

Alberto M. Binder

Director Ejecutivo del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS)
Miembro del Consejo Consultivo del INECIP. Director de Sistemas Judiciales.

inecip@inecip.org

Corrupción y Sistemas Judiciales¹



Corruption is a structural problem that has a clear impact on organizations' form and rules. Due to the composition of judicial organizations, corrupt practices are seldom visible in these agencies. As a result, the modernization, efficiency and democratization of judicial institutions are essential conditions for the introduction of truly comprehensive anti-corruption policy.

Nos encontramos en una época en la cual la palabra “corrupción” tiene muchos significados y un alto componente emocional. Para algunos, el problema de la corrupción es un problema moral. En cambio, según otra perspectiva, el problema de la corrupción debe ser planteado en el contexto organizacional: es la forma y la cultura de la organización la que no sólo cobija sino que estimula los actos de corrupción.

Según una tercera perspectiva, circunscribir el problema de la corrupción al ámbito organizacional supone desconocer que detrás de un funcionario corrupto hay otro que es quien corrompe. Ello vincula a la corrupción con otras realidades externas a la propia organización, en particular al modo como generan negocios y riquezas en nuestros países.

Todo esto nos demuestra que detrás de la palabra “corrupción” existen muchas realidades pero, en todos los casos, se trata de un problema estructural que afecta desde el modo de generar riqueza hasta la ruptura de valores tradicionales, pasando sin duda por la forma de las organizaciones y sus reglas implícitas.

Los sistemas judiciales, por su parte, no sólo no han estado al margen de este problema sino que lo han enfrentado desde una doble perspectiva. Por un lado combatiendo sus propias corrupciones; por el otro, avalando y permitiendo aquéllas que debiera controlar y castigar.

Esta doble dimensión del tema de la corrupción en los sistemas judiciales hace que la percepción del problema por parte de los observadores externos esté influida por cada una de esas dimensiones y repotenciada por ello.

Por una parte, el observador percibe los niveles de corrupción del propio sistema judicial; pero, por la otra, también percibe que ese sistema judicial nada hace respecto de la corrupción en otros sectores del Estado y ello se le aparece como una nueva forma de corrupción aunque en muchos casos no sea más que la ineficiencia normal del propio sistema. El costo de esa ineficiencia es mucho más alto para el prestigio del sistema judicial, ya que en la gran mayoría de los casos va a ser percibido como complicidad y corrupción.

(...)
el problema de la corrupción debe ser planteado en el contexto organizacional: es la forma y la cultura de la organización la que no sólo cobija sino que estimula los actos de corrupción.

¹ Trabajo presentado en el marco del proyecto sobre Reforma Legal y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe del Banco Mundial, Programa de Educación para Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, julio 2002.

Este análisis no debe ser entendido en el sentido de que la corrupción dentro del sistema judicial es sólo un problema de percepción externa. Al contrario; en los últimos años, en cada uno de los países se podrían encontrar muchas razones objetivas que demuestran que existen niveles de corrupción cuya extensión y profundidad es muy difícil de generalizar.

Por otra parte, el grado de impunidad que existe ante hechos flagrantes de corrupción es tan grande que ya es difícil explicarlo en términos de la tradicional ineficiencia, aunque en realidad esa sea la causa.

Aun sin tomar partido por ninguna de las perspectivas de análisis sobre la corrupción, en todos los casos se reconoce que el modelo de organización siempre cumple alguna función importante –y, en general, determinante– en el problema de la corrupción. La organización judicial es justamente un modelo de aquellas organizaciones en cuyos pliegues las prácticas corruptas se esconden, se mimetizan con la administración informal y primitiva, y por lo tanto se vuelven invisibles. Por eso, el cambio en la organización judicial no es sólo un problema de la modernización, la eficiencia y la democratización de las instituciones judiciales sino que también es una de las condiciones esenciales para una verdadera política anticorrupción en el sistema judicial.

