan de acción para la agilización de la justicia; la creación del Nodo de Transparencia y participación ciudadana; la prestación de nuevos servicios de asistencia a los despachos dirigidos a centralizar el recibo y reparto de documentos que ingresan al sistema judicial; la creación del Centro de Cumplimiento de Resoluciones Judiciales; el establecimiento de una Oficina de Protección al Ciudadano; la inauguración del Centro de Videoconferencias; el mobiliario nuevo en la sede de los despachos; el mobiliario de archivos, entre otros, dirigidos al fortalecimiento institucional para mejorar la calidad del servicio y de la gestión administrativa, la imagen de la institución no mejora ante la opinión pública.

Su integridad institucional se encuentra gravemente afectada por el estigma que dejaron los acontecimientos ligados a la investigación del caso CEMIS, considerado por la mayoría de los entrevistados como el símbolo demostrativo de la ineficacia de los tres órganos de control que intervinieron en el proceso (Asamblea Nacional, Ministerio Público y Órgano Judicial) sin que la investigación produjera ningún resultado. Su integridad institucional también se encuentra afectada por los casos de alto perfil sobre los cuales no existe pronunciamiento.

La independencia del Órgano Judicial, principio establecido en la Constitución Política de la República de Panamá¹⁶⁰, es la base fundamental para el ejercicio de su facultad jurisdiccional. Su vulnerabilidad, debilidad o inexistencia, anula el poder público que el pueblo le ha conferido al Estado para ejercer la facultad de impartir justicia.

En Panamá, la independencia del Órgano Judicial siempre ha sido tema de discusión. En este momento, más que nunca antes, se ha fortalecido la exigencia ciudadana de una verdadera independencia, a partir de la denuncia pública de un diputado, quien expuso la existencia de presuntos actos de corrupción y de arreglos políticos para lograr la ratificación de dos magistrados. Esto fue percibido como una injerencia directa, evidente y precedida de corrupción, que ha focalizado la atención hacia la Corte Suprema de Justicia. Las declaraciones del diputado dieron inicio a la investigación penal del caso del Centro Multimodal Industrial y de Servicios (CEMIS).

Las principales modalidades de corrupción, encontradas como resultado de la investigación, son la aislada y la sistemática. La aislada es de carácter individual o personal, la cual es sancionada severamente cuando es detectada. Se observó, en el examen de los expedientes de funcionarios del Órgano Judicial, que se utilizaron y se falsificaron cupones de gasolina; la pérdida de un tomo de un expediente de un tribunal superior; la utilización del horario laboral para impartir clases universitarias, con lo cual existe dualidad de cobros. La corrupción sistemática es más sutil, menos visible, pero es la más sentida y dañina, por encontrarse institucionalizada. Este tipo de corrupción utiliza las normas y la operatividad del sistema, se traduce en pronunciamientos en beneficio de personas o grupos de poder. El manejo de normas que se

160 Cfr., Constitución Política de la República de Panamá, artículos 1 y 210.

traducen en interpretaciones y discrecionalidad no controlada del funcionario, impunidad, privilegios, ausencia de información pública, de difícil acceso y segmentada. Se evidencia en las interpretaciones arbitrarias efectuadas en el caso del Habeas Data contra la Fundación Mar del Sur; en el apego a los tecnicismos legales y formales, sacrificando la valoración de la prueba, como ocurrió en el caso CEMIS; en la declaratoria de prescripción de las acciones y de la pena; en los indultos por delitos comunes; en la mora en el pronunciamiento de inconstitucionalidad contra el caso del indulto. Ambas modalidades vulneran el principio de imparcialidad.

La lucha contra la corrupción es compleja. Los altos niveles existentes no pueden servir de base para concluir que en el país no existe preocupación por los efectos dañinos que produce la corrupción, pero aún no se han iniciado de manera integral y sistemática las acciones que lleven a establecer el cumplimiento del resultado del diagnóstico y las medidas de reducción del fenómeno que se han propuesto¹⁶¹. En esta investigación se trata de identificar los problemas de una manera sistemática y de proporcionar algunas posibles medidas de reducción.

Tales cambios requieren el consenso de las autoridades, de la sociedad y de los principales grupos de poder del país, sobre la necesidad de eliminar los factores que debilitan la función judicial y crean áreas de riesgo de corrupción, tales como la impunidad, es decir la certeza o sentimiento que se tiene en Panamá “que el delito paga”, que se pueden violar las leyes o cometer delitos y nadie va a resultar sancionado, o que existe la posibilidad que el problema se solucione pagando o teniendo a un amigo político para que logre anexarlo al listado de un indulto, emitido por el Ejecutivo y avalado por el silencio del Órgano Judicial; las presiones políticas y económicas; el amiguismo, el nepotismo; las carencias de recursos humanos, materiales y económicos; la ausencia o limitación de la capacitación técnica y especializada del recurso humano; la desorganización y la burocracia; las deficiencias del servicio; la ausencia de controles y de supervisión efectiva.

En materia de transparencia y acceso a la información por internet, el Órgano Judicial de Panamá tiene un bajo índice, por lo que se requiere fortalecer este aspecto. La comunidad forense y los usuarios del servicio desconocen el contenido de los fallos de la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales y tienen un acceso limitado a los fallos de los tribunales superiores, lo cual se traducen en un marcado atraso. A esta situación no escapan los otros órganos de control, es decir, la Asamblea Nacional, el Ministerio Público y la Contraloría, a excepción del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción.

La rendición de cuentas es el principal instrumento para la transparencia en las funciones públicas y es el arma que derrota a la corrupción. Por ello se requiere tener un escrutinio completo o una fiscalización social de las actuaciones de los tribunales y de otros órganos de control, para hacer seguimiento de su desempeño.

