

DOCUMENTO DE TRABAJO

Corrupción en el Poder Judicial peruano: marco conceptual. Lineamientos de una propuesta de participación ciudadana para su control y erradicación ^[1]

El documento que se publica fue elaborado en el marco del Proyecto "La Corrupción en el Sistema Judicial Peruano: Análisis y propuestas de control" ejecutado por la Comisión Andina de Juristas con el auspicio de la agencia de cooperación National Endowment for Democracy (NDA) de los Estados Unidos de Norteamérica.

El proyecto tuvo por objeto elaborar lineamientos de propuestas para promover el control ciudadano del Poder Judicial frente a la corrupción. El propósito fue investigar el fenómeno de la corrupción en el Poder Judicial y analizar la eficacia de los mecanismos de control interno para controlar tal fenómeno. Se investigó tanto la corrupción llamada histórica en la institución, como el fenómeno ocurrido durante el período de gobierno de Alberto Fujimori Fujimori.

La hipótesis central del proyecto fue que la corrupción judicial es un fenómeno extendido y común en nuestro país debido a la ausencia de mecanismos de control interno adecuados, por el sometimiento al poder político que históricamente ha existido en la institución así como por la ausencia de mecanismos de control ciudadano de los funcionarios judiciales. Por ello, se realizó un análisis aproximativo de la corrupción en el Poder Judicial en la perspectiva de los factores antes señalados.

Las conclusiones y propuestas -aún preliminares- surgidas del proyecto fueron validadas en reuniones técnicas con expertos, académicos, comunicadores sociales, representantes de gremios empresariales, abogados en ejercicio profesional ante los tribunales, jueces y fiscales.

Finalmente, a fin de difundir las propuestas de control se realizaron foros públicos en los que participaron agentes estatales y miembros de la sociedad civil en Lima, Arequipa y Trujillo. Estas actividades lograron concitar el interés de distintos sectores ciudadanos y de medios de comunicación, especialmente radiales. Estas actividades permitieron llamar la atención del público en general sobre el impacto de este fenómeno en la vigencia del Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos

Sumario

I) Introducción. II) Consideraciones generales sobre la corrupción. III) El fenómeno de la corrupción en el Perú en especial en el Poder Judicial. IV) Sociedad civil y participación ciudadana en la lucha contra la corrupción judicial. V) Lineamientos para una reforma legal e institucional de lucha contra la corrupción judicial. VI) Conclusiones

I. Introducción

Durante la pasada década de los noventa, diversos países de América Latina impulsaron y desarrollaron procesos de reforma de sus aparatos de justicia. Postergada por largo tiempo en la agenda regional, la judicatura latinoamericana vio fortalecida su posición al alcanzar en el mundo, tras la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, una hegemonía prácticamente incontestada el modelo democrático en el terreno político y el sistema de libre mercado en la esfera económica.

Los nuevos paradigmas exigían el funcionamiento adecuado del Estado de Derecho y, naturalmente, ello llevaba a reconocer —o a «redescubrir»— el importante rol que el Poder Judicial está llamado a desempeñar como garante de las instituciones. Y es que reunión, asociación, libre expresión, propiedad y contrato, entre otros valores fundamentales para la comunidad, adquieren espesor y consistencia, en última instancia, a tenor de lo resuelto, en caso de conflicto, por juzgados y tribunales.

Por un momento pareció firme la esperanza de que pronto las viejas formas de manifestación de la justicia en la región —«marginación», «subordinación» y «emergencia»— cederían su lugar a una judicatura renovada, vigorosa, más bien «emergente», que sería por ello capaz de contribuir, con su propia transformación, a la acelerada modernización y desarrollo del continente ^[2].

Al cabo de unos años, no obstante, el panorama parece incierto y, en algunos casos, puede aun ser calificado de desalentador. Avances iniciales quedaron truncos, procesos definidos como de mediano o largo aliento súbitamente se vieron desprovistos del necesario apoyo político o ciudadano, medidas destinadas a producir cambios profundos y permanentes perdieron sentido o fueron desvirtuadas en la práctica por sus propios promotores.

Nada nuevo, en realidad. Las antiguas estructuras, la inercia de años y décadas, las tradiciones de una magistratura acostumbrada a ser menospreciada y vapuleada por el poder —así como, desde luego, las propias restricciones impuestas desde los centros de control de tal poder—, mostraban, una vez más, transcurrida la hora prima, la fuerza y el arraigo de los males que arrastra el Poder Judicial, de antaño y por doquier. La «modernización» de la justicia, centrada en aspectos tales como la organización y la gestión administrativa y económica, no condujo a su «fortalecimiento institucional», careciéndose, sobre todo, del necesario enfoque integral para ello ^[3].

Y es que una visión reduccionista de la problemática a menudo llevó a concentrar los esfuerzos en los aspectos más técnicos —cuestiones de gerencia, administración y eficiencia del servicio, por ejemplo, acapararon la atención de los reformadores—, haciendo a un lado o relegando a un segundo plano los mecanismos, verdaderamente esenciales, necesarios para la institucionalización del Poder Judicial, esto es, para su conversión en un auténtico Poder estatal, en aptitud de cumplir su rol dentro de un Estado constitucional y democrático de Derecho. Desde luego, entre tales mecanismos se hallan, en lugar principal, el aseguramiento de la independencia externa e interna de la judicatura, la democratización de su sistema de gobierno y conducción, la elaboración y puesta en práctica de una política jurisdiccional de mediano y largo plazo, con vistas a favorecer el pleno respeto de los derechos humanos, el control efectivo de los abusos en el ejercicio del poder y el acceso igualitario de todas las personas a la justicia, entre otras medidas ^[4].

No cabe duda de que una auténtica reforma judicial, que abarcara con riguroso equilibrio tanto las cuestiones de «modernización» como las relativas al «fortalecimiento institucional», se hubiera erigido en sólida barrera frente al embate de la corrupción de los años noventa, ya que el rediseño organizativo de la judicatura y la redefinición de sus pautas operativas habrían tenido que engarzarse con un replanteamiento global del rol del aparato jurisdiccional en el marco de un modelo democrático que, en el proceso de dotarse de nuevos contenidos, requería justamente de mayores niveles de control y participación ciudadana, lo que, como se verá luego, ha de traducirse en transparencia, acceso a información y otros elementos favorables a la articulación de estrategias anticorrupción.

Infortunadamente, estas tareas «institucionales» en el aparato de justicia —y en otros ámbitos del Estado—, consideradas parte integrante de las «reformas de segunda generación», también

llamadas «reformas improbables» a causa de la dificultad intrínseca de llevarlas a la práctica ^[5], no fueron cumplidas en el país durante el pasado decenio, por lo que figuran aún ahora como asuntos pendientes en la agenda política nacional.

El Perú es quizá uno de los países que mejor ilustra, durante la década de los noventa, el indicado movimiento sucesivo de apertura y clausura en el ámbito jurisdiccional, de esperanza de cambio y realidad retardataria en el terreno de las estructuras judiciales. La perversión y frustración del proceso de «reforma judicial» desarrollado bajo el régimen fujimorista precisamente evidencia, de manera harto dramática, dicho movimiento pendular: la reforma, que pudo al inicio haber despertado entusiasmo y adhesiones, no fue en esencia otra cosa, como a la postre se hizo patente, que un instrumento de sometimiento de la magistratura a los designios de una camarilla corrupta y ávida de perpetuarse, por vía autoritaria y fraudulenta, en el poder del Estado.

¿Cómo fue posible que se llegara en el país a los extremos de abdicación de las funciones jurisdiccionales y de comportamiento servil de la magistratura que constituyeron moneda corriente en la Era Fujimori y que algunos «vladivideos» han revelado o confirmado? ^[6] Sin duda, la penetración y gravedad del fenómeno de la corrupción en el aparato jurisdiccional explica en gran medida lo ocurrido. Bajo diversas modalidades y en todos los niveles de la judicatura peruana, las prácticas corruptas cundieron a lo largo del último decenio del siglo XX, facilitando el sojuzgamiento político general del Poder Judicial, así como la venalidad, el soborno y la extorsión en los procesos jurisdiccionales particulares y en las actividades de soporte administrativo.

Desde luego, no es que la corrupción judicial surgiera con el régimen fujimorista. El mal preexistía e inclusive, en diversos momentos de las décadas precedentes, algunos estudiosos llamaron la atención sobre su presencia y aun sobre la amenaza que representaba, para el sistema de justicia como un todo, su eventual extensión incontrolada ^[7]. Sin embargo, las dimensiones alcanzadas y las formas bajo las que se presentó en los años noventa, son tales que aún siguen llenando a la ciudadanía de estupor e indignación.

Cabe entonces formular legítimamente la pregunta sobre los medios más efectivos para el control y la erradicación de las prácticas corruptas en la judicatura heredada por el país tras la caída del Fujimorismo. Y es aquí donde aparece como uno de los mecanismos más promisorios el de la participación ciudadana. Nunca más alentadora que hoy la perspectiva conforme a la cual la mayor presencia y vigilancia de la sociedad civil ha de contribuir a la regeneración ética de las instituciones en general y de la magistratura en particular.

Ante el rotundo fracaso, involuntario o avieso, de los dispositivos de control y conducción institucional, tanto internos como externos, la intervención de la ciudadanía organizada en las tareas de fiscalización surge como una alternativa no sólo razonable y posible, sino además indispensable, en la medida que la reedificación del Estado de Derecho y, para ello, de su aparato jurisdiccional —encargado, nada menos, que de velar por el imperio de la ley y por el respeto de los derechos fundamentales—, viene a exigir el más amplio consenso nacional y el activo compromiso de los ciudadanos con las *instituciones públicas*, que, por ser tales, no pueden (volver a) ser dejadas, exclusivamente, en manos de autoridades que no rinden cuenta de sus actos.

El presente documento intenta una primera aproximación a la problemática de la corrupción judicial en el Perú de los noventa, con vistas a explorar la pertinencia o viabilidad de adoptar algunos mecanismos de participación de la sociedad civil para contribuir a su control y erradicación. En primer término, se pasa revisión al concepto teórico de corrupción, dedicando especial atención a sus elementos esenciales y a las distintas clasificaciones y nociones derivadas que han sido elaboradas por los analistas. Luego se pasa al

plano de los hechos y se examina el fenómeno de la corrupción en el Perú, en particular en el Poder Judicial, considerando las características adquiridas durante la década del noventa, aunque sin dejar de comentar algunos rasgos estructurales o históricos.

En un tercer acápite, se procura un esclarecimiento de los conceptos de sociedad civil y participación ciudadana, poniendo énfasis en revisar algunos de los principales mecanismos que habilitan a esta última, sobre todo en lo referido al control de la corrupción en la judicatura. En esta línea, y como una consecuencia de lo anterior, se presentan también algunos lineamientos de reforma legal e institucional para el combate a la corrupción judicial. Finalmente, se formula un conjunto de conclusiones de carácter preliminar o provisorio.

La idea central que ha orientado el estudio ha sido que el Poder Judicial peruano, tras el fracaso de la reforma fujimorista y la constatación de los elevados niveles de corrupción que pervierten su funcionamiento, atraviesa en la actualidad una crisis de tal magnitud que hace perentoria la adopción de medidas que apunten a un «refundación» institucional. Entre tales medidas deben ocupar un lugar central aquellas dirigidas a elaborar e implementar estrategias de lucha contra la corrupción judicial, sobre la base de medios creativos e innovadores de participación y vigilancia ciudadana, posibilitados (y aun exigidos) por una moderna concepción de modelo democrático (democracia «deliberativa» o «participativa») y del rol que los jueces y tribunales están llamados a desempeñar en el Estado constitucional de Derecho, así como de las relaciones —inmediatas, fluidas, estables y transparentes— que deben existir entre la judicatura y la ciudadanía.

II. Consideraciones generales sobre la corrupción

Vinculada estrechamente al ejercicio del poder, la corrupción parece ser una presencia constante en la historia de la humanidad. Lord Acton, católico liberal y catedrático de la universidad de Cambridge, acuñó a fines del siglo XIX una fórmula que se ha hecho célebre: en una carta dirigida al obispo Mandel Creighton, fechada el 3 de abril de 1887, sostuvo que «el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente»^[8]. Ha habido, pues, corrupción siempre, porque siempre ha habido poder entre los hombres, y cuando tal poder ha carecido de cauces y linderos predeterminados, los actos corruptos han tendido a desbordarse fuera de todo control.

Conviene advertir, sin embargo, que «la “corrupción” tenía antes un sentido mucho más amplio que el que tiene actualmente», ya que en la tradición de pensamiento político de Occidente, desde Platón y Aristóteles hasta Maquiavelo, esto es, desde la Antigüedad clásica hasta el Renacimiento, el término se utilizaba «para referirse menos a las acciones de los individuos que a la salud moral del conjunto de la sociedad», por lo que se destacaba aspectos tales como «los términos de la distribución de la riqueza y del poder, de la relación entre dirigentes y seguidores, de las fuentes del poder, y el derecho moral de los gobernantes a gobernar», o también «el “amor a la libertad” de un pueblo»^[9]. De allí que, por ejemplo, para Tucídides, la toma ateniense de Melos, desprovista de otra justificación que la mera necesidad de conquista, «implicaba la corrupción del Estado»^[10].

Según hace notar Joaquín Gonzáles, en realidad el entendimiento cabalmente moderno del fenómeno reclama, como un elemento esencial, «la distinción de *res publica* y ámbito privado, propia de las sociedades complejas que instauran órganos de poder con capacidad autónoma de decisión»^[11]. En el mismo sentido se pronuncia Michael Johnston, para quien «las concepciones modernas de la corrupción se basan en la idea de roles explícitamente públicos, dotados de poderes limitados y sujetos a obligaciones impersonales»^[12].