En cuanto al problema de la corrupción en los sistemas judiciales, él ha quedado atrapado muchas veces en la visión moralista. De este modo, su preocupación central ha sido modificar los sistemas de nombramiento y remoción de los funcionarios judiciales. El poco éxito que han tenido estas políticas debe llevar a una revisión de ese modo de encarar el problema. No porque se deje de actuar sobre la selección del personal de los sistemas judiciales o se abandone la educación y prédica ética sino porque, si no se modifican otras condiciones estructurales –tales como el contexto organizacional o la situación económica– las posibilidades de que esas prácticas terminen por reaparecer son muy altas. Un enfoque complejo, estructural y una intervención enérgica y múltiple, que trabaje tanto en los casos concretos como las condiciones que lo favorecen parece un camino más rico para los próximos años.

Por otra parte, así como es complejo el problema de la percepción externa de la corrupción en los sistemas judiciales, también existen variables que distorsionan la percepción interna sobre esa misma corrupción. El primer punto a destacar es el modo como se vive al interior de las instituciones judiciales el problema de la ilegalidad de las rutinas. Las organizaciones judiciales producen diariamente

miles de actos ilegales: actas con falsedad ideológica, incumplimiento de plazos, violación de garantías constitucionales, etc. Ellas son, en su gran mayoría, producto de la deficiente organización del trabajo y del anacronismo de los procedimientos. Sin embargo, los propios jueces y funcionarios viven esta situación anómala como un problema de menor importancia, sin saber que ello supone una forma de insensibilidad hacia la ley de consecuencias muy profundas.

Otra de las formas de corrupción que no es percibida como tal por el sistema judicial es la que se

(...) el cambio en la organización judicial no es sólo un problema de la modernización, la eficiencia y la democratización de las instituciones judiciales sino que también es una de las condiciones esenciales para una verdadera política anticorrupción en el sistema judicial.

refiere al tratamiento especial que se otorga a quienes tienen relaciones de amistad con los funcionarios judiciales o forman parte de alguna familia judicial. Es bastante común que dentro de las instituciones judiciales existan formas de tratamiento diferenciado, según que la persona sea reconocida como del propio grupo “judicial”, se le reconozca un grado apreciable de influencia o se lo estigmatice como alguien externo o enemigo de los tribunales. Este “amiguismo”, es favorecido

por la falta de transparencia propio de la forma de la organización judicial.

Otro fenómeno muy difundido y masivamente aceptado en el funcionamiento de los sistemas judiciales es la delegación de funciones. Actualmente, es ésta una de las condiciones estructurales del funcionamiento de las instituciones judiciales y genera efectos de distorsión tan grandes como ocultos u ocultados. La estructura del poder judicial, con sus fuertes mecanismos de presión interna, y la estructura procesal, con sus formas de arbitrariedad y secreto, favorecen este tipo de práctica. La delegación de funciones es una forma de corrupción y permite una transferencia de poder muy pernicioso hacia los sectores administrativos de las instituciones judiciales.

Sin embargo, en relación a la gravedad del problema, el proceso de reforma judicial no ha construido un discurso “fuerte” sobre el problema de la corrupción judicial porque ello puede significar la pérdida de adhesiones internas o del compromiso de las autoridades judiciales con el cambio. No obstante, aunque eso puede tener una explicación o una justificación estratégica en un momento dado, no puede convertirse en una política general y permanente. El sistema judicial, los jueces y funcionarios, deben aprender a mirarse en el espejo de los efectos sociales de sus omisiones si efectivamente deseamos una profunda renovación de la vida judicial en América Latina y el Caribe.

Todas estas formas de “pequeñas” y grandes corrupciones, directas e indirectas, no sólo son el resultado del accionar interno de las instituciones judiciales sino que cuentan con una participación igual del gremio de los abogados. Muchas veces se habla de la corrupción judicial, incluso los propios abogados hablan de ella, sin notar que la corrupción judicial y la del gremio de abogados son una misma realidad con dos caras. Para cada uno de las dimensiones que hemos señalado existe una práctica paralela en el ejercicio privado de la abogacía.

Es evidente que una situación tan compleja y arraigada como la señalada no puede ser resuelta con una simple interpelación moral o buscando una renovación de las personas, que luego deberán someterse a reglas de funcionamiento que los empujarán irremediablemente a repetir las mismas prácticas. Incluso en aquellos países en los que

fueron puestas en práctica soluciones de este tipo (proclamadas siempre como la “solución final”) no se han producido los resultados esperados. Políticas de emergencia que pretenden remover a todos los jueces y funcionarios judiciales, comisiones especiales de evaluación y otro tipo de soluciones de base “moralista”, sólo han servido, en definitiva, para modificar el equilibrio de poderes entre las distintas “tribus judiciales”, sin que se produzcan modificaciones importantes en el nivel de corrupción del sistema judicial.

