

# **Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la **corrupción** en los sistemas de **justicia** en América Latina**



1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 510-A, Washington, D.C., 20036

T: (202) 462-7701 F: (202) 462-7703

[info@dplf.org](mailto:info@dplf.org) [www.dplf.org](http://www.dplf.org)

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de



© 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, D.C. 20036  
[www.dplf.org](http://www.dplf.org)

Esta publicación fue posible gracias al apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Diseño y diagramación: [ultradesigns.com](http://ultradesigns.com)

# ÍNDICE

Nota Preliminar .....	5
<b>Sección A</b> Corrupción: conceptos y aplicaciones	
<b>¿Qué vamos a diagnosticar? Nuestro acercamiento a la corrupción judicial</b> .....	9
<b>El concepto de corrupción: distintas versiones, distintas aplicaciones</b> .....	10
<b>¿Cómo investigamos corrupción específicamente en el campo judicial?</b> .....	12
¿Qué vamos a entender por corrupción en nuestra investigación? Una definición operativa.....	12
¿Dónde podemos observar la existencia de corrupción judicial? Perspectiva de observación.....	14
<b>Sección B</b> Experiencias de investigación, diagnóstico y análisis empírico de la corrupción judicial	
<b>Algunos acercamientos conceptuales y empíricos a la cuestión de la corrupción judicial</b> .....	19
<b>Propuesta para un diagnóstico ágil sobre la corrupción judicial, las debilidades de control</b> <b>y el diseño de políticas de reforma</b> .....	21
¿Qué queremos obtener? ¿Qué podemos lograr?.....	21
Definición del campo de estudio y de la unidad de análisis .....	23
El proceso de diagnóstico.....	24
• La recolección de la información .....	24
Módulo A: La selección de los órganos bajo investigación	
Competencia, facultades, medios y recursos de los órganos de control bajo evaluación .....	25
Módulo B: La dinámica del control, la ejecución de las tareas de control	
Tipos de corrupción relevados en instancias de control comparado con tipos de corrupción registrados en la prensa y percibidos por actores clave .....	28
Módulo C: Información, percepciones e imágenes sobre la corrupción judicial y su control.....	29
• El procesamiento de la información recolectada. Matrices de organización e integración. Hacia la formulación de hipótesis y recomendaciones .....	31
Matriz 1. Estado de la corrupción judicial .....	33
Matriz 2. Órganos de control.....	35
Desarrollo de las matrices de procesamiento de la información.....	39

**Sección C** Buenas prácticas, iniciativas y experiencias en el combate a la corrupción y la promoción de la transparencia en el poder judicial

1) Uso de medios masivos de comunicación .....	49
2) Establecimiento de canales de diálogo entre los actores involucrados en las políticas para el poder judicial.....	50
3) Difusión de información, investigación y producción de conocimiento .....	50
4) Observatorios de la sociedad civil .....	51
5) Publicación de sentencias.....	52
6) Participación de la sociedad civil en instancias estratégicas.....	52
7) Códigos y estándares para la conducta ética del juez y sistemas disciplinarios.....	53
Apéndice I: Instrumento de recolección de información .....	55
Apéndice II: Guía para la redacción de los informes de casos nacionales.....	59
Bibliografía .....	60

## NOTA PRELIMINAR

---

El presente documento tiene como principal objetivo servir de herramienta para un diagnóstico ágil sobre la corrupción judicial y para proponer reformas. Para ello, se intenta dar cuenta de los principales conceptos de corrupción, proponer una definición para abordar la corrupción judicial, describir algunas metodologías para el diagnóstico y análisis de esta problemática y proponer un modelo que pueda ser usado en todo el continente, y finalmente ofrecer una selección de experiencias cuyos éxitos y fracasos son útiles para pensar iniciativas de reformas.

El trabajo está dividido en tres secciones, subdivididas en puntos específicos. La **Sección A** desarrolla principalmente las definiciones y conceptos que existen sobre corrupción y propone un concepto operativo de corrupción judicial. Esta delimitación no es sólo semántica, sino que tiene un fuerte impacto al momento de aplicar una metodología determinada para el diagnóstico de la corrupción judicial y para el diseño de políticas y programas de prevención y combate.

La **Sección B** se ocupa principalmente de las herramientas de investigación y diagnóstico de la corrupción judicial. En primer lugar, recoge antecedentes y describe experiencias de investigación y diagnóstico. En segundo lugar, desarrolla una técnica específica para el diagnóstico de la corrupción judicial, dirigida a que funcionarios públicos en América Latina puedan detectar los principales problemas de corrupción en sus países, las condiciones institucionales que la favorecen, las áreas

susceptibles de reformas y las medidas que podrían ser implementadas. Esta técnica de investigación contempla un instrumento para la recolección de información, una matriz para organizar la información, y guías para integrarla y sintetizarla de un modo crítico, de modo tal que pueda ser utilizada tanto para evaluar la situación de la corrupción judicial, como para proponer cursos de acción para su control.

La **Sección C** desarrolla sugerencias de políticas para el control de la corrupción judicial. Estas propuestas se ilustran con experiencias comparadas, algunas de las cuales pueden ser consideradas “buenas prácticas”, mientras otras no desarrollaron completamente sus propósitos. La lista de experiencias prácticas no es exhaustiva, sino que intenta señalar algunos de los caminos y lecciones de la experiencia.

Esta guía fue escrita por Hernan Charosky, consultor de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF, por su sigla en inglés) durante 2006. El documento fue editado por Eduardo Bertoni, Director Ejecutivo de DPLF, Katya Salazar, Directora de Programas de DPLF y Montserrat Solano Carboni, Coordinadora del área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial. DPLF agradece los consejos y comentarios de Alejandro Álvarez, Asesor Regional de Justicia y Seguridad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Finalmente, DPLF agradece al PNUD por su apoyo para este proyecto.



## **Sección A** Corrupción: conceptos y aplicaciones





## ¿QUÉ VAMOS A DIAGNOSTICAR? NUESTRO ACERCAMIENTO A LA CORRUPCIÓN JUDICIAL

• Qué queremos obtener de este diagnóstico? Queremos saber si existe, y en caso afirmativo, de qué modo, corrupción judicial. Queremos construir una imagen bien documentada acerca del estado de la corrupción y de su control en el Poder judicial de un país determinado, o en un área específica de un Poder judicial: una región, una instancia, un fuero. Esta imagen tendrá un carácter hipotético ya que el carácter complejo y esquivo de la información sobre la corrupción realmente existente nos obliga a aproximaciones indirectas y a la triangulación de la información.

¿Por qué queremos esta imagen? Porque la corrupción en los poderes judiciales es una amenaza al Estado de Derecho, ya que el primero es la garantía última del segundo. La falta de independencia judicial es crítica para cualquier democracia. La corrupción judicial es un modo específico de falta de independencia, en donde los criterios universales del derecho son reemplazados por ciertos particularismos que más adelante especificaremos. Sin embargo, no basta con ponderar la gravedad de la amenaza, es necesario obtener evidencias que nos permitan conocer la magnitud y tipo de problema con el que nos enfrentamos, y cuáles son las herramientas más adecuadas para hacerlo. Esta evidencia nos permitirá localizar problemas y diseñar estrategias para operar sobre ellos.

¿Por qué un diagnóstico “ágil”? Porque es necesaria una herramienta que permita obtener evidencias confiables en un tiempo corto y con bajo presupuesto. Como veremos más adelante, existen otras aproximaciones al fenómeno de la corrupción judicial, ambiciosas e interesantes. Sin embargo, en muchos casos, requieren de presupuestos y de plazos con los que quienes tienen que tomar decisiones no siempre cuentan. Por eso proponemos una combinación de técnicas de investigación que permitan a un equipo pequeño producir evidencias para instalar el problema en la agenda pública e intervenir sobre él con propuestas adecuadas y factibles. La agilidad de esta evaluación también facilita la repetición de la evaluación en el tiempo, estableciendo valores de partida, obtenidos en una primera evaluación, que pueden ser comparados posteriormente con nuevas recolec-

ciones de datos. Estas investigaciones, a su vez, pueden brindar insumos y orientar otras investigaciones que cuenten con mayores recursos y mayor alcance.

Investigar corrupción es siempre un desafío. El conocimiento siempre es parcial y rara vez alcanzamos una imagen completa del fenómeno. Una metáfora para describir lo que intentaremos hacer es pensar que intentaremos armar un rompecabezas del que carecemos el modelo, la imagen con respecto al cual armarlo. Además, contamos con un conjunto incompleto de piezas, e inclusive no estamos seguros de que todas las piezas correspondan a este juego. Sin embargo, tenemos una intuición acerca de cómo es el modelo final, y sabemos que hay otras personas y otras fuentes de información que pueden ayudarnos a seleccionar las piezas que corresponden al juego y ordenarlas para que conformen una imagen aproximada de lo que debería mostrar el armado completo del rompecabezas.

La imagen final constará de dos figuras. Una de las figuras es el nivel y el tipo de corrupción existente en la administración de justicia. Como todo delito de cifra negra, la imagen que logremos construir será en gran medida hipotética. La otra figura refiere a la consistencia y a las capacidades de los órganos dedicados a controlarla, a través de la realización de investigaciones, la aplicación de sanciones u otros medios. En este último caso nos resultará posible arribar a una imagen más acabada y confiable. En el primero, en cambio, tendremos vacíos que llenar y contornos que delinear a través de la triangulación de fuentes.

La triangulación es una característica fundamental de esta propuesta de diseño. Se trata de un proceso de confrontación y corroboración de informaciones provenientes de diversas fuentes. Como veremos más adelante, construiremos una imagen del nivel y tipo de corrupción luego de contrastar las opiniones de expertos, de usuarios, los expedientes judiciales y de órganos de control en los que se investigan casos de corrupción, y las noticias de la prensa.

Es muy posible que algunas de las fuentes que aquí se recomiendan consultar no estén disponibles. Es probable que los expedientes de los órganos disciplinarios o los judiciales sean de difícil acceso, o que algunos de los potenciales entrevistados se nieguen a brindar su punto de vista. Esto no es obstáculo para continuar con la investigación. Si bien esta será menos completa, también es cierto que esas dificultades, en sí mismas, son datos de la realidad que sirven para caracterizar la situación de ese poder judicial.

Para proceder a recolectar las piezas del rompecabezas y armarlo, daremos una serie de pasos. Trazaremos un plan (gráfico 1, pág. 26) que nos permitirá tener una visión de conjunto de nuestra investigación. A partir de allí, formularemos preguntas detalladas y concretas a diversas fuentes (instrumento de recolección de información, v. Apéndice I). Recolectada la información, daremos un paso hacia atrás, buscando una visión un poco

más general. Ordenaremos la información obtenida de cada fuente de un modo un poco más amplio (matrices 1 y 2, págs. 33 a 38). Luego, daremos otro paso para tener una perspectiva más amplia, e intentaremos subsumir las preguntas formuladas a cada fuente, en preguntas más generales sobre la corrupción y los controles.

El diagnóstico ágil es una herramienta para obtener una imagen sobre la existencia y modalidades de la corrupción judicial, y sobre los órganos de control. Esto nos permitirá detectar las necesidades de reformas.

Para realizar esta tarea, recolectaremos información de diversas fuentes: entrevistas a funcionarios, usuarios y expertos, noticias de prensa, expedientes, encuestas, entre otros. Nuestra técnica se basará en la comparación e interpretación de las coincidencias y diferencias entre las diversas fuentes.

## EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN: DISTINTAS VERSIONES, DISTINTAS APLICACIONES

Las investigaciones y los debates sobre corrupción suelen dedicar un espacio a la consideración de qué se entiende por corrupción, a buscar una fórmula eficaz para definirla y a construir una perspectiva para observarla. Aquí no intentaremos obtener “la” definición de corrupción, sino comprender que las distintas interpretaciones tienen distintas aplicaciones, y que debemos buscar aquellos elementos que más nos ayuden a realizar nuestro diagnóstico y a proponer políticas de reforma.

Robert Klitgaard (1994) probablemente sea el teórico y el investigador clásico en el campo de los estudios sobre la corrupción. Este autor acuñó una famosa fórmula

que define la corrupción como una función de la discrecionalidad, el monopolio y la falta de transparencia. Su fórmula de la corrupción sería:  $\text{Corrupción} = \text{Monopolio} + \text{Discrecionalidad} - \text{Transparencia}$ . De esta manera, cuando un funcionario (o un punto en una estructura administrativa) posee capacidad de tomar decisiones por sí mismo sin compartir este poder con otras instancias (+ Monopolio), estas decisiones no están sujetas por las normas y por las prácticas a condiciones o requisitos claros (+ Discrecionalidad), y el proceso no resulta visible para otras instancias de la administración o de la ciudadanía (- Transparencia), se configuran las condiciones ideales para que ocurran hechos de corrupción.

La propuesta de Klitgaard nos lleva a realizar preguntas clave para una investigación sobre corrupción en un órgano determinado de la administración pública, por ejemplo: ¿se toman allí decisiones finales sobre un asunto? ¿Deben estas decisiones respetar alguna clase de requisito o de condicionamiento? ¿En qué normas se definen esos requisitos? ¿Cuál otra área o proceso controla el cumplimiento de esos requisitos o condicionamientos? ¿Es accesible la información del proceso de decisión a otras áreas de la administración, a otros poderes del Estado, a la prensa o al público?

Aún nos resta acercarnos al concepto de corrupción por su contenido, por aquello que efectivamente se considera como “corrupción”. Por una parte, existen definiciones normativas que, directa o indirectamente se asocian con conductas de corrupción. Los códigos penales suelen tener capítulos o artículos referidos a las conductas desviadas de funcionarios públicos en general, como el delito de cohecho, y de funcionarios judiciales en particular, tales como el delito de prevaricato. Las convenciones contra la corrupción, como la Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>1</sup>, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>2</sup>, la Convención contra el Soborno Transnacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>3</sup>, definen comportamientos con precisión similar a la de los códigos penales, a veces aportando nuevos elementos a conductas ya conocidas, a veces proponiendo nuevas conductas a ser penalizadas. Estas definiciones de conductas de corrupción son útiles en una investigación como la que aquí se propone, ya que nos brindan un catálogo dentro del cual ubicar las conductas que encontremos a lo largo de nuestro diagnóstico. Este catálogo no sólo es una medida para la selección de casos en la investigación, sino que es, en sí mismo, un cuerpo normativo que registra aquello que para un país o para la comunidad internacional es corrupción.

Paralelamente al conjunto de normas que delimitan la definición de corrupción, requerimos de una herramienta conceptual que nos permita designar, de un modo ge-

neral, las conductas de corrupción. En cierto sentido, este concepto debería ser lo que subyace bajo las normas sobre corrupción, aquello que estas normas previenen y sancionan. Esta especificación es necesaria para la interpretación de las normas, para definir situaciones que no necesariamente resultan claras en términos normativos, y también para evaluar la exhaustividad de las normas, el grado en el cual regulan efectivamente el universo de comportamientos que pueden amenazar el funcionamiento transparente de la administración de justicia.

Una de las definiciones más conocidas es la que agrupa bajo el rótulo de corrupción todas aquellas conductas que usan el poder público para obtener un beneficio privado. La organización Transparency International y el Banco Mundial, por ejemplo, operan con esta definición. Una de sus ventajas es que nos permite imaginar diversas clases de beneficios, no sólo monetario. También es una definición flexible en cuanto a cuál conducta realiza el agente activo de la corrupción para obtener el beneficio privado. Así, la conducta puede ser tanto una acción como una omisión, puede tratarse tanto de la violación de un deber como de cumplir con lo que de todos modos es debido.

Diversos autores han propuesto elementos para enriquecer esta definición, y darle un mayor alcance conceptual. Así, Vito Tanzi (1995) agrega el lugar que cada contexto da al principio de imparcialidad como una variable central para predecir y comprender la corrupción. Allí donde el principio de imparcialidad ocupa un lugar central entre las normas y los valores de la administración pública, las posibilidades de expansión de la corrupción son menores.

Susan Rose-Ackerman (1999) también parte de aquella definición, para enriquecerla con otros elementos que amplían su potencial para la investigación. Así, de un modo afín con la perspectiva de Tanzi, se interesa por el modo en el cual cada país establece la frontera entre lo público y lo privado, los fines comunes de una sociedad y los objetivos de los individuos (especialmente, los funcionarios). Si la definición de corrupción incluye estos

<sup>1</sup> <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>

<sup>2</sup> [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/signing/Convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-s.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/2031472.pdf>

elementos, entonces el modo en que las administraciones y las sociedades locales los definen es una dimensión relevante de la investigación. Los procesos institucionales y sociales que definen las normas y las prácticas de una sociedad, marcan la diferencia entre qué es interés público y qué es interés privado, y por lo tanto, se vuelven parte de la definición de corrupción.

Michael Johnston (2005), por su parte, nos propone pasar de la definición de conductas a una definición de corrupción sistémica. Según esta definición, los problemas sistémicos de corrupción afectan a la relación entre riqueza y poder de un modo que debilita la participación democrática y las instituciones políticas. Esta definición también tiene gran utilidad para nosotros, en tanto el poder judicial tiene un trato directo con los ciudadanos y estos encuentran en él un modo primario de participación en las instituciones. Específicamente, el Poder judicial, en un Estado de Derecho, da a los ciudadanos la oportunidad de reclamar la aplicación de la ley de un modo igualitario. De aquí que la afectación de la participación ciudadana y de la distribución de poder se vea especialmente afectada por la corrupción judicial.

Como veremos más adelante, en este diagnóstico intentaremos combinar perspectivas que potencien nuestra capacidad de investigación. Por ese motivo, intentaremos construir un *concepto operativo* de corrupción judicial, adecuado a la finalidad de seleccionar con claridad qué casos y qué conductas tienen relevancia. Asimismo, parte de esa tarea consistirá, también, en prestar atención a los *conceptos operantes* de corrupción, es decir, aquellos que ya utilizan los operadores y usuarios del poder judicial para definir aquello que es corrupción y para describirlo.

La corrupción es un fenómeno cuya definición y estudio son complejos y suelen despertar polémicas. Existen diversas definiciones. Los principales elementos que contienen los enfoques sobre la corrupción incluyen: los modos en que se organiza la administración, la demarcación de los límites entre lo público y lo privado, y las modalidades de relación entre las instituciones políticas y económicas.

## ¿CÓMO INVESTIGAMOS CORRUPCIÓN ESPECÍFICAMENTE EN EL CAMPO JUDICIAL?

### UN CONCEPTO OPERATIVO DE CORRUPCIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN EN EL ÁMBITO DEL PODER JUDICIAL

#### ¿QUÉ VAMOS A ENTENDER POR CORRUPCIÓN EN NUESTRA INVESTIGACIÓN? UNA DEFINICIÓN OPERATIVA

**E**l concepto de corrupción es abierto y polémico. Existen múltiples definiciones y distintas formas de observarlo. Desde un punto de vista de evidencia y de estadística criminal, se trata de un delito de cifra negra, no deja un resultado evidente que permita medir su frecuencia. Por el contrario, sólo cuando el esquema de corrupción falla es que se evidencia

su existencia. Por lo tanto, no sólo es compleja la definición conceptual, sino que es aún más compleja su constatación en la realidad. En el presente documento tendremos en cuenta estos problemas para elegir una perspectiva que reduzca lo más posible los problemas de definición y de registro.