Así, mientras no se reservó una esfera íntima como derecho de las personas, sustraída a la

injerencia del Estado, mientras no se afirmó el valor de lo individual en contraste con el comunitarismo de las primeras formas de organización política, mientras no surgió un aparato estatal distinto de la persona del soberano y sujeto a determinadas restricciones y límites, no podía hablarse con propiedad de corrupción. Como afirma Johnston, «un autócrata absoluto no puede ser corrupto en el sentido moderno del concepto, hasta que se imponga ciertas limitaciones a su poder»^[13].

Como quiera que fuere, situados plenamente en nuestro tiempo, se constata que, a pesar de la gran atención que en los últimos años concita la corrupción y de las numerosas nociones y perspectivas presentadas, «su conceptualización sigue siendo problemática», mostrándose como «fenómeno proteico y clandestino, de difícil aprehensión intelectual»^[14]. Y es que, como ha señalado Philp, «nadie ha logrado dar con una “definición concisa” y universalmente satisfactoria», no obstante que «la búsqueda de definiciones ha sido desde hace mucho tiempo un rasgo de los debates conceptuales y políticos sobre la corrupción»^[15].

Albert Calsamiglia, entre otros autores, ha llamado la atención acerca del relativismo del concepto. Al reservar un lugar de importancia a «una teoría de la corrupción que pretenda resolver problemas prácticos», el estudioso español sostiene que esto no será posible «sin tener en cuenta las condiciones y las prácticas sociales sobre las que [tal teoría] se proyecta»^[16]. Se sigue de aquí que «la corrupción es relativa a unas prácticas sociales», lo que exige «aceptar que la misma conducta puede considerarse corrupta en una sociedad y no corrupta en otra»^[17].

Los cuestionamientos o el escepticismo ante a la posibilidad de contar con una definición universal de corrupción, enfrentan en un arduo debate a los relativistas, «que acentúan los aspectos microculturales», y a los universalistas, «quienes propugnan un modelo ético basado en los derechos fundamentales»^[18]. Sin pretender intervenir en la discusión, que tiene ribetes filosóficos y políticos de gran complejidad, interesa apuntar aquí la existencia de estas dos grandes posturas teóricas.

No obstante, debe mencionarse igualmente que distintos analistas han realizado esfuerzos importantes con vistas a contar con una definición suficientemente comprehensiva, observándose en las nociones o perspectivas más relevantes una serie de rasgos básicos en común. Estos esfuerzos parecen responder al entendimiento crecientemente consensual, tanto entre académicos como entre políticos, de los graves daños que provoca la extensión de las prácticas corruptas en unos y otros lugares y bajo unos y otros marcos de cultura, incidiendo siempre sobre aspectos semejantes y de modo similar en los terrenos de la economía, la política, la ideología o la moral.

En tal sentido, poniendo el énfasis en consideraciones económicas y en la esfera pública, Susan Rose-Ackerman ha sostenido que «la corrupción generalizada tiende tanto a retardar el desarrollo como a distribuir los resultados en forma inequitativa [...]. La corrupción tiende a ser tanto injusta como ineficiente y puede socavar las opciones democráticas. La investigación empírica sugiere la existencia de una correlación negativa entre el desarrollo y los altos niveles de corrupción, cuando se tiene en consideración otros factores. Los casos estudiados a nivel mundial indican que los pagos ilegales pueden desincentivar la inversión privada e incrementar sustancialmente los costos y disminuir la calidad de las obras públicas»^[19].

Por su parte, Julian Laite coincide con estas apreciaciones, ya que estima que «la corrupción es la principal barrera para el crecimiento económico», de suerte que «incluso tratándose de un buen gobierno, es casi imposible para los países tener un desarrollo sustantivo. Los costos incluyen reducciones de inversiones extranjeras, costo creciente de los bienes y servicios, reducción de recursos gubernamentales disponibles para servicios públicos, es decir, menos

escuelas y hospitales»^[20].

En definitiva, para este autor, los impactos y costos de la corrupción comprenden: (i) impacto agudo sobre los sectores más pobres de la sociedad; (ii) reducción de recursos gubernamentales disponibles para servicios públicos; (iii) pérdida y deterioro de los activos nacionales, los recursos y el medio ambiente; (iv) crecimiento restringido de pequeños negocios; (v) costo creciente de los bienes y servicios; (vi) reducciones de inversiones extranjeras, entre otros; por lo que —afirma— «la corrupción es la principal barrera para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible», actuando como «catalizador dañino»^[21].

También Robert Klitgaard ha aseverado que «en algunos países o sectores de países, las “reglas de juego” han perdido legitimidad debido a la percepción —y a la constatación— de que la corrupción tiene influencia sobre las políticas, sobre ciertos contratos en particular, es capaz de lograr la modificación de leyes y burlar al sistema de justicia. La corrupción sistemática genera costos económicos debido a la distorsión de los incentivos, costos políticos debido al debilitamiento de las instituciones, y costos sociales debido a la redistribución de riqueza y poder hacia los más ricos y privilegiados. Cuando la corrupción contradice el derecho de propiedad, la vigencia de la ley y los incentivos para la inversión, el desarrollo económico y político queda mutilado»^[22].

A su turno, el ex-Presidente de la República del Perú, Dr. Valentín Paniagua Corazao, y el ex-Ministro de Justicia del Gobierno Transitorio que aquél encabezó, Dr. Diego García-Sayán, han resaltado las nefastas consecuencias de las prácticas corruptas sobre la institucionalidad democrática, la moralidad pública y el respeto de los derechos humanos, entre otros aspectos, máxime si, como ocurrió en el país durante la década del noventa, la corrupción se instala en el centro mismo del poder del Estado^[23].

En fin, a modo de síntesis, Joaquín Gonzáles ofrece un listado bastante completo de los múltiples efectos de la corrupción señalados por los estudios recientes, los mismos que provocan la alarma de la sociedad hoy en día. Y es que «esta preocupación colectiva está justificada por tratarse de un problema que causa enormes costos económicos finalmente soportados por el ciudadano, genera inestabilidad política y desconfianza en el sistema, pervierte el desarrollo económico e impide o dificulta el progreso de las naciones, lleva a la arbitrariedad y al desprecio de la primacía del Derecho, aumenta el poder de la criminalidad organizada, propicia la desintegración social, destruye los fundamentos morales de la sociedad, atenta contra los derechos humanos y la dignidad de la persona, mina los cimientos del Estado, al romper el vínculo de fidelidad de gobernantes y gobernados, y es capaz de socavar los fundamentos de la democracia»^[24].

Ante este panorama, no es de extrañar, entonces, que se hallen en franca retirada las explicaciones intentadas por el «estructural-funcionalismo», en particular por las corrientes norteamericanas surgidas durante los años sesenta —tanto en su vertiente «integracionista» como en sus orientaciones «institucionalista» y «economicista»—, en el sentido de no valorar la corrupción «como algo patológico y disfuncional al sistema», sino, más bien, considerarla como «un producto fisiológico más del sistema social»^[25].

En efecto, a decir de Calsamiglia, los denominados funcionalistas «sostienen que un nivel de corrupción mínimo es recomendable porque incentiva la inversión y las actitudes innovadoras o permite que funcione mejor el mercado», lo que, sin embargo, marcha a contracorriente del entendimiento contemporáneo, pues «la mayoría de autores afirman que tiene efectos perniciosos»^[26].

Y es que el movimiento estructural-funcionalista, al prescindir de un enfoque moral, olvida que la corrupción no es funcional ni anuncia un próximo cambio en el cuadro de valores de la colectividad, que supuestamente se haría extensivo más tarde al todo social, «cuando afecta a disposiciones penales que tutelan adecuadamente bienes jurídicos indiscutidos» —los bienes jurídicos «vida» o «libertad individual» mediante la creación de las figuras delictivas de homicidio y detención ilegal, por ejemplo—, así como «ignora que la dinámica expansiva y contagiosa de la corrupción desencadena un proceso en espiral e incontrolable», el cual acarrea «una especie de contrato social deformado» y «acaba por destruir el progreso económico y social»^[27].

En realidad, la corrupción no puede ser aceptada en una sociedad democrática, porque ello significaría admitir la subversión *de facto* de la propia Constitución mediante las prácticas corruptas de quienes ejercen el poder, por lo que su «carácter antidemocrático» y su «ilegitimidad como vía de progreso» son palmarios^[28]. Es más, puede inclusive afirmarse que corrupción y democracia «son conceptualmente incompatibles», de tal suerte que «el declinar de la democracia está asociado a la generalización de la corrupción» y «allí donde la democracia existe realmente, los comportamientos ilícitos sólo de manera marginal tienen cabida»^[29].

El peligro que la corrupción representa para el sistema democrático ha sido puesto de relieve también por Albert Calsamiglia, quien ha sostenido que «la democracia requiere la lealtad de sus funcionarios y políticos» y que «éstos deben aceptar y seguir las reglas del derecho», así como que «la corrupción pone de manifiesto la falta de aceptación de reglas importantes de la democracia»^[30]. Por esta razón, el estudioso español adelanta la tesis de que «confiar espontáneamente en la aceptación de las reglas democráticas para evitar la corrupción es ilusorio», ya que «el sistema democrático es vulnerable a la corrupción porque no acaba de generar suficiente lealtad»^[31].

La afectación sustancial a la democracia por la existencia de prácticas corruptas que se extienden en la sociedad no debe ser minimizada, puesto que «es difícil justificar la obligación de obedecer al derecho si tiene un notable nivel de corrupción», debiéndose, más bien, reparar en que «algo funciona mal en la legitimidad del liberalismo democrático si resulta que es un sistema que carece de armas para luchar contra la corrupción»^[32]. En definitiva, pues, el corolario será que se requiere diseñar estrategias y mecanismos concretos para el control de la corrupción y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, aspectos indisolublemente unidos.

Volviendo a las tesis estructural-funcionalistas, resta decir únicamente que éstas parecen deberse, como bien recuerda Alejandro Nieto, a cierta visión «colonialista», pues su supuesto implícito sería que, dada la «barbarie originaria» de negros, hispanos y latinos, en los países subdesarrollados no cabría otra alternativa que la «corrupción institucionalizada», en virtud de la cual los inversionistas extranjeros —del Primer Mundo— pueden realizar sus negocios, único punto en verdad importante^[33]. Desde luego, tales ideas son manifiestamente recusables.

Como se ha indicado, en la actualidad existe, pues, un sólido acuerdo teórico sobre los efectos perniciosos que se derivan de los actos corruptos para las sociedades, más allá de las fronteras geográficas y de las diferencias culturales y sociales o de la diversidad de sistemas políticos y económicos. En consecuencia, tesis como las defendidas por los partidarios del estructural-funcionalismo, que atribuyen valor positivo o «funcional» a la corrupción, han caído en

descrédito y cuentan ahora con escasos adherentes.

De cualquier modo, como hemos anticipado, los estudiosos procuran ahora formular conceptos suficientemente comprensivos, que permitan dar cuenta de la amplia gama de actividades que pueden ser agrupadas bajo el rótulo genérico de «corrupción». De especial interés resulta, al respecto, el mismo Albert Calsamiglia, quien propone que «se da corrupción cuando una persona que ocupa una posición especial para hacer determinadas cosas es inducida mediante beneficios —o expectativas de beneficios— a hacer algo que favorece al inductor y supone una deslealtad hacia el grupo o la organización a la que pertenece», de tal manera que «en la relación de corrupción son cruciales el corruptor, el corrupto, el beneficio, la expectativa de contraprestación y el secreto»^[34].

Son varios los aspectos a destacar en esta fórmula. Ante todo, hay que insistir en que las prácticas corruptas importan una «deslealtad», esto es, la quiebra de una relación de confianza con el propósito de obtener una ventaja personal. Si bien la traición de la confianza depositada en la persona no es suficiente por sí misma para convertir un acto en corrupto, sí es indispensable que este elemento se halle presente, de suerte que podríamos decir que sin deslealtad no hay corrupción, como tampoco sólo con ella.

El ingrediente de la deslealtad adquiere un relieve especial en un país como el Perú, donde los intercambios sociales aparecen fuertemente signados por la suspicacia y el recelo, así como por una vocación de transgresión y de aprovechamiento de los lazos sociales y de las oportunidades de beneficio personal que se presentan en la vida comunitaria.

Según Gonzalo Portocarrero, «es claro que en una sociedad como la peruana, donde la ley pública no tiene prestigio, están dadas las condiciones para que la “desviación” deje de ser excepcional para convertirse en un comportamiento institucionalizado, en una regla. Entonces la corrupción, y el abuso con los débiles, se convierten en hechos “normales”, aceptados como naturales e inevitables. Se desarrolla así una tolerancia con la transgresión que socava el orden moral y dificulta cualquier empresa común pues fomenta un individualismo exacerbado que dificulta la solidaridad colectiva»^[35].

De otro lado, la fragilidad subjetiva de los peruanos, la escisión de su mundo interior al albergar valoraciones contradictorias sobre su propio ser —lo «criollo» es lo apreciado y querido y, al mismo tiempo, lo abyecto y repudiable—^[36], lleva a que nuestros connacionales desarrollen actitudes de desconfianza en sí mismos y en los demás, que resultan proclives a la comisión de actos de deslealtad (y corrupción) en el marco de sistemas de legalidad social o jurídica sentidos como opresivos, ajenos y distantes.