Por otra parte, sólo una visión muy ingenua o muy interesada podría desconocer estas realidades que forman parte de la historia triste de cada uno de nuestros países. Por ello, una acción concertada a nivel regional o internacional debe distinguir. No obstante, estas acciones deben ser completadas con un mayor control sobre las prácticas de las mismas grandes empresas, que hoy manifiestan su preocupación. El efecto corruptor que pueden tener sus acciones es muy grande y posiblemente le sea difícil a cada país prevenir esas acciones, dado el carácter multinacional de muchas de esas empresas. Les compete en consecuencia a los organismos internacionales que regulan la transparencia y equidad en el comercio, completar los planes anticorrupción en el sistema judicial de cada país con una política muy fuerte de control y sanción sobre las empresas que promueven, aprovechan o provocan esa misma corrupción. El proceso de reforma judicial debe enfocar este problema y proponer una acción mancomunada entre los países y las organizaciones internacionales para que cada una en su área puedan contribuir a resolver un problema que afecta profundamente la confianza en cada uno de

los países y distorsiona su inserción en el comercio mundial.

También hemos visto que el problema de la corrupción del sistema judicial no sólo se refiere a su situación interna sino que también tiene que ver con el modo como reaccionan las instituciones judiciales frente a la corrupción en otras áreas del Estado. Si su actuación es ineficaz, ya sea porque participa de esos actos corruptos o por su tradicional ineficiencia, de todos modos la ciudadanía lo computará a la percepción total que tiene del sistema. El proceso de reforma judicial debe ocuparse especialmente de este tema. Es posible que, en los próximos años, la mejor oportunidad que tenga el sistema judicial de recuperar credibilidad y la confianza de los ciudadanos esté vinculada a su contribución en la resolución del problema de la corrupción de los funcionarios públicos.

Pero para poder encarar esta tarea es necesario asumir y resolver algunos problemas puntuales. Por ejemplo, dotar a las instituciones judiciales competentes de una real capacidad de investigación en estos casos, siempre complejos y que requieren especialización. El presente estado general de los métodos de investigación en los países de la región permitiría avanzar muy poco, aun cuando existiera la mejor buena voluntad.

Frente a este cuadro de situación y la gravedad, urgencia e importancia del problema, se debate cuál debe ser el papel y cuál es la verdadera efectividad de las instituciones judiciales en las políticas anticorrupción que llevan adelante nuestros países y cómo se deben relacionar con el conjunto de otras acciones que se pueden desarrollar por fuera de ellas y en el ámbito privado.

Para algunos sectores, ellas no sólo son estructuralmente incapaces de resolver este tema sino que ya forman parte de la red de impunidad con que cuenta el propio funcionario corrupto para considerar que es ganancioso dedicarse a cometer actos ilegales.

Les compete en consecuencia a los organismos internacionales que regulan la transparencia y equidad en el comercio, completar los planes anticorrupción en el sistema judicial de cada país con una política muy fuerte de control y sanción sobre las empresas que promueven, aprovechan o provocan esa misma corrupción.

El formalismo y la lentitud con que avanzan las instituciones judiciales, sus sistemas de garantías, la falta de recursos humanos y materiales, su debilidad política —que la convierte en fácilmente controlable desde el poder— y otras tantas características la vuelven inapta para aplicar una política anticorrupción eficaz.

Desde otra perspectiva, no se niega la falta de capacidad actual de las instituciones judiciales para enfrentar este problema, pero se sostiene que sacar la investigación y el juzgamiento del campo judicial abre

puertas tan peligrosas como la corrupción misma. Las investigaciones secretas, el poner a todos los funcionarios bajo sospecha y volverlos medrosos, las condenas televisivas, la falta de control sobre el uso de la tecnología, el uso indiscriminado de cámaras ocultas o grabaciones secretas y otros mecanismos, implica generar un estado de terror que favorece las peores tendencias autoritarias de nuestros países.