Un verdadero sistema de rendición de cuentas incluye audiencias públicas, declaraciones patrimoniales de funcionarios debidamente auditadas y publicadas, auditorías externas, comisiones mixtas, rendición de cuentas a la Contraloría Ciudadana, propuestas participativas,

161 Trabajo realizado por la Comisión de Estado por la Justicia.

acceso ciudadano y seguimiento permanente de la información, sobre la cual no deben existir restricciones sustantivas de acceso, de las actuaciones, de los contratos y fiscalizaciones ciudadanas.

El volumen de trabajo, que agobia tanto al Ministerio Público como al Órgano Judicial, y la ausencia de una gestión eficiente, crean problemas relacionados con la impunidad y la mora judicial, lo cual incrementa los niveles de corrupción y aumenta la exigencia de una justicia pronta, que solucione los problemas y los conflictos que se someten a su consideración. Por otra parte, el volumen de corrupción exige la utilización de recursos humanos, económicos y logísticos, por lo que la necesidad permanente de aumentos presupuestarios permanece latente en todos los órganos de control estudiados. Esta necesidad resulta prioritaria en la Contraloría General de la República, para el nombramiento de auditores, quienes tienen la carga de elaborar los audits en materia de corrupción, cuando existe lesión patrimonial para el Estado y otras conductas corruptas. De igual manera, en el Ministerio Público y en el Órgano Judicial, quienes ejercen una combinación de funciones dirigida a establecer controles de la conducta de juzgadores y funcionarios de apoyo en la función judicial.

Resulta relevante la contribución de la sociedad civil a la labor de denunciar y hacer seguimiento de los actos de corrupción, efectuar diagnósticos, y presentar propuestas. En este sentido, se destaca la labor desplegada por Alianza Ciudadana Pro Justicia, organización conformada por quince agrupaciones del país, bajo cuyo impulso se han efectuado seminarios, encuestas, talleres, foros nacionales e internacionales, audits ciudadanos sobre fallos controvertidos en materia de corrupción, entre otros. De igual manera, se han efectuado y presentado denuncias sobre casos de corrupción, y, además, se ha incluido en su página de internet, en alianza con el Ministerio Público, un mecanismo que le permite a la ciudadanía hacer seguimiento periódico del desarrollo de los procesos de impacto nacional por estar relacionados con actividades ligadas a la corrupción. La organización fue parte integrante del Pacto de Estado por la Justicia e integró la comisión nombrada por el Ejecutivo para efectuar el diagnóstico de la situación de la justicia en Panamá.

Diariamente la prensa y la sociedad civil se refieren al tema de la corrupción. De hecho, le corresponde a los medios de comunicación social, a los periodistas, y a la sociedad civil el mérito de haber iniciado la lucha para provocar la discusión y los cambios, a través de denuncias públicas, campañas, coberturas frecuentes y continuas, encuestas de opinión y acciones concretas, y hacer visible el problema de la corrupción en el país y en el Órgano Judicial.

A partir de la denuncia pública efectuada por algún medio de comunicación social, el Ministerio Público ha iniciado investigaciones de oficio en múltiples ocasiones. Esas denuncias han servido de vehículo para prevenir y denunciar la impunidad, el abuso de poder, las extralimitaciones de funciones y la corrupción.

El control ejercido por los medios de comunicación, mediante el seguimiento de la noticia, ha permitido la especialización y el perfeccionamiento del periodismo de investigación. Conocedores de la jerga de los tribunales, le han explicado al pueblo, en un lenguaje llano, el desarrollo de las

investigaciones y han analizando puntualmente el contenido de los pronunciamientos de los tribunales, desde una perspectiva práctica. El mérito de su actuación ha consistido en desmitificar la socorrida creencia que el tema atinente a los tribunales y a la justicia es exclusivamente de jueces y abogados.

Un gran número de personas opina que el principal problema de la impartición de justicia en Panamá es la ausencia de independencia en el sistema de elección de sus principales miembros. ¿Cómo y fundados en qué méritos se escogen sus autoridades? A partir de esa realidad se crea un elemento de vulnerabilidad y áreas de riesgo de corrupción o de violación de la imparcialidad, que afecta sus funciones, debido a la estructura vertical del sistema de justicia. La vulnerabilidad que esta situación crea en la institución, sumada a las otras debilidades y a la existencia de personas dispuestas a actuar en su provecho o a favor de terceros (corrupción aislada), hace que se sistematice la corrupción en las funciones judiciales de la institución.

En Panamá, los órganos de control de la función judicial (la Asamblea Nacional, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, y el propio Órgano Judicial) tienen debilidades y fortalezas en sus estructuras funcionales y administrativas. No obstante, se evidencia la necesidad de cambios normativos (constitucionales y legales), estructurales y presupuestarios, que permitan la efectividad de sus funciones y actuaciones como órganos de control de la función jurisdiccional. Es por ello que se requiere una voluntad política firme, consecuente con el discurso anticorrupción, para diseñar e implementar políticas concretas, realizables y medibles.

Dentro de los órganos de control de la función judicial existen otros entes de reciente data, como son las oficinas de denuncias ciudadanas de esas instituciones, y la Dirección de Auditoría Judicial, el Departamento de Prevención y Conductas Contrarias a las Normas Disciplinarias y a la Ética Judicial, dependiente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Estas dependencias fueron estructuradas como una respuesta institucional para el control de la función judicial y la persecución de la corrupción, pero la escasa influencia que tienen para cumplir ese propósito, por el centralismo de la propia institución y la confusión normativa, ha mediatizado el impacto de sus funciones. Sus gestiones no tienen mayor relevancia en la persecución de la corrupción o el control sobre la actuación de los jueces y el personal de apoyo del Órgano Judicial.

En el caso específico de la Defensoría del Pueblo, la eliminación de su condición de órgano de control de la función judicial se debe al pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, de declarar la inconstitucionalidad de algunos de los artículos de la ley que la creó. Esta circunstancia ha motivado que en la institución no se tramiten o no se hayan presentado quejas contra funcionarios judiciales. A partir de la reforma constitucional de 2004, la Defensoría del Pueblo ha creado una Oficina Delegada para la Administración de Justicia, cuyo objetivo es reforzar el papel auxiliar de la Defensoría del Pueblo en materia de impartición de justicia. Esta oficina tiene la potestad de diligenciar quejas contra funcionarios judiciales.