Por su parte, Oswaldo Medina afirma que en el país se ha instaurado una cultura del «achoramiento» como estrategia de ascenso social —es decir, de búsqueda personal de logros económicos y sociales—, por lo que «no importa cuál sea su ocupación, su educación o su apariencia personal, el achorado es aquel que insurge, abierta o subrepticamente, contra las normas legales, negándose a aceptar su autoridad y rechazando las obligaciones que éstas pretenden imponer, en suma, desconociendo los derechos de los demás»^[37].

Puede colegirse, entonces, que los comportamientos achorados y la cultura del achoramiento, que caracterizan la vida peruana al menos desde los años ochenta y noventa, incurren en una permanente transgresión de la confianza, tanto en la esfera privada como pública, deteriorando gravemente la interacción social en el país y favoreciendo, de una u otra manera, la aparición y desarrollo del fenómeno de la corrupción.

En el caso de Italia, un autor tan importante como Arnold Heindeheimer ha anotado que «los

italianos se diferencian de todos los demás europeos en el grado de confianza que otorgan a sus compatriotas», siendo así que «hasta en las comunidades con mayor espíritu cívico de Italia, sólo una tercera parte de los habitantes declaran que “normalmente puedes confiar en la gente”, y en el sur esta proporción disminuye a una sexta parte»^[38]. Por tal razón, el profesor Heindeheimer considera que «el arraigo de la corrupción en el sistema político italiano es un producto secundario de la falta de confianza entre sus ciudadanos»^[39].

Otros elementos importantes en la definición de corrupción propuesta por Calsamiglia son, sin duda, la posición especial en que deberá hallarse el agente —acceso a información privilegiada, por ejemplo—, que importa precisamente el ejercicio de una cuota de poder; la mera expectativa de contraprestación, en virtud de la cual se entiende que no hace falta que el corruptor reciba efectivamente y de inmediato un trato de favor, pudiendo éste de momento ser expectatio e indeterminado; así como, en fin, el secreto en el que se realizan los actos corruptos, ingrediente central que colisiona con principios democráticos básicos, tales como los de visibilidad, cognoscibilidad, accesibilidad y controlabilidad del poder^[40].

Por otra parte, debe ser destacado también que el corrupto es alguien que actúa con doblez e hipocresía. A diferencia del revolucionario, que intenta acabar de manera franca con el orden vigente, quien realiza prácticas corruptas aparenta respetar las reglas, aunque en realidad las incumple para obtener un provecho ilícito^[41]. La corrupción supone así el secreto y la simulación como técnicas de ocultamiento, afectando severamente la transparencia que debe caracterizar al proceso de toma de decisiones y de ejercicio del poder conforme al modelo democrático.

A propósito de este último punto, sostiene Norberto Bobbio que «con una redundancia se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público en público», añadiendo que «el régimen democrático ha sido definido como el gobierno directo del pueblo o controlado por el pueblo», por lo que resulta válido formular la pregunta acerca de «¿cómo podría ser controlado si estuviese escondido?»^[42]»

Desde luego, se entiende que el rasgo de claridad y visibilidad del ejercicio del poder ha de alcanzar inclusive a una institución como el Poder Judicial, normalmente reacia a permitir el escrutinio público de sus actuaciones, escudándose en el pretexto de la «reserva» de los procesos, en especial en el área penal. Bajo un modelo de democracia deliberativa o participativa, también la judicatura debe abrir sus estructuras y rutinas de trabajo a la mirada controladora de la ciudadanía, titular del poder y la soberanía.

De similar naturaleza que la noción presentada por Albert Calsamiglia —es decir, amplia y comprehensiva— son las definiciones adoptadas por autores tales como Ernesto Garzón Valdez, el Consejo de Europa y el mismo Joaquín Gonzáles. Así, para el primero de los nombrados, la corrupción «consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio de otorgar beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado»^[43].

El Consejo de Europa, a su turno, ha planteado una definición que engloba las «comisiones ocultas y cualesquiera otras actuaciones que impliquen a personas investidas de funciones públicas o privadas, que hayan violado los deberes que se derivan de su cualidad de funcionario público, de empleado privado, de agente independiente o de otra relación de ese género, al objeto de obtener las ventajas ilícitas de cualquier naturaleza que sea, por ellos mismos o por otro»^[44].

Por último, Joaquín Gonzáles ha indicado que «la violación del deber y la utilización ilícita del poder recibido por el titular de la especial situación jurídica constituyen el sustrato común de todas las formas de corrupción», por lo que entiende por práctica corrupta «toda acción u omisión tendente a obtener una ventaja ilícita de cualquier naturaleza, ya sea para sí o para otro, llevada a cabo con violación de un deber jurídico por quien se halla en una posición singular, y de la cual se deriva un perjuicio efectivo para tercero o el riesgo de su producción»^[45].

Como se ve, las definiciones transcritas permiten catalogar como corruptas a prácticas irregulares producidas tanto en la esfera privada como pública y de acuerdo, al margen o en contra de la ley, aunque siempre en contravención de deberes y defraudando la confianza depositada en el agente por una entidad o grupo de personas. Asimismo, los conceptos presentados, al ser llevados al terreno de la actividad del Estado, abarcan la corrupción que tiene lugar entre las autoridades políticas y entre los funcionarios de la Administración. Adicionalmente, el beneficio de la corrupción puede ser dinerario o de otra índole (honorarios, status). Por último, dichas nociones presuponen el carácter oculto de las transacciones corruptas, las que evidentemente buscan sustraerse al escrutinio público, a efectos de evitar la eventual imposición de sanciones.

Ahora bien, más allá de las definiciones amplias o comprehensivas, conviene igualmente tener en cuenta algunas clasificaciones y conceptos derivados de las distintas perspectivas de análisis del fenómeno de la corrupción, en la medida en que proporcionan herramientas útiles para el abordaje de sus diferentes aspectos. En primer término, sobre la base de una tipología debida a Heindeheimer, se ha hecho notar la existencia de enfoques que centran la atención en la función pública, en el mercado y en el interés público^[46].

El caso típico de la primera especie es el del funcionario que incurre en deslealtad con sus deberes públicos, quizá la modalidad paradigmática de práctica corrupta. En opinión de Michael Johnston, ha sido Joseph Nye quien ha proporcionado la mejor conceptualización en esta línea de pensamiento, al afirmar que la corrupción «es la conducta que se desvía de los deberes formales de una función pública para obtener beneficios privados (entorno familiar y personal, camarilla privada) pecuniarios o de prestigio; o viola cierto tipo de reglas que sancionan el ejercicio de ciertos tipos de influencias relacionadas con lo privado»^[47].

En cuanto a la participación de la actividad corrupta en los mecanismos de mercado, el autor más destacado es Jacob van Klaveren, quien estima que «el funcionario maximiza sus beneficios y concibe su puesto como un negocio», tesis que «presupone el individualismo y el racionalismo típico liberal»^[48]. De allí que pueda decirse que «el servidor público opera, así, como un monopolista que maximiza su renta»^[49].

Por último, el enfoque de la corrupción centrado en el daño a los intereses públicos, defendido principalmente por Carl Friedrich, enfatiza en que las acciones ilícitas del servidor público, realizadas en provecho personal, «se traducen en una reducción del bienestar social o en daño del interés público»^[50], lo que permite diferenciar los distintos grados de impacto —en lo económico, político, etcétera— de las prácticas corruptas.

También merece ser puesta de relieve, por su difusión y uso corriente, la distinción, debida nuevamente a Arnold Heindeheimer, entre diferentes matices de corrupción, en función de su mayor o menor gravedad. Se habla, en tal sentido, de: (i) corrupción «negra», la cual «comprende las más graves violaciones de las reglas establecidas y concita el rechazo social prácticamente unánime»; (ii) corrupción «blanca», la misma que se sitúa en el extremo opuesto y que abarca «las corruptelas y los malos hábitos de imposible erradicación entre los humanos»,

por lo que «suele ser tolerada»; y (iii) corrupción «gris», que es reputada «la más peligrosa para la democracia», indicándose que «tiene a ennegrecerse en las sociedades más puritanas y a blanquearse en las más permisivas»^[51].

Finalmente, es de mencionar las tesis sociológicas de Mario Olivera Prado, quien, además de recalcar el carácter «social» de la corrupción (bilateralidad, causas y efectos sociales) y de proponer una superación conceptual de las limitaciones propias de los enfoques «unidimensionales» —«moral-individualista», «delictivo-formalista», «estatal-rentista», «anómico-social» y «micro-organizacional»—, introduce los «conceptos operadores» de «tipo de poder normativo» y «grado de nocividad social de la acción corrupta», que permiten la siguiente clasificación de modalidades de corrupción: (i) corrupción administrativa de alta nocividad social; (ii) corrupción administrativa de efecto local; (iii) corrupción normativa de alta nocividad social; (iv) corrupción normativa de efecto local^[52].

El enfoque «moral-individualista» enfatiza el carácter principalmente individual y voluntarista de la corrupción, mientras limita el carácter social al aspecto cultural representado por la crisis de valores; de allí que centre las soluciones en el «llamado a la conciencia» de las personas. El enfoque «delictivo-formalista» subraya el carácter formal de la corrupción entendida como acción delictiva de funcionarios y servidores públicos, por lo que no distingue niveles de gravedad e impone iguales penas a la corrupción de alta o baja nocividad social o de alto o bajo perjuicio económico colectivo.

El enfoque «estatal-rentista» alude al intervencionismo estatal en la economía como generador de ineficiencia y corrupción, siendo así que el Derecho redistributivo de rentas del Estado mueve a los grupos de presión a buscar tales rentas y privilegios, lo que puede devenir en corrupción. Para los defensores de este punto de vista, a menos intervención estatal en la economía y a mayor privatización, menor corrupción.

El enfoque «anómico-social», por su parte, carece de una teorización específica sobre corrupción y tiene una óptica limitada o parcial, la de la desviación social vinculada a la ilicitud. Por último, el enfoque «micro-organizacional» muestra cómo el monopolio sobre los usuarios, sumado al poder discrecional y sin rendición de cuentas, posibilita la corrupción. Es micro-organizacional en la medida que se vincula a la relación «principal-agente-cliente» y adolece de serias limitaciones para los fenómenos «macro», vinculados a la corrupción sistémico-política.

La «corrupción administrativa de alta nocividad social» es la que «se da en áreas de administración y ejecución de normas gubernamentales y sociales», siendo cometida por «quienes detentan poder administrativo en espacios normativos institucionalizados y estructurados que son importantes por su amplitud social o por su carácter tutelar o fiscalizador, o de administración de justicia en la sociedad».

La «corrupción normativa de alta nocividad social» es la que «se realiza en los niveles normativos y legislativos de la sociedad en su conjunto», implicando la creación de «normas dolosas» debido a intereses subalternos o de grupo, por lo que «afecta las reglas de juego social, así como intereses colectivos y/o la moral social objetiva».

La «corrupción administrativa de efecto local» ocurre a nivel administrativo y ejecutivo de espacios normativos institucionalizados y estructurados de alcance local, mientras la «corrupción normativa de efecto local» se produce a nivel de pequeñas comunidades y supone la gestación y manipulación de normas con intereses particulares, afectando los intereses y la moral de colectividades y entidades de nivel local o regional.

Particular trascendencia tienen estos conceptos^[53] en la medida que, como ha apuntado el

grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), «en la última década, en el Perú la corrupción ha sido de alta nocividad social no sólo en lo administrativo sino también en lo normativo» [54]. En tal sentido, el propio Olivera Prado ha señalado que «la corrupción normativa puede llegar a afectar seriamente, e incluso a destruir, la institucionalidad democrática», siendo así que «el Perú ejemplifica dicha posibilidad», ya que la profusión legislativa del Fujimorismo llevó a vaciar de contenido a las instituciones democráticas en razón de intereses particulares —de poder, más que crematísticos, según el autor—, afectando así, entre otras entidades, al Poder Judicial y al Ministerio Público, bajo una apariencia de juridicidad [55].

En definitiva, pues, es ineludible coincidir aquí con Joaquín Gonzáles cuando afirma que «el principal peligro radica en el potencial demoleedor de la corrupción respecto de un proceso civilizador construido sobre la primacía de valores, de los que el Derecho es expresión» [56]. Y es que la «perversión del Derecho» figura entre las mayores amenazas que plantea la corrupción y, desde luego, «una vez desprovisto de sus cimientos, el marco normativo se transmuta en agente de legitimación simbólica de las prácticas corruptas, a las que termina por servir», con lo que «se franquea el paso a un proceso regresivo que atenta contra el proyecto de pacificación y civilización, construido sobre la dignidad del hombre y los derechos humanos, singularmente en lo concerniente a la igualdad» [57].

III. El fenómeno de la corrupción en el Perú, en especial en el Poder Judicial

En el Perú, el problema de la corrupción ha llegado a ser de grandes dimensiones. Inclusive, algunos autores han puesto énfasis en que la naturaleza del mismo es estructural o sistémica. En tal sentido, Rolando Ames y otros plantean, como hipótesis central, «el reconocimiento de la corrupción en el Perú como un fenómeno estructural», y recuerdan que, con «la iniciación de la República», «se configuró un complicado engranaje de conflictos, en cuyo contexto se instalaron la corrupción y la captura del poder como botín», panorama que no cambió sustantivamente con el advenimiento del siglo XX [58].