En cuanto al problema de definición, utilizaremos un concepto operativo de corrupción, que no nos limite excesivamente en la identificación del fenómeno, pero que a la vez nos permita precisarlo con la nitidez que exige

la investigación en el contexto específico de la función judicial. Identificaremos, en principio, como actos de corrupción aquellos en los cuales la conducta del funcionario o empleado judicial sirva a la violación del principio de imparcialidad en el procedimiento judicial para la obtención de un beneficio ilegítimo para una parte y/o para sí mismo<sup>4</sup>. Veremos a lo largo de la investigación que muchas situaciones se prestarán a duda con respecto a la definición. Lo importante es no establecer una limitación dogmática sobre ella, sino usarla en la medida en que nos sea útil y, si es necesario, hacer excepciones e incluir otras conductas, y poder argumentar razonablemente acerca de por qué es necesario realizar esa inclusión.

Una concepción de esta índole tiene, al menos, dos ventajas. La primera es que nos permite aproximarnos a la diversidad de los fenómenos con un instrumento lo suficientemente preciso para poder realizar distinciones y justificar nuestras decisiones de investigación. La segunda, y no menos importante, es que la definición del concepto de corrupción es amplia y plural en la realidad. No sólo los expertos en el tema tienen diversas opiniones de lo que es la corrupción. Esta definición varía entre las personas, los ámbitos profesionales, los países y las culturas. Por lo tanto, una definición no restrictiva sobre qué es corrupción nos permite también tener apertura para conocer qué es lo que los operadores y usuarios de la justicia entienden por corrupción. Este es un insumo muy importante para nuestro diagnóstico, porque así podremos adaptarnos a la cultura, las costumbres, los límites y la tolerancia al fenómeno en cada caso. Tomemos como ejemplo la práctica de los jueces de recibir a una de las partes sin la presencia de la otra. En algunos

países se verá como un comportamiento reprochable, o susceptible de ser catalogado como de corrupción. En otros países puede ser una práctica común no cuestionada. En un tercer país, puede ser una conducta que tradicionalmente fue aceptada, pero que la emergencia de casos de corrupción ha tenido como resultado que aparezcan cuestionamientos a este modo de proceder.

Al mismo tiempo, la Convención Interamericana contra la Corrupción (Artículo 6) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículos 15 a 25, con la excepción de los artículos 21 y 22) nos servirán como puntos de referencia, aunque no como un catálogo cerrado. Son conductas de corrupción cuyo autor puede ser un funcionario de cualquier órgano, también del judicial. La mayor parte de ellas suele encontrarse también en los Códigos Penales. Como referencias nos indicarán una serie de conductas que podemos considerar con certeza como hechos de corrupción, aunque no excluyen otras conductas a las que podamos aplicar nuestro criterio.

Nuestra definición operativa de corrupción se aplica específicamente a la función jurisdiccional. No buscamos una definición dogmática ni definitiva, sino una herramienta que podamos adaptar a diversas situaciones.

Identificaremos, en principio, como actos de corrupción aquellos en los cuales la conducta del funcionario o empleado judicial sirva a la violación del principio de imparcialidad en el procedimiento judicial para la obtención de un beneficio ilegítimo para una parte y/o para sí mismo.

<sup>4</sup> Esta definición puede plantear preguntas respecto de su aplicación en distintas áreas del sistema judicial. Mientras resulta intuitivamente claro cómo se aplica a la función del juez y de sus auxiliares, resulta menos evidente en relación a áreas como las fiscalías y las defensorías públicas, por ejemplo. El significado de la imparcialidad en estos casos no es el mismo que la "equidistancia" que debe mantener el juez. Si bien en esta guía nos centraremos en la función jurisdiccional, es decir, en los jueces y los funcionarios que trabajan con ellos, una aplicación a las mencionadas funciones requeriría de un ajuste. Probablemente el ajuste conceptual requeriría interpretar la imparcialidad no como equidistancia de las partes (cosa imposible para fiscales y defensores) sino como apego a su misión y a los intereses que les son confiados.

## ¿DÓNDE PODEMOS OBSERVAR LA EXISTENCIA DE CORRUPCIÓN JUDICIAL? PERSPECTIVA DE OBSERVACIÓN

La otra cuestión a resolver es la perspectiva de observación. Podemos distinguir al menos dos puntos de vista para el registro de la corrupción judicial: la investigación de las percepciones<sup>5</sup> y la investigación acerca del funcionamiento de los mecanismos de control y sus puntos vulnerables.

Por un lado encontramos las percepciones acerca del grado de corrupción existente en un poder judicial determinado. Estas percepciones pueden tener fuentes documentadas o bien subjetivas. Llamaremos fuentes documentadas a aquellas que constan en un registro que está sujeto a alguna clase de proceso de investigación e inclusive de controversia. No queremos decir con esto que sean “verdaderas” o neutrales, simplemente que la exposición de la percepción a un procedimiento o al debate público las diferencia de las apreciaciones individuales privadas.

Entre las fuentes documentadas se encuentran los expedientes judiciales y disciplinarios en los que se investigan y eventualmente se sancionan hechos de corrupción. También entran en esta categoría las investigaciones periodísticas, ya que el periodismo tiene sus propios protocolos de investigación y sus conclusiones están sujetas al debate público. En esta misma categoría podemos agregar las investigaciones académicas y de especialistas en la materia, que producen documentos para su discusión con científicos sociales, juristas o personas vinculadas al diseño de políticas para el Poder judicial. Un ejemplo de un documento producido por expertos y sometido a la consideración pública lo constituyen los informes de los Comités de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>6</sup>.

Por otra parte, existen fuentes a las que llamaremos “subjetivas”. Estas son las experiencias y opiniones de las personas. En nuestro caso nos interesará la percepción de la opinión pública contenida en las encuestas, pero especialmente la de los operadores y usuarios del poder judicial. Las encuestas de opinión refieren estas percepciones en promedio, ya sea de la población en general o de grupos específicos (por ejemplo, abogados, empresarios, habitantes de una ciudad, etc.). Las percepciones también pueden ser recogidas de primera mano por los investigadores, realizando entrevistas. Su carácter subjetivo no implica que tengan menor valor, sino que deben ser puestas en contexto y comparadas entre sí, a fin de comprender su significado. Los grados de coincidencia o de divergencia entre las diversas opiniones y experiencias, como así también los puntos en los cuales las coincidencias y las divergencias ocurren, dicen mucho de la realidad, y merecen ser relevados e interpretados en la investigación.

Esta guía no se propone para realizar un diagnóstico integral de la justicia, ni parte de presupuestos acerca de cuáles son las razones de la corrupción, en caso de que exista. Las distintas causas que usualmente se atribuyen a la corrupción en general y la corrupción judicial en particular (por ejemplo, modo de designación de los funcionarios, salarios, influencia de los otros poderes, eficiencia procesal, acceso a la información) aparecerán seguramente como causas atribuidas por las distintas fuentes (entrevistas, noticias, etc.) y deberán ser interpretadas por el investigador. No serán tratadas como variables independientes, que como parte de una hipótesis a comprobar, expliquen la existencia y modalidad de la corrupción. La investigación permitirá recoger elementos que, al final, permitirán construir hipótesis en las cuales estas variables sí formen parte como posibles causas o condiciones. No son un punto de partida, sino un punto de llegada.

<sup>5</sup> Dentro de la perspectiva de las percepciones incluimos las experiencias concretas con la corrupción. Entendemos aquí por percepciones no solo las opiniones acerca de la existencia de corrupción, sino también el modo en que se procesan los casos particulares de corrupción, registrados por individuos en su propia vivencia, en el conocimiento de vivencias de terceros, o registrados por lo que a continuación llamamos fuentes documentadas.

<sup>6</sup> [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_docs\\_sp.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_docs_sp.htm)

Esta guía se propone como una herramienta para la exploración de la realidad específica de cada país. Por lo tanto, al evaluar el fenómeno de la corrupción y sus condiciones de existencia, nos interesa establecer cuáles son las variables más relevantes. Este será un resultado de la investigación, no un supuesto anterior a ella. Si el mecanismo de selección de los jueces, sus salarios, el acceso a la información o la calidad de las normas procesales, sólo por dar algunos ejemplos, resultan ser variables de mayor o menor importancia es algo que debemos averiguar, no presuponer. Una vez establecidas hipótesis acerca de cuáles de estas causas tienen mayor peso, será posible realizar investigaciones más profundas sobre cada una de ellas en particular, y también observar hasta qué punto los cambios en estas variables producen cambios en los niveles y modos de la corrupción judicial.

Al evaluar el funcionamiento de los órganos de control en particular, en cambio, sí resulta más fácil plantear algunas variables previas y estudiar su desempeño. El fenómeno de la corrupción es esencialmente esquivo y oculto y requiere para su investigación de una delimitación del campo de estudio que siempre será en alguna medida arbitraria. Los órganos e instancias de control son entes concretos predefinidos en normas y cuyo desempeño se manifiesta en la órbita pública. De este modo, es posible definir de antemano algunas de las variables que intervienen en su desempeño.

La investigación de los mecanismos de control se orienta a determinar hasta qué punto existen condiciones para la realización de actos de corrupción sin que estos puedan ser prevenidos, detectados o sancionados. Es una perspectiva más cercana al concepto de *auditoría*,

que mide las capacidades y recursos institucionales para controlar los procesos de la justicia. Esto incluye la existencia de órganos y funciones especializadas de control, las facultades que las normas les atribuyen, los recursos materiales y humanos con los cuentan, entre otras dimensiones.

Como se verá a más adelante, la propuesta que aquí se formula intenta combinar y hacer interactuar tanto la perspectiva de las percepciones, con sus fuentes en documentos y en subjetividades, como la del “ambiente de control”, compuesto por los mecanismos y rutinas que permiten detectar inconsistencias e irregularidades. Esta combinación debe permitirnos formular hipótesis con mayor claridad y más potencial de generalización. En la medida en que se confrontan casos reales con opiniones, y estos con el contexto institucional, aumentan las posibilidades de comprensión y ponderación de los tipos de corrupción existentes, de las condiciones en las que ocurren y de los modos de controlarlos.

Observaremos en el fenómeno de la corrupción dos puntos de vista que combinaremos. Uno es el de los registros de casos y percepciones de corrupción: experiencias y percepciones de entrevistados, noticias de prensa, expedientes. En este caso se trata de responder si existe y de qué modo la corrupción judicial.

El otro es el análisis de los órganos e instancias de control. En este caso se trata de saber cómo están equipadas las instituciones para prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción.



**Sección B** Experiencias de investigación,  
diagnóstico y análisis empírico de la corrupción judicial





## ALGUNOS ACERCAMIENTOS CONCEPTUALES Y EMPÍRICOS A LA CUESTIÓN DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL

El primer paso de una investigación es el reconocimiento de la tarea desarrollada con anterioridad por otros investigadores. Para esta guía es relevante proporcionarles a los lectores algunas referencias de investigaciones sobre corrupción judicial que serán de interés para comprender esta guía, y también para iniciar el proceso de diagnóstico.

Aún cuando el desarrollo de las investigaciones de corrupción se ha realizado en tiempos relativamente recientes, y el estudio de la corrupción judicial es aún más nuevo, existen antecedentes que son relevantes para nuestros fines. En el área de las Américas, el Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA), creado por la Organización de Estados Americanos realiza reportes sobre el estado de los poderes judiciales por países, utilizando categorías que permiten realizar comparaciones acerca de los tipos de estructuras, controles y condiciones de la administración de justicia y de la carrera judicial<sup>7</sup>. Sobre la cuestión de la integridad judicial a nivel mundial, las Naciones Unidas, a través de la Oficina sobre Drogas y Crimen (UNODC) ofrece fuentes importantes de información sobre desarrollos en esta área<sup>8</sup>. Por otra parte, encontramos estudios específicos de casos nacionales, entre otros, sobre Perú, Nigeria, Indonesia, Serbia, Argentina, Guatemala, Venezuela y Ecuador. Los enfoques son diversos: hay investigaciones cuantitativas y cualitativas, algunas comparan países, otras comparan unidades subnacionales, mientras otras se centran en el estudio de un caso.

En el marco de las Naciones Unidas se han desarrollado importantes materiales para la investigación y el diagnóstico de la integridad judicial y de los problemas de corrupción. La UNODC ha desarrollado desde la década de 1990 un profundo *expertise* en el diagnóstico y diseño de políticas para controlar la corrupción y fortalecer la integridad judicial. Entre los más recientes se encuentran los diagnósticos de integridad y capacidad

judicial en Nigeria<sup>9</sup> y en Indonesia<sup>10</sup>. En cada uno de los casos se han tomado unidades subnacionales (estados o provincias) y se han realizado amplias encuestas a jueces, abogados, empleados judiciales, empresarios y ciudadanos particulares. Resulta de interés el enfoque conceptual de estos estudios, en los que se investigan percepciones y experiencias relacionadas no sólo con corrupción en el sistema judicial, sino también con la independencia, la eficiencia y acceso a la justicia. Estas investigaciones miden y correlacionan las experiencias y las percepciones de las personas en cada una de las dimensiones. En coincidencia con otras investigaciones a las que referiremos luego, estas investigaciones muestran alta correlación entre la duración de los procesos, la ineficiencia en la gestión y la aparición de oportunidades para la corrupción. Se trata de proyectos muy ambiciosos y exhaustivos, con gran cantidad de indicadores y muestras compuestas por varios miles de encuestados.

En el mismo marco de la UNODC, el investigador Eduardo Buscaglia ha realizado una serie de investigaciones sobre corrupción judicial. Una de ellas es una indagación cuantitativa sobre la existencia de hechos de corrupción en relación al comportamiento de variables sobre el funcionamiento judicial. Se trata de una comparación entre tres países (Argentina, Ecuador y Venezuela), en los que se ha partido de muestras de juzgados comerciales, jueces, abogados litigantes y representantes de empresas<sup>11</sup>. Los juzgados seleccionados en cada país formaban parte de programas de reforma en la administración de justicia, orientados a la transparencia, a facilitar la denuncia de irregularidades y a la modernización tecnológica y organizacional. El objetivo era entonces determinar el grado en el cual estas reformas habían impactado en la percepción de corrupción. El investigador midió hasta qué punto las mejoras en la distribución del trabajo, en la incorporación de tecnologías y en la facilitación de la comunicación de irregularidades, entre otras modificaciones, habían influido en la percepción de corrupción de los encuestados. Su conclusión es que los avances efec-

<sup>7</sup> [http://www.cejamericas.org/reporte/muestra\\_portada.php?idioma=espanol](http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_portada.php?idioma=espanol)

<sup>8</sup> [http://www.unodc.org/unodc/corruption\\_judiciary.html](http://www.unodc.org/unodc/corruption_judiciary.html)

<sup>9</sup> Accesible en [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_nigeria\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf)

<sup>10</sup> Accesible en [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_indonesia\\_e\\_assessment.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf)

<sup>11</sup> Accesible en <http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp12.pdf>

tivos en estas dimensiones están correlacionados con la disminución en la percepción de corrupción.

En una ponencia realizada especialmente para su discusión en Transparencia Internacional, la experta del Banco Mundial, Lynn Hammergren, ha desarrollado de un modo exhaustivo los problemas y los requisitos que enfrenta la creación de un instrumento de diagnóstico y establecimiento de prioridades de reforma<sup>12</sup>. Luego de advertir los riesgos de las herramientas que pretenden imponerse como la medida universal de la independencia o de la transparencia judicial, somete a la discusión algunas dimensiones que considera centrales para cualquier evaluación y proyecto de reforma. La consistencia interna de los procesos judiciales, la transparencia frente a la sociedad y la independencia respecto de los factores externos son las dimensiones que Hammergren propone para evaluar no sólo la corrupción, sino el funcionamiento general del poder judicial y su consistencia con el Estado de Derecho. Los elementos incluidos en su propuesta de *checklist* resultan de gran interés para pensar tanto las posibles causas de la realidad de la corrupción en un país determinado, como de la consistencia de sus controles institucionales y sociales.

En Perú, la Comisión Andina de Juristas (2002) realizó una investigación de carácter cualitativo sobre la corrupción judicial en ese país<sup>13</sup>. La investigación tuvo como finalidad detectar constantes y tipos de corrupción existentes en el Poder Judicial peruano, con el fin de proponer reformas a las autoridades y realizar una divulgación sobre el problema dirigida al público en general. La investigación incluyó las siguientes tareas principales: revisión bibliográfica, revisión de una muestra de expedientes de órganos disciplinarios, entrevistas a profundidad con jueces, académicos, abogados litigantes, funcionarios de juzgados, empresarios y líderes sociales, y validación de resultados en grupos focales. Entre sus hallazgos se encuentran hipótesis sobre las condiciones que favorecen la corrupción en el Poder Judicial peruano, entre las que se puede mencionar: la influencia de grandes estudios jurídicos en la designación de empleados judiciales y sobre las

decisiones de los jueces provisionales, la discrecionalidad que ostenta la policía en la realización de trámites en los procesos penales y las limitaciones de las capacidades institucionales de los órganos disciplinarios.

Boris Begovic, del Centro de Estudios Liberal-Democráticos de Serbia, realizó una investigación cuantitativa sobre corrupción en el fuero comercial de ese país (2004)<sup>14</sup>. La encuesta se dirigió a empresarios y a funcionarios judiciales de diverso rango. La totalidad de entrevistados fue cercana a 500. Las preguntas de la encuesta se orientaron a detectar la percepción de corrupción, localizar jerárquica, temporal y geográficamente los casos, a determinar las principales modalidades de corrupción y a indagar sobre posibles soluciones. Con posterioridad, el mismo autor realizó nuevos desarrollos de un modelo teórico sobre decisiones de sobornar basado en criterios microeconómicos (2005)<sup>15</sup>.

Entre los principales puntos que el primero de los estudios diagnóstico se encuentra el rol central de los jueces en los casos de corrupción. Dentro de la órbita de acción de los jueces, la investigación demostró que frecuentemente es difícil distinguir entre la ineficiencia y la corrupción en la dirección del proceso judicial. De este modo se destaca, cómo la falta de predictibilidad en la administración de justicia, tanto en el manejo de los tiempos judiciales como en la interpretación de la ley y en la valoración de las pruebas, favorece el ocultamiento de decisiones que violan el principio de imparcialidad. Así, la aplicación errónea de la ley, tanto sustantiva como procesal, y la valoración arbitraria de hechos y pruebas producen un campo en el que no siempre es fácil distinguir qué decisiones han sido realizadas para favorecer indebidamente a una parte. Sin embargo, para los encuestados, la alta ineficiencia en el manejo de los tiempos procesales y en la solvencia jurídica oculta una alta incidencia de casos de corrupción. Simultáneamente, el estudio detectó que con frecuencia eran los propios jueces los que realizaban los pedidos de soborno, en persona, o a través de terceros ajenos al poder judicial, pero con poca frecuencia a través de subordinados.