La Defensoría del Pueblo ha resuelto, en el periodo que va desde el 1 de abril de 2003 al 31 de marzo de 2005, aproximadamente 300.085 quejas contra funcionarios de toda la administración

pública. Con su trabajo ha realizado una labor de carácter preventivo y ha revelado su capacidad para denunciar prácticas irregulares ante las autoridades correspondientes. A través de los medios electrónicos ha difundido el contenido de sus resoluciones, para evitar o denunciar prácticas irregulares o violaciones de derechos humanos. A pesar de no tener fuerza coercitiva, publica sus informes anuales o especiales o revela el contenido de sus actuaciones como una sanción ética o moral.

RECOMENDACIONES

El estudio realizado permite acotar que el problema de la percepción de la corrupción en la función judicial es grave; su solución requiere, en primera instancia, el reconocimiento de su existencia y la voluntad política de efectuar los cambios necesarios. En esa perspectiva se efectúan las siguientes propuestas, deducidas de la información que ha arrojado el trabajo de investigación.

Propuestas para reducir las condiciones que favorecen la existencia de hechos de corrupción en la función judicial

La corrupción es posible debido a la vulnerabilidad del sistema judicial, que, hasta el momento, no ha logrado establecer una política de gestión científica, con controles internos y externos, con pesos y contrapesos que otorguen al concepto de independencia el grado de validez o importancia que se merece, como una característica esencial de la función judicial.

Es necesario que exista voluntad para realizar estudios que permitan obtener información cualitativa y cuantitativa, para conocer los focos de corrupción y las prioridades en las que hay que enfocarse. El presente trabajo se aproxima a esta labor. Sin embargo, en cada institución debe realizarse un análisis más detallado y amplio, que con el auxilio de los datos estadísticos y la información institucional permita recoger información puntual para la elaboración de un diagnóstico que identifique los casos investigados, resueltos, tramitados, el tipo de conducta atribuida, el resultado de la investigación, las sanciones impuestas, el cumplimiento o la ejecución de la pena, etc. Para ello debe establecerse un plan en el que se identifiquen los objetivos estratégicos y las acciones específicas para luchar contra la corrupción en la función judicial, es decir, se debe establecer un plan metodológico o diseñar una estrategia que lleve a identificar los anteriores elementos.

Una vez conocida la información, es necesario efectuar el diseño de un plan e iniciar la ejecución de las acciones dirigidas a bajar los índices de corrupción, con todos los actores; se debe considerar, especialmente, la eliminación de focos perniciosos que sirven de germen o que favorecen la existencia de hechos de corrupción. Se deben adoptar medidas generales que otorguen independencia interna y externa a los órganos de control, aclaren sus funciones, los doten de técnicas modernas de selección de personal y de evaluación de su desempeño. De manera específica, se deben revisar las siguientes propuestas:

1. Políticas

- Eliminar de la Constitución Política de la República los beneficios, privilegios o prebendas para los diputados y magistrados, así como la fórmula que se utiliza para el nombramiento de los magistrados y la reciprocidad en el juzgamiento entre magistrados y diputados.
- Eliminar el tráfico de influencias, los arreglos políticos, los pagos de sobornos para el logro de objetivos en la Asamblea Nacional y el Órgano Judicial y sancionar severamente la conducta, para lograr la transparencia en la función judicial.
- Realizar cambios en el cumplimiento de la función judicial, para que sea realizada de manera expedita, oportuna y eficiente, con criterios corporativos, susceptibles de medición.

2. Económicas

- Dotar de autonomía presupuestaria al Órgano Judicial y establecer una política de salarios para estandarizar los ingresos del personal y evitar así el relajamiento de las conductas, que conducen a prácticas corruptas.
- Eliminar los privilegios económicos referentes a la exoneración del pago de impuesto de importación de automóviles, el pago de combustible para uso personal, el derecho a nombrar su personal de apoyo y el pasaporte diplomático para sus dependientes.

3. Legales

- Modificar las disposiciones legales, de manera que tengan contenidos claros que eliminen la interpretación discrecional; establecer la obligatoriedad de su cumplimiento y la sujeción a presupuestos establecidos en la propia ley.
- Eliminar la inflación normativa e impedir la excesiva adopción de leyes con jurisdicciones y competencias similares, que crean confusión en los controles y la persecución de la corrupción.
- Aprobar leyes sustantivas y procesales de corte acusatorio que recojan todas las conductas delictivas contra la corrupción y que establezcan sanciones severas de carácter penal, civil y patrimonial.
- Regular en la Constitución Política el proceso de designación de los magistrados, jueces y personal de apoyo de la función judicial, por un mecanismo en el que no interfieran órganos externos al Órgano Judicial, para otorgar legitimidad a la selección.

4. Culturales

- Educar en la participación ciudadana
- Hacer que la ciudadanía sea exigente en la transparencia y rendición de cuentas de la función judicial.
- Brindar acceso real y completo a todas la información sobre la gestión judicial.

Propuestas para mejorar el desempeño de los órganos de control de la función judicial

Aunque el acceso a la información fue limitado y las muestras no fueron representativas, se logró llegar a identificar ciertas áreas problemáticas, luego de haber interrelacionado las fuentes normativas, estadísticas, las entrevistas, la información proveniente de la prensa y de estudios e informes nacionales e internacionales, referentes a los órganos externos de control de la función judicial estudiados: Asamblea Nacional, Ministerio Público, Contraloría General de la República, y Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. En ese sentido, se plantean las siguientes propuestas para mejorar su desempeño:

1. Con relación a la Asamblea Nacional

- Efectuar los cambios constitucionales para eliminar las facultades que tiene este ente para ejercer simultáneamente funciones judiciales y administrativas, dirigidas a conocer, investigar y sancionar las acusaciones o denuncias que se presenten contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y para aprobar o improbar el nombramiento de éstos.
- Establecer un tope en el nombramiento de personal por contrato, para evitar el clientelismo.
- Eliminar los privilegios económicos.
- Eliminar la exigencia de la prueba sumaria para iniciar las investigaciones.
- Establecer mecanismos para garantizar un verdadero acceso a la información y transparencia en todas las informaciones.
- Sistematizar toda la información de carácter funcional que produce la Asamblea.