En consecuencia, «la tesis que subyace a este planteamiento es que la corrupción ha sido un lastre que se ha venido arrastrando desde la fundación misma del Estado peruano y que la inestabilidad política, independientemente de la naturaleza de los regímenes instalados en el poder, se convirtió paulatinamente en el molde adecuado para su institucionalización» [59].

De similar opinión es José Hurtado Pozo, quien hace hincapié en que «la corrupción, como todo fenómeno social, no puede ser comprendida sin considerar la perspectiva histórica, en particular, el origen y la evolución del Estado» [60]. Para este analista, es necesario advertir la naturaleza «corporativa» y «patrimonial» del Estado peruano, tanto durante el régimen colonial como durante la República, lo que provocó la privatización de los espacios públicos y su aprovechamiento personal por quienes detentaban el poder [61].

Así, a lo largo de los casi dos siglos de vida republicana, ha habido momentos históricos en los que una «corrupción institucionalizada» ha campeado en el país, siendo de destacar los casos de la consolidación de la deuda interna tras las guerras de la independencia nacional, el sistema de concesiones estatales establecido en la segunda mitad del siglo XIX con ocasión de la bonanza del guano de las islas, la dilapidación de los ingentes recursos económicos obtenidos por el Estado con la explotación industrial de la harina de pescado en la década del setenta del siglo XX, y, más recientemente, la infiltración del tráfico de drogas «hasta adquirir una influencia política significativa en todos los niveles del Estado y de la organización social», llegando a

distorsionar gravemente la economía nacional^[62].

También Enrique Bernaldes ha señalado que «la corrupción, en una u otra modalidad, ha sido una constante en la historia republicana» y que, como fenómeno de larga data en el Perú independiente, «tiene su explicación en la ausencia de un marco institucional y en la existencia de un Estado teórico y desorganizado»^[63]. Desde luego, reconoce este autor, hubo corrupción durante la Colonia, como lo demuestra que el levantamiento de Túpac Amaru II se debiera a «los malos manejos de funcionarios y corregidores»; pero, además, a lo largo de los siglos XIX y XX, se reincidió una y otra vez en prácticas corruptas al más alto nivel estatal:

- El despojo de sus propiedades a los españoles vencidos durante las guerras de la independencia, para premiar a los criollos, determinó que «medrar de los recursos públicos» se volviera un «hábito recurrente».
- La compra por el Estado peruano de los papeles de la deuda interna, durante el gobierno de Rufino Echenique, creó «una nueva plutocracia enriquecida ilícitamente».
- El negocio de la consignación del guano, que incluyó un oneroso sistema de préstamos al Estado por los consignatarios, permitió, a través de medios éticamente reprensibles, «el surgimiento de nuevos ricos».
- Entre 1860 y 1870, la corrupción provoca nuevamente escándalo, al favorecer el enriquecimiento ilegítimo de quienes fueron favorecidos con leyes sobre obras públicas y ferrocarriles, así como con la expropiación de las salitreras.
- El «oncenio» del Presidente Augusto B. Leguía, en la década del treinta del siglo XX, «fue posiblemente uno de los más corruptos del Perú republicano», con el agravante de que, en palabras de Basadre, «sin el control de la prensa o el Parlamento, se exacerbó este proceso al prodigarse la impunidad».
- Al final de la década del cincuenta, el Presidente Odría «podía celebrar la indolente frase de sus seguidores “robó pero hizo”».
- En fin, «los sucesivos gobiernos, dictatoriales o democráticos desde la década del 60 asumieron el poder embanderando una cruzada moralizadora que luego pasaba al olvido»^[64].

Situándonos ya en la década del noventa del siglo pasado, se ha dicho que, si bien ha habido desde antiguo y aún hay en el Perú corrupción «sistemático- institucional» en diversos ámbitos organizacionales (policial, judicial, aduanero, penitenciario, etcétera), «ésta fue superada y subordinada por la corrupción sistémica que la instrumentalizó»^[65]. En otras palabras, según este punto de vista, la corrupción en el Perú, como en otros países de la región, tradicionalmente ha estado localizada en determinadas instituciones u organizaciones, en donde adquirió rasgos inerciales, siendo tolerada, entre otros factores, en razón de las diminutas remuneraciones de los funcionarios públicos y de la prevalencia de una cultura de impunidad en el Estado y la sociedad^[66].

No obstante, «en la última década, la práctica de la corrupción se modificó aprovechando el debilitamiento de los controles estatales en el marco de una ausencia de reforma del Estado, de la debilidad y fragmentación de la sociedad civil, de la crisis de los partidos políticos y la demanda ciudadana por restablecer el orden económico y el orden sociopolítico a cualquier precio», de tal suerte que «la corrupción llegó a penetrar el centro mismo del poder del Estado,

para ser utilizada como instrumento de gobierno»^[67].

De ese modo, se ha operado una transformación de índole cualitativa, por lo que «se puede afirmar que el centro de la corrupción se trasladó del ámbito administrativo-institucional al núcleo del poder político. El Estado no se vio copado desde fuera por redes corruptas, sino que la iniciativa corruptora provino de su centro mismo, a través del Poder Ejecutivo y los servicios de inteligencia»^[68]. En definitiva, entonces, «la corrupción ejercida desde el centro mismo del poder estatal devino en sistémica en la medida en que, una vez entronizada como núcleo central en el gobierno, modificó, adaptó y subordinó *el accionar de los distintos espacios del Estado* en función de sus necesidades de reproducción. El Estado se volvió instrumento de este núcleo corruptor que cooptó, eliminó o neutralizó a quienes desde el Estado o desde la sociedad civil aparecían como elementos hostiles a su proyecto político»^[69].

También la Comisión Andina de Juristas ha sostenido que la red de corrupción montada durante el gobierno de Alberto Fujimori tuvo una dimensión «descomunal», por lo que debe admitirse que «si desde los albores republicanos fueron visibles personajes y mafias medrando del Estado, nunca como hoy la corrupción en este país llegó a ser un sistema, un organismo depredador enquistado en el Estado»^[70], siendo de resaltar, en fin, que el diagnóstico elaborado por el grupo denominado Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA) ha establecido igualmente una analogía parcial entre el reciente «ciclo corrupto» capitaneado por Fujimori y Montesinos y «otros períodos de bonanza económica, como en la época del guano y la consolidación de la deuda interna»^[71].

Es este, entonces, el contexto en el que se sitúa la peculiar configuración de la corrupción instalada en el Poder Judicial peruano durante el gobierno del Presidente Fujimori. El aparato jurisdiccional, a nivel de sus centros de dirección y administración y de los propios entes resolutores de conflictos, fue controlado e instrumentalizado por el grupo en el poder y sus cómplices para la consecución de fines delictivos a gran escala, lo que incluyó una amplia gama de actos: desde aquellos de copamiento político y persecución de opositores, hasta el manejo turbio de obras públicas y entidades financieras y de seguros y el uso ilegal de fondos de privatización, sin descartar prácticas extorsivas o de clientelismo entre el empresariado, como en el caso de determinados medios de prensa, entre otros^[72].

Desde luego, no hace falta insistir en que «la corrupción judicial es una forma especialmente seria de corrupción pública» y en que, en cuanto a sus formas de manifestación, se presenta cada vez que un miembro de la judicatura «busca o recibe un beneficio o promete un beneficio de cualquier tipo a través del abuso de su poder oficial», siendo así que «tales abusos comprenden soborno, fraude, utilización de los recursos públicos para beneficio propio», entre otros actos, presentándose también la corrupción «cuando los procedimientos no se determinan sobre la base de la ley, sino que son decididos en base a las presiones, influencias impropias, amenazas o interferencias políticas»^[73].

Tampoco parece necesario recalcar que la célebre ecuación formulada por Robert Klitgaard, según la cual «corrupción = monopolio + discrecionalidad – obligación de rendir cuentas», tiene plena vigencia en un ámbito como el judicial en los países de América Latina, según explicita acertadamente Juan Enrique Vargas Viancos^[74].

La judicatura peruana estuvo, pues, al servicio del ilegal proyecto dirigido por Fujimori y Montesinos de perpetuación en la conducción del Estado para el saqueo del erario nacional y la expoliación del sector privado, adquiriendo nueva dimensión y naturaleza, durante la década del noventa, las tradicionales prácticas corruptas existentes en el Poder Judicial.

En realidad, las taras habituales del sistema de justicia peruano brindaron un ambiente propicio para su incorporación a la dinámica y operatividad de la red de corrupción sistémica que tomó el poder del Estado en los años noventa, ya que, entre otros factores, las carencias materiales, la sobrecarga de trabajo, la ausencia de mecanismos de control efectivos, la impreparación de jueces y auxiliares, así como, en lugar prominente, la secular sumisión judicial al poder político, contribuyeron a que el Poder Judicial fuera presa fácil y pieza importante en el funcionamiento de la mencionada red de corrupción sistémica.

Así, Javier de Belaunde, en la segunda mitad de los años ochenta, cuando ya se pensaba en la necesidad de una reforma radical de la justicia peruana, presentó «una suerte de común denominador de los diversos diagnósticos hechos de la problemática judicial», con la siguiente «relación de los problemas de mayor gravedad», los cuales, por desgracia, subsisten en lo esencial hasta el día de hoy: (i) el problema económico y las condiciones de trabajo; (ii) el problema de la autonomía del Poder Judicial; (iii) la obsolescencia de los procedimientos y su vinculación con la celeridad judicial; (iv) la inadecuación de la organización judicial; (v) los problemas de certeza y confiabilidad en los fallos judiciales; (vi) la falta de acceso a la administración de justicia; y (vii) el problema de la vigencia social de la administración de justicia ^[75].

Dada esta situación de crisis judicial prolongada durante años y décadas, a nadie puede extrañar que la percepción de la ciudadanía acerca de la confiabilidad del Poder Judicial muestre, tanto antes como ahora, niveles significativamente bajos. Así, en el exhaustivo estudio de Hans-Jürgen Brandt sobre la justicia de paz, publicado en 1990, se incluyó una encuesta representativa de la población peruana en la que se interrogó a los declarantes sobre su grado de confianza en los jueces profesionales, registrándose como resultado que sólo 29.8% afirmó tener mucha confianza, mientras 44.4% tenía poca confianza y 25.8% ninguna confianza, es decir, 70.2% de los ciudadanos desconfiaban del Poder Judicial ^[76].

Se entiende entonces que, tras el Autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992, las encuestas registraran un fuerte respaldo a la supresión del Estado de Derecho y la abolición de las instituciones democráticas, observándose en la ciudad de Lima niveles cercanos a la unanimidad en el caso de la intervención de la judicatura. En tal sentido, la encuesta que Datum aplicara el 7 de abril de aquel año recogió que el 95% de los entrevistados se manifestaba a favor de la reorganización del Poder Judicial, mientras la encuesta practicada el mismo día por Peruana de Opinión Pública (POP) arrojó que el 83% de las personas estaba de acuerdo con la decisión presidencial de reorganizar el Poder Judicial; dos días después, el 9 de abril, la medición de la compañía Apoyo daba un 89% de apoyo popular a la medida de reestructuración de la judicatura ^[77].

La situación no ha sido más alentadora en los siguientes años. Una encuesta realizada en Lima durante 1993 indagó sobre el grado de confianza que inspiraban los jueces, recogiendo como respuesta que 44% de los entrevistados los consideraba «poco confiables» y 26% «nada confiables», lo que significa que 70% de encuestados no confiaba en la judicatura ^[78]. Otra encuesta, efectuada aquel mismo año, con vistas a explorar las actitudes de los empresarios ante el sistema de justicia, encontró «una gran desconfianza del sector empresarial en los resultados que pueden obtener acudiendo al Poder Judicial: 90% de los encuestados manifestó que ante un eventual conflicto que amerite ir al Poder Judicial, se mantendría al margen de todo escenario institucional de resolución de conflictos y el 79% buscaría conciliación con la otra parte» ^[79].

Por su parte, la Comisión Andina de Juristas llevó a cabo, durante el año 1997, una encuesta entre litigantes de los distritos judiciales de Lima, El Callao, Arequipa, La Libertad y Lambayeque, encontrando que 45% de la población entrevistada consideraba que la situación

del Poder Judicial estaba «igual que antes» del proceso de reforma y modernización impulsado por el Fujimorismo, mientras 30% opinaba que se hallaba «peor que antes»; al mismo tiempo, a la pregunta sobre qué instancias del Poder Judicial le inspiraban mayor confianza, un abultado 32% de los declarantes consideró que «ninguna» instancia judicial gozaba de su confianza^[80].

Finalmente, la firma Apoyo ha venido midiendo, al terminar cada año, la aprobación y desaprobación del desempeño del Poder Judicial, mediante la aplicación de encuestas entre la población, habiendo recogido las siguientes cifras, ciertamente reveladoras de la deteriorada imagen de la judicatura entre la ciudadanía, como una constante a lo largo de los años: en 1993, 30% de aprobación y 46% de desaprobación; en 1994, 24% de aprobación y 61% de desaprobación; en 1995, 25% de aprobación y 57% de desaprobación; en 1996, 42% de aprobación y 45% de desaprobación; en 1997, 28% de aprobación y 59% de desaprobación; en 1998, 20% de aprobación y 71% de desaprobación; en 1999, 27% de aprobación y 53% de desaprobación; en el 2000, 24% de aprobación y 63% de desaprobación; en el 2001, 31% de aprobación y 54% de desaprobación^[81].

Como quiera que fuere, según se ha sugerido aquí, no se puede perder de vista la presencia de ciertos condicionantes institucionales o históricos que fueron aprovechados por los detentadores del poder para el sometimiento de la magistratura. En efecto, determinados rasgos del modelo judicial implantado en el país desde la fundación de la República, por lo demás de manera similar a lo que se observa en casi toda Latinoamérica, parecen contribuir al surgimiento de corrupción judicial de índole institucional.