<sup>12</sup> Accesible en <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/HammergrenJudicialPerf.doc>

<sup>13</sup> Accesible en <http://www.cajpe.org.pe/Publicaciones02.htm>

<sup>14</sup> Accesible en [http://www.clds.org.yu/pdf-e/Corruption\\_in\\_judiciary.pdf](http://www.clds.org.yu/pdf-e/Corruption_in_judiciary.pdf)

<sup>15</sup> Accesible en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=734103#PaperDownload](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=734103#PaperDownload)

En Centroamérica la sociedad civil ha tenido un rol activo en promover la investigación sobre corrupción judicial. Por ejemplo, la Fundación Myrna Mack como así también Acción Ciudadana, ambas de Guatemala, han realizado investigaciones con base en entrevistas y análisis normativos<sup>16</sup>. En ambos casos se obtuvo una imagen bien definida sobre la gravedad de la situación, los modos en que la corrupción se desarrolla, y se formularon propuestas de reforma. En el caso de Acción Ciudadana, además se planteó un módulo completo de pedagogía para operadores y usuarios del sistema judicial, a fin de entrenarlos en la detección y la discusión de problemas de corrupción.

Finalmente, resulta importante destacar que Transparency International dedicó su informe global sobre

corrupción correspondiente al año 2007 específicamente al tema de la corrupción en los sistemas judiciales. El informe contiene ensayos conceptuales sobre esa temática e información sobre la situación en algunos países<sup>17</sup>.

La corrupción judicial ha sido objeto de investigaciones que adoptaron diversos puntos de vista y observaron distintas variables: la eficiencia de los procedimientos, la existencia de vías para las denuncias, las motivaciones económicas de los actores, entre otras. Es útil estudiar estos antecedentes antes de encarar el diagnóstico, ya que nos permite reconocer mejor los aspectos del problema y nutrir nuestro esfuerzo con las experiencias anteriores.

## PROPUESTA PARA UN DIAGNÓSTICO ÁGIL SOBRE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL, LAS DEBILIDADES DE CONTROL Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE REFORMA

### ¿QUÉ QUEREMOS OBTENER? ¿QUÉ PODEMOS LOGRAR?

Un diagnóstico sobre la corrupción en cualquier área del Estado, y sobre el poder judicial en particular, tiene un requisito previo: que definamos con claridad qué es lo que queremos saber, y que conozcamos las limitaciones que la realidad nos impone para ese conocimiento. Esto significa definir nuestro objeto de estudio, esto es, cuáles aspectos o elementos de la actividad judicial formarán parte de nuestra investigación y serán objeto de nuestras hipótesis.

En nuestro caso, dentro de la etiqueta “poder judicial” pueden entrar innumerables unidades, y es preciso que definamos sobre cuál o cuáles queremos producir conocimiento. Dentro de la definición pueden caber, por ejem-

plo, el poder judicial del país en su conjunto, un fuero (civil, comercial, penal, laboral, administrativo, etc.) o una instancia (primera instancia, instrucción, cámaras de apelaciones, Cortes o Tribunales Supremos). También requerimos de precisión temporal: ¿cuál es el período en el cual observaremos la actividad judicial? Cuestiones históricas y problemas prácticos delimitarán el período al cual haremos referencia en la investigación. Lo importante es definirlo con claridad y atenerse a esa definición.

En tanto este diagnóstico tenga como fin realizar una descripción ágil y útil para plantear políticas de reforma que impacten en la reducción de la corrupción judicial, se concentrará en detectar aspectos de la realidad significativos para la formulación de políticas de reforma. Al mismo tiempo, la corrupción judicial no es un fenómeno

<sup>16</sup> Ver: Acción Ciudadana, “El régimen disciplinario en las instituciones del sector justicia”, Acción Ciudadana, Guatemala, 2005; y De Michele, R., Poli, M. y Lepe L.F., “Corrupción en la administración de justicia”, Fundación Myrna Mack, Guatemala, 1998

<sup>17</sup> Ver “Global Corruption Report 2007. Corruption in Judicial Systems”, Transparency Internacional, Cambridge University Press, 2007.

sobre el que existan investigaciones sistemáticas de larga data en nuestros países. Las investigaciones que existen son heterogéneas en cuanto a su objeto y metodología. Por lo tanto, es necesario que el diagnóstico nos de pistas acerca de las principales manifestaciones de corrupción, cuáles son las condiciones que favorecen que éstas ocurran y cuáles son las mejores formas de detenerlas. Por lo tanto, el tipo de estudio que encararemos será:

- **De caso:** nuestro diagnóstico es típicamente un estudio de caso. Un estudio de caso es una estrategia de investigación para recolectar, articular e interpretar los datos. Su objetivo es delimitar un fenómeno (por ejemplo, en términos geográficos, temporales, temáticos), y responder algunas preguntas de investigación, tales como por qué, bajo qué condiciones y modalidades ocurre el fenómeno delimitado en el caso. En este sentido, analizaremos y evaluaremos la existencia y tipos de corrupción y de los controles en el poder judicial de un país en un momento determinado. Es posible que nuestra aproximación incluya diversas regiones geográficas o distintos fueros, integrándolos como aspectos de una sola unidad (estudio de caso particular), o que los analice autónomamente para luego compararlos (análisis de múltiples casos). En tanto nuestra intención es producir conocimiento para proponer políticas, nuestro interés está centrado en obtener información sobre nuestro caso.

- **Exploratorio:** nuestro estudio será un acercamiento al problema. Buscamos material para formular hipótesis, no tenemos aún hipótesis previas para comprobar. Intentaremos marcar vías para que otros estudios puedan profundizar, generalizar y sistematizar las conclusiones a las que nosotros arribemos de un modo hipotético. También intentará detectar áreas críticas para la propuesta de políticas. El carácter exploratorio implica que nuestros hallazgos serán parciales, no necesariamente representativos de todo el poder judicial y nuestras conclusiones no serán sino hipótesis. El trabajo de investigación busca que estas hipótesis estén bien fundadas y sean fecundas tanto para futuras investigaciones como para el diseño de reformas.

- **Descriptivo:** los fines prácticos del diagnóstico requieren que busquemos evidencias significativas de la existencia de corrupción y del modo en el cual los mecanismos existentes funcionan para controlarla. Estas evidencias serán susceptibles de ser interpretadas, para buscar luego cursos de acción. Sin embargo, no estamos buscando la explicación del fenómeno de la corrupción (al menos, no en cuanto a sus fundamentos profundos), sino la descripción de sus modalidades y condiciones de existencia más inmediatas.

- **Cualitativo:** las descripciones y las interpretaciones que realizaremos serán en términos cualitativos, no cuantitativos. Esto significa que no obtendremos conclusiones acerca de “cuánta” corrupción hay en un poder judicial, el “grado” de probabilidad en que determinada característica del poder judicial la favorece, o “cuán” eficaces son los mecanismos para controlarla. Más bien describiremos qué tipos de fenómenos de corrupción se registran y con qué condiciones institucionales se conectan. La información recolectada a través de entrevistas, análisis de noticias y de expedientes, etc., no es generalizable estadísticamente. Aún cuando utilizaremos los datos cuantitativos que encontremos disponibles y que sean fiables, su interpretación se realizará dentro de estas limitaciones. Los datos recolectados tienen un valor cualitativo, consistente en mostrar conexiones entre fenómenos, que deben ser interpretadas por el investigador. Esas conexiones, en nuestra metodología, se someten a prueba a través de la triangulación de información, entre distintos tipos de entrevistados y con otras fuentes: prensa, expedientes, etc. Esto permite detectar e interpretar coincidencias y divergencias entre las diversas fuentes.

El diagnóstico ágil propone herramientas para aproximarnos al fenómeno de la corrupción judicial. Es un estudio de caso (no es una generalización), es descriptivo (describiremos las evidencias relevadas) y cualitativo (exploraremos modalidades de la corrupción).

## DEFINICIÓN DEL CAMPO DE ESTUDIO Y DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS

Como ya señalamos, uno de los pasos clave es la definición de nuestro campo y de nuestra unidad de análisis. En cuanto al objeto, sabemos que queremos obtener información sobre el fenómeno de la corrupción en el poder judicial. Ya examinamos como se puede definir el término “corrupción” pero aún nos resta definir “poder judicial”. Esta definición puede ser normativa, o bien puede ser funcional.

Si es funcional, definiremos el objeto en relación con los órganos que están involucrados institucionalmente en la función judicial. En este caso habrá que definir con claridad ese campo, en el que pueden incluirse, por ejemplo, el Ministerio Público o la Defensoría Pública, independientemente de que formalmente se encuentren o no en la órbita del poder judicial. Todos estos órganos serían posibles escenarios de “corrupción judicial”. En este sentido, algunos investigadores incluyen a los abogados litigantes como parte del sistema judicial. En cambio, si utilizamos una definición normativa, trabajaremos básicamente sobre lo que la Constitución y las leyes locales definen como “poder judicial”. En este caso formarán parte del diagnóstico exclusivamente aquellos órganos que la Constitución y las leyes determinan como parte del poder judicial. En algunos países el Ministerio Público y la Defensoría forman parte de él, en otros no<sup>18</sup>.

La decisión acerca de cuál definición tomar corresponde a las necesidades, recursos y tiempo con el que se cuenta. Si hay necesidad de producir un diagnóstico global, y se cuenta con el tiempo y los recursos para realizar una investigación amplia, puede elegirse la definición funcional. Pueden existir razones de tipo político-institucional que aconsejen este enfoque, cuando es posible. Por ejemplo, si la focalización sobre un solo sector (en este caso, los jueces), provocara suspicacias sobre un posible sesgo de la investigación. En cambio, es posible que sea necesario circunscribir los problemas y delimitar el campo a la definición normativa. Por ejemplo, esto

puede ser necesario para producir un diagnóstico que envíe señales claras y rápidas a todos los otros órganos vinculados. Cuestiones de claridad conceptual, de prioridades en la agenda de reformas, de recursos o de tiempo también pueden hacer aconsejable elegir el enfoque normativo-institucional.

Una vez circunscrito el campo, también hay que definir la unidad de análisis. La unidad de análisis será aquello que será caracterizado por nuestro estudio. Será el sujeto de los predicados que la investigación nos permita sostener. ¿Nos referiremos a la justicia del país en general, a un fuero, a una región en particular? ¿Compararemos los hechos de corrupción y los controles en diversas regiones, juzgados o fueros?

Por ejemplo, es posible que integremos datos sobre diversas regiones geográficas, diversos fueros y diversas instancias en un sólo diagnóstico general sobre la justicia de un país. Estas dimensiones nos señalarán aspectos distintos de una sola unidad. Esto no significa que las conclusiones sean inmediatamente generalizables a todo el poder judicial del país. Es muy importante tener en cuenta que el carácter exploratorio del estudio implica que la evidencia que recolectemos no es representativa de la totalidad del poder judicial. Si hacemos bien nuestro trabajo de recolección, será una evidencia significativa, y podremos defender su selección, pero no podemos decir que represente a la totalidad del poder judicial. Por lo tanto, debemos hacer la salvedad de que las conclusiones que formulemos no son generalizables, sino que son hipótesis que, o bien son funcionales a proyectos de reforma en áreas específicas, o bien pueden ser el punto de partida para investigaciones que sí busquen un mayor nivel de generalidad, o ambas cosas.

Cuando la existencia de fuentes de información lo permite, es posible realizar análisis más circunscritos, o inclusive estudios comparativos. Es posible, por una parte, realizar un estudio de caso particular, pero circunscribiendo la recolección de información a una unidad más pequeña que el poder judicial de la nación, como puede ser el poder judicial de una región, o un fuero, o

<sup>18</sup> Ver nota 4 sobre definición de corrupción y de imparcialidad en funciones del sistema judicial distintas de las estrictamente jurisdiccionales.

una serie de juzgados. En este caso, seguiremos bajo la forma de un estudio de caso particular, pero con una unidad más pequeña.

También es posible tomar más de una de estas unidades, y realizar estudios comparados. Por ejemplo, sería posible comparar las denuncias de hechos de corrupción referidas a diversas cortes de apelación en lo civil pertenecientes a diversas regiones. En esta situación estaríamos frente a un estudio de caso múltiple, en el que las unidades serían estas cortes de apelación que comparamos.

Tanto en relación a nuestro objeto de estudio, como a nuestra unidad de análisis, cualquiera sea la decisión, es necesario atenerse a ella durante toda la investigación y en las conclusiones. Durante el estudio esto es importante para economizar esfuerzos y enfocar la atención. En las conclusiones, el trato consistente de la unidad de análisis es fundamental para su coherencia.

Lo dicho hasta ahora concierne al poder judicial en tanto objeto, en un primer nivel de observación. Pero nuestro objeto tiene una particularidad: posee un segundo nivel de observación, en el cual se auto-observa. Ya sea a través de los órganos disciplinarios y de control interno, como a través de la función punitiva a través de los tribunales penales, el poder judicial observa sus propios casos de corrupción. Es decir, se toma a sí mismo como objeto. Esto implica también un segundo nivel de distinción que es necesario recordar. Realizaremos hallazgos acerca del modo en que ocurre la corrupción en el poder judicial que no necesariamente se repiten cuando este ejerce la función de reprimir conductas ilícitas de sus propios miembros. También puede ocurrir que sí se repitan, y en cualquier caso es importante tener en cuenta la diferencia. Son muy distintas las conclusiones acerca de un poder judicial en el que ocurren hechos de corrupción en determinadas áreas, pero sus funciones de control interno son ejercidas con cierta regularidad, de aquellas referidas a un poder judicial en donde los hechos de corrupción que ocurren en diversas áreas también ocurren en los órganos de sanción de los ilícitos de sus propios miembros.

Esta guía se orienta centralmente a investigar la corrupción y sus controles en el ámbito de actividad de los jueces y sus empleados. Es posible circunscribirlo a ciertas “áreas” del ámbito (geográficas, de fueros, de jerarquías, de juzgados), o combinar información provenientes de las distintas áreas. En cualquier caso, nuestras conclusiones tendrán siempre un carácter hipotético y no representativo. Para una mayor generalización científica serán necesarios estudios de mayor alcance, que tomarán como punto de partida las hipótesis que propondremos gracias a nuestro diagnóstico.

## EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO

### La recolección de la información

Para recolectar la información es necesario, por una parte, trazar un plan de actividades. Por otra parte, es también necesario contar con un instrumento que nos acompañe en la realización de ese plan. El instrumento contiene las preguntas que queremos formular para obtener la información (Apéndice 1). A continuación analizaremos un esquema de recolección de información, que se relaciona con el instrumento de recolección y remite a él. A su vez, el procesamiento de la información remite a otros instrumentos diseñados para organizar la información recolectada.

El esquema de recolección y procesamiento de información que se plantea a continuación consta de cuatro filas y cuatro columnas. Cada fila involucra un módulo de trabajo, una serie de tareas que culminan en un producto. Cada columna señala un aspecto de cada módulo: objetivo del módulo, el foco, la fuente y el producto parcial.

Las tareas de cada módulo están orientadas hacia un objetivo. El foco es el centro de atención, aquello que da contenido al objetivo, la información concreta que queremos obtener. Es por eso que en cada foco hay una refe-

rencia a las preguntas correspondientes del instrumento de recolección. Estas preguntas nos permiten buscar el foco de información en las fuentes de modo concreto.

Las fuentes son los puntos de recolección de información. Normas, noticias de prensa, entrevistas, expedientes, estadísticas, informes, artículos académicos, son algunos ejemplos de las fuentes que usaremos y combinaremos. La recolección de datos en estas fuentes determina un resultado parcial, que a su vez funciona como insumo de la siguiente sección de la recolección de datos (ver cuarta columna en el gráfico 1). Cada producto parcial remite a una matriz (matrices 1 y 2, págs. 33 a 38), que son conjuntos de preguntas que permiten tener una visión más general, más de conjunto, que las preguntas del instrumento de recolección. En otras palabras, mientras el instrumento de recolección nos da preguntas precisas para revelar información, estas matrices formulan preguntas más generales y conceptuales, que permiten ordenar la información recogida. El producto final, como veremos, resulta de la interacción entre los productos parciales.

Esta última observación es relevante porque las hipótesis que formulemos sobre el estado de la corrupción en un poder judicial dado tendrán base en información directa sobre la corrupción obtenida de primera mano (es decir, narraciones, datos, tipos y caracterizaciones de casos de corrupción), e información que sobre ésta aportan, de modo directo e indirecto, la actividad de los órganos destinados a investigarla (información sobre casos de corrupción –directa– e información sobre las condiciones de control –indirecta).

El hecho de que en el siguiente gráfico las secciones relativas a los órganos de control ocupen mayor espacio no significa que su importancia sea mayor. Como el fenómeno de la corrupción es difuso y de difícil acceso, las preguntas son más generales, y el grado en el que se pueden especificar las preguntas es menor. En cambio, la recolección y clasificación de información relativa a órganos de control, en tanto se trata de entidades tangibles, permite desarrollar con más extensión las preguntas, y por eso frecuentemente

ocupan mayor lugar en los gráficos y en los cuestionarios.