2. Con relación al Ministerio Público

Con relación al Ministerio Pública y a los entes de control interno existentes en el Órgano Judicial, se proponen las medidas que resultaron del diagnóstico elaborado por la Comisión de Estado por la Justicia¹⁶², para producir los cambios estructurales en el sistema de justicia. En el diagnóstico se identificaron como áreas prioritarias el acceso a la justicia, la reforma estructural del sistema de justicia, las reformas jurisdiccionales, la rendición de cuentas y la transparencia. Se determinó, además, que los proyectos se ejecutarían en cada una de las áreas y se estableció un cronograma en donde se exponía el periodo de ejecución del proyecto, el organismo ejecutor y el resultado esperado¹⁶³.

Las medidas que se propusieron para los efectos del control judicial, en materia de corrupción, fueron los siguientes:

162 Esta Comisión funcionó después que el Presidente de la República Martín Torrijos Espino, convocó a un Pacto de Estado por la Justicia. Estuvo integrada por miembros de la Asamblea Nacional, el Órgano Judicial, las Procuradurías de la Nación y de la Administración, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Colegio de Abogados, la Alianza Ciudadana Pro Justicia, y el Comité Ecuménico, que fue el depositario del pacto.

163 La ejecución de los proyectos se iniciaría en el año 2006, para concluir en el año 2009. Hasta la fecha, el documento solo se ha implementado en un 30%, aproximadamente.

- Reforma estructural del sistema de justicia. Se identificaron proyectos para fortalecer la carrera judicial en el Órgano Judicial; implementar un sistema de evaluación del desempeño; diseñar e implementar la carrera de instrucción judicial en el Ministerio Público; diseñar e implementar un nuevo modelo de gestión gerencial para el Órgano Judicial y el Ministerio Público; diseñar e implementar el modelo de gestión de despachos en el Órgano Judicial y en la Procuraduría General de la Nación; reformular la estructura funcional del Consejo Judicial; fortalecer la Escuela Judicial; fortalecer la Auditoría Judicial en el Órgano Judicial; crear e implementar despachos judiciales.
- Reformas jurisdiccionales. Reforma integral de la jurisdicción penal.
- Rendición de cuentas y transparencia. Fortalecer la Auditoría Judicial en el Órgano Judicial; crear la unidad de auditoría judicial en la Procuraduría General de la Nación; mejorar la investigación de los casos de corrupción. En este caso en específico se planteaba eliminar el requisito de la prueba sumaria, dotar a las fiscalías anticorrupción de medios tecnológicos para agilizar los trámites en cada investigación y desarrollar programas de capacitación dirigidos a mejorar la destreza de los fiscales en técnicas de investigación de delitos complejos, entre los cuales se encuentran los delitos contra la administración pública; implementar un mecanismo de comunicación y transparencia en el Órgano Judicial; crear la Secretaría de Comunicación en la Procuraduría General de la Nación.

3. Con relación a la Contraloría General de la República

- Instituir la presencia física de ésta institución en todas las oficinas del sistema de justicia, para que realice funciones de control posterior. Para ello, deben adoptarse previamente las siguientes medidas: 1) redefinir en la Constitución y en la ley orgánica de la institución sus funciones, las cuales deben ser estrictamente de control y fiscalización, 2) dotar a la institución de un mayor presupuesto, 3) aumentar significativamente el personal técnico y los auditores especialistas en control contable, fiscal y financiero, 4) capacitar al personal de manera permanente y especializada en técnicas de investigación para controlar y detectar la corrupción.

4. Con relación al Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción

- Regular el funcionamiento de la institución mediante la emisión de una ley.
- Dotar al organismo de independencia funcional, estructural y autonomía presupuestaria.
- Regular las funciones del Consejo y eliminar las que coincidan con las atribuidas a otros entes de control, específicamente, el Ministerio Público y el Órgano Judicial. En ese mismo sentido, reforzar las funciones preventivas y establecer las facultades para investigar y sancionar. Para estos efectos, se debe desarrollar un procedimiento de investigación y regular las sanciones.

Propuestas para reducir la corrupción judicial

La República de Panamá requiere que se produzcan urgentes modificaciones que aseguren la democracia y la estabilidad institucional, que se ve gravemente afectada con la percepción

de la existencia de corrupción en la función judicial. Se han dado los primeros pasos, pero la exigencia va dirigida a la producción de cambios estructurales, que impacten las bases originales de la corrupción. Por ello, adicionalmente se proponen, para reducir la corrupción en la función jurisdiccional, las siguientes medidas dirigidas a producir una reestructuración integral y profunda:

- Realizar cambios constitucionales y normativos para establecer una nueva fórmula para la selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- Establecer una verdadera autonomía e independencia, que no esté cimentada en la Corte Suprema de Justicia sino en la función judicial, que es inherente a la actuación de cada juez, individualmente considerado.
- Separar las funciones administrativas de las jurisdiccionales.
- Eliminar las instancias dependientes directamente de la Corte Suprema de Justicia, tales como el Consejo Judicial, la Dirección de Auditorías Judiciales, la Oficina de Personal, la Escuela Judicial, etc.
- Sistematizar la jurisprudencia y el acceso a la misma, para procurar, así, la eliminación de interpretaciones discrecionales y arbitrarias.
- Implementar nuevos mecanismos de participación ciudadana en donde la comunidad conozca los modelos de gestión y las soluciones que se aplican.
- Auspiciar la existencia de una oficina de control y auditoría externa de la función judicial, con participación ciudadana.
- Adoptar medidas para la rendición de cuentas, de manera continua y permanente.
- Establecer los mecanismos necesarios para la existencia de la transparencia y el conocimiento de las gestiones y actividades judiciales, con excepción de las reservas subjetivas que el proceso imponga.
- Establecer medidas transparentes y adecuadas para la selección y promoción del personal que integra el Órgano Judicial.
- Exigir capacitación permanente, actualizada y continua de todos los miembros del Órgano Judicial, incluso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- Regular la Ley Orgánica y adoptar un manual de cargos en donde se determinen las funciones, competencias y roles de cada uno de los miembros del Órgano Judicial.
- Generar y sistematizar las estadísticas actualizadas de las actuaciones, resoluciones y sentencias de los tribunales.
- Simplificar la gestión y el trámite en los despachos judiciales.