Así, Domingo García Belaunde sostiene que, en el mundo occidental, existen dos grandes modelos judiciales, a saber, el «modelo sajón» y el «modelo europeo-continental», caracterizando a este último, difundido en América Latina a partir del influjo de la Revolución Francesa e implantado en el Perú desde el inicio de su vida independiente, el hecho de desarrollar un «funcionariado judicial»^[82]. Carlos Peña Gonzáles, por su parte, presenta una clasificación que distingue entre un «modelo técnico burocrático», correspondiente a la judicatura napoleónica fuertemente enraizada en la región, y un «modelo democrático», que busca abrirse paso en la actualidad, en el que se acentúan las vinculaciones del Poder Judicial con el sistema político y con la sociedad civil^[83].

Es pertinente indicar estas características propias del modelo de organización judicial prevaleciente, pues, si nos atenemos a lo que sostienen Perfecto Andrés Ibáñez y Claudio Movilla, la independencia judicial, entendida como forma específica de soberanía y presupuesto de la imparcialidad, no está garantizada en las judicaturas que se organizan sobre la base del modelo francés o napoleónico. En efecto, «la configuración burocrática del cuerpo judicial como carrera situará al magistrado individualmente considerado en una situación de dependencia real respecto de los centros de poder interno, a los que corresponde la capacidad de administrar el estatuto y el futuro profesional de los jueces»^[84].

Es claro que, de esta configuración institucional, resulta relativamente fácil el surgimiento de prácticas de corrupción institucional, en particular considerando la situación de sumisión o subordinación —y la ausencia de garantías efectivas a su independencia individual— en que se encuentran los jueces de los primeros grados respecto de los magistrados que ocupan puestos en la cúspide o jerarquía de la organización.

En esta línea de pensamiento, para Juan Enrique Vargas Viancos, los componentes institucionales o de modelo de judicatura obligan a cambiar la perspectiva para el análisis de la corrupción judicial, puesto que apuntan, más que a un problema de personas, a un problema de sistemas judiciales mal diseñados, en los que, por ejemplo, el acento colocado sobre la independencia del Poder Judicial debe pasar a la independencia de los jueces como titulares de

la jurisdicción, y en los que es indispensable una definición clara del rol que la judicatura debe desempeñar en el marco del sistema democrático, y, como consecuencia, también de los papeles que corresponden a cada uno de los agentes del aparato judicial, incluyendo a quienes desarrollan tareas de apoyo administrativo^[85].

Sólo así será posible, en opinión de este estudioso, la adopción de las necesarias políticas para afrontar las prácticas corruptas, atendiendo a las disfunciones que los propios sistemas jurisdiccionales ocasionan «y que constituyen las reales causas de los serios problemas de corrupción que los aquejan»^[86]. La conversión de una institución judicial jerárquica y burocratizada en una entidad moderna y democrática, con clara conciencia de su papel de tutela del Estado de Derecho y de conservación del libre mercado, y, por tanto, dotada de los mecanismos que la preserven de los elevados niveles de corrupción que aún la afligen, parece nuevamente factible, pero a condición de que se cuente con una voluntad política firme de respaldo a las reformas y con la concurrencia de un esfuerzo ciudadano sostenido en pro de cautelar los cambios a implementar.

Es de observar, al respecto, que una importante diferencia con lo ocurrido durante la «reforma judicial» fujimorista es que, en ésta, la ciudadanía estuvo ausente del proceso. El relanzamiento del rol de la judicatura como garante de la legalidad y protectora de los derechos fundamentales exige, así, la intervención de la sociedad civil como parte de las acciones dirigidas al objetivo de combatir la corrupción judicial y brindar al país una magistratura confiable y segura, que contribuya efectivamente a sentar las condiciones para el desarrollo y el buen gobierno del Perú.

Es verdad sin embargo que, por la propia naturaleza de la institución y por características de índole más bien histórica (interferencia política, falta de medios materiales, etcétera), el Poder Judicial ha mostrado tradicionalmente cierto déficit democrático. Así, se ha podido argüir, en primer lugar, en un plano conceptual o de diseño institucional, la denominada «dificultad contramayoritaria», para cuestionar la legitimidad democrática de la judicatura, en la medida en que los miembros de ésta no suelen ser autoridades electas sino designadas, por lo que carecerían del necesario respaldo popular, expresado en el voto universal en las urnas, que caracteriza a la democracia^[87].

En segundo término, el estilo de actuación judicial, derivado en gran parte del modelo napoleónico de organización, estilo signado por un corporativismo que tiende al enclaustramiento y por un verticalismo de las relaciones intra-institucionales que se desliza hacia la exclusión del diálogo y la participación, abre un nuevo flanco a la crítica, al mostrar un aparato jurisdiccional cuyo funcionamiento real y concreto dista de los ideales democráticos de ejercicio del poder público, regidos por principios como los de deliberación de todos los involucrados, visibilidad y transparencia de los actos, y responsabilidad y rendición de cuentas por parte de la autoridad^[88].

A lo anterior debe añadirse el hecho de que la justicia constituya, desde cierto punto de vista, un bien en el mercado, sujeto por lo tanto a negociación económica, como lo demuestra el que la asesoría legal para el litigio sea usualmente remunerada. Y es que, siendo la justicia un bien mercantil, es evidente que estarán en mejores condiciones de acceder a ella quienes cuentan con mayores medios materiales, produciéndose así un grave sesgo o distorsión, ya que grupos muy numerosos de personas de escasos recursos son excluidos o enfrentan severas restricciones de acceso al servicio de justicia, lo que afecta irremediablemente el principio de igualdad de todas las personas que es consustancial al modelo democrático^[89].

En cualquier caso, parece claro que es necesario «democratizar» el Poder Judicial peruano como parte de una estrategia integral para erradicar la corrupción que lo corroe en la actualidad.

Como se ha adelantado, las prácticas corruptas en el aparato de justicia durante la década pasada fueron diversas y de gran envergadura, profundizando los males que la institución arrastraba de antiguo. La situación exige, pues, medidas de solución a la altura de un reto histórico, en la perspectiva de devolver la perdida confiabilidad a la judicatura.

En tal sentido, es altamente preocupante que, para el Dr. Hugo Sivina Hurtado, vocal titular de la Corte Suprema de Justicia, quien presidiera la Comisión de Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Anticorrupción, del Consejo Transitorio del Poder Judicial nombrado en virtud de una ley expedida durante el Gobierno de Transición encabezado por el Presidente Valentín Paniagua, «la magnitud de la corrupción negra o permanente en el Poder Judicial es del orden del 30%», mientras «la corrupción gris como modalidad de corrupción eventual es del orden del 50%», de lo que resulta que sólo «20% de los magistrados peruanos estarían libres de corrupción»^[90].

Por su parte, el diagnóstico empírico preparado por el Instituto del Banco Mundial en febrero del 2001, sobre la base de tres encuestas aplicadas a usuarios de servicios públicos, empresarios y funcionarios públicos, coincide *grosso modo* con el parecer del Dr. Sivina Hurtado, al resaltar que las instituciones de seguridad pública, entre las que se cuenta el Poder Judicial, fueron calificadas como de «alta corrupción», reportando además que «cerca del 90 por ciento de las empresas y de los usuarios de los servicios públicos creen que el Poder Judicial no es independiente del gobierno o de los grupos políticos, ni señalan que la justicia haya sido administrada de una manera transparente en el pasado reciente», a lo que se agrega que los directivos empresariales informaron que «los sobornos se han usado significativamente para facilitar los procedimientos judiciales»^[91].

Estas observaciones no hacen sino corroborar lo advertido en años anteriores respecto a que la penetración de las prácticas corruptas en la judicatura nacional estaba pervirtiendo el sistema. En efecto, una de las encuestas aplicadas en 1993 reveló que, para la población de Lima, en respuesta a una pregunta de opciones múltiples, el principal problema del Poder Judicial era la corrupción (75%), seguido de la falta de preparación de los auxiliares (45%) y de lo complicado y engorroso de los procedimientos (36%)^[92]. Por su parte, los empresarios encuestados por el Instituto Apoyo en el mismo año 1993, al contestar, también mediante opciones múltiples, por qué su firma no acudiría al Poder Judicial, mencionaron en primer término la lentitud procesal (90%), pero inmediatamente después aludieron al problema de la corrupción (53%)^[93].

En la misma perspectiva de estudio, una investigación relacionada con percepciones sobre derechos humanos, llevada a cabo en 1995, en Lima y otros dos departamentos del interior del país, reportó que las dos instituciones donde se registraba mayor corrupción eran el Poder Judicial y la Policía Nacional, con las siguientes cifras específicas para el caso de la magistratura: Lima, 43.3%; Huancayo, 33.2%; e Iquitos, 50.7%^[94].

Adicionalmente, el trabajo de la Comisión Andina de Juristas sobre el perfil de los litigantes, publicado en enero de 1998, incluyó una pregunta acerca del problema más grave de la administración de justicia, resultando que 45% de las respuestas señalaron a «la corrupción» como tal problema de mayor gravedad, seguido, a la distancia, por «el retardo en la tramitación de los procesos» (27%) y «la falta de capacitación de magistrados y operadores» (16%), mientras la interrogante sobre si los encuestados se habían visto «obligados a dar coimas y/o prebendas a funcionarios judiciales», permitió constatar que 46% de los usuarios entrevistados afirmaba haber efectuado tales pagos ilícitos^[95].

Otros datos obtenidos en la citada investigación de la Comisión Andina de Juristas son

igualmente de interés. Así, es llamativo que 74% de los encuestados considerara que los jueces estaban «manejados por el gobierno de turno», 77% estimara que «los jueces se comportan de un modo con los ricos y de otro con los pobres» y que 71% opinara que los magistrados no gozaban de «estabilidad en el ejercicio de sus funciones» [96].

De otro lado, inquiridos por los motivos de la corrupción en la judicatura, los encuestados manifestaron, en primer lugar, que «los jueces y el personal judicial perciben bajos sueldos» (30%), siguiendo en el orden de frecuencia las alternativas relativas a la inexistencia de «adecuados mecanismos de control» (20%) y la «falta de sanciones drásticas a los funcionarios corruptos» (20%), mientras las principales medidas de solución elegidas por los declarantes frente a las prácticas corruptas fueron el nombramiento de «jueces titulares» (26%), la capacitación al personal judicial en «ética profesional» (26%) y el establecimiento de «penas severas» para sancionar a los funcionarios (20%) [97].

En idéntica dirección apuntan los resultados de una encuesta, de valor meramente referencial y cualitativo, aplicada en el mes de febrero del 2002, en el marco de la presente investigación, entre un pequeño grupo de magistrados, abogados y académicos de Lima, elegido por su actuación profesional destacada y su capacidad de liderazgo. Aunque sin pretensiones de representatividad, los datos aportan indicios sobre la situación al día de hoy, lo que permite formarse una idea, siquiera preliminar, de algunos importantes cambios y permanencias en la judicatura tras la caída del Fujimorismo.

Así, por ejemplo, ninguno de los encuestados opinó que, en la actualidad, el Poder Judicial goza de total independencia frente a los demás Poderes del Estado (independencia externa), mientras que sólo uno estimó que los jueces, considerados individualmente, tienen plena independencia frente a sus superiores en la jerarquía judicial (independencia interna). En similar sentido, a la pregunta sobre el grado de cumplimiento del rol fundamental del Poder Judicial durante la Era Fujimori, ninguno de los declarantes consideró que tal rol «fue cumplido» o siquiera que lo fue «medianamente», concentrándose las respuestas en las alternativas «c» («fue cumplido escasamente», 8) y «d» («fue incumplido», 14).

De otro lado, todos los entrevistados, a excepción de uno, declararon que la presencia actual de un elevado número de jueces provisionales y suplentes, no seleccionados por el Consejo Nacional de la Magistratura, vulnera la independencia judicial, observándose las mismas cifras como respuesta a la pregunta «¿Cree Ud. que, en la actualidad, aún trabajan en el Poder Judicial jueces que formaron parte de la red de corrupción organizada por Vladimiro Montesinos durante la década pasada?»: veintiún personas contestaron afirmativamente y sólo una desestimó tal posibilidad.

Igualmente, la interrogante sobre el «grado de éxito» que alcanzó el sistema de control disciplinario sobre los jueces durante el Fujimorato, concentró las respuestas en las alternativas «c» («fue escasamente exitoso», 4) y «d» («no fue exitoso», 18), no habiéndose registrado ninguna opinión entre los encuestados en el sentido de que tal sistema de control disciplinario haya sido «exitoso» o, al menos, «medianamente exitoso».

Ahora bien, las modalidades de corrupción judicial detectadas durante el régimen fujimorista constituyen un listado bastante amplio, habiendo sido agrupadas bajo los siguientes rubros por la Comisión de Planificación de Políticas de Moralización, Eficacia y Anticorrupción, del Consejo Transitorio del Poder Judicial: (i) actos de naturaleza política, que «son observables en las altas esferas de decisión y que tienen que ver con el desarrollo de las funciones de poder»; (ii) actos de naturaleza administrativa, que «abarcaban una extensa escala de irregularidades funcionales, imputables a título de negligencia o ligerezas de desempeño, como igualmente actos de contenido anti-ético, de conducción personal-funcional o de infracciones en general de los deberes administrativos»; (iii) actos de contenido penal, que son «los actos penalmente

relevantes», los mismos que «adquieren el mayor grado de ilicitud», por lo que «se hallan conminados con una diversa gama de penalidades»^[98].