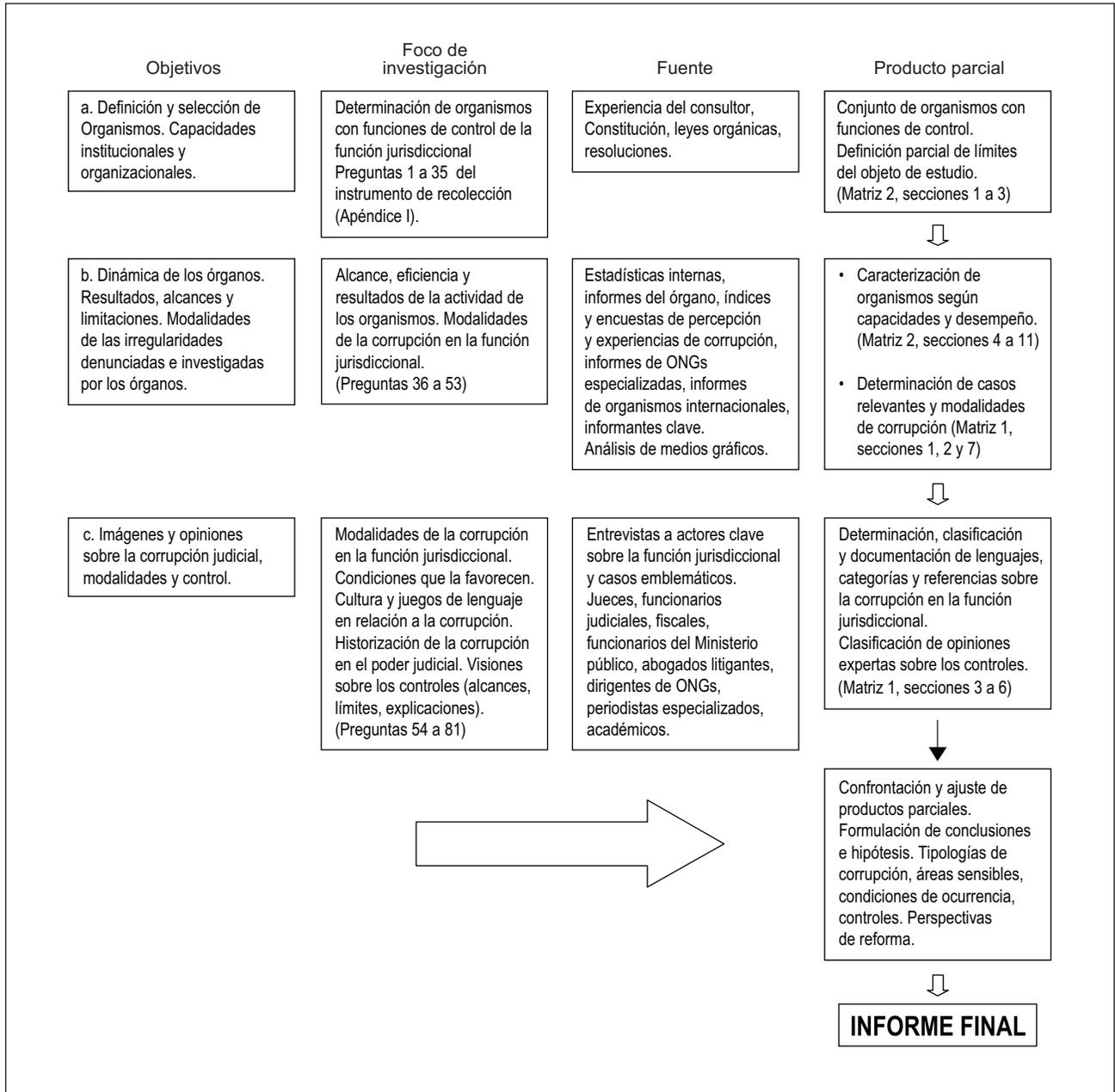
El proceso de investigación apunta a recabar información sobre los mecanismos de control, los casos de corrupción registrados y sobre las experiencias y opiniones de los operadores y usuarios, de un modo progresivo y acumulativo. De este modo, los datos recolectados en una etapa equipan al investigador con herramientas para aplicar en la siguiente, habilitándolo a realizar una inspección crítica del material nuevo que recibe. La secuencia, podría decirse, parte de la perspectiva del “ambiente de control” para llegar en mejores condiciones al análisis de percepciones. Este ordenamiento permite, a la hora de las conclusiones, contextualizar, establecer limitaciones al alcance de las percepciones y realizar hipótesis sobre su generalización.

**Módulo A: La selección de los órganos bajo investigación. Competencia, facultades, medios y recursos de los órganos de control bajo evaluación.**

El módulo A tiene como fin conocer cuáles son los órganos con capacidad de control disciplinario o de otra índole sobre los comportamientos irregulares de jueces y empleados del poder judicial. Es necesario establecer un criterio que nos permita focalizar esta dimensión de controles del poder judicial, para saber cuándo un órgano pertenece a esta categoría o no. Hemos elegido un criterio de selección según el cual pertenecen a la categoría de órgano de control todos los organismos públicos, internos o externos al poder judicial, que realizan al menos una de las siguientes funciones:

- Reciben denuncias sobre comportamientos irregulares de jueces o empleados del poder judicial.
- Investigan comportamientos irregulares de jueces o empleados del poder judicial.
- Impulsan sanciones disciplinarias o penales fundadas en comportamientos irregulares de jueces o empleados del poder judicial.
- Aplican sanciones disciplinarias o penales fundadas en comportamientos irregulares de jueces o empleados del poder judicial.

**GRÁFICO 1: ESQUEMA DE TRABAJO PARA EL DIAGNÓSTICO**



- Otras funciones de control sobre comportamientos de jueces y empleados judiciales.

Para realizar la selección de los organismos que cumplen con alguna de estas funciones, la fuente más cercana es el acervo de los investigadores. Un debate dentro del equipo de trabajo acerca de cuáles órganos están facultados para realizar estas funciones es una herramienta útil a fin de comenzar a abrir el campo. Una lista de órganos será el resultado de esta discusión. Las normas básicas de organización de la justicia, como la Constitución Nacional, leyes orgánicas y normas internas del poder judicial son las fuentes normativas con las que se debe confrontar esta lista, y ver qué órganos efectivamente deben ser incluidos y cuáles faltan. El producto parcial será el conjunto de órganos que coinciden con la descripción de funciones, y una primera aproximación a cuáles de estas funciones, en particular, definen a cada uno de ellos.

Para mantener la claridad de objetivos es importante ser consistentes con el criterio de selección, y “filtrar” aquellos organismos que, aún cuando tengan contacto con el poder judicial, no realizan funciones de control sobre el comportamiento de sus miembros. La categoría “otras funciones de control” no tiene por fin abrir la puerta a todo tipo de órgano que de algún modo se relacione con el poder judicial, sino sólo ampliar el conjunto a aquellos órganos que realizan funciones preventivas sobre conductas de sus miembros. Un ejemplo de este último tipo de órganos son aquellos que reciben declaraciones juradas patrimoniales, ya que estos cumplen una función de prevención sobre posibles enriquecimientos injustificados de los funcionarios judiciales.

En esta sección realizamos el primer paso para realizar una descripción particularizada de cada órgano de control, de sus competencias, facultades legales y de sus recursos materiales y humanos. La competencia y facultades legales del órgano de control son aquellas que indican cuáles áreas le son propias, cuáles miembros del poder judicial están bajo su órbita de control y cuáles herramientas le asignan las normas para cumplir con sus

objetivos. Los medios a los que nos referimos aquí son sus posibilidades de investigar, de obtener documentos de otros órganos públicos, de instituciones privadas, de solicitar testimonios, de imponer sanciones, entre otros. Estas normas también incluyen aquellas que dan cuenta de su autonomía institucional: si rinden cuentas a otras instancias, si sus decisiones pueden ser revocadas y por cuáles otros órganos. Los debates parlamentarios y las exposiciones de motivos de las leyes son partes relevantes del texto que debemos interpretar para comprender estas cuestiones.

A su vez, hay recursos que hacen que una organización efectivamente pueda cumplir con sus objetivos: el presupuesto, la cantidad de personas empleadas, la calificación profesional de su personal, su experiencia, los salarios que reciben, los medios técnicos con los que cuentan (desde computadoras hasta la disponibilidad de medios tecnológicos de investigación, tales como bases de datos financieras). La autonomía en las decisiones sobre la administración del presupuesto, los modos de selección del personal, son dimensiones importantes de este módulo.

Las fuentes para encontrar estas informaciones son diversas. En primer lugar, se requiere de una profundización del estudio de normas de creación y de organización de los distintos órganos seleccionados. En segundo lugar, es necesario investigar cuáles decisiones se han tomado en cuanto a la organización del órgano, en términos de su organigrama, su presupuesto, requisitos para el ejercicio de los distintos cargos. Esta información se puede encontrar en resoluciones y decisiones administrativas, como en fuentes más informales, y en el conocimiento directo de personas vinculadas a los órganos. Para ello es necesario realizar entrevistas informales, no estructuradas, que permitan acceder a más datos sobre los medios y el funcionamiento del órgano.

Como ya se señaló con anterioridad, una particularidad de la administración de justicia es que ella misma es también un órgano de control sobre su propia actividad. Si existe una denuncia de corrupción sobre el com-

portamiento de un juez, es posible que sea detectada en una instancia de apelación y se ordene su investigación. También es probable que la justicia penal actúe en relación al caso. La justicia, por lo tanto, también cumple funciones de control que la incluyen en el universo de de órganos de control. Si bien sería excesivo realizar todas las consideraciones y recolecciones de información que se aplican a los órganos especializados de control, es aconsejable seleccionar aquellas preguntas e informaciones que permitan caracterizar al poder judicial en el ejercicio de sus funciones de control de los delitos de corrupción cometidos por jueces.

Según lo dicho hasta aquí, la información recabada en esta etapa nos permitirá describir y clasificar a los órganos seleccionados en la etapa anterior según:

- Misión y objetivos
- Jurisdicción y competencia
- Autonomía y facultades para la realización de sus objetivos
- Autonomía y recursos para la realización de sus objetivos.

**Módulo B:** **La dinámica del control, la ejecución de las tareas de control. Tipos de corrupción relevados en instancias de control comparado con tipos de corrupción registrados en la prensa y percibidos por actores clave.**

En esta etapa de la investigación nos interesa ver los órganos de control en funcionamiento. Dos temas ocupan nuestra atención aquí:

- El funcionamiento y desempeño de los órganos: saber cómo funcionan los órganos en la realidad, cómo desarrollan su proceso de trabajo, qué metas alcanzan.
- El tipo de corrupción que encuentran, qué clase de hechos ocupan sus tareas: la jerarquía de los funcionarios sobre los que investiga hechos de corrupción, los fueros, la ubicación geográfica, los tipos o delitos de corrupción que investigan, y las maniobras de corrupción descubiertas.

Esta es la etapa más compleja en cuanto a la diversidad de fuentes de información y a la necesidad de complementarlas. Los expedientes en los cuales se denuncian, se investigan y/o se sancionan hechos de corrupción judicial son una fuente central de esta etapa. Un problema inicial en relación con esta fuente es cuán accesible es la información. Es usual encontrar dificultades y hasta la imposibilidad de tener acceso a los expedientes. También es posible que el acceso sea parcial, por ejemplo, únicamente a la resolución final.

En estos casos es necesario tener en cuenta dos cuestiones. La primera es la posibilidad de establecer relaciones institucionales con el órgano para facilitar ese acceso. Un modo de facilitarlo es acordar con el órgano que las referencias particulares de los involucrados en el expediente no serán difundidas. Inclusive, esto puede garantizarse solicitándole al órgano que entregue fotocopias de los expedientes con los nombres y referencias personales tachados. La segunda cuestión a tener en cuenta es que la accesibilidad de los expedientes [y de las resoluciones] es un indicador en sí mismo del modo de funcionamiento del órgano, y debe formar parte de la descripción.

Una vez que se obtiene algún grado de acceso a los expedientes, la siguiente pregunta con la que se enfrenta el investigador es ¿cómo seleccionar los casos? ¿Qué cantidad de casos debemos relevar? Con el fin de fortalecer la validez del estudio, es normal que la primera reacción sea intentar construir una muestra que “represente” estadísticamente la totalidad de expedientes. Sin embargo, por razones de acceso a la información y por los modos de clasificación es muy probable que nuestra muestra no sea representativa. En tanto es un estudio exploratorio y de carácter cualitativo, sin embargo, esto no es un problema grave, siempre y cuando tengamos argumentos razonables para justificar nuestras decisiones. Es decir, el número y el tipo de casos seleccionados, si bien no serán estadísticamente representativos del universo de casos, tampoco serán recogidos arbitrariamente. El conocimiento previo, los datos aportados por miembros de los órganos de control, la comparación con casos de la prensa, la repercusión pública, su parecido o afinidad

con otros casos encontrados, son algunos de los criterios a tener en cuenta en la selección.

En caso de tener acceso a los expedientes, nuestro interés se focaliza en el proceso de trabajo y los recursos aplicados. Por ejemplo: ¿Cuánto tiempo dura la tramitación del expediente? ¿Cuál es la demora entre la comisión del hecho y la denuncia? ¿Quién formula la denuncia? ¿Qué tipo de hecho se denuncia? ¿Qué nivel jerárquico tienen los funcionarios implicados? ¿Cuáles medidas de investigación se realizan? ¿Obtiene el órgano la información que solicita? ¿Cómo resuelve el caso?

El órgano de control también es depositario de otra fuente de información importante: las estadísticas de desempeño. Frecuentemente, de modo formal o informal, los órganos disciplinarios, los tribunales y otras agencias con funciones de control llevan estadísticas acerca de la cantidad de casos ingresados en un año, la cantidad resuelta, las sanciones aplicadas, los tipos de hechos investigados, etc. Esta es una fuente de interés, que nos permitirá no sólo tener una impresión del funcionamiento del órgano, sino también realizar comparaciones con otros órganos dentro del país, o con agencias análogas de otros países. La existencia o inexistencia de estadísticas, su exhaustividad, el tipo de información que aportan, también serán en sí mismos datos relevantes para caracterizar el órgano. Qué tipo de información se brinda nos dirá mucho sobre la transparencia y el acceso a la información de la actividad de los organismos.

Otra fuente relevante la constituyen las notas periodísticas sobre casos de corrupción judicial. Las investigaciones periodísticas dan cuenta tanto de los hechos de corrupción como de la intervención de los órganos de control. No se trata, al igual que en el caso de los expedientes, de tomar estas investigaciones como verdades en sí mismas, sino como versiones de los hechos que aportan a la descripción de los tipos de corrupción existentes, del rol de las instancias de control, y también de la pluralidad de visiones sobre estos hechos. En efecto, seguramente encontraremos versiones disímiles acerca de los mismos casos. Nuestro objetivo no es que

la investigación periodística nos brinde una versión final de los hechos, sino que aporte a una visión amplia y plural. La posibilidad de confrontar distintas versiones dentro del periodismo, o entre versiones periodísticas y versiones en los expedientes, o con las visiones de los entrevistados (veremos más adelante) es una de las tareas necesarias para ponderar la información y tener un panorama no sólo del funcionamiento de los órganos de control y de las modalidades de corrupción, sino también de los distintos puntos de vista en juego.

Para lograr una muestra manejable de noticias, es conveniente fijar como período de estudio uno que no sea superior al que abarcan los archivos digitales accesibles por Internet de los periódicos. De este modo, acotaremos la búsqueda y la facilitaremos a través de los instrumentos propios de estas bases (búsquedas por palabras claves, por fechas, etc.).

Por último, el último tramo de investigación de este módulo incluye la realización de entrevistas, actividad que al mismo tiempo da cierre a éste y abre el siguiente. Las entrevistas constituyen la última actividad a realizarse en esta etapa, e implica al mismo tiempo el comienzo de la siguiente. Por esta razón, realizaremos la presentación de las entrevistas en el siguiente módulo.

Este módulo, entonces, nos permitirá obtener:

- Caracterización de organismos según capacidades y desempeño.
- Determinación de casos relevantes y modalidades de corrupción.

### **Módulo C: Información, percepciones e imágenes sobre la corrupción judicial y su control**

Esta sección de la investigación se ocupa de confrontar la información recabada a través del análisis de las normas y del desempeño de los órganos de control, de la investigación de casos a través de expedientes y de noticias, con la visión de actores clave. Vamos a considerar actores clave a aquellos operadores y usuarios del sistema

judicial que estén en posición de brindar información significativa para evaluar la corrupción y su control.

Según cuál sea nuestro objetivo, decidiremos si queremos diversificar o acotar los fueros judiciales y las áreas geográficas respecto de las cuales nos interesa focalizar la atención en las entrevistas. Si nuestro objetivo es explorar el poder judicial y realizar un reconocimiento general del campo, intentaremos entrevistar operadores y usuarios de diversos fueros y áreas. Si deseamos focalizar en uno o varios fueros, o en determinada área del país, es importante que los casos seleccionados en expedientes y noticias (en el módulo C) y la orientación de las entrevistas sean coherentes con este “recorte” del campo.

Como hemos dicho, en nuestro diagnóstico exploratorio y cualitativo, intentamos que las muestras sean significativas, en lugar de “representativas”. Buscamos más bien seleccionar un conjunto de actores cuya opinión sea significativa, que por la posición o experiencia del entrevistado su visión resulte relevante para registrar la pluralidad de visiones. Por el tipo de estudio que estamos encarando, no hay un número predeterminado de entrevistas ni un diseño de la muestra que nos garantice la validez de nuestras conclusiones. Lo importante en esta instancia es hacer el mayor esfuerzo por reflejar la diversidad de experiencias y de opiniones, para luego ponderar, a la hora de las conclusiones, las distintas percepciones en relación con el resto de los elementos analizados: normas, estadísticas de desempeño, casos en expedientes, casos en medios de prensa, etc. La interpretación y la relación entre estos elementos es lo que hará de nuestra exploración un paso hacia el conocimiento de la corrupción judicial, un paso más, de ningún modo el último.

Como una aproximación a los distintos tipos de entrevistados que es conveniente incluir en la muestra, vale destacar:

- Jueces
- Empleados judiciales
- Funcionarios de órganos de control

- Abogados litigantes (de grandes y pequeñas firmas)
- Empresarios
- Abogados de organizaciones de derechos humanos y otras organizaciones no gubernamentales.
- Dirigentes políticos vinculados con el diseño de políticas para el poder judicial (del poder ejecutivo y del poder legislativo)
- Periodistas especializados en cuestiones judiciales
- Académicos
- Dirigentes de asociaciones judiciales y de abogados
- Fiscales
- Defensores públicos

Si calculamos aproximadamente tres entrevistados por categoría, nuestra muestra rondará los 36 entrevistados, como mínimo. Sin embargo, según qué tipo de investigación se esté haciendo, cuál sea el universo y las unidades de análisis relevadas, será posible ampliar o reducir la cantidad, o incluir o excluir categorías de entrevistados.

A través de las entrevistas buscaremos datos sobre:

- Diversas perspectivas sobre el funcionamiento de los órganos de control.
- Visiones sobre los casos de corrupción de mayor relevancia detectados en expedientes y en noticias periodísticas. Coincidencias y discrepancias con estas fuentes.
- Visiones sobre el desarrollo histórico del poder judicial y sobre la corrupción en este, desde el punto de vista de la experiencia y percepción del entrevistado.

Las preguntas, por lo tanto, estarán orientadas a obtener información sobre estos aspectos. La experiencia personal o de terceros conocidos por el entrevistado en relación con el funcionamiento judicial y a la existencia de corrupción puede facilitarse si se incita al entrevistado a narrar cronológicamente su relación con el poder judicial, separarla en etapas, caracterizar estas etapas y se le solicita que proporcione ejemplos que justifiquen sus opiniones. En el campo de los hechos de corrupción, siempre resultará más fácil obtener ejemplos referidos

a experiencias de terceros que a experiencias propias. Estas anécdotas tienen valor, aún cuando deban interpretarse a la luz de la totalidad del testimonio y contextualizarlas con otros elementos de análisis. En este campo veremos también cómo cada entrevistado define qué entiende por corrupción y cómo es su concepto operativo de corrupción.