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) señaló que “El compromiso con la democracia, el fortalecimiento de las normas judiciales y el acceso a una justicia efectiva, el respeto a los derechos humanos, la promoción de valores nacionales y el desarrollo integral son las fundaciones esenciales del progreso, la estabilidad y la paz para la gobernabilidad democrática de los pueblos de las Américas¹⁶⁴.”

164 Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Pública: El Nuevo Compromiso de la buena gobernabilidad para las Américas, AG/DEC 31 CXXX III-0/03, adoptada en la Cuarta Sesión Plenaria celebrada el 10 de junio de 2003.

Ese compromiso con la democracia exige en un Estado de derecho y la voluntad política de profundizar los cambios que requiere el órgano judicial panameño, para eliminar el problema de la corrupción y convertirse en un instrumento de solución de conflictos que garantice la gobernabilidad social. Las reformas que se han estado efectuando en el Órgano Judicial revisten gran importancia para la modernización e institucionalización del ente. De igual manera, son importantes las propuestas de la Comisión de Estado por la Justicia.

Sin embargo, resultarán insuficientes si no se efectúan los cambios constitucionales y legales necesarios para dotar a la institución de las herramientas que requiere para el logro de una real independencia; solo así el Órgano Judicial tendrá el pleno control de la función jurisdiccional y será el instrumento verdadero para el combate contra la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

Textos

- Álvarez Silvera, Francisco, *La Corrupción Política*, Alianza Editorial, 1997.
- Binder, Alberto M., *Corrupción y Sistemas Judiciales*, 2002.
- Cuestas G., y Carlos H., *La Organización Judicial Panameña Durante la República*.
- Guerra de Villalaz, Aura E., *Las Funciones Judiciales de la Asamblea Legislativa*.
- Mauro, Paolo, *Corruption and Growth*, Quarterly Journal of Economics.
- Quintero, Cesar, *Derecho Constitucional*, Tomo I, 1997.
- Rose-Ackerman, Susan, *La Corrupción y los Gobiernos, Causa, Consecuencia y Reforma*, Madrid, Siglo XXI Editores S.A., 2001.
- Vargas Vianco, Juan Enrique, *Poder Judicial, Políticas Judiciales y Corrupción*

Informes

- Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Audito Ciudadano de la Justicia Penal en Panamá*, 2004.
- Alianza Ciudadana Pro Justicia, *Justicia Independiente: Una Exigencia Ciudadana*, 2004.
- Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresas (CADE), *Hacia un Acuerdo Nacional contra la Pobreza* (declaración), 2000.
- Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Pública: *El Nuevo Compromiso de la buena gobernabilidad para las Américas*, AG/DEC 31 CXXX III-0/03, adoptada en la Cuarta Sesión Plenaria celebrada el 10 de junio de 2003.
- *Informe de la Comisión de Estado por la Justicia*.
- *Informe Sobre la Marcha de la Instrucción Judicial -Diez Años de Gestión 1995-2004-*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.

Diarios

- La Prensa, El Panamá América, Análisis Financiero.

Legislación

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Código Judicial.
- Código Penal.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la Nación.
- Reglamento de la Carrera Judicial.

SOBRE LA FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO LEGAL (DPLF)

La Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización no-gubernamental, con sede en Washington, D.C., cuyo mandato es promover la reforma y modernización de los sistemas nacionales de justicia en el hemisferio occidental, para asegurar que el Estado de derecho, tal como este concepto es entendido en sociedades democráticas, se convierta en el elemento distintivo de los sistemas nacionales de justicia en cada país de la región.

DPLF fue fundada por el Profesor Thomas Buergenthal, actual juez de la Corte Internacional de Justicia, y sus colegas de la Comisión de la Verdad para El Salvador. La Fundación inició sus actividades en 1998, con una importante conferencia en Washington D.C., para discutir sobre la reforma de la justicia penal en el continente americano.

En el desarrollo de sus actividades, actualmente DPLF pone especial énfasis en:

- Fortalecer la independencia, imparcialidad y transparencia de los poderes judiciales
- Mejorar la capacitación y los mecanismos de selección de jueces, policías y otras autoridades
- Familiarizar a los abogados y jueces con las normas e instituciones de derechos humanos tanto regionales como universales
- Brindar oportunidades para intercambiar experiencias sobre la implementación de las reformas judiciales entre expertos, académicos, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios estatales
- Apoyar los esfuerzos de la sociedad civil para proponer, implementar y hacer seguimiento de las reformas judiciales
- Facilitar el diálogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales

Además, la Fundación difunde y promueve las actividades y decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, especialmente de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

DPLF auspicia y organiza seminarios, conferencias y programas de capacitación. En estrecha colaboración con organizaciones no gubernamentales nacionales y regionales, DPLF diseña, planifica y participa en actividades de capacitación y esfuerzos de investigación conjuntos para fortalecer las capacidades de organizaciones de la sociedad civil, realizar reformas judiciales e implementar los estándares de derechos humanos nacionales y regionales.

DPLF promueve oportunidades para aprender e intercambiar experiencias entre personas e instituciones que enfrentan problemas similares en los diferentes países.