De otro lado, los medios que operativizan la corrupción identificados por la Comisión presidida por el vocal supremo Hugo Sivina, son los siguientes: «lobbies», redes ilícitas, acciones de copamiento, estilos de prevalimiento, redes de información, intercambio de favores, vulnerabilidades personales del magistrado, preferencias en las designaciones, acceso irregular a la magistratura, avisaje judicial irregular y financiamiento irregular de publicaciones periódicas, junto a otro tipo de presiones^[99], y sin contar a la «institucionalización de la corrupción» referida precedentemente^[100].

Y es que, para la Comisión Sivina, «que la corrupción se ha institucionalizado significa que ha adquirido las dimensiones y alcances propios de un sistema global y perverso, que cubre todas las áreas de decisión y de ejecución funcionales, a la par que penetra y condiciona los sectores privados y la marcha económica del país. Vale decir que presenta proporciones de insoportabilidad para la continuidad y permanencia de un Estado de Derecho y específicamente para el desarrollo presente y el futuro inmediato de las administraciones públicas»^[101].

En definitiva, la situación alcanzó tales características que, con pesar, se ha señalado que «colocar las instituciones del Poder Judicial al servicio de la corrupción del alto funcionariado, fundamentalmente político, ha implicado un gran despliegue de medios y recursos humanos y una decidida y por lo general subterránea voluntad política concretada en actos de planeación-organización, y de ejecución de los mecanismos y actos de corrupción manejados y decididos desde las esferas del poder político, en contubernio con las autoridades y funcionarios de los órganos jurisdiccionales»^[102].

Para ello, fueron «especialmente significativas las estrechas vinculaciones entre determinados magistrados supremos (integrantes algunos de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial) con los círculos más concentrados del poder político [sic], cumpliendo dichos magistrados el papel de implementadores o acatadores de directivas e indicaciones para orientar la política judicial y el curso de las decisiones; no implicando éstas necesariamente la intermediación de dinero o dádivas, pero sí en cambio la puesta en actividad de una vasta gama de ventajas y el ingreso automático a las cerradas redes de los grupos privilegiados en el ejercicio abusivo del poder. Contexto de acción que configuró prácticas de corrupción política observable en los indicados magistrados»^[103].

Como se sabe, la intervención y sojuzgamiento del Poder Judicial durante la década del noventa se inició con el Autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992, que destituyó a un gran número de jueces y los reemplazó con magistrados designados en condición provisoria. Más adelante, a partir de noviembre de 1995, se pasó a una nueva etapa, al impulsarse desde el Gobierno el denominado proceso de «reforma y modernización judicial», en virtud del cual, sobre la base de legislación desinstitucionalizadora —lo que, según se ha anotado, Olivera Prado califica de «corrupción normativa de alta nocividad social»—, se creó la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial y su todopoderosa Secretaría Ejecutiva, a las que se fue transfiriendo de manera paulatina importantes funciones de gobierno y administración de la judicatura, al tiempo que se prorrogaba una y otra vez su mandato, inicialmente definido como temporal y de excepción. Entre las más importantes medidas que confluyeron para el sometimiento de la judicatura y su conversión en una pieza central del engranaje de la corrupción sistémica montada por el Fujimorismo, se encuentran: (i) la suspensión de las principales disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial; (ii) el recorte de las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura para la selección, nombramiento y destitución de jueces; (iii) el mantenimiento de los miembros de la judicatura en condición provisoria; (iv) la homologación entre magistrados

provisionales y titulares; (v) la creación de juzgados y salas transitorias en las diversas instancias del Poder Judicial, (vi) la conformación de jurisdicciones especializadas, integradas verticalmente, las que estuvieron controladas de modo directo por los detentadores del poder; (vii) los cambios, supuestamente técnicos o administrativos, en la organización de los despachos judiciales, aunque con incidencia en los aspectos de jurisdicción ^[104].

La complejidad y magnitud de la red de corrupción fujimorista que capturó el Estado e instrumentó para sus propios fines a la judicatura ha sido tal, que aún ahora prosiguen los esfuerzos orientados a desbaratarla por completo, siendo todavía incierto el resultado final del proceso. De cualquier modo, es alentador que se hayan dado importantes pasos en la dirección correcta, aunque recientemente se ha hecho notar que parece estarse perdiendo el norte y el ritmo necesario para una vigorosa y auténtica refundación de la judicatura ^[105].

Como quiera que fuere, desde las postrimerías del Fujimorato, tras la inconstitucional segunda reelección del Presidente de la República en ejercicio, se inició el desmontaje de las medidas de sometimiento político del sistema de justicia. En efecto, en medio de las acusaciones de fraude electoral y manipulación de las instituciones, que restaron legitimidad al nuevo mandato de Alberto Fujimori, dando lugar inclusive al retiro de la Misión de Observación Electoral enviada al país por la Organización de Estados Americanos (OEA), la comunidad internacional regional adoptó el acuerdo de promover un diálogo entre el gobierno peruano y los partidos de oposición, con participación de la sociedad civil, a fin de fortalecer la democracia en el país.

En la Mesa de Diálogo convocada al respecto, con importante presencia de organizaciones de la sociedad civil y, en particular, del movimiento de derechos humanos, se dio inicio al proceso de recuperación de la independencia de las instituciones de justicia ^[106]. Fue una concesión que el Gobierno autoritario se vio compelido a hacer, ante la presión democrática nacional e internacional, a cambio de mantenerse en el poder. La principal acción de restauración del Estado de Derecho y la institucionalidad en el aparato de justicia, que caracteriza a todo el período, es indudablemente la desactivación de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y el Ministerio Público, con sus respectivas Secretarías Ejecutivas, lo que se hizo mediante la Ley N° 27367, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de noviembre del 2000.

La Ley N° 27367 dispuso, al mismo tiempo, la conformación de sendos Consejos Transitorios en el Poder Judicial y el Ministerio Público, los cuales estarían integrados por magistrados titulares y juristas de reconocido prestigio, con el encargo de, en un lapso improrrogable de 90 días, terminar con las funciones de magistrados provisionales y suplentes que incumplieran los requisitos legales, reordenar los órganos de gobierno, control y jurisdicción, y, por último, derogar o modificar las resoluciones expedidas por las Comisiones Ejecutivas en diversas materias. Asimismo, la Ley N° 27367 ordenó la próxima elección democrática de los Presidentes de las Cortes Superiores del país, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Complementando estas regulaciones se expidió, ya en funciones el Gobierno de Transición presidido por el Dr. Valentín Paniagua, la Ley N° 27371, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de noviembre del 2000, la cual estableció el procedimiento para elegir a los juristas que integrarían los Consejos Transitorios del Poder Judicial y el Ministerio Público. Tal procedimiento consistiría en su designación por Resolución Suprema emitida por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Congreso de la República.

Poco antes de dictarse la Ley N° 27367, se había aprobado la Ley N° 27362, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 31 de octubre del 2000, dejando sin efecto la homologación de los magistrados titulares y provisionales del Poder Judicial y el Ministerio Público, una medida que había permitido reforzar el control político de las instancias máximas de estas instituciones y, a través de ellas, de diversas entidades formalmente autónomas —señaladamente, el Jurado

Nacional de Elecciones y el Consejo Nacional de la Magistratura—, favoreciendo el designio ilegal de perpetuación de los gobernantes en el poder.

A su turno, la Ley N° 27368, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de noviembre del 2000, contribuyó a desbaratar la maquinaria intervencionista de la judicatura montada por el fujimorismo, al modificar o restablecer normas de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura que habían sido alteradas o suspendidas arbitrariamente por el régimen anterior, y, al mismo tiempo, al convocar a concurso nacional para el nombramiento de magistrados titulares del Poder Judicial y el Ministerio Público. La Ley N° 27466, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de mayo del 2001, vino a complementar esta normatividad, al reformar nuevamente la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, con vistas a habilitar de inmediato el proceso de ratificación de jueces y fiscales previsto en la Constitución Política de 1993.

También es de mencionar la Ley N° 27433, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de abril del 2001, la cual dispuso la reincorporación de jueces y fiscales cesados tras el Autogolpe de Estado perpetrado el 5 de abril de 1992.

Finalmente, la Ley N° 27465, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de mayo del 2001, vino a modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el propósito de reordenar de modo sistemático e integral las competencias y atribuciones de los órganos de gobierno y administración de la judicatura, coadyuvando de ese modo a su reinstitucionalización.

Sin lugar a dudas, uno de los aportes del Consejo Transitorio del Poder Judicial ha sido la elaboración de un «Diagnóstico de la problemática de la corrupción en el Poder Judicial» y un «Plan de política pública sobre moralización, eticidad y anticorrupción en el Poder Judicial»^[107], que han sido referidos o comentados precedentemente. Por otra parte, como corolario de los esfuerzos por renovar el sistema de justicia en su conjunto, las propias instituciones concernidas —Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura, Ministerio de Justicia y Defensoría del Pueblo, entre otras— han tomado la iniciativa, también digna de encomio, de constituir una instancia de coordinación, denominada Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Modernización del Sistema Nacional de Administración de Justicia» (GTAN), la cual fue impulsada por el Ministerio de Justicia durante el Gobierno de Transición presidido por el Dr. Valentín Paniagua.

Esta última entidad, dotada de una Secretaría Técnica, ha preparado un documento titulado «Modernización del sistema nacional de administración de justicia: Plan estratégico y lineamientos para su implementación», en el que se incluyen una serie de previsiones para el combate a la corrupción. En efecto, se afirma que «el problema de la corrupción todavía subsiste y requiere ser desarrollado como un eje de la estrategia» [sic], a la vez que se propone «la creación de una Comisión para la lucha contra la corrupción», de carácter interinstitucional, la misma que «contará con representación de la sociedad civil y centrará sus esfuerzos en la colaboración con todos los Grupos de Trabajo Especializados, reforzando el componente anticorrupción en todas las acciones que sean desarrolladas»^[108].

Para finalizar este acápite no queda sino anotar que, en el marco del sistema de corrupción extendida que se instaló en la judicatura peruana durante los años noventa, parece pueril la constatación del fracaso rotundo de los mecanismos existentes para el control de la corrupción judicial. El montaje de una red de corrupción en la magistratura al servicio de los planes delictivos de Fujimori y Montesinos, sumado a las prácticas corruptas habituales (corrupción orgánica), inutilizó los dispositivos legales e institucionales previstos frente a este mal y diluyó los esfuerzos individuales encaminados a erradicar o aminorar la corrupción. Sometidos a fuertes presiones y cortapisas de distinta índole, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) y el mismo Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), dentro y fuera del aparato

jurisdiccional, fueron organismos de fachada que sirvieron objetivamente al encubrimiento y la impunidad de los magistrados corruptos [\[109\]](#).

No corresponde al presente documento analizar las características de estos sistemas de control tradicional, ni proponer medidas encaminadas a reformular los presupuestos de su actuación o a fortalecer y a hacer más eficaces sus pautas de intervención, sino, más bien, explorar la viabilidad de adoptar mecanismos complementarios —nunca excluyentes— basados en la participación de la ciudadanía, materia que se aborda en el siguiente acápite.

IV. Sociedad civil y participación ciudadana en la lucha contra la corrupción judicial

Ante todo, conviene esclarecer qué se entiende por sociedad civil, ya que, contrariamente a lo que pudiera suponerse, el concepto es ambiguo y se presta a confusiones, siendo necesario delimitar su ámbito propio y la naturaleza de sus relaciones con el Estado y con el mercado. Como ha indicado Ana María Bejarano, «la primera tarea [...] es alcanzar una definición clara de sociedad civil, que trascienda la categoría residual según la cual todo lo que caiga fuera de la bien definida esfera del Estado es considerado como parte constituyente de la sociedad civil» [\[110\]](#).

Asociado el concepto al surgimiento del Estado moderno —fines del siglo XVII y comienzos del siglo XVIII—, dos tradiciones de pensamiento occidental contribuyeron a moldearlo, acentuando, la una, los elementos del credo liberal e ilustrado que buscaba la configuración de una «sociedad civilizada», y, la otra, derivada de las tesis hegelianas y marxistas, poniendo de relieve la composición de un escenario de conflictos o «campo de batalla» [\[111\]](#). Como quiera que fuere, debe ser destacado que fue Alexis de Tocqueville quien llamó la atención sobre «la unión inseparable entre la sociedad civil y la democracia», tras su célebre visita a los Estados Unidos, en la que observó el funcionamiento de las asambleas populares y las asociaciones, notando la importancia de estas formas cooperativas para la estabilidad política de la comunidad [\[112\]](#).

Postulada como «un tercer proyecto que buscará representar los intereses de la autonomía social frente al Estado y el mercado —y frente a la globalización inclusive—», la emergente sociedad civil tendrá una fuente de apoyo en un tipo específico de democracia, a saber, el modelo de «democracia deliberativa o discursiva», el mismo que establece «una pauta de comunicación que legitimará los acuerdos entre todas las partes y que tratará de tomar a cada persona en serio, esto es, como fin en sí misma y no como medio para un fin particular» [\[113\]](#).

El altruismo o desapego de intereses políticos particulares o meramente crematísticos de los miembros de la sociedad civil, así como su vocación por atender cuestiones que son normalmente descuidadas por los aparatos estatales y las empresas, deben ser puestos de relieve, en la medida que son rasgos que permiten diferenciar su intervención de la que es característica de los órganos del Estado y de los sujetos económicos que actúan en el mercado con la perspectiva de maximizar sus ganancias.