Sin embargo, no es conveniente presionar al entrevistado para que ofrezca detalles que podrían individualizar a los sujetos de los casos que relata, ya que eso podría inhibirlo de continuar exponiendo su conocimiento de casos. No debe perderse de vista que nuestro interés no es la investigación de casos particulares, sino que intentamos evidenciar patrones comunes, constantes, regularidades, que nos den cuenta de los tipos de corrupción existente, su recurrencia, las condiciones que la favorecen, y el funcionamiento de los órganos dedicados a controlarla preventiva o represivamente.

En la conversación también aparecerán ideas acerca de qué entiende el entrevistado por corrupción, cuáles hechos incluye esa definición y cuáles excluye. Cada país y cada grupo social comparte valores que hacen que la definición de corrupción cambie, y este es un dato de gran interés para la investigación. Saber si los valores son compartidos por los distintos entrevistados, y cuáles son esos valores, es un dato relevante de por sí. Muchas veces notaremos que el entrevistado construye sus nociones a medida que habla: es importante no imponerle nuestra noción de qué es corrupción, sino indagar en cuál es la suya.

¿Cómo registrar las entrevistas? Una vez más, no hay una respuesta única a esta pregunta. Depende de los objetivos de la investigación, del ambiente político-cultural del país, y de los entrevistados. La grabación de las entrevistas es conveniente sobre todo para realizar análisis de contenidos que registren las características culturales de cómo se describe, cuáles palabras, cuáles tonos y cuáles matices se utilizan para referirse a la corrupción. Sin embargo, en muchos casos, la grabación puede inhibir al entrevistado. Por eso, de ningún modo

puede ser una imposición, sino sólo una sugerencia, una alternativa a ser decidida por el entrevistado.

Otra cuestión que merece definirse de antemano es la reserva de la identidad de los entrevistados. Creemos que es conveniente partir del supuesto de que las identidades serán reservadas y garantizarle al entrevistado, desde el primer contacto, que su nombre no será revelado ni relacionado con sus aportes a la investigación. Esto dará garantías de privacidad y facilitará la confianza. Es importante a lo largo de toda la investigación, sobre todo, en la redacción del informe, evitar introducir información que permita individualizar a la fuente de información.

#### **Hallazgos correspondientes a este módulo:**

- Determinación, clasificación y documentación de lenguajes, categorías y referencias sobre la corrupción en la función jurisdiccional.
- Clasificación de opiniones expertas sobre los controles.  
(matriz 1, secciones 3 a 6)

### **El procesamiento de la información recolectada. Matrices de organización e integración. Hacia la formulación de hipótesis y recomendaciones.**

Una vez realizada la tarea de recolección de información, es necesario dar un paso atrás e intentar tener una visión un poco más general de lo que hemos obtenido. Esto nos permitirá, en primer lugar, detectar cuál información aún nos resta recolectar. En segundo lugar, nos conduce al proceso de interpretación de la información. En esta etapa es necesario comparar los diversos datos obtenidos de las diversas fuentes, compararlos y extraer hipótesis y conclusiones parciales para explicar los hallazgos. Los hallazgos serán datos que nos indiquen directamente cuestiones sobre la corrupción judicial y los controles, como también diferencias en los datos obtenidos de distintas fuentes sobre los mismos temas. Por ejemplo, es posible que distintos entrevistados tengan opiniones muy divergentes en cuanto al grado de seriedad del problema, o que encontremos dife-

rencias entre los entrevistados, por un lado, y los medios de comunicación, por el otro. Estas diferencias también merecen que formulemos hipótesis acerca de por qué se dan estas diferencias.

A continuación se presentan dos cuadros, el primero relativo a la información sobre el estado de la corrupción judicial en el país (matriz 1), el segundo relativo a los órganos de control sobre el comportamiento de jueces y agentes de la justicia (matriz 2). Allí veremos preguntas de un grado de generalidad un poco mayor que las del instrumento de recolección (apéndice I). La idea es que estas preguntas permitan agrupar y comparar los datos.

En ambos cuadros la lógica es la misma. Las filas representan dimensiones de la investigación, aspectos del fenómeno de la corrupción de los controles sobre los que queremos tener datos. Las columnas indican las fuentes de las cuales los obtenemos. Cada casillero contiene preguntas específicas para extraer de cada fuente consultada, en relación a cada aspecto de los fenómenos investigados.

La última columna de ambos cuadros (comparación de fuentes e interpretación de datos) contiene preguntas orientadas a integrar y comparar la información obtenida. En tanto la integración de la información es la tarea más relevante de esta etapa, y la que nos permitirá organizar los datos para el informe final, nos extenderemos sobre cómo realizarla en relación a cada variable, y cómo utilizarla para la formulación de políticas de reformas. En efecto, las respuestas que se puedan dar a las preguntas de esta columna, combinadas con las consideraciones formuladas en la sección siguiente (desarrollo de la matriz e integración de la información), dan la pauta de

cómo componer un informe final. Las fuentes nombradas en las columnas de cada cuadro son las que mayormente ocuparán nuestra atención, aunque eso no significa que de existir otras fuentes estas queden excluidas. Por ejemplo, en la matriz 2 no se encuentra la columna “Encuestas e índices de percepción. Estudios especializados (ONGs, organismos internacionales)”, que sí existe en la matriz 1. Esto no significa que si encontramos encuestas o estudios especializados sobre los órganos de control tengamos que excluirlos. Simplemente, podemos presuponer que este material será escaso, y por eso no le hemos asignado una columna específica. Sin embargo, sabemos que hay fuentes que, aún siendo pocas, son importantes en este rubro. Tal es el caso de los informes del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. En esos informes pueden encontrarse referencias a los mecanismos de control en general, y a veces al órgano judicial en particular<sup>19</sup>.

Cada sección constituye un conjunto de informaciones sintetizadas en términos de nuestras preguntas de investigación y permiten formular conclusiones parciales e hipótesis, que, en conjunto, darán la visión del investigador sobre el estado de la corrupción judicial y su control, como así también de las áreas en las que proponer reformas. El modo en que la corrupción se expresa y las capacidades de controlarla que tengan los órganos o instancias institucionales encargados nos darán, en conjunto, una imagen de lo que ocurre en términos de corrupción y de las posibilidades de controlarlo. En el apéndice II se sugieren algunas guías de cómo organizar estas conclusiones e hipótesis en un informe final.

<sup>19</sup> [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_com\\_expertos.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_com_expertos.htm)

## MATRICES DE ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

MATRIZ 1- ESTADO DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL	Encuestas e índices de percepción. Estudios especializados (ONGs, organismos internacionales)		Prensa	Información proveniente de órganos de control (expedientes y estadísticas propias)	Comparación de fuentes e interpretación de datos
	Entrevistas				
<b>1. Relevancia de la corrupción</b>	<p>¿Qué entienden por corrupción los entrevistados? ¿Cuán importante creen que es el fenómeno?</p> <p>¿Cuáles son las coincidencias y las divergencias entre los entrevistados?</p> <p>¿Hay coincidencias entre los entrevistados en cuanto al grado de expansión de la corrupción en el sistema judicial? ¿Qué tan grave señalan que es el fenómeno? ¿Qué tan extendido es el consenso entre los entrevistados? ¿Hay características que agrupen las coincidencias de opinión (por ejemplo, los abogados litigantes son los que señalan mayor incidencia de la corrupción)? ¿Qué razones se brindan para explicar el grado de incidencia de la corrupción en el poder judicial?</p>	<p>¿Cómo se sitúa el país en índices internacionales sobre corrupción (TI), ambiente de negocios (BM business environment, World Economic Forum), o referidos específicamente a aspectos del Poder judicial (CEJA)?</p> <p>¿Cómo mide el poder judicial en encuestas domésticas o comparativas (Latinobarómetro por ejemplo) sobre confianza y percepción?</p> <p>¿Son convergentes o divergentes las mediciones referidas?<sup>20</sup></p>	<p>¿Con qué frecuencia aparecen noticias sobre corrupción en los medios de comunicación?</p> <p>¿Qué proporción de estas noticias se refieren a corrupción judicial?</p> <p>¿Cuál es la relevancia de estas noticias en cuanto a ubicación y espacio en los medios?</p> <p>¿Existen diferencias en el tratamiento y en la calificación de los hechos según los medios involucrados? ¿Qué tipo de evidencias respaldan las noticias?</p>	<p>Cantidades de casos de corrupción judicial ingresados por año.</p>	<p>¿Permite la información recolectada en las fuentes consultadas formular una hipótesis sobre el grado de incidencia de la corrupción en el Poder judicial? ¿Existen indicadores confiables y consistentes?</p> <p>¿Qué coincidencias y qué divergencias se encuentran entre las diversas fuentes en cuanto a la incidencia de la corrupción?</p>
<b>2. Tipos de maniobras de corrupción. Condiciones generales para su realización.</b>	<p>¿Cuáles son los tipos de maniobras de corrupción mencionados? ¿Cuáles son vistos como los más frecuentes? ¿Cuáles son las condiciones (leyes, organización del trabajo, modo de designación de los funcionarios, etc.) que favorecen la realización de conductas de corrupción, en general y en particular, según tipo de maniobra?</p>	<p>¿Existe en las encuestas algún indicador sobre tipos de maniobras de corrupción más frecuentes en el poder judicial?</p> <p>¿Cuáles son los tipos de maniobras de corrupción mencionados? ¿Cuáles son los más frecuentes?</p>	<p>¿Cuáles son los tipos de maniobras de corrupción mencionados?</p>	<p>¿Cuáles son los tipos de maniobras de corrupción con mayor incidencia estadística?</p> <p>¿Cuáles son los tipos de maniobras corruptas descritos en las investigaciones de los expedientes relevados?</p> <p>¿Qué condiciones favorecieron la realización de esas maniobras?</p>	<p>¿Qué tipos de maniobras de corrupción son mencionadas por las fuentes? ¿Qué condiciones las favorecen?</p> <p>¿Qué coincidencias y qué divergencias se encuentran entre las diversas fuentes en cuanto a los tipos de maniobras de corrupción?</p>

<sup>20</sup> Accesibles en <http://www.cejamerica.org/doc/documentos/IndiceAccesibilidad2006versionfinal.pdf> (CEJA) [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/global/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/global/cpi) (TI), <http://www.observatorioelectoral.org/documentos/data/info-latiba-2005.pdf> (Latinobarómetro), [www.worldbank.org/wbi/governance/data](http://www.worldbank.org/wbi/governance/data) (ambiente de negocios y gobernanza según Banco Mundial).

MATRIZ 1- ESTADO DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL	Encuestas e índices de percepción. Estudios especializados (ONGs, organismos internacionales)			Información proveniente de órganos de control (expedientes y estadísticas propias)	Comparación de fuentes e interpretación de datos
	Entrevistas		Prensa		
<b>3. Relevancia y tipo según nivel institucional</b>	<p>¿Cuáles son los niveles del poder judicial (magistrado, juez de apelación, juez de primera instancia, secretario, empleado administrativo) en los cuales las entrevistas citan casos concretos de corrupción?</p> <p>¿Qué casos se citan según el nivel?</p> <p>¿Cuál es visto como el de mayor corrupción?</p> <p>¿Hay condiciones que favorecen la corrupción en cada nivel institucional en particular? ¿Cuáles?</p>	<p>¿Existen encuestas específicas sobre corrupción en el poder judicial? ¿Contienen indicadores referidos a esta dimensión? En caso afirmativo, ¿cuáles son los niveles institucionales de mayor corrupción?</p>	<p>¿En qué niveles ocurren los casos recolectados?</p>	<p>¿Cómo se distribuyen los casos según niveles institucionales involucrados?</p>	<p>¿En qué niveles se detecta más frecuentemente la corrupción judicial? ¿Qué tipo de corrupción predomina en cada nivel?</p> <p>¿Qué coincidencias y qué divergencias se encuentran entre las diversas fuentes en cuanto a la incidencia y tipo de corrupción y sus causas en los diversos niveles institucionales?</p>
<b>4. Relevancia y tipo según fuero</b>	<p>¿En qué fueros se mencionaron casos concretos?</p> <p>¿Qué tipo de casos, según el fuero? ¿Qué fuero es visto como el de mayor corrupción?</p> <p>¿Hay condiciones que favorecen la corrupción en cada fuero en particular? ¿Cuáles?</p>	<p>¿Existen encuestas específicas sobre corrupción en el PJ?</p> <p>¿Contienen indicadores referidos a esta dimensión? En caso afirmativo, ¿cuáles son los niveles institucionales [¿o fueros?] de mayor corrupción?</p>	<p>¿En qué fueros ocurren los casos recolectados?</p>	<p>¿Cómo se distribuyen los casos según fuero?</p>	<p>¿En qué fueros se detecta más frecuentemente la corrupción judicial? ¿Qué tipo de corrupción predomina en cada fuero?</p> <p>¿Qué coincidencias y qué divergencias se encuentran entre las diversas fuentes en cuanto a la incidencia y tipo de corrupción y sus causas en cada fuero?</p>
<b>5. Relevancia y tipo según zona geográfica</b>	<p>¿En qué zonas se mencionaron casos concretos?</p> <p>¿Qué tipo de casos, según la zona? ¿Cuál zona es vista como la de mayor corrupción? ¿Por qué?</p>	<p>¿Existen encuestas específicas sobre corrupción en el PJ?</p> <p>¿Contienen indicadores referidos a esta dimensión? En caso afirmativo, ¿cuáles son las zonas geográficas de mayor corrupción?</p>	<p>¿En qué zonas ocurren los casos recolectados?</p>	<p>¿Cómo se distribuyen los casos según zona geográfica?</p>	<p>¿En qué zonas se detecta más frecuentemente la corrupción judicial? ¿Qué tipo de corrupción predomina en cada zona?</p> <p>¿Qué coincidencias y qué divergencias se encuentran entre las diversas fuentes en cuanto a la incidencia, tipos y causas de la corrupción?</p>

MATRIZ 1- ESTADO DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL	Encuestas e índices de percepción. Estudios especializados (ONGs, organismos internacionales)			Información proveniente de órganos de control (expedientes y estadísticas propias)	Comparación de fuentes e interpretación de datos
	Entrevistas		Prensa		
<b>6. Relevancia y tipo según momento histórico</b>	<p>¿Cómo se describe la evolución de la corrupción en el poder judicial?</p> <p>¿En qué momentos se expandió? ¿En qué momentos se retrajo?</p> <p>¿En qué momentos se diversifica? ¿Cuál es la evolución de los tipos de corrupción? ¿Qué explicaciones brindan los entrevistados?</p>	<p>¿Existen encuestas específicas sobre corrupción en el poder judicial? ¿Contienen indicadores referidos a esta dimensión? En caso afirmativo, ¿cuáles son los momentos de mayor corrupción?</p>	<p>¿Coinciden los hechos de corrupción con algún hecho político relevante?</p>	<p>¿Se puede establecer algún tipo de evolución en el ingreso y tipo de casos según distintos momentos históricos? El ingreso y resolución de casos ¿muestra alguna evolución anual?</p>	<p>¿Qué tipo de corrupción predomina actualmente?</p> <p>¿Qué coincidencias y qué divergencias se encuentran entre las diversas fuentes en cuanto a la evolución de la corrupción en el poder judicial?</p>
<b>7. Hechos de mayor repercusión</b>	<p>¿Existen coincidencias sobre cuáles hechos de corrupción judicial son considerados más importantes por los entrevistados? ¿Cuál es la razón de su importancia?</p>		<p>¿Qué hechos tuvieron mayor repercusión en los medios? ¿Cuáles aparecieron con mayor frecuencia? ¿Cuáles aparecieron durante más tiempo? ¿Cuáles ocuparon lugares más extensos y relevantes en los medios?</p>		<p>¿Qué coincidencias y qué divergencias se encuentran entre las diversas fuentes en cuanto a lo que consideran como hechos de corrupción más importantes?</p>

MATRIZ 2- ÓRGANOS DE CONTROL	Normas	Entrevistas	Expedientes internos	Estadísticas e informes internos	Prensa	Comparación de fuentes e interpretación de datos
<b>1. Competencia</b>	<p>¿Cuál es el ámbito de competencia del órgano? (Geográfico, institucional, de jerarquía, etc.)</p> <p>¿Qué tipo de actos de corrupción puede controlar? ¿Qué tipos de normas los definen y definen las sanciones (internacionales, penales, administrativas, ética profesional)?</p>	<p>¿Comprenden los entrevistados los límites de la competencia del órgano? ¿Tienen una idea adecuada o distorsionada de la competencia?</p>	<p>¿En qué medida respetan los límites de la competencia definida en las normas?</p>		<p>¿Comprenden los medios en las noticias sobre corrupción judicial los límites de la competencia del órgano? ¿Tienen una idea adecuada o distorsionada de la competencia?</p>	<p>¿Cuál es la competencia del órgano?</p> <p>¿Se comprende externamente cuáles son sus posibilidades y límites de actuación?</p>

<b>MATRIZ 2- ÓRGANOS DE CONTROL</b>	<b>Normas</b>	<b>Entrevistas</b>	<b>Expedientes internos</b>	<b>Estadísticas e informes internos</b>	<b>Prensa</b>	<b>Comparación de fuentes e interpretación de datos</b>
<b>2. Misión y funciones</b>	¿Cuáles son las funciones del órgano (recepción de denuncias, investigación de casos, sanción, control patrimonial, etc.)?	¿Comprenden los entrevistados los límites de la misión y funciones del órgano? ¿Tienen una idea adecuada o distorsionada de la misión y funciones?	¿Qué funciones ejerce el órgano en los expedientes revisados?	¿Qué funciones ejerce efectivamente el órgano? ¿Cuáles son las que más frecuentemente cumple?	¿Comprenden los medios en las noticias sobre corrupción judicial los límites de la misión y funciones del órgano? ¿Tienen una idea adecuada o distorsionada de la misión y funciones?	¿Qué funciones cumple el órgano y cuáles podría cumplir?  ¿Existe conocimiento y claridad en las distintas fuentes?
<b>3. Historia</b>	¿Existieron órganos anteriores con similares funciones? ¿A través de qué tipos de normas se crearon?	¿Cuáles fueron las razones de la creación de este órgano? ¿Había otras ideas compitiendo? ¿Qué coincidencias y divergencias hay entre los entrevistados al respecto?			¿Cuáles fueron las razones de la creación de este órgano? ¿Había otras ideas compitiendo? ¿Qué coincidencias y divergencias hay entre los diversos medios?	¿En que contexto se creó el órgano?
<b>4.a. Autonomía institucional</b>	¿Mediante qué tipo de norma fue creado el órgano?  ¿En qué área de gobierno está ubicado el órgano de control?  ¿Cómo se designan sus autoridades? ¿Reporta la máxima autoridad a alguna autoridad externa? ¿Existen posibilidades de recurrir sus decisiones? ¿Ante qué órgano?	¿Cuál es la visión de los entrevistados acerca del grado de autonomía que las normas otorgan al órgano de control?  Si hay divergencias, ¿corresponden a algún tipo de agrupamiento de los entrevistados?	¿Se inician casos/expedientes por iniciativa del órgano?  ¿Aparece en los expedientes la intervención de alguna otra autoridad?	Cantidad de casos iniciados por iniciativa del órgano.  Cantidad de casos cuyo curso o cuyo resultado fue modificado por una autoridad externa.		¿Tiene el órgano posibilidades de realizar funciones de control con autonomía?  Si existen autoridades externas con capacidades de modificar sus decisiones, ¿qué las faculta a realizar tales modificaciones? ¿De qué modo influyen?
<b>4.b. Autonomía financiera</b>	¿De qué modo se asigna el presupuesto del órgano? ¿Quién lo define? ¿Quién lo aprueba?	¿Qué opinión existe acerca de los recursos con los que cuenta el órgano?		Evolución del presupuesto del órgano.		¿Están los recursos del órgano condicionados por una autoridad externa? ¿Puede esto tener influencia en las decisiones del órgano?
<b>4.c. Autonomía política</b>		¿Se ve la actuación del órgano como independiente de intereses políticos o de otra clase?	¿Evidencian los casos relevados la influencia de una autoridad política o de algún interés externo?		¿Se ve la actuación del órgano como independiente de intereses políticos o de otra clase?	¿Es posible evidenciar o formular la hipótesis de la existencia de influencias de hecho en las decisiones del órgano?