Pareciera que finalmente el camino es diseñar políticas amplias, modernas y dinámicas de lucha anticorrupción, trabajar lo más posible sobre las medidas preventivas de tipo organizacional y preparar rápidamente a las instituciones judiciales para cumplir su parte en esos planes. El otro camino es efectista en el corto plazo pero produce daños fuertes en el funcionamiento institucional y puede generar una guerra de intereses sin control, que también es otra forma de corrupción.

Otra discusión tiene que ver con la posibilidad real de llevar adelante una política anticorrupción sin remover algunas de las causas estructurales que directamente se vinculan a ella. Por ejemplo: ¿Es posible hacerlo sin remover las condiciones de debilidad de las instituciones judiciales o sin aumentar los niveles de remuneración?

Según algunos, ello es imposible. Dentro del sistema judicial son tantas las circunstancias que favorecen la realización de actos corruptos que si no se remueven rápidamente algunas de ellas toda política es ineficaz. Además, dado el gran efecto de repercusión que tiene un solo caso de corrupción judicial, tampoco la ciudadanía percibiría los avances realizados. Lograr que no exista ningún caso de ese tipo es imposible, aun para los países con bajos niveles de ilegalidad.

Con mucha mayor razón, resultaría imposible en nuestra región, donde la selección de funcionarios y el control sobre ellos es aún deficiente. Si no se actúa sobre los procedimientos secretos y escritos, sobre la organización verticalizada y oscura, y sobre las carencias más elementales de las instituciones judiciales, entonces será imposible detener la continua aparición de casos de corrupción. Otra opinión sostiene que esta circunstancia se puede matizar. Por supuesto que se deben remover cuanto antes las condiciones estructurales que facilitan la corrupción, pero las expectativas sociales no son tan pacientes y la misma posibilidad de remover esas estructuras reclama algún éxito en los casos concretos. Por ello, descuidar la investigación o castigar sólo algunos casos puntuales para poner toda la energía en las condiciones estructurales puede ser

mal negocio para esa misma política de cambio estructural. En las actuales circunstancias, el problema de la corrupción es un problema político central y, por lo tanto, los planes que se lleven a cabo también tienen que tener una estrategia política. La sociedad necesita ver los avances y ello sólo se

logrará detectando y actuando sobre casos particulares ya que las restantes acciones pueden ser más efectivas pero es difícil que adquieran un nivel adecuado de “visibilidad” social.

Además, la solución final posiblemente no exista, porque este tipo de instituciones siempre tendrá algún nivel de corrupción. Se trata de llevarla hacia niveles admisibles y demostrar que el sistema no está dispuesto a tolerar esos actos. La disyuntiva que plantea el debate, en definitiva, es

falsa. Sí se pueden realizar acciones preventivas o de combate de la corrupción con una relativa autonomía respecto de los planes de reforma estructural.

El estado de los sistemas judiciales respecto de la corrupción, y la actitud general de ese sistema y de muchos de los jueces y funcionarios judiciales, representan una carga pesada para el proceso de reforma judicial, que debe mostrar una preocupación por el estado general de las instituciones judiciales, pero luego es juzgado por los resultados obtenidos en el tema de la corrupción. El mejor indicador del avance de una organización en proceso de transformación es su capacidad de detectar y expulsar los casos más graves de mal funcionamiento o corrupción. Las organizaciones se han formado aluvionalmente y se modifican de un modo parecido, en base a nuevas formas y procedimientos que se concretan en acciones inmediatas y contundentes.

Por eso se debe asumir que la respuesta del sistema judicial frente a los casos de corrupción interna, así como su posición frente a los casos de corrupción externa que debe investigar o juzgar, es un claro indicador de avance del proceso de cambio de ese mismo sistema, pero también es mucho más que eso.

Es el modo como la propia organización empieza a reconstruirse a sí misma, a generar sus nuevos valores y a demostrar que está dispuesta a enfrentar al poder que muchas veces genera u oculta la corrupción, con su propio poder de investigación y juzgamiento. Significa que también está dispuesta a comenzar un nuevo diálogo con una sociedad que le reclama cambios tan profundos como concretos y que puede darle tiempo para el cambio, pero sólo si demuestra efectivamente que está cambiando. ■

Si no se actúa sobre los procedimientos secretos y escritos, sobre la organización verticalizada y oscura, y sobre las carencias más elementales de las instituciones judiciales, entonces será imposible detener la continua aparición de casos de corrupción.