Las áreas programáticas de DPLF son las siguientes:

Acceso igualitario a la justicia, con énfasis en los siguientes grupos:

- Comunidades indígenas
- Personas privadas de libertad
- Mujeres víctimas de violencia
- Pobres y excluidos

Rendición de cuentas y transparencia judicial, con énfasis en:

- Independencia judicial
- Transparencia en el sector judicial
- Acceso a la información judicial
- Corrupción judicial
- Procesos de selección, evaluación y destitución de jueces
- Mecanismos de control institucional
- Seguimiento que realiza la sociedad civil

Justicia internacional, con énfasis en:

- Implementación nacional de tratados, sentencias y recomendaciones
- Implementación nacional del Estatuto de Roma
- Reformas nacionales necesarias para la investigación efectiva de las violaciones de derechos humanos
- Comisiones de verdad y reconciliación

**Las publicaciones de DPLF e información adicional pueden encontrarse en
www.dplf.org**

ANEXO I

INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

a) Definición de la agencia de control

Focus: determinar Agencias con funciones de control del comportamiento de funcionarios judiciales y del Ministerio Público.

Locus: Background del consultor, Constitución, leyes orgánicas, resoluciones.

- 1) Agencias que reciben denuncias sobre comportamientos irregulares de funcionarios y empleados del Poder Judicial del Ministerio Público.
- 2) Agencias que investigan casos de comportamientos irregulares de funcionarios y empleados del Poder Judicial del Ministerio Público.
- 3) Agencias que promueven sanciones (administrativas y/o judiciales) para comportamientos irregulares de funcionarios y empleados del Poder Judicial del Ministerio Público.
- 4) Agencias que deciden sobre sanciones (administrativas y/o judiciales) para comportamientos irregulares de funcionarios y empleados del Poder Judicial del Ministerio Público.
- 5) Agencias que realizan una combinación de dos o más de las funciones mencionadas en los puntos 1 a 4.

b) Descripción institucional y organizacional. Capacidades, poderes, facultades, recursos.

Focus: contexto de origen de la creación de la Agencia. Características generales y funciones. Consolidación, estabilidad, autonomía, autarquía de recursos financieros y humanos, capacidades de investigación, funciones preventivas, sanciones.

Locus: normas, prensa, literatura especializada, entrevistas.

b.1) Creación de la Agencia

- 6) Datos básicos de la creación: Autoridad que la creó (Congreso, Asamblea Constituyente, Corte Suprema, Consejo de la Magistratura, Fiscal General, etc.). Instrumento legal de creación (reforma constitucional, ley, resolución interna, etc.)
- 7) Características y momento político-institucional de la creación. Motivaciones invocadas para la creación y diseño de la Agencia. Alternativas y críticas de otros sectores.
- 8) Misión de la Agencia. Objeto, competencia, jurisdicción. ¿Controla infracciones a normas constitucionales, a una legislación específica (administrativa), a la ley penal, o a otras normas? Especificar tipos de infracciones: conductas y sanciones.
- 9) ¿Tiene funciones preventivas, investigativas, de sanción?

b.2) Normativa y estructura de la Agencia

- 10) ¿Tiene reglamento/s o estatuto/s orgánicos?
- 11) ¿Quién lo dictó? ¿La propia Agencia o un organismo externo?
- 12) Áreas abarcadas por la reglamentación: designación y remoción de autoridades, facultades, competencia y jurisdicción, requisitos para la recepción de denuncias, procedimientos de investigación, facultades de investigación, requisitos de acusación, juzgamiento, sanciones, apelaciones.

b.3) Autoridades de la Agencia

- 13) Estructura de autoridades. Modo de selección y designación de las autoridades.
- 14) Facultades de las autoridades.
- 15) Mandato. Duración. Modos de remoción.

b.4) Procedimientos

- 16) Requisitos y canales para la presentación de denuncias. (Quiénes están legitimados. Formalidades de la denuncia. Representación).
- 17) Protecciones para los denunciantes y para testigos.
- 18) Facultades de investigación (medidas coercitivas, acceso a documentación, citación de testigos, pericias y estudios técnicos).
- 19) Plazos de la investigación.
- 20) Requisitos para la acusación. Plazos.
- 21) Defensa. Facultades de investigación, obtención de documentación, citación de testigos.
- 22) Juzgamiento. Audiencias, recursos, excepciones. Declaraciones testimoniales, presentación de pruebas. Decisión. Plazos. Requisitos y fundamentos de la decisión.
- 23) Posibilidades de apelación.
- 24) Si el procedimiento no es judicial, condiciones para llevar el caso ante el Poder Judicial. Relaciones y comunicación entre instancias no judiciales e instancias judiciales.

b.5) Transparencia, acceso a la información, participación ciudadana

- 25) ¿Pueden participar del proceso ciudadanos particulares u organizaciones? Condiciones, alcance y límites de esta participación.
- 26) ¿Son accesibles las resoluciones adoptadas por la Agencia a los ciudadanos?
- 27) ¿Produce informes periódicos de actividades? ¿Cuáles son sus contenidos? Publicación (impresa, página Web, etc.)

b.6) Funciones preventivas

- 28) Especificar funciones preventivas: recepción de declaraciones juradas patrimoniales, control de declaraciones juradas patrimoniales, auditorías, inspecciones.
- 29) Acceso ciudadano a la información de las actividades preventivas.

b.7) Capacidades de la organización

- 30) Presupuesto anual como proporción del presupuesto del Poder Judicialo del MP (según corresponda) y como proporción del Presupuesto Nacional.
- 31) Proceso de definición del presupuesto anual. Quiénes y cómo deciden.
- 32) Controles externos sobre la ejecución presupuestaria. Rendición de cuentas.
- 33) Estructura de los recursos humanos. Cantidad de empleados. Proporción de empleados con formación y responsabilidades profesionales vs. empleados con funciones administrativas.
- 34) Comparación de los sueldos de las autoridades con funcionarios de jerarquía o requisitos análogos.
- 35) Comparación de los sueldos de los empleados profesionales con agentes en el sector público y en el sector privado de similar responsabilidad, formación o trayectoria.

c) Dinámica de la Agencia

***Focus:** alcance, eficiencia y resultados de la actividad de las Agencias. Modalidades de la corrupción en la función jurisdiccional.*