<b>MATRIZ 2- ÓRGANOS DE CONTROL</b>	<b>Normas</b>	<b>Entrevistas</b>	<b>Expedientes internos</b>	<b>Estadísticas e informes internos</b>	<b>Prensa</b>	<b>Comparación de fuentes e interpretación de datos</b>
<b>5. Accesibilidad de la información</b>	¿Qué acceso tienen los involucrados a información de un caso? ¿Qué acceso tienen los ciudadanos a la información sobre la actuación general o sobre casos particulares?	¿Utilizan los ciudadanos, las ONGs u otros interesados vías de acceso a la información para controlar el funcionamiento del órgano de control?	¿Constan requerimientos de información en los expedientes? ¿Cómo se resolvieron?	¿Qué información se produce sobre la actuación del órgano? ¿Cómo se publica? ¿Se responden requerimientos de información sobre casos?	¿Utiliza la prensa vías de acceso a la información institucional para obtener datos para sus notas?	¿Existe posibilidad de control/monitoreo ciudadano de la actividad del órgano?
<b>6. Capacidades de investigación</b>	¿Qué facultades de investigación le otorgan las normas de creación? ¿Hay contradicciones o superposiciones con otras normas u órganos?	¿Qué percepciones existe sobre las facultades de investigación del órgano? ¿Son adecuadas a la realidad? ¿Existen superposiciones o contradicciones con otras normas u órganos? ¿Que dicen los entrevistados [i.e. los operadores] acerca de cómo se resuelven?	¿Reflejan los expedientes el uso de todas las facultades asignadas? ¿Son respondidos los requerimientos de información o testimonios realizados por el órgano a entidades públicas y privadas? ¿Se le responde en plazos razonables?		¿Se reflejan con claridad las capacidades del organismo?	¿Hasta qué punto las capacidades de investigación del organismo son suficientes y efectivas para sus objetivos?
<b>7. Capacidades de sanción</b>	¿Tiene asignado el órgano facultades de sancionar? ¿Qué tipos de sanciones puede aplicar (penales, administrativas, disciplinarias)?	¿Cómo son evaluadas las sanciones aplicadas?	¿Qué tipo de sanciones se aplicaron?	¿Cuántas sanciones y de qué tipo se aplicaron?	¿Cómo son evaluadas las sanciones aplicadas?	¿Se sancionan conductas de corrupción? ¿Cuáles? ¿De qué modo? ¿Qué señales se emiten a la sociedad?
<b>8. Recursos materiales</b>		¿Cuenta el órgano con un espacio físico adecuado? ¿Cuenta con computadoras suficientes y otro equipo necesario para realizar sus funciones? ¿Tiene su información organizada en base de datos? ¿Tiene acceso a bases de datos con información patrimonial?		¿Cuenta el órgano con un espacio físico adecuado? ¿Cuenta con computadoras suficientes y otro equipo necesario para realizar sus funciones? ¿Tiene acceso a bases de datos con información patrimonial?		¿Cuenta el órgano con los medios materiales para cumplir con su función?

<b>MATRIZ 2- ÓRGANOS DE CONTROL</b>	<b>Normas</b>	<b>Entrevistas</b>	<b>Expedientes internos</b>	<b>Estadísticas e informes internos</b>	<b>Prensa</b>	<b>Comparación de fuentes e interpretación de datos</b>
<b>9. Recursos humanos</b>	Organigrama	¿Cuenta con profesionales con capacidad de investigación ?  ¿Son cargos atractivos para profesionales capacitados?		¿Cuenta con profesionales con capacidad de investigación ?		¿Cuenta el órgano con los recursos humanos para cumplir con su función? ¿Es la organización de los recursos humanos adecuada para cumplir con su función?
<b>10. Procedimiento y flujo de trabajo</b>	¿Qué etapas cumple el órgano en la conducción del proceso a su cargo? ¿Cuál es la duración estipulada para cada una?  ¿Qué tipo de decisión toma el órgano? ¿Cuáles son los requisitos que deben cumplirse para que sea posible tomar una decisión? ¿Existen recursos contra esa decisión?	¿Se perciben los procedimientos como adecuados? ¿Qué grado de conocimiento hay de las normas específicas o procedimientos del organismo?	¿La duración de los expedientes es homogénea o heterogénea? ¿Qué rango de plazos hay entre el hecho, el comienzo de la investigación, la toma de las primeras medidas y la finalización? ¿Qué tipos de resultados se produjeron en los casos revisados?	¿Cuál es el promedio de duración de los casos tratados por el órgano?	¿Se perciben los procedimientos como adecuados? ¿Qué grado de conocimiento hay de las normas específicas o procedimientos del organismo?	¿Hasta qué punto el procedimiento del órgano y el flujo de trabajo hacen eficiente o ineficiente el ejercicio de funciones de control?
<b>11. Desempeño</b>	¿Existen metas o resultados mínimos que el órgano deba cumplir?	¿Hay consensos o disensos en cuanto al desempeño del órgano? ¿Por qué?	¿Se puede evaluar que el órgano cumplió con sus funciones o que no lo hizo?	¿Cuántos casos se resuelven anualmente? ¿Qué tipos de casos se resuelven? ¿Es toda la información expuesta la información que el órgano podría dar y que sería de interés para la ciudadanía conocer? ¿Es posible diferenciar el grado de complejidad de los casos resueltos? ¿Demuestran las estadísticas una mayor proactividad del órgano? ¿O no es posible determinarlo de la información disponible?	¿Hay consensos o disensos en cuanto al desempeño del órgano? ¿Por qué?	¿Qué sabemos acerca del grado y el modo en el cual el órgano cumple con su función de control?

## Desarrollo de las matrices de procesamiento de la información

### a. Matriz de procesamiento de información sobre el estado de la corrupción en el poder judicial.

#### 1. Relevancia de la corrupción en el poder judicial

¿Es la corrupción un fenómeno sistemático en el poder judicial?

Esta variable se enfoca en la existencia y grado de expansión del fenómeno de la corrupción en el poder judicial. Las fuentes consultadas deben darnos elementos para determinar la percepción sobre el fenómeno (de los operadores del sistema judicial, en el caso de las entrevistas; de la sociedad o de sectores específicos de la sociedad, en el caso de las encuestas e índices de percepción). La prensa y la información de los órganos de control nos darán información sobre los casos registrados.

La interpretación de esta información debe permitirnos realizar hipótesis acerca de si existe la corrupción judicial como un fenómeno sistemático, y el grado en que el fenómeno está expandido, al menos, según las fuentes consultadas. Es posible que las fuentes sean coincidentes en la información que brindaron, o puede que nos den información contradictoria. En este último caso, será relevante interpretar a qué pueden deberse esas diferencias.

Por ejemplo, supongamos que encontramos, por un lado, entrevistados del poder ejecutivo y ciertos medios de comunicación que nos transmiten una imagen de corrupción generalizada en el poder judicial. Pero por otro lado, abogados litigantes nos señalan que la corrupción no es un fenómeno muy relevante, y de un modo similar lo hacen otros medios de comunicación masiva. En tal situación, habrá que formular hipótesis acerca del motivo de la divergencia. Podría ocurrir, por ejemplo, que el poder ejecutivo esté intentando limitar la independencia del poder judicial a través de acusaciones de corrupción que son amplificadas por un sector de la prensa. O, por el contrario, podría ocurrir que el poder ejecutivo sea un agente de cambio, que esté intentando transformar

un poder judicial corrupto, y que algunos abogados litigantes estén haciendo “causa común” con los jueces para mantener un *status quo* que les resulta conveniente. Y entre estos extremos, pueden existir cientos de situaciones intermedias, de matices, que deben ser interpretados por el investigador. Estas interpretaciones forman parte de la hipótesis sobre la incidencia de la corrupción.

Según la gravedad y expansión del fenómeno, también obtendremos un primer dato para el diseño de políticas públicas de reforma y control de la corrupción. Esta información nos ayudará a determinar la importancia del fenómeno, el lugar que debería ocupar el tema en la agenda pública, si se requerirá de grandes esfuerzos políticos y económicos, entre otros datos que comienzan a marcar el cuadro de situación.

#### 2. Tipo de maniobras de corrupción. Condiciones generales de realización.

¿Qué tipos de actos de corrupción se cometen?

¿Qué condiciones los favorecen?

La información que obtenemos sobre esta variable debe permitirnos proponer algunos patrones comunes de los hechos de corrupción mencionados por las diversas fuentes, y formular algunas hipótesis sobre cuáles ocurren con mayor frecuencia, cuáles son las condiciones que los favorecen, cuáles son sus consecuencias.

La comparación de la información colectada en las distintas fuentes puede mostrar diferencias importantes, que deben ser interpretadas, y esa interpretación también forma parte de las hipótesis correspondientes a esta materia. Por ejemplo, es posible que entre las fuentes encontremos una enorme diversidad de tipos de maniobras de corrupción mencionadas, y que eso varíe según la función de los entrevistados.

Por ejemplo, es posible que los abogados de organizaciones no gubernamentales y los abogados de empresas hayan sufrido distinto tipo de hechos de corrupción, según quiénes son sus clientes y el tipo de proceso judicial en el que hayan participado. Es más probable que a las empresas se les soliciten grandes sumas de dinero en los

niveles más altos de la justicia, mientras que los sectores más vulnerables sufren más frecuentemente la corrupción de auxiliares de la justicia o miembros de las agencias de seguridad con lo que tienen un trato más cotidiano cuando son “seleccionados” por el sistema penal.

El “catálogo” de hechos de corrupción, de sus consecuencias y de sus causas también nos permite pensar algunas cuestiones relevantes para el diseño de políticas. Es posible que algunas fuentes nos señalen cierto tipo de casos de corrupción, en los que la influencia político-partidaria juega un rol fundamental. En ese caso, tendremos que revisar hasta qué punto los procesos de selección de jueces son relevantes para explicar ese tipo de maniobras.

Otro ejemplo posible es que aparezca con gran frecuencia la mención de pedidos de pagos informales para la realización de medidas propias del proceso judicial, en distintos niveles de la escala jerárquica. En ese caso, será necesario investigar su relación con el nivel salarial, o con la eficiencia del procedimiento y de la organización del trabajo.

También es posible que se detecten signos de corrupción evidentes, tales como el enriquecimiento excesivo de funcionarios judiciales, y que en la percepción pública, o en el análisis de casos, aparezca que existe una debilidad en el control de la evolución patrimonial.

Por ejemplo, esto puede permitirnos establecer prioridades y estrategias de intervención. Estas variarán en función de nuestras hipótesis relativas a qué tipo de hechos de corrupción hay que enfocar primero o con mayor atención, según su frecuencia, gravedad de las consecuencias, o posibilidades de transformar las condiciones en los que ocurren.

### 3. Relevancia y tipo según nivel institucional

¿En cuáles niveles ocurren los distintos tipos de corrupción?

La información colectada en relación con esta variable específica la información colectada en las dos primeras. Implica focalizar sobre cuáles son los niveles y funciones en los que ocurren los distintos tipos hechos de corrupción.

Así, la comparación de información de las distintas fuentes nos permitirá ver coincidencias y divergencias. El predominio de coincidencias hará más robusta una hipótesis en el sentido de ese consenso. La aparición de divergencias requerirá de interpretaciones específicas. Por ejemplo, podríamos encontrar que mientras los órganos de control registran mayoritariamente la existencia de casos de corrupción en el nivel de los empleados administrativos, los medios de comunicación y parte importante de los entrevistados señalan que los casos más importantes, incluso más frecuentes, están en los niveles superiores de la justicia. En un caso así habrá que preguntarse por la verosimilitud de estas últimas posiciones, y por el tipo de selectividad del órgano de control. A su vez, esta divergencia nos dará pautas importantes acerca de hasta qué punto las debilidades de los órganos de control pueden favorecer la corrupción en los niveles más altos, y en qué medida la acción de la prensa es importante para la transparencia.

La conclusión provisoria que surge de la información que obtengamos sobre esta variable nos permitirá proponer elementos para un mapa institucional de la corrupción. Esto será útil para pensar estrategias de intervención específicas, según las prioridades de las políticas de reformas. Según en qué nivel institucional se enfoque, distintos serán los costos políticos y los instrumentos de intervención necesarios. Por ejemplo, si es necesario enfocar en los niveles de jueces, el establecimiento de canales de denuncias para empleados jerárquicos (que dependen de modo directo del juez) y la protección de *whistleblowers* (denunciantes internos) será una parte central de la intervención. Si, por el contrario, es necesario enfocarse en el estrato de los empleados administrativos, posiblemente sea más relevante la creación de canales seguros de denuncia para los usuarios del sistema judicial.

### 4. Relevancia y tipo de corrupción según fuero

¿En cuáles fueros judiciales se desarrollan los distintos tipos de corrupción?

Al igual que la variable anterior, en este caso también intentamos especificar información obtenida sobre la

incidencia y tipo de corrupción. Aquí intentamos discriminar si existen niveles de corrupción y tipos de maniobras específicos de cada fuero. Por ejemplo, podríamos encontrar en un fuero cierto tipo de corrupción específica que no existe en otro.

Por ejemplo, podríamos encontrar que se mencionan con frecuencia casos de corrupción vinculados a las detenciones de prisión preventiva. En ese caso, habrá que preguntarse qué elementos de las normas procesales penales favorecen que haya funcionarios que piden dádivas para decidir sobre las detenciones. O, por el contrario, podríamos encontrar que las fuentes nos señalan que en todos los fueros, de modo uniforme existen pedidos de dádivas a las partes por parte de los jueces. Asimismo, es posible que ese fenómeno se conecte con un patrón de funcionamiento común a todos los fueros. Por ejemplo, la falta de transparencia en cuanto a las reuniones que los jueces mantienen con las partes podría aparecer como una característica general que coadyuva a ese tipo de corrupción.

El diseño de políticas de reforma deberá focalizar aquellas condiciones que favorecen la corrupción en un determinado fuero, o bien las causas comunes a todos los fueros, según los hallazgos de esta sección.

##### **5. Relevancia de la corrupción y tipo de maniobras según zona geográfica**

*¿Existen diferencias de nivel y tipo de corrupción según las zonas geográficas?*

Una vez más, ponemos la lupa sobre la información relativa a incidencia y tipo de corrupción, pero esta vez para saber si las distintas jurisdicciones sufren niveles y tipos de corrupción homogéneos o heterogéneos. Podemos encontrar uniformidad entre los tipos de corrupción, y concluir también que las condiciones institucionales para que estas maniobras ocurran es similar en las distintas zonas. O bien podríamos encontrar que ciertos factores son propios de una región en particular, y que están conectados con tipos específicos de corrupción que ocurren más en esa región

que en cualquier otra. Por ejemplo, es posible que en las zonas de frontera encontremos ciertos hechos de corrupción judicial vinculados con ciertos ilícitos en particular, como los relacionados con contrabando o con inmigración ilegal.

Una vez más, las similitudes y diferencias encontradas en las distintas regiones indicarán prioridades y características de las intervenciones orientadas a controlar la corrupción.

##### **6. Relevancia y tipo de corrupción según momento histórico**

*¿Hay conexiones entre los distintos niveles y tipos de corrupción y la evolución política o económica del país?*

La evolución histórica de un país puede marcar ciertos hitos en el desarrollo de la corrupción judicial. Por ejemplo, en un proceso de ajuste estructural, es posible que el gobierno de un país haya requerido el favor de los jueces para legitimar decisiones de política económica (digamos, privatizaciones) cuya legalidad estuviera en disputa. O bien es posible que la aparición de cierto tipo de criminalidad organizada (por ejemplo, narcotráfico o falsificación de marcas de productos de indumentaria) esté conectada a la aparición de ciertos tipos de corrupción específicos.

A la inversa, también es posible que la irrupción de escándalos de corrupción de forma y determine distintas percepciones. En el momento de interpretar las versiones brindadas por los individuos y por la prensa, es importante tener en cuenta hasta qué punto pueden estar influidas por tales hechos.

En cualquier caso, la posibilidad de correlacionar la evolución histórica del país con la evolución de la corrupción permite tomar en cuenta factores externos a lo estrictamente judicial. Esto es relevante no sólo porque amplía nuestro conocimiento del fenómeno, sino porque también provee al diseño de políticas públicas de reforma datos relevantes sobre las limitaciones externas que deberá enfrentar.

## 7. Hechos de corrupción de mayor repercusión

¿Cuáles hechos han tenido mayor repercusión?

¿Comparten alguna característica?

La información sobre los hechos de mayor repercusión nos permitirá plantear hipótesis acerca de cuáles son las prioridades de la agenda pública. ¿Cuáles hechos reciben mayor atención en las distintas fuentes consultadas? Otra posibilidad es que los órganos de control, por cuestiones “corporativas” y jerárquicas registren casos de corrupción de empleados de baja jerarquía, mientras que los medios de comunicación, en función del impacto mediático o la relevancia institucional, registren mayormente casos de “alta corrupción”.

¿Cuáles hechos han producido mayor reacción [negativa o positiva] entre los operadores y usuarios del sistema judicial? ¿Coinciden con los que han tenido repercusión en la prensa? ¿Qué características comparten estos hechos? ¿Se trata de hechos vinculados a la política, a las grandes empresas, a la criminalidad organizada? ¿Involucran a funcionarios de alta o baja jerarquía?