En tal sentido, como ha indicado Miguel Schloss, Director Ejecutivo de Transparencia Internacional para América Latina, «lo que legitima a las organizaciones de la sociedad civil es su preocupación por temas que no son adecuadamente tratados por el proceso político convencional y su enfoque de problemas que a menudo están más allá de los limitados alcances o capacidades de la nación-Estado, donde es poco probable que las fuerzas del mercado produzcan los resultados deseados. Además, sus reglas no son inspiradas por la búsqueda de utilidades en provecho propio, sino por personas u organizaciones que están comprometidas

con el interés público en un área específica, como la corrupción»^[114].

Coincide con este parecer Carlos Alza Barco, quien enfatiza el rasgo de autonomía y la ausencia de afán de lucro: «la *sociedad civil* fundamentalmente se compone de asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea, sin participación del gobierno, sin coerción alguna, que recogen determinados intereses privados y los transmiten al espacio de la opinión pública-política. Estas organizaciones están diferenciadas de la sociedad política (partidos políticos, movimientos políticos, por ejemplo) y de los intereses lucrativos privados (bancos y empresas privadas, por ejemplo, pero de manera individual, pues de modo colectivo, pueden formar parte de la sociedad civil también)»^[115].

De otro lado, en cuanto a las conexiones entre la sociedad civil y el régimen de gobierno, hay que tener en cuenta que, en opinión de Ana María Bejarano, existe una «visión elitista de la democracia», que propugna una sociedad civil igualmente «elitista» y cuyo énfasis está puesto en la variable «competencia» y en la arena de la sociedad política, por lo que sus principales actores son los líderes y los partidos políticos^[116]. Frente a esta visión elitista, sin embargo, surge como alternativa una visión basada en el concepto de «democracia participativa», que sugiere la necesidad de una correspondiente «sociedad civil participativa», la cual abarca mucho más que la simple variable «competencia» o la mera potestad electiva^[117].

En realidad, ya desde el clásico trabajo de John Keane se hizo notar la ambivalencia de las relaciones entre sociedad civil y Estado o entre sociedad civil y democratización. En efecto, para este autor, «el poder de la sociedad civil y la capacidad de las instituciones estatales pueden crecer conjuntamente, en una interacción de suma positiva, o también pueden declinar conjuntamente, al modo de una suma negativa, cuando las capacidades estatales de adoptar decisiones políticas y administrativas se estancan al mismo tiempo que la capacidad de la sociedad civil para realizar actividades independientes y autodeterminadas», por lo que «es evidente que la democratización —la pluralización del poder dentro de una sociedad civil protegida y alentada por un entramado responsable de instituciones estatales— es sólo una posible forma de relación entre Estado y sociedad civil»^[118].

Puede concluirse, pues, que «la existencia de una permanente tensión entre una sociedad civil fuerte y un Estado fuerte es una condición necesaria para el surgimiento y consolidación de un régimen democrático participativo» y que «lo que conduce a una democracia es la existencia simultánea de una sociedad civil fuerte y un Estado fuerte, enfrentados el uno al otro, en una relación caracterizada por la tensión permanente, pero también por el mutuo control, la negociación y el acomodamiento permanentes»^[119].

En tal sentido, el fortalecimiento de mecanismos para la formación y desarrollo de una sociedad civil participativa resulta clave, requiriéndose para ello «un sistema de asociaciones múltiples, organizadas en un número ilimitado de categorías plurales, voluntarias, competitivas y ordenadas democráticamente, independientes y autónomas frente al Estado, carentes del monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas, así como de controles sobre la selección de sus líderes o la articulación de sus demandas y apoyos»^[120].

En todo caso, no está demás recalcar aquí la dimensión discursiva y dialogante —por ende, participativa— que es propia de la «concepción “deliberativa” de la democracia», ya que ésta «parte de la idea de que un sistema político valioso es aquel que promueve la toma de decisiones imparciales, esto es, decisiones que no resultan sesgadas indebidamente en beneficio de alguna persona o grupo, sino que tratan a todos con igual consideración. En este sentido, afirma que la democracia resulta defendible *porque* favorece, mejor que cualquier otro sistema,

la toma de decisiones imparciales»^[121]. De allí que «quienes apoyan esta visión “deliberativa” de la democracia entienden que la principal virtud de la democracia es la de que en ella se facilita y promueve la discusión pública: si tal discusión faltara, luego, no sería razonable esperar que las decisiones que se adoptaran resultaran ser unas decisiones imparciales, ni tampoco quedarían demasiadas buenas razones para apoyar tal sistema político como particularmente valioso»^[122].

Como se desprende de lo expuesto, el robustecimiento de las diversas y plurales asociaciones que conforman la sociedad civil resulta indispensable para el logro de una democracia plena, caracterizada por una activa participación de las organizaciones sociales, las cuales, desde una sólida posición de independencia y autodeterminación de objetivos y actividades, deliberan e interactúan con el Estado (también con el mercado), y, a la vez que colaboran en el cumplimiento de las funciones públicas, coadyuvan a su control y fiscalización.

Las mismas agencias multilaterales de cooperación internacional, dotándose de una perspectiva más integral, han tomado conciencia de la importancia del rol de la sociedad civil para la promoción de los cambios institucionales necesarios para alcanzar el bien común en los países de Latinoamérica. Así, para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la modernización del Estado «implica un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil, condición necesaria para la vigencia del sistema democrático y para la existencia de un desarrollo sostenido y equitativo»^[123]. En tal sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo señala que «deben considerarse por tanto aquellas acciones que habiliten a los ciudadanos, individual o asociativamente, a través de actividades lucrativas y no lucrativas, para que desempeñen un mayor activismo económico, social y cívico»^[124].

En particular, en lo que se refiere al combate contra las prácticas corruptas, es cada vez más consensual la idea de que la ética pública sólo puede ser adecuadamente garantizada y sometida a control, en la medida en que se favorezca una presencia protagónica y efectiva de la ciudadanía. Como asevera Fernando Carrillo Flórez, «si la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil son procesos recíprocos y complementarios, desde la sociedad civil su rol en la lucha contra la corrupción es vertebral», por lo que «veedurías ciudadanas, auditorías sociales, mecanismos de control de gestión desde las organizaciones de la sociedad civil son mecanismos de control social no sólo novedosos sino insustituibles que están a la orden del día en varios países y ofrecen variados resultados»^[125].

Del mismo parecer es el grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), con la peculiaridad de subrayar la necesidad de tender puentes y alianzas entre Estado y ciudadanía: «las iniciativas puramente estatales, además de confundirse con iniciativas gubernamentales que desaparecen o se debilitan con los cambios de gobierno, resultan insuficientes para combatir la corrupción. A su vez, las iniciativas de la sociedad civil, por más exitosas que fueren, además de insuficientes, pueden resultar marginales al carecer de respaldo o reconocimiento oficial. La experiencia latinoamericana enseña que la concertación entre el Estado y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción es sustantivamente más eficaz que las iniciativas estatales o particulares por separado»^[126].

En esta línea de pensamiento, Susan Rose-Ackerman ha destacado también el rol que los ciudadanos están llamados a desempeñar «como monitores del Estado» y, al preguntarse «cómo puede el público constituirse en un freno de los actos de funcionarios corruptos, fuera del proceso electoral», ha indicado que «estas reformas dependen de la existencia de ciudadanos que creen que es su deber exigir un gobierno honesto y confiable», añadiendo que los individuos, sin ser «mártires» ni «santos», «pueden estar dispuestos a intervenir en actividades cívicas si el costo no es muy alto y el probable beneficio para la sociedad es importante»^[127].

Ahora bien, enfocando en especial la problemática judicial, se ha puesto de relieve igualmente, como no podía ser de otra manera, la trascendencia del papel de la sociedad civil en la refundación democrática y la lucha contra la corrupción en esta institución crucial para el buen funcionamiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad de los países de la región. En otro de sus ensayos, Fernando Carrillo Flórez ha sostenido que «el papel de la sociedad civil en la consolidación de los programas de reforma judicial constituye una alternativa única e irrenunciable que comienza a ser parte central de estos procesos», ya que, «sin amplios consensos nacionales y sin la apropiación del tema por parte de los dirigentes políticos y empresariales, de los partidos políticos, de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación social, es difícil enfrentar una tarea tan compleja y esperar resultados favorables» [\[128\]](#).

Por su parte, en lo que respecta a la realidad judicial peruana, el grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), entre los diferentes lineamientos y recomendaciones del «Plan Anticorrupción», prevé, de manera muy precisa y específica, el «incorporar mecanismos de vigilancia ciudadana en el control de las infracciones de los magistrados, incluyendo la creación de organismos cívicos en cada dependencia judicial, que canalicen las denuncias hacia la OCMA [Oficina de Control de la Magistratura] y que supervigilen el retardo en las investigaciones», así como «otorgar iniciativa procesal en las investigaciones ante la OCMA a estos organismos cívicos» [\[129\]](#).

La recomendación, tan puntual, del grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), plantea la cuestión acerca de las modalidades y mecanismos concretos de intervención de la sociedad civil en el control de la corrupción judicial. Como se sabe, los conceptos de «participación política» y «participación ciudadana», consagrados como derechos fundamentales y garantizados por la Constitución y las leyes —además de contenidos en los pactos internacionales de derechos humanos—, son los que habilitan, desde el punto de vista jurídico, el rol participativo y fiscalizador de la sociedad civil [\[130\]](#).

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) ha explicitado con acierto que el término participación «casi siempre es entendido como participación electoral», pero que, «sin embargo, la participación ciudadana es algo más amplio, que abarca y supera la participación electoral, así como la participación política», yendo «más allá del ejercicio de los derechos civiles y políticos» [\[131\]](#). Y es que la participación ciudadana «es más abarcadora que la participación política, porque significa involucrarse de manera activa y consciente en la eliminación de los obstáculos a la igualdad, en la tarea de garantizar la plena vigencia y protección de los derechos humanos y la vida en democracia, así como en la construcción de una igualdad real para todas las personas que integran la sociedad» [\[132\]](#).

Los principios que rigen la participación ciudadana son: (i) la transparencia, que «consiste en que todas y todos estemos informados de cómo y por qué se toman las decisiones antes y después de ejecutarlas»; (ii) la comunicación, en virtud de la cual «es necesario tomar en cuenta, escuchar e incorporar las ideas, propuestas y opiniones de las y los integrantes de las organizaciones y de la población en general...»; (iii) la responsabilidad, que identifica a los autores de las decisiones y hace que éstos las expliquen y fundamenten, a la vez que distribuye tareas entre todos los que participan en un grupo; (iv) el respeto a la diversidad, que reconoce las diferencias; (v) el respeto al disenso, que acepta las discrepancias y respeta las opiniones de los demás; (vi) la integración, que incorpora a todos, sin exclusiones y con igualdad de oportunidades [\[133\]](#).

La participación, como una forma de democracia directa —opuesta, por tanto, a la democracia

«delegativa», que se limita al derecho de los ciudadanos a delegar funciones públicas en las autoridades electas ^[134] —, supone una serie de derechos: (i) el derecho de fiscalizar a las autoridades, que a su vez comprende la demanda de rendición de cuentas, la revocatoria del mandato de las autoridades electas por voto popular y la remoción de aquellas no elegidas sino designadas; (ii) el derecho de apoyar y colaborar con la gestión de las autoridades, lo que se puede realizar mediante la integración de comisiones de trabajo, la preparación de propuestas o iniciativas y la realización de consultas; (iii) el derecho de participar en la elaboración de las normas constitucionales y legales, que abarca la iniciativa legislativa y el referéndum ^[135].

Es del caso mencionar aquí la existencia de una «Ley Modelo sobre Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en la Prevención de la Corrupción», elaborada por el experto Enrique Isaac Groisman y promovida por el Departamento de Cooperación y Difusión Jurídica de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual tiene por objeto el «crear y fortalecer o perfeccionar los medios de participación de la sociedad civil para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción», habiendo definido los «medios de participación» en ella previstos como «formas de colaboración con los órganos competentes y de control social de la actividad de éstos», pero sin sustituirlos ni alterar sus atribuciones ^[136].

La Ley Modelo incluye algunas definiciones de interés. Así, establece que ha de considerarse «participación» a «la intervención de personas particulares —naturales o ideales— en el proceso de adopción de decisiones de los organismos públicos, en el control de su ejecución y en el seguimiento de la actividad gubernamental», al tiempo que señala que la participación que promueve «requiere como condiciones la transparencia, el conocimiento cabal del público respecto de la actividad de los órganos gubernamentales, la libertad de expresión, de denuncia y de crítica, y la existencia de medios jurídicos y mecanismos prácticos que la faciliten, la estimulen y le asignen consecuencias jurídicas».

Igualmente la Ley Modelo indica que «se entiende por transparencia el conocimiento público de los datos, constancias, documentos, procesos de decisión e informaciones sobre la actividad de los organismos estatales, y a la posibilidad de verificar su exactitud por parte de las personas privadas», mientras confirma a la vez que «las organizaciones de la sociedad civil están legitimadas para actuar ante la Justicia en defensa de sus derechos subjetivos y de intereses legítimos o difusos».

Entre las medidas específicas que contempla la legislación modelo del sistema americano, resulta relevante, junto a las «audiencias públicas», la creación, «en cada organismo estatal que desempeñe funciones administrativas en cualquiera de los tres poderes del Estado» —lo que incluye entonces al Poder Judicial—, de una oficina o la designación de un responsable «para el asesoramiento al público y recepción y tramitación de sugerencias, quejas y reclamos», que se encargará de brindar y divulgar información acerca de diversas actividades de la entidad (responsabilidades, competencias, planes de acción, presupuestos, licitaciones, etcétera).