***Locus:** estadísticas internas, literatura especializada.*

c.1) Estadísticas de desempeño de la Agencia

- 36) Cantidad de casos abiertos desde su creación.
- 37) Cantidad de casos abiertos anualmente.
- 38) Cantidad de casos resueltos desde su creación. Discriminación por tipo de resolución.
- 39) Cantidad de casos resueltos anualmente. Discriminación por tipo de resolución.

c.2) Análisis de expedientes

***Muestra:** a determinar según accesibilidad, cantidad de organismos a relevar, dimensión total del universo de expedientes.*

- 40) Fecha de la denuncia.
- 41) Denunciante.
- 42) Descripción del hecho denunciado.
- 43) Tipo de infracción en la que se lo encuadra.
- 44) Enumeración y descripción de las medidas de investigación (solicitud de documentación, pericias, informes técnicos, declaraciones testimoniales, etc.). Fechas en que se ordenaron y fechas en que se completaron.
- 45) Respuestas a las solicitudes de la investigación. Dilación entre la solicitud y la respuesta.
- 46) Duración de la investigación.
- 47) Presentación de la acusación.

- 48) Medidas de investigación y de prueba aportadas por la Defensa.
- 49) Controversias y excepciones en relación a medidas de investigación.
- 50) Instancias orales y públicas del proceso. Declaraciones, presentaciones, alegatos. Breve descripción-
- 51) Resolución del órgano juzgador.
- 52) Apelaciones y solicitudes de revisión. Resultados
- 53) Tiempo total de tramitación del expediente.

d) Existencia y tipos de corrupción según los medios de comunicación, los expertos, los operadores y los usuarios

d.1. Relevamiento y Análisis de Casos publicados en la Prensa

Muestra: diarios de circulación nacional, revistas de actualidad política.
(Se aplica a casos, aún cuando sean tratados por distintos medios)

- 54) Descripción de comportamiento irregular de funcionario judicial según los distintos medios. Principales descriptores de la noticia: quién realizó el acto irregular, en qué consistió, quiénes participaron, qué condiciones favorecieron la ocurrencia del hecho (fallas legislativas, moralidad del funcionario, moralidad de particulares, problemas institucionales), quiénes lo denunciaron, qué condiciones favorecieron que el hecho se conociera. Comparación entre medios.
- 55) Descripción de las acciones realizadas por el órgano de control según los distintos medios. Principales descriptores de la noticia: quién realizó una medida de control (recepción de denuncia/inicio de investigación/realización de medidas de investigación/acusación/resolución/etc.), quiénes se opusieron o criticaron la medida, resultados. Comparación entre medios.
- 56) Contexto y connotaciones de la noticia para los distintos medios: caracterizaciones sobre responsabilidades políticas, causas, posibles desenlaces del caso.
- 57) Continuidad y seguimiento del caso. Frecuencias de publicación. Espacio y lugar de publicación. Comparación con otras noticias de corrupción en otros ámbitos.
- 58) Columnas de opinión sobre corrupción en la función jurisdiccional. Caracterizaciones de la corrupción y valoraciones sobre los órganos de control.

d.2 Visiones sobre la función jurisdiccional, la corrupción y los controles

d.2.1 Entrevistas en profundidad

El objetivo de esta sección es obtener la cosmovisión del entrevistado sobre la historia y el estado actual de la función jurisdiccional como así también su conocimiento y opinión sobre la corrupción en dicha función. Es importante que el entrevistado se sienta libre de expresar sus opiniones y agregar la información adicional. Los campos no son preguntas que necesariamente deban formularse de modo literal, sino guías de los temas que deben estar presentes en la conversación.

Las preguntas que se formulan en este documento deben ser vistas como preguntas de base, a ser ajustadas según el tipo de entrevistado, sus funciones y trayectoria.

Muestra: informantes calificados del Poder Judicial (jueces y empleados calificados), informantes calificados del Ministerio Público (fiscales y empleados calificados), defensores oficiales, miembros de organismos de control con competencia sobre la función jurisdiccional, abogados litigantes, dirigentes de ONGs, académicos, legisladores. Cantidad mínima (tentativa): 30 entrevistas.

d.2.1.a. Historia de vida y opiniones generales

- 59) ¿Cuándo comenzó Ud. su relación con la función judicial?
- 60) ¿Cuáles fueron sus motivaciones para vincularse con este campo?
- 61) ¿Cuál era su opinión en aquel momento acerca de la honestidad de los jueces y la transparencia de los procesos judiciales?
- 62) En su opinión, ¿cuándo el problema de la corrupción en la función judicial fue más grave en aquel momento o actualmente?
- 63) ¿Podría dividir en etapas la evolución del Poder Judicial en nuestro país, desde que usted comenzó su carrera hasta la actualidad? (Tips: reformas constitucionales, acuerdos de paz, modificaciones en las normas procesales, modificaciones en los procesos de selección de jueces)
- 64) ¿Cuáles eran los principales problemas que enfrentaban los jueces en cada etapa?
- 65) ¿Cuáles eran los principales problemas que enfrentaban los ciudadanos que recurrían a la justicia en cada etapa?
- 66) ¿Usted cree que una persona con poder político o con poder económico tiene mayores posibilidades de obtener un resultado favorable en la justicia?
- 67) ¿Conoce casos en que la posesión de poder económico o político haya favorecido a una parte en un proceso judicial? (Tips: intercambios por de una decisión judicial –dinero, apoyo político para la carrera judicial, otras dádivas, contratación de ciertos estudios jurídicos vinculados al juez, favores académicos)
- 68) En caso afirmativo, ¿podría describir ejemplos?
- 69) ¿Cree que es un fenómeno generalizado?
- 70) ¿Cree que está concentrado en determinados sectores/fueros/regiones/funciones? ¿En cuáles?
- 71) ¿Cuál cree que es la imagen de los jueces en la opinión pública? ¿A qué lo atribuye?
- 72) ¿Cree que los mecanismos de control existente son eficaces para prevenir e investigar la corrupción en el Poder Judicial?