Estos datos nos permitirán comprender las percepciones sociales sobre cuáles son las cuestiones más graves y cuáles son las áreas que son vistas como prioritarias.

### b. Matriz de procesamiento de información sobre órganos de control

#### 1. Competencia

¿Cuál es el ámbito de acción del órgano de control?

En esta dimensión observaremos cuáles áreas de la estructura judicial y qué tipo de actos revisa el órgano de control. Los hechos a controlar estarán contemplados por normas de integridad internas, normas disciplinarias, leyes penales, entre otros cuerpos normativos. La norma de creación del órgano le otorgará áreas específicas en las que ejercer su control: es posible que controle a todos los jueces del país, o que se limite a cierto nivel jerárquico, o a cierta ubicación geográfica, o que sólo

se ocupe de cierto tipo de hechos. También es posible que tenga funciones preventivas, como el control de la evolución patrimonial de los funcionarios judiciales. La información sobre el órgano recopilada aquí nos definirá en primer lugar su campo de acción.

Esta información será relevante tanto para evaluar el funcionamiento del órgano como para realizar propuestas de políticas. Por ejemplo, es posible que encontremos que el órgano padece de ciertas limitaciones a su acción en méritos a su competencia, que anulan o reducen su capacidad de control.

#### 2. Misión y funciones

¿Cuál es el objetivo principal del órgano de control?

¿A través de cuáles funciones lo realiza?

Nuestro objetivo principal aquí es describir qué tipo de control ejerce el órgano. Es posible que reciba denuncias, que las investigue para presentarlas ante un tribunal de integridad profesional, o para imponer sanciones administrativas, o para presentarlas ante la justicia. También es posible que el control sea algo más indirecto, como el acopio y control de declaraciones juradas patrimoniales. La realización de una o más de estas funciones ya califica a un órgano como un órgano de control. En esta sección buscamos clasificar la información según sus funciones específicas de control. La visión de conjunto de las distintas funciones de los distintos órganos nos dará una pauta del alcance del control en un poder judicial. También nos permitirá determinar aquellas funciones de control que no se realizan, pero que los tipos de corrupción detectados podrían requerir.

Mientras las normas nos señalan el deber ser de las funciones que el órgano debería cumplir, los expedientes y las estadísticas internas son fuentes que nos informan sobre cuáles efectivamente cumple. La prensa y las entrevistas nos darán una pauta del conocimiento y de la imagen de las funciones del órgano.

#### 3. Historia

¿Cuál es el contexto de creación del órgano de control?

Las fuentes consultadas nos aportarán datos sobre el contexto de creación del órgano. En este caso, más que de una única variable, estamos hablando de varias, o de varios indicadores que nos permiten describir ese contexto. Por ejemplo, ¿existe una tradición de controles en el poder judicial? ¿Se trata de un órgano antiguo? O si es nuevo, ¿existieron otros similares en el pasado? ¿Su creación está vinculada con algún acontecimiento político? Estas, y otras preguntas, nos marcarán las condiciones bajo las cuales el órgano ha sido creado. Esta es información relevante para comprender las características del órgano, su desempeño, como así también las limitaciones y posibilidades de su reforma.

#### **4. Autonomía (institucional, financiera, política)**

¿Cuál es el margen de autodeterminación del órgano para ejercer sus funciones?

Esta sección tiene como fin dar cuenta de los grados en los cuales el órgano de control decide por sí mismo el modo de cumplir con sus funciones, el grado en el cual está sujeto a las decisiones de otras autoridades. La autonomía institucional refiere a lo que explícitamente forma parte del diseño institucional, a aquellas cuestiones que las normas prevén y que afectan al modo de toma de decisiones. Si existe reporte a otras autoridades, si sus decisiones pueden ser revocadas por otras instancias, cómo se designan y remueven las autoridades del órgano, etc. Por ejemplo, si el control se ejerce a través de un tribunal de enjuiciamiento de un Consejo de la Magistratura, y este está compuesto por jueces que transitoriamente realizan funciones de control, pero luego regresarán a su cargo de jueces, hay pocos incentivos para la autonomía y muchos para la protección corporativa del poder judicial.

La autonomía financiera refiere al grado y al modo en el cual los ingresos y la realización de gastos están sujetos a la decisión de instancias externas al órgano.

La autonomía política está vinculada a la ejecución de las funciones de control de modo independiente, sin sujetarse a incentivos o coerciones de actores externos al órgano, más allá de los condicionamientos institu-

cionales y financieros descritos en las otras dimensiones (institucional y financiera). Por ejemplo, si la designación de funcionarios de control está informalmente determinada por una carrera partidaria, podemos colegir que existen escasos incentivos para que el funcionario a cargo del órgano investigue a jueces que estén vinculados con su partido político.

La información sobre estos aspectos de la autonomía del órgano nos permitirá, en primer lugar, comprender hasta cierto punto el alcance y limitaciones de la actuación del órgano. Además, nos permitirá proyectar cuáles son las posibilidades de fortalecer el órgano de modo tal de incrementar su autonomía para controlar.

#### **5. Accesibilidad de la información**

¿Es posible acceder a la información general sobre la actuación del órgano?

¿Es posible acceder a información particular sobre casos?

La variable “acceso a la información” nos indica el grado en el cual la ciudadanía puede conocer el funcionamiento del órgano. Tanto a nivel general (desempeño del órgano) como a nivel particular, es relevante saber hasta qué punto el órgano está facultado a brindar información, qué tipo de información, con qué frecuencia lo hace, qué dificultades encuentran los ciudadanos para obtenerla, si acceden a documentación, presencian audiencias, etc.

Los datos sobre esta variable nos indicarán hasta qué punto la ciudadanía, de modo directo, o bien a través de la prensa o de organizaciones de la sociedad civil, tiene capacidades de controlar el funcionamiento de los órganos, y efectivamente las ejerce. Asimismo, a los fines del diseño de políticas, nos permitirá visualizar cómo facilitar el control ciudadano.

#### **6. Capacidades de investigación**

¿A qué tipo de información el órgano de control puede acceder por sí mismo o está autorizado a obtener de otros?

En el caso de que el órgano de control ejerza funciones de investigación es relevante conocer con qué capacidades cuenta para hacerlo. Esto implica tanto la enumera-

ción de las facultades de investigación atribuidas por las normas, como así también su comparación con las que efectivamente ejerce. Para este caso, resulta particularmente útil contrastar las normas que regulan su actuación, con la información obtenida sobre la actuación del órgano (expedientes, entrevistas, prensa).

Esta información resulta clave para comprender el alcance de la actuación del órgano como así también sus limitaciones. Al igual que en relación a la autonomía, el comportamiento de esta variable también nos brindará información relevante acerca de cuáles son las áreas débiles del órgano, y cuáles son las principales funciones que deben fortalecerse.

## 7. Recursos materiales

*¿Con cuáles recursos cuenta el órgano para cumplir sus funciones?*

Recursos tecnológicos, de información (bases de datos para uso propio y acceso a bases de datos para obtención de información), edificios, son algunos de los rubros que pueden observarse bajo esta variable. Sin intentar un diagnóstico exhaustivo sobre el área, resulta de interés contar con una aproximación a estos indicadores. La adecuación del espacio físico, la cantidad de computadoras por empleado, la informatización de los sistemas de administración y de recopilación de información son algunos de los datos que las entrevistas, la información producida por el órgano y la visita a sus oficinas pueden brindar.

La formulación de una hipótesis consistente sobre la disponibilidad de recursos y su impacto en el trabajo del órgano será relevante para la planeación de cualquier reforma. Asimismo, debe hacerse teniendo en cuenta las limitaciones halladas al indagar sobre la autonomía financiera del órgano.

## 8. Recursos humanos

*¿Cómo es el perfil profesional del órgano? ¿Cómo están organizados los recursos humanos?*

La información relativa a la división de funciones y a la profesionalización de la tarea nos indicará

qué podemos esperar del desempeño del órgano en términos de las capacidades técnicas disponibles. El perfil de quienes tienen responsabilidades en el ejercicio de los controles, sus funciones, las líneas de reporte, la competitividad de sus salarios comparada con otras áreas de la Administración o del sector privado son algunos de los principales aspectos de esta tarea. ¿Cuenta el órgano con profesionales capacitados? ¿Es el órgano visto por los abogados y los empleados de carrera judicial como un lugar de empleo deseable? ¿Tiene prestigio trabajar allí? ¿Es conveniente económicamente? ¿Hay posibilidades de ascenso? ¿Tienen estabilidad en el cargo?

Esta información permitirá formular hipótesis acerca de la relación entre la estructura de la organización, el perfil profesional de sus miembros y su desempeño. Asimismo, permitirá diagnosticar hasta qué punto un fortalecimiento en la selección y organización de los recursos humanos puede mejorar las capacidades de control.

## 9. Procedimiento y flujo de trabajo

*¿Hasta qué punto el procedimiento del órgano y el flujo de trabajo hacen eficiente o ineficiente el ejercicio de funciones de control?*

La información colectada en esta sección nos lleva a una descripción sinóptica de los procedimientos y flujo de trabajo. Esto permitirá diferenciar cómo comienza este flujo: por ejemplo, si se hace una investigación, si comienza de oficio, o a partir de la recepción de denuncias. Si el órgano tiene funciones de investigación, se describirá cómo se desarrolla: por ejemplo, a través de una investigación preliminar del órgano de control, de un sumario administrativo con participación del acusado, o de su derivación a un órgano más específico. Si el procedimiento culmina en una sanción, se señalará en qué condiciones se debe llegar a esa decisión y quién la toma. Esto es, cuáles son los requisitos probatorios y quién decide sobre ellos, si es una instancia del mismo órgano, o si es externa a éste.

Las fuentes normativas permitirán una descripción estática de cómo se supone que el procedimiento debe llevarse a cabo y de cómo el órgano debe articular su tarea. El análisis de los expedientes las estadísticas del órgano, brindarán información respecto de hasta qué punto el desempeño del órgano está determinado por esas normas, y hasta qué punto no lo está. También permitirá saber si el grado de aplicación de esas normas ayuda u obstaculiza un desarrollo más eficaz de las funciones de control.

#### 10. Desempeño

*¿Qué sabemos acerca del grado y el modo en el cual el órgano cumple con su función de control?*

La medición del desempeño del órgano es compleja y, una vez más, no pretendemos conclusiones definitivas, sino hipótesis bien fundadas. No estamos en condiciones de cuantificar los niveles de ejecución de las funciones de control, mucho menos de un modo incontrovertible. Pero la información colectada debe darnos fundamentos para realizar algunas consideraciones hipotéticas con buenos fundamentos.

El análisis de los expedientes y las estadísticas del órgano nos permitirán establecer algunos parámetros. La mirada sobre las estadísticas brindadas por el órgano debe hacerse de un modo crítico, sin tomarlas literalmente. Así evaluadas, pueden ser de gran utilidad. Al leerlas, es necesario formularse preguntas, como las señaladas en el cuadro.

Las opiniones de los entrevistados y fuentes subjetivas (entrevistas, prensa) aportarán a esta mirada crítica, brindando la percepción externa sobre el funcionamiento del órgano.

Por ejemplo, es posible que el órgano de control muestre una cantidad de casos que aparenta ser baja, pero algunos entrevistados perciban que se trata de casos de gran complejidad y gravedad institucional. Por el contrario, también podría darse el caso de que las estadísticas muestren una enorme actividad, pero al contrastar estos números con opiniones especializadas y el análisis

de una muestra de expedientes, se encuentre con que se trata de casos de poca relevancia, mientras que los casos de mayor gravedad no son tratados por el órgano.

No se trata aquí de hacer una evaluación del desempeño en términos de asignarle una calificación o un puntaje a la actividad del órgano. De lo que se trata, más bien, es de articular la información disponible e interpretarla para caracterizar este desempeño. No se trata de decir si el órgano es “bueno” o “malo”, “débil” o “fuerte”, sino más bien de describir cómo lo delinea la información disponible. Siguiendo uno de los ejemplos anteriores, podría imaginarse que, respondiendo a las preguntas de la matriz, el informe sostuviera que “mientras las estadísticas del órgano muestran un incremento de la cantidad de casos resueltos, todos los abogados litigantes y la mayoría de los jueces entrevistados señalaron que los casos más graves de corrupción no han sido investigados. Esto nos indicaría que, si bien existen medios para resolver una cantidad creciente de casos, estos no se aplican a los de mayor gravedad. Según la mayor parte de los entrevistados y según la opinión de columnistas de dos periódicos, esta situación se debe a que el jefe del órgano de control no tiene estabilidad en el cargo, y depende de la Corte Suprema. Por lo tanto, teme ser despedido si avanza en la investigación de casos de corrupción que involucran magistrados”.

O, siguiendo el otro ejemplo planteado, el informe sobre esta sección podría decir “si bien la cantidad de casos resuelta es baja, y la percepción en los medios de comunicación es que éste es muy lento en sus procedimientos, los entrevistados que mostraron mayor conocimiento sobre la actividad del órgano y sobre los casos resueltos señalaron que los escasos recursos disponibles se concentraron en los casos que involucraban a los funcionarios de mayor jerarquía, siendo la resolución de estos casos de alta calidad, ya que se lograron sanciones en más de la mitad”.

En síntesis, en esta sección habrá que componer la información colectada en un cuadro de situación que permita contrastar las diversas fuentes e interpretar los niveles de desempeño.



**Sección C** Buenas prácticas, iniciativas y experiencias  
en el combate a la corrupción y la promoción  
de la transparencia en el poder judicial





A continuación se proponen algunas prácticas para implementar mecanismos de diagnóstico, prevención o control destinados a aumentar la transparencia o reducir la corrupción en el poder judicial. Se ilustrarán estas propuestas con experiencias de diversos países. Muchas de estas iniciativas han logrado desarrollarse en la medida en que existieron campos de debate y discusión entre la sociedad civil y el Estado, mientras que en otras la debilidad de este lazo no permitió mayores avances.

### 1) Uso de medios masivos de comunicación

El poder judicial ejerce una función gubernamental, por lo tanto, en una sociedad democrática, se requiere que sea tan transparente y tan responsable por sus actos como cualquier otro poder del Estado. Al mismo tiempo, el poder judicial tiene características que lo distinguen del resto de los poderes, ya que no es un órgano “representativo” (en el sentido en que sí lo son los otros poderes del Estado) y esto determina un modo de comunicación específico.

La cultura judicial suele sostener que los jueces sólo “hablan a través de sus fallos”, y esto es un obstáculo a una comunicación abierta. La transparencia es impensable sin comunicación tanto de la actividad judicial específica (fallos en casos específicos, jurisprudencia, etc.) como de su administración económico-financiera (compras y contrataciones, recursos humanos, etc.) Es necesario pensar canales de comunicación adecuados para el poder judicial. Medios masivos, como la radio, la televisión y la prensa gráfica, como así también Internet, han sido utilizados en distintos países para incrementar la transparencia.

Para un efectivo uso de los medios masivos de comunicación es necesario desarrollar funciones especializadas tanto del lado del poder judicial como del lado del periodismo. La creación de oficinas de prensa y comunicación en el poder judicial, integradas por personas especialmente capacitadas para comunicar información técnica es una herramienta fundamental. También lo es la realización de cursos de capacitación para periodistas, a fin de darles los elementos necesarios para interpretar y procesar la información recibida. Es una queja habitual de los jueces la falta de conocimiento técnico por parte de los periodistas, y la banalización y el sensacionalismo en el trato de noticias judiciales. Sin embargo,

difícilmente esta situación se pueda revertir si no existen herramientas específicas.

La capacitación de periodistas en el área de investigación es una actividad consistente en este sentido. Brindar herramientas a los periodistas para que el seguimiento de los casos de corrupción sea sólido y fundado incrementa el control ciudadano en cantidad y en calidad. La Red Probidad ha realizado capacitaciones de este tipo en El Salvador, mientras que la Fundación Trust for the Americas de la Organización de los Estados Americanos, ha capacitado periodistas y organizaciones de la sociedad civil en investigación de casos a nivel de Centroamérica y el Caribe.<sup>21</sup> En Guatemala la Cámara de Periodismo formó parte desde 2003 de la Comisión de Combate a la Corrupción en el Sector Justicia, con la responsabilidad de realizar talleres de capacitación<sup>22</sup>.

Indicadores de interés para evaluar este tipo de políticas podrían constituirlo la frecuencia de las noticias judiciales, su seguimiento, y la evaluación del tratamiento técnico de sus contenidos.

El uso de Internet está cada vez más extendido en los poderes judiciales de Latinoamérica. Es un excelente medio para la publicidad de normas, fallos, jurisprudencia, acceso a expedientes y para la transparencia administrativa. El Poder Judicial de Costa Rica ha hecho un uso extenso de su página de internet para comunicar todas estas áreas de desempeño, y merece ser visitado: <http://www.poder-judicial.go.cr/>. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas ha publicado un índice y ranking de accesibilidad de la información judicial en el que la justicia costarricense ocupa el primer lugar entre los países latinoamericanos<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> <http://probidad.net>, <http://www.trustfortheamericas.org/>

<sup>22</sup> [http://www.cejamericas.org/reporte/muestra\\_pais.php?idioma=espanol&pais=GUATEMALA&tipereporte=REPORTE2&seccion=INST\\_070](http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_pais.php?idioma=espanol&pais=GUATEMALA&tipereporte=REPORTE2&seccion=INST_070)

<sup>23</sup> <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/IndiceAccesibilidad2006versionfinal.pdf>

El número de usuarios es un primer indicador para tener en cuenta para diagnosticar en qué medida este tipo de iniciativas funciona correctamente. Pero también debería indagarse la posibilidad de evaluar el impacto del uso. Por ejemplo, si hay información disponible en la página de internet del poder judicial que normalmente era solicitada por operadores o usuarios del sistema judicial personalmente o por teléfono, sería útil medir la baja en esa demanda.

Los jueces no hablan sólo a través de sus fallos. El buen uso de los medios de prensa y de la Internet, la capacitación de periodistas en temas judiciales, son algunos de los elementos que dan mayor comunicación al Poder judicial con la sociedad civil.

## 2) Establecimiento de canales de diálogo entre los actores involucrados en las políticas para el poder judicial.

Además de la comunicación masiva, el poder judicial requiere de canales de diálogo con los actores sociales y políticos interesados en mejorar y participar en el diseño de sus políticas. El establecimiento de mesas de diálogo con participación de las organizaciones de la sociedad civil, del poder ejecutivo y del poder legislativo, además del propio poder judicial, es un modo útil para generar propuestas y construir consensos. Una discusión franca y pública puede derivar en el establecimiento de prioridades y de una agenda de políticas de reforma con suficiente apoyo político y social para su establecimiento.

A veces la sociedad civil toma la delantera en estas cuestiones, generando coaliciones de organizaciones que luego solicitan espacios de discusión al poder judicial o a los otros poderes. En otros casos es posible que sea el poder judicial u otra instancia de gobierno que proponga a la sociedad civil la realización de debates para generar políticas.