d.2.1.b. Exposición de casos

Para esta sección de la entrevista será necesario hacer una selección de casos resonantes de comportamientos irregulares por parte de funcionarios judiciales que hayan tenido resonancia pública)

- 73) ¿Recuerda el Caso X? (en caso afirmativo, pasar a pregunta 73. En caso negativo, extender una copia de un recorte periodístico y luego continuar, si recuerda el caso. Si no, pasar a otro caso)
- 74) ¿Cree que efectivamente hubo un hecho de corrupción en ese caso? (si la respuesta es afirmativa, pasar a pregunta 75, si es negativa, pasar a pregunta 74).
- 75) ¿Por qué cree que la prensa (y/o la Agencia de control) entendió que sí existía un caso de corrupción?
- 76) ¿Quiénes son en su opinión los responsables de este hecho de corrupción?
- 77) ¿Cree que el caso recibió el tratamiento institucional adecuado?
- 78) ¿Cree que es un tipo de hecho común en nuestro país? (si la respuesta es afirmativa, pasar a la pregunta 79, si es negativa, pasar a la 78).
- 79) ¿Por qué cree que esta clase de hecho ocurrió en esta ocasión, pero no es factible que se repita?
- 80) ¿Cuáles son las condiciones que favorecen que estos casos se repitan?
- 81) ¿Qué propondría Ud. para evitar estas repeticiones?

ANEXO II

GUÍA PARA LA REDACCIÓN DE INFORMES

1. Introducción

Reseña del trabajo realizado, de las fuentes de información utilizadas, del alcance y de las limitaciones en el acceso a la información, del alcance y de las limitaciones del estudio.

2. Corrupción en el Poder judicial del país

2.1. Percepción de la corrupción. Incidencia: percepciones y estadísticas. (Cuadro 1, sección 1).

2.2. Tipos de corrupción. Localización y características. Tipos de corrupción, ubicación por fueros, niveles, zonas, condiciones que los determinan según las diversas fuentes (Cuadro 1, secciones 2, 3, 4 y 5)

2.3. Evolución histórica e impacto de la corrupción (Cuadro 1, secciones 6 y 7)

2.4. Evaluación del investigador sobre la información utilizada en esta sección y sobre lo que indica sobre el estado de las cosas en el país.

3. Las herramientas/mecanismos/medidas para enfrentar los fenómenos de corrupción en la justicia.

3.1. Características de origen del órgano: Creación del órgano de control. Jerarquía institucional y reporte. Misión y funciones. Facultades para realizar su función. Procedimiento y organización del flujo de trabajo (Cuadro 2, secciones 1, 2, 3).

3.2. Funcionamiento. Características de su presupuesto, recursos humanos, tecnologías y otros recursos. Incidencia formal e informal de autoridades y factores de poder. Desempeño del organismo: cuantitativa, cualitativa, datos estadísticos y percepciones. Estadísticas y análisis de casos. Acceso ciudadano al órgano. Relación y comunicación con otros órganos de control y de gobierno (Cuadro 2, secciones 4 a 10).

3.3. Evaluación del investigador sobre el diseño de cada organismo en cuanto a sus fortalezas y debilidades en el diseño institucional y organizacional, recursos humanos y materiales. Grado de autonomía, claridad de las funciones, procedimientos y facultades. Alcance de las facultades para realizar sus objetivos.

4. Recapitulación, hipótesis para profundizar la investigación, áreas críticas para posibles reformas.

4.1. ¿Cuál es su opinión sobre el estado de situación de la justicia del país en términos de independencia, transparencia y corrupción?

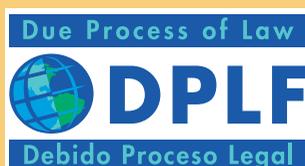
- 4.2. ¿Cuál es el rol de la prensa en el combate a la corrupción judicial?
- 4.3. ¿Cuál es el rol de la sociedad civil en el combate a la corrupción judicial?
- 4.4. ¿Cuáles son las principales modalidades de corrupción en la justicia del país?
- 4.5. ¿Cuáles son los principales factores que favorecen la existencia de hechos de corrupción?
- 4.6. ¿En qué medida los órganos de control logran reducir el fenómeno? ¿Cuáles son las principales razones de sus éxitos/fracasos?
- 4.7. ¿Cuál es la relevancia de otros órganos e instituciones en el cuadro de situación de la corrupción y los controles sobre el Poder Judicial (órganos de selección de jueces, de carrera judicial, Defensorías del Pueblo, órganos de control del Ministerio Público -de control sobre el MP-, otras reparticiones públicas)
- 4.8. Propuestas para reducir las condiciones que favorecen la existencia de hechos de corrupción.
- 4.9. Propuestas para mejorar el desempeño de los órganos de control. Propuestas para reducir la corrupción judicial. Objetivos e hipótesis de implementación.

La **Fundación para el Debido Proceso Legal** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental sin fines de lucro, con sede en Washington, D.C., que promueve la reforma y la modernización de los sistemas nacionales de justicia en el hemisferio occidental. DPLF fue fundada en 1998 por el profesor Thomas Buergenthal, actual juez de la Corte Internacional de Justicia, y sus colegas de la Comisión de la Verdad para El Salvador. El trabajo de DPLF se divide en tres programas: a) Acceso igualitario a la justicia, b) Rendición de cuentas y transparencia judicial y c) Justicia Internacional.

El área de rendición de cuentas y transparencia judicial busca fortalecer la independencia de los sistemas de justicia. Su trabajo aborda temas como la transparencia y el acceso a la información en el sector justicia, el combate a la corrupción judicial, designación, evaluación y remoción de jueces, mecanismos internos de control institucional y monitoreo por parte de la sociedad civil.

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 510A
Washington, D.C. 20036

T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703
info@dplf.org | www.dplf.org



Esta publicación fue posible gracias al generoso apoyo de:
Fundación Open Society Institute