En medio de la crisis política y económica que sufrió la Argentina entre fines de 2001 y principios de 2002, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil comen-

zó a generar ideas para mejorar en la Corte Suprema de Justicia el sistema de selección de jueces. Produjeron una serie de documentos que también dio nombre a la coalición de organizaciones: “Una corte para la democracia”<sup>24</sup>. Esta concertación continúa más allá de la coyuntura de crisis, y logró que varias de sus propuestas para hacer más transparente el Poder Judicial fueran recogidas positivamente por la Corte Suprema de Justicia, por el Poder Legislativo y por el Poder Ejecutivo. Entre otras de las propuestas implementadas o en proceso de implementarse se encuentran:

- La solicitud por parte del Poder Ejecutivo de opiniones de la ciudadanía con respecto a candidatos a cubrir cargos en la Corte Suprema de Justicia, con posibilidades de presentar objeciones.
- La publicidad acerca de cómo circula y cómo se vota un caso dentro de la Corte.
- Publicidad de la ejecución presupuestaria, incluyendo toda información sobre licitaciones.
- Publicación y actualización por parte de la Corte de una lista de expedientes cuya trascendencia institucional aconsejara la participación de terceros ajenos al proceso (*amicus curiae*).

La formación de coaliciones de organizaciones de la sociedad civil y el establecimiento de canales de diálogo entre éstas y el poder judicial puede resultar en una agenda de reformas.

## 3) Difusión de información, investigación y producción de conocimiento

Otro modo de producir consensos es la realización de investigaciones empíricas que ofrezcan información fiable sobre el estado del poder judicial. Esto permite diagnosticar debilidades y fortalezas y proponer reformas. Si esta investigación es diseñada y realizada en el marco de un consenso entre actores de la sociedad civil y del

<sup>24</sup> Accesibles en [http://www.cels.org.ar/Site\\_cels/documentos/Corte1.pdf](http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/Corte1.pdf); <http://www.farn.org.ar/docs/p34/index.html> y <http://www.adc.org.ar/home.php?iDOCUMENTO=448&iTIPODOCUMENTO=1&iCAMPOACCION=32>.

gobierno, entonces se producirá un suelo común para discutir reformas. En especial, es muy útil cuando participan asociaciones profesionales, tales como colegios de abogados, asociaciones de magistrados, sindicatos de empleados judiciales, etc. En Costa Rica, por ejemplo, la Corte Suprema acordó la realización de una investigación empírica sobre el estado de la justicia, a cargo de un equipo multidisciplinario de abogados, politólogos y sociólogos. Éstos entrevistaron a litigantes, académicos, funcionarios, periodistas, dirigentes sindicales, empresarios y representantes de la sociedad civil. A partir de allí produjeron un diagnóstico de necesidades de reforma, que se impulsaron de común acuerdo.

No siempre la conjunción de sociedad civil y gobierno produce los frutos esperados. Es muy importante que todos los involucrados en el diálogo tengan incentivos y predisposición para lograr acuerdos, de lo contrario, podemos encontrarnos en situaciones en las que los sectores gubernamentales perciben a la sociedad civil como excesivamente crítica, o la sociedad civil percibe a los sectores gubernamentales como cerrados en una defensa corporativa. En noviembre de 2004 el Centro de Documentación de Honduras publicó un informe titulado “Los Controles Democráticos en los Operadores de Justicia”. Allí se presentaban los resultados de una investigación que incluyó al Poder Judicial, al Ministerio Público y a la Secretaría de Seguridad. Este conocimiento permitió detectar cuáles son las principales debilidades de los controles sobre las funciones judiciales. Sin embargo, aún cuando los resultados se hicieron públicos y se hicieron llegar a las autoridades, no fue posible construir un diálogo entre sociedad civil y gobierno que transformara estos hallazgos en políticas públicas.

Para medir el grado en el cual las políticas de concertación están funcionando correctamente es necesario, en primer lugar, hacerlo en un período lo suficientemente largo para permitir el desarrollo del debate y el alcance de consensos. En un período de, por ejemplo, seis meses, debería ser posible comenzar a contabilizar los acuerdos alcanzados entre los actores y su grado de implementación.

La investigación y la producción de conocimiento permiten pensar reformas basadas en evidencias. Cuando es posible validar estos resultados con los distintos actores sociales involucrados, la posibilidad de que esas reformas se realicen es mayor.

#### 4) Observatorios de la sociedad civil

La sociedad civil puede brindar un valioso servicio a la transparencia judicial a través de la observación sistemática del funcionamiento de los tribunales y de sus miembros. Es importante seleccionar con cuidado qué áreas del funcionamiento judicial se observarán, a fin de obtener suficiente información, en un flujo relativamente constante, que permita realizar comparaciones en el tiempo. Es posible analizar el modo en que han votado los miembros de un alto tribunal en expedientes judiciales clave (por ejemplo: cuestiones de derechos humanos, grandes casos de corrupción, casos que involucran cuestiones de política económica, litigios de grandes empresas, etc.). O bien es posible analizar la trayectoria de los candidatos a ocupar un alto cargo judicial, o jueces actualmente en funciones. También resulta de gran utilidad el seguimiento de cómo el Poder judicial ha tratado casos específicos de corrupción. En este caso es importante la fundamentación técnica de toda opinión que se emita, y la imparcialidad en la selección de casos.

En Panamá, Alianza Ciudadana pro Justicia creó una sección en su sitio de Internet, cuyo objetivo es poner a disposición de la ciudadanía panameña, información sobre el seguimiento de casos de corrupción y sobre temas relacionados con la lucha contra la corrupción. Este sitio en internet pretende promover la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, incluyendo a funcionarios del poder judicial y participación ciudadana en el combate contra la corrupción. Entre otras acciones se destacan el seguimiento a casos de corrupción con información relativa al procedimiento seguido dentro del expediente y el seguimiento de las noticias publicadas en los medios de comunicación, referentes a cada caso en particular y un buzón interactivo de discusión y comentarios que contenga las opiniones de los ciudadanos

sobre la materia (<http://www.alianzaprojusticia.org.pa/alianzaw/alianzasite/links.php?secc=62&key=>)

En Perú se registra otra experiencia de interés. Justicia Viva es un proyecto conjunto del Instituto de la Defensa Legal (IDL) y el Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, que tiene por finalidad evaluar la situación de la administración de justicia en el Perú. Mantiene una página de internet con información actualizada pero también con investigaciones, análisis y propuestas relativas a la justicia (<http://www.justiciaviva.org.pe>). En términos de aumento de la transparencia judicial, se destacan al menos dos actividades: por una parte, Justicia Viva publica los currícula de los magistrados de la Corte Suprema, a fin de que el público conozca las trayectorias profesionales de los máximos jueces del país. Por otra parte, realiza un seguimiento de cómo el poder judicial trata los casos de corrupción, formula críticas técnicas e institucionales y difunde sus conclusiones. Esto aporta a un conocimiento fundado de cómo el poder judicial trata con la corrupción y cómo aporta (o no aporta) a una democracia más transparente.

En Argentina, la Asociación por los Derechos Civiles registra varias iniciativas de observación y control de la Corte Suprema de Justicia. Entre otras se encuentra el registro de los votos de los jueces en causas clave (<http://www.adccorte.org.ar>).

Entre otros indicadores de interés para evaluar la ejecución de este tipo de iniciativas merecen destacarse la frecuencia con la que se agrega nueva información, el grado de explicación de esa información para el público no especializado y el impacto de la información (por ejemplo, si es citada por los medios de comunicación).

Los observatorios de la sociedad civil permiten, simultáneamente, la creación de un flujo constante de información, y la percepción en el poder judicial de que existen mecanismos sociales de control que ejercen vigilancia. Ambos factores coadyuvan a una mayor inserción de la función jurisdiccional en el marco de la democracia.

## 5) Publicación de sentencias

El conocimiento público de las decisiones judiciales es una herramienta fundamental para la transparencia. Es una actividad que debe tender a ser sistemática y bajo la responsabilidad del propio poder judicial. Tal es el caso de Costa Rica, por ejemplo. La incorporación de tecnología de Internet para el acceso público a la información es una posible respuesta a este desafío, que comenzó a utilizarse desde hace cinco años. Así, funcionarios judiciales y ciudadanos comenzaron a compartir un acervo para comprender el ejercicio de la función jurisdiccional. Todas las sentencias son accesibles por Internet ([http://200.91.68.20/scij/index\\_pj.asp](http://200.91.68.20/scij/index_pj.asp)) y las de la Sala Constitucional, además, se encuentran clasificadas temáticamente (<http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/>).

Cuando el poder judicial no se hace cargo de estas tareas, la sociedad civil puede intentar paliar la situación aunque sea de modo parcial. En Perú, la Comisión Andina de Juristas, a través de su Auditoría Social al Sistema de Justicia, estableció un canal estable de comunicación entre jueces y sociedad. A partir de acuerdos entre la organización y los jueces que acceden a participar del programa, se publican en el sitio de Internet de la Auditoría las sentencias judiciales y perfiles profesionales de estos jueces (<http://www.auditoriajudicial.org.pe/master.html>).

La publicación de las sentencias es un requisito básico para la transparencia judicial.

## 6) Participación de la sociedad civil en instancias estratégicas

La participación formal de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión que determinan las políticas judiciales puede ser un elemento de aceleración de los procesos de transparencia. Es importante que esa participación sea sostenida en el tiempo y que las decisiones tomadas en esos marcos sean transparentes en la opinión pública, a fin de no frustrar las expectativas que

este tipo de articulación puede generar. La participación puede darse con la representación de sectores de la sociedad civil a través de organizaciones de interés (desde asociaciones profesionales, académicas, sindicales, de género, étnicas, etc.) en procedimientos tales como los procesos de designación de jueces, de designación de funcionarios de órganos de control, aplicación de sanciones disciplinarias, entre otros.

En Honduras, por ejemplo, la reforma constitucional del año 2000, la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial tuvo por resultado una participación de la sociedad civil en la Junta Nominadora que propone a 45 candidatos de los cuales el Congreso Nacional selecciona a los Magistrados de la Corte Suprema. El Colegio de Abogados, los representantes de las asociaciones empresarias y sindicales obreras, las escuelas de Derecho, entre otros, participan en este proceso de nominación.

En 2003, a través de la Ley 28149, el Congreso Nacional de la República del Perú incorporó al órgano disciplinario de la Justicia -Órgano de Control de la Magistratura (OCMA)- representantes de las asociaciones de magistrados, de los colegios de abogados y de las universidades. De este modo, se abre el proceso disciplinario a la decisión de actores expertos pero externos al Poder Judicial.

Para una evaluación de la eficacia de este tipo de participación sería de interés medir el grado en el cual los representantes de organizaciones no gubernamentales han logrado actuar con autonomía y lograr algún tipo de influencia en la toma de decisiones, o, en su defecto, en el modo de comunicación masiva de estas decisiones. Análisis de las noticias de prensa, entrevistas a los miembros de los cuerpos representativos y a los miembros de las organizaciones pueden ser los medios para obtener los datos.

La incorporación de la ciudadanía a los procesos de toma de decisión democratiza y hace más transparente al poder judicial. Es importante que esta participación tenga garantías de autonomía, acceso a información y que su voz sea escuchada, de lo contrario, podrían lograrse efectos contrarios a los buscados.

## 7) Códigos y estándares para la conducta ética del juez y sistemas disciplinarios

La elaboración de estándares de conducta de los jueces y de un sistema disciplinario transparente e independiente para asegurar el cumplimiento de por lo menos algunos estándares básicos es clave para la restauración de la confianza en los Poderes Judiciales que sufren de una imagen deteriorada. Hoy en día, numerosos poderes judiciales cuentan con códigos o estándares de ética para jueces y con ciertos mecanismos disciplinarios. Sin embargo, muchos países aun no los han adoptado y cuando lo han hecho, dichos estándares y sistemas disciplinarios son comúnmente vistos como débiles, politizados y poco transparentes, o se concentran en cuestiones de la vida privada de los jueces, en lugar de regular la actividad pública. Por el contrario, algunos códigos son producto del consenso entre amplios sectores de una sociedad, o inclusive de consensos que trascienden las fronteras. Entre ellos se destacan los códigos de ética elaborados a nivel internacional y a nivel hispanoamericano.

- Los Principios de Bangalore de las Naciones Unidas ([http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Bangalore\\_principles.pdf#search='Bangalore%20Principles'](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf#search='Bangalore%20Principles'))
- Cumbre Judicial Iberoamericana: <http://www.cumbrejudicial.org/>
- The European Charter on the Statute for Judges [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_Co-operation/Operation\\_of\\_justice/Conferences/CHARTE%20ENG%20A5.pdf#search='%E2%80%A2%20The%20European%20Charter%20on%20the%20Statute%20for%20Judges'](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_Co-operation/Operation_of_justice/Conferences/CHARTE%20ENG%20A5.pdf#search='%E2%80%A2%20The%20European%20Charter%20on%20the%20Statute%20for%20Judges')
- Las guías de la International Bar Association
- Model Code for Judicial Conduct of the American Bar Association (<http://www.abanet.org/cpr/mcjc/home.html>) – Incluye comentarios detallados bajo cada artículo con ejemplos. Recientemente han sido propuestos cambios a través de un informe integral

preparado por el comité a cargo de revisarlo que se encuentra en <http://www.abanet.org/judicialethics/finaldraftreport.html> Estos cambios aún no han sido aprobados.

Los códigos de integridad elaborados por los funcionarios judiciales a nivel internacional son elementos importantes para la autorregulación y la creación de un “espíritu de cuerpo” en un sentido positivo, de integridad, y no de autoprotección corporativa. Es importante que estos códigos sean claros, y que se centren en la actividad pública de los jueces.

# APÉNDICE 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 y del Ministerio Público.
- 2) Agencias que investigan casos de comportamientos irregulares de funcionarios y empleados del poder judicial y del Ministerio Público.
- 3) Agencias que promueven sanciones (administrativas y/o judiciales) para comportamientos irregulares de funcionarios y empleados del poder judicial y del Ministerio Público.
- 4) Agencias que deciden sobre sanciones (administrativas y/o judiciales) para comportamientos irregulares de funcionarios y empleados del poder judicial y 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 crea-

ción 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 judicial o del Ministerio Público (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 80, si es negativa, pasar a la 79).
- 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?

## APÉNDICE II

# GUÍA PARA LA REDACCIÓN DE LOS INFORMES DE CASOS NACIONALES

### 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. (matriz 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 (matriz 1, secciones 2, 3, 4 y 5)

**2.3. Evolución histórica e impacto de la corrupción** (matriz 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 (matriz 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 (matriz 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.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acción Ciudadana**, *Transparencia y anticorrupción en el sistema de justicia de Guatemala*, Guatemala, 2005.
- El régimen disciplinario en las instituciones del sector justicia*, Acción Ciudadana, Guatemala, 2005.
- Begovic, B.**, *Corruption in the Judiciary*, Center for Liberal Democratic Studies, Belgrade, 2004.
- Judicial Corruption: A theoretical Model*, Center for Liberal Democratic Studies, Belgrade, 2005.
- Buscaglia, E.**, *An Economic and Jurimetric Analysis of Official Corruption in the Courts*, UNDC, Vienna, 2001.
- Brinkerhoff, D. W.**, “Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytic Framework”, *Public Administration and Development*, Vol. 20, No. 3, 2000.
- Biebesheimer, C. and Payne, M.**, *Assessment of IDB experience in justice reform: recommendations for policy formulation*, IDB, Washington DC, 2001.
- Camerer, Marianne**: “Measuring Public Integrity”, *Journal of Democracy*, Volume 17, N. 1, January 2006.
- Carothers, T.**, “The Rule of Law Revival” in Carothers, Thomas (ed.) *Promoting the Rule of Law Abroad*, Carnegie Endowment for Peace, Washington DC, 2006.
- “The Problem of Knowledge” in Carothers, Thomas (ed.) *Promoting the Rule of Law Abroad*, Carnegie Endowment for Peace, Washington DC, 2006.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)**, *Índice de Accesibilidad de la Información Judicial en Internet*, CEJA, Santiago de Chile, 2006.
- Cifrar y Descifrar*, CEJA, Santiago de Chile, 2006.
- Comisión Andina de Juristas**. “Corrupción judicial. Mecanismos de Control y Vigilancia Ciudadana”, Lima, 2002. Disponible en <http://www.caipe.org.pe/RIJ/BASES/PDFS/refo.HTM>
- De Michele, R., Poli, M. y Lepe L.F.**, *Corrupción en la administración de justicia*, Fundación Myrna Mack, Guatemala, 1998.
- Due Process of Law Foundation (DPLF)**, *Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia en el Sector Judicial*, DPLF, Washington DC, 2002.
- Sociedad Civil y Reforma Judicial en América Latina*, DPLF, Washington DC, 2005.
- El Acceso a la Información Judicial en México: Una Visión Comparada*, DPLF, Washington DC, 2005.
- Judicial Integrity Group**, United Nations, “Report of the Fourth Meeting of the Judicial Integrity Group”, UN, Vienna, 2005.
- Hammergren, L.A.**, *The politics of justice and justice reform in Latin America: the Peruvian case in comparative perspective*, Westview, 1998.
- Henderson, K.**, *Fighting Corruption and Promoting the Rule of Law Through Transparency, Openness and Judicial Independence*, IFES, Washington DC, 2003.
- Johnston, Michael**. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge, UK; Cambridge University Press, 2005.
- Klitgaard, Robert E.** *Controlando la corrupción*. Buenos Aires, editorial Sudamericana, 1994.
- Krueger, A. O.**, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *AER*, Vol. 64, No. 3, June 1974.
- Loveman B. et al.**, *A Compiled Bibliography and Internet Resources on Rule of Law, Judicial Reform and Military Justice in Latin America*, Santiago de Chile, 2006.
- Meza, M.**, *Los controles democráticos en los operadores de justicia*, CEDOH, Tegucigalpa, 2005.
- Nye, Joseph**, “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2, June 1967.
- Popkin, M.**, *Peace without Justice*, The Pennsylvania State University, University Park, 2000.
- Prillaman, William C.**, *The judiciary and democratic decay in Latin America: declining confidence in the rule of law*, Praeger, Westport, CT, 2000.
- Rose-Ackerman, S.**, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999. (Versión en español: Rose-Ackerman, Susan. **La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reformas**, Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001).
- Tanzi, V.**, “Corruption: arm’s-length relations and markets”, in *The Economics of Organized Crime*, Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman eds., New York: Cambridge University Press, 1995.
- Transparency International**, Corruption Perception Index 2006, Berlin, 2006.
- Global Corruption Report, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)**, *Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States*, UN, Vienna, 2006.
- Assessment of Judicial Sector Integrity and Capacity in two Indonesian Provinces*.