De otro lado, se reconoce a las organizaciones de la sociedad civil una «función de primordial importancia en el control de la actividad de los organismos estatales», con especial atención a los siguientes aspectos:

- Aplicación de los recursos públicos según los procedimientos y finalidades previstas en las normas respectivas.
- Asignación de los recursos públicos de acuerdo con las finalidades y el espíritu de las normas que la regulen.
- Cumplimiento de las misiones, programas, compromisos y metas asignadas o

asumidas por los organismos estatales.

- Eficiencia y eficacia en la labor de los organismos estatales.
- Asesoramiento y asistencia a los organismos estatales de control.

Finalmente, es también de resaltar que, para el cumplimiento de las finalidades señaladas, las organizaciones de la sociedad civil habrán de tener las siguientes facultades:

- Formular ante las autoridades competentes las denuncias, reclamos, observaciones, recomendaciones o peticiones que consideren convenientes y oportunas.
- Actuar ante los órganos administrativos y ante la Justicia en defensa de derechos subjetivos, intereses legítimos, acciones de clase, intereses colectivos e intereses difusos.
- Requerir de los organismos estatales y —a través de estos últimos— de sus contratistas particulares, los presupuestos, precios, fichas técnicas, estado de ejecución de los proyectos y demás información que les permita verificar si se ha procedido de acuerdo con las normas aplicables y de modo acorde con el interés general.
- Recibir denuncias, quejas, observaciones o sugerencias de particulares u organizaciones, y transmitir las a las autoridades competentes.

Claudio Orrego Larraín, por su parte, llevando la participación social al terreno de los «mecanismos de control», ha identificado dos tipos de medidas para fomentar aquélla y, a través suyo, «fortalecer la responsabilidad y transparencia públicas»: lo primero es «garantizar la difusión de todos los actos públicos», puesto que «no existe verdadera participación sin información», y, lo segundo, es «la creación de canales más o menos institucionales de participación ciudadana», para lo que se constata la existencia de los siguientes mecanismos: (i) líneas telefónicas directas y permanentes («hot lines»), mediante las cuales las personas pueden hacer recomendaciones, denuncias o críticas; (ii) encuestas a beneficiarios, las cuales incrementan la «retroalimentación»; (iii) audiencias públicas, a través de las que se recoge la opinión de los usuarios; (iv) incorporación de ciudadanos, consumidores o representantes de grupos sociales o comunitarios a organismos de consulta permanente de las agencias o servicios; (v) consagración normativa de una mayor iniciativa popular en el control y gobierno del país y la comunidad; entre otros [\[137\]](#).

Dentro de este amplio panorama, es necesario notar, en primer término, la importancia del derecho a la información, como el mecanismo básico que permite la realización de las diversas acciones preventivas y de control mediante la intervención de la sociedad civil. Susan Rose-Ackerman ha insistido en que «el monitoreo ciudadano sólo funcionará si el gobierno provee información acerca de sus actos», mientras, de otro lado, examinando una medida específica —la creación de un sistema de quejas—, recuerda que «condición previa para registrar una queja es disponer de información», ya que «el público necesita saber qué puede esperar de los funcionarios honestos y cómo presentar una queja» [\[138\]](#).

De similar opinión es Roxana Salazar, autora para quien «la relación existente entre el *derecho a la información* y la *lucha contra la corrupción* no ha sido suficientemente considerada, al menos en nuestro país [Costa Rica]. Pese a este vacío, es posible establecer una conexión directa entre ambos conceptos, tal y como se ha venido planteando en forma insistente en el plano internacional. Enfocado desde la perspectiva de la sociedad civil, el adecuado acceso a la información constituye un requisito indispensable para la verdadera, y no sólo nominal, participación ciudadana en el proceso de fortalecer la transparencia en la toma de decisiones» [\[139\]](#).

De otro lado, debe rescatarse también la posibilidad de la participación de la ciudadanía en la elaboración normativa. Robert Klitgaard ha llamado la atención sobre las limitaciones de las reformas legales como estrategia de combate a las prácticas corruptas, al punto de llegar a decir que, en su experiencia, «la lucha contra la corrupción con frecuencia se ve negativamente dominada por las deliberaciones legales» y que «una mejor legislación, por lo general, resulta insuficiente para reducir la corrupción»^[140]. De allí que, «según esta perspectiva, las leyes y las normas son una ayuda en la medida en que favorecen el flujo de información, inducen a la competitividad y reducen el monopolio, o en la medida en que evitan la desnaturalización de los incentivos o crean incentivos sanos», dado que el objetivo a lograr sería «reformar los sistemas corruptos mejorando el flujo de información, los incentivos, la competitividad y la participación»^[141].

Bajo estas premisas, entonces, puede darse el concurso ciudadano en la elaboración de leyes y reglamentos, considerando sobre todo que, para la lucha contra la corrupción judicial, conviene abordar ciertas temáticas específicas. Entre las que recomienda el propio Klitgaard, debe mencionarse las siguientes como relevantes para la erradicación de actos corruptos en la judicatura: (i) legislación contra el enriquecimiento ilícito; (ii) legislación referida al escrutinio público y las penalidades (sanciones administrativas, obligación de informar y dar seguimiento); (iii) legislación que favorece la estructura de los mecanismos anti-corrupción (oficina central, coordinación entre entidades del gobierno); (iv) legislación sobre simplificación de procedimientos y otros asuntos análogos^[142].

Eduardo Dargent coincide en que «si bien no es adecuado centrar la estrategia contra la corrupción únicamente en las leyes, un paso necesario es diseñar un adecuado marco normativo que sea funcional para los objetivos buscados», razón por la cual, en lo específicamente referido a la problemática de la corrupción judicial, puede rescatarse, de la propuesta de este autor, los siguientes aspectos que aconsejan reformas legales: (i) leyes contra el enriquecimiento ilícito; (ii) legislación que otorgue facultades a los órganos de control para combatir el fenómeno (reducción de penas a cambio de colaboración eficaz, posibilidad de los jueces de dictar medidas cautelares, etc.); (iii) leyes que modernicen los procedimientos y estructura de los órganos de control; (iv) leyes de adecuación de los tipos penales^[143].

Sobre la elaboración normativa, el grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA) ha reservado a la «vigilancia ciudadana» un rol a desempeñar para la reformulación de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos —Ley N° 26300, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de mayo de 1994—, «a fin de facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el referido dispositivo»^[144], pues, como se sabe, las previsiones de esta norma suponen indebidas restricciones al ejercicio de los derechos de participación de los ciudadanos.

En efecto, descontando la distorsión del referéndum perpetrada por el Fujimorismo con vistas a favorecer la segunda reelección presidencial —el texto original fue restituido durante el Gobierno de Transición encabezado por el Presidente Paniagua, mediante Ley N° 27520, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de setiembre del 2001—, se observa que la Ley N° 26300 «regula de manera restrictiva» las instituciones de democracia directa previstas en la Constitución de 1993, de modo de «permitir el control ciudadano sólo a las autoridades que no sean del Gobierno Central y del Congreso»^[145].

Para ello, entre otras medidas, se recurre a definiciones injustificadamente estrechas y a vacíos normativos en materia de sanciones por incumplimiento de la regulación, como en el caso del mecanismo de «rendición de cuentas», que, pese a la amplitud del enunciado constitucional,

conforme a la ley sólo cabe por materias económicas y respecto de quienes «ocupan cargos sujetos a revocatoria (alcaldes, regidores, autoridades regionales y magistrados que provengan de elección popular) y remoción (autoridades designadas por el Gobierno central o regional)», quedando en la indefinición qué ocurre si la autoridad emplazada no contesta al requerimiento formal de la ciudadanía ^[146].

A este propósito, Roxana Salazar explica que la rendición de cuentas, establecida como mecanismo de respuesta frente a los reclamos ciudadanos, alcanza a las acciones desarrolladas por la autoridad y al modo como han sido ejecutadas, debiendo efectuarse sobre la base de «criterios o elementos de comparación», de suerte que se informe con vista a «metas propuestas, compromisos adquiridos, impactos producidos, beneficios logrados, actividades realizadas, y otros elementos conexos, que permitan comparar y analizar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos con las acciones realizadas y las no realizadas» ^[147]. En otro caso, el mecanismo «se convertiría en un simple informe de labores, que nunca es una rendición de cuentas» ^[148].

En cuanto al establecimiento de sistemas de incentivos, que es considerado un elemento crucial de los programas de combate a la corrupción ^[149], destaca el planteamiento del denominado «Plan Justicia», preparado por el Ministerio de Justicia durante el Gobierno de Transición presidido por el Dr. Valentín Paniagua, en el cual se afirma que «la principal causa de la corrupción es la inexistencia de incentivos adecuados para evitarla», constatándose la frecuencia con que, en el ámbito de la magistratura, se descartan «mecanismos que simulen condiciones que incentiven al juez a resolver de la manera correcta y justa, como “conferirle ciertos derechos” cuando decide correctamente» (por ejemplo, asignar bonos en remuneración o en puntaje para promociones sobre la base de la predictibilidad de sus decisiones) ^[150].

Ahora bien, un panorama de Planes Nacionales Anticorrupción identificados en América muestra que, en los siguientes países, se incluye un componente referido a la formación de alianzas entre entidades estatales de control y organismos de la sociedad civil o ciudadanos, con las siguientes características:

- Colombia: coordinación de actividades de investigación, análisis de información recibida de la ciudadanía, mecanismos de comunicación con entidades de vigilancia y control, investigación y control con ciudadanía (acuerdos y convenios).
- Guatemala: organización de un encuentro nacional de organismos de control y sociedad civil a fin de comprometerse en el impulso y seguimiento del Plan Nacional de Ética.
- Nicaragua: concertación y coordinación institucional, para que las instituciones ajusten sus propósitos y acciones y que las comunidades y ciudadanía se involucren en la gestión de los asuntos públicos y asuman responsabilidad con su presente y futuro.
- República Dominicana: sociedad civil y gobierno deben trabajar conjuntamente en la elaboración de planes y estrategias necesarias que conduzcan a la prevención de los delitos y a las malas prácticas administrativas.
- Venezuela: conformación de redes de vinculación o intercomunicación ^[151].
- Igualmente, se aprecia en el ámbito internacional que un número considerable de países ha incluido en sus Planes Nacionales Anticorrupción un componente relativo a la «participación ciudadana», con las siguientes características:
- Bolivia: completar el Consejo del Plan Nacional de Integridad, conformándolo con la sociedad civil con la misión de asesorar, revisar y concertar actos de la Comisión

Nacional de Integridad.

- Colombia: estrategia masiva de comunicación para involucrar a la ciudadanía en la lucha contra la corrupción, acuerdo con la Contraloría a fin de realizar foros de interés ciudadano sobre corrupción, formación de veedores (red de controladores regionales y consejeros ciudadanos de control), pactos de integridad entre contratistas del estado, página web de programa de información relacionada a la participación ciudadana, convocatoria a investigadores en temas de participación ciudadana.
- Costa Rica: creación de contralorías comunales (Programa del Triángulo de la Solidaridad), garantía de conocimiento oportuno a la ciudadanía de información sobre contratación pública, creación de contralorías de servicios en todas las instituciones públicas.
- Ecuador: posibilitar y facilitar a la ciudadanía el acceso a la información sobre los procesos de contratación y las transacciones y demás actividades importantes, contar con índices de corrupción potencial que permitan conocer la evolución de actos de corrupción vinculados con el área tributaria y de responsabilidades registradas por la Contraloría, contribuir a la concientización de la ciudadanía sobre el problema de la corrupción y fomentar la práctica de sus deberes y derechos al respecto.
- Guatemala: formar contralorías y veedurías cívicas y sociales, para la organización de un encuentro sobre la materia, promoción de compromisos, planes y códigos éticos en diversos sectores de la sociedad civil, organización de un centro de investigación y documentación sobre corrupción y promoción ética.
- Honduras: mecanismos de transparencia que ofrezcan a funcionarios públicos y sociedad civil medios para denunciar supuestos actos de corrupción y asegurar el control independiente de los sistemas y procedimientos.
- Nicaragua: promoción de la participación ciudadana, mediante encuesta nacional, divulgación del sistema nacional de integridad, promoción del código de ética de empresarios y profesionales privados, validación de instrumentos publicitarios y del efecto general del Plan Nacional de Integridad, sistema de quejas y reclamos.
- República Dominicana: promover la organización independiente de la sociedad civil contra la corrupción en un Consejo Nacional para la prevención, talleres de capacitación a organizaciones de la sociedad civil, mesas o ventanillas de atención ciudadana u oficinas de control interno, instalación de una línea para ética o de atención ciudadana, etcétera.
- Venezuela: fortalecer y hacer operante el control social, sustentado en normas éticas y conductas deseables [\[152\]](#).

En lo que se refiere a específicas iniciativas y acciones ciudadanas para el control y la erradicación de la corrupción judicial, lo primero que debe mencionarse es que, hablando en términos generales, se observa que «la mayor parte de las sociedades civiles son nuevas y débiles», de tal manera que «en la mayor parte de los casos hay una desproporción entre la capacidad de la sociedad civil para desempeñar su tarea y la del gobierno y del sector privado» [\[153\]](#). No obstante, pese a la debilidad de los movimientos cívicos y de las organizaciones ciudadanas, en particular por contraste con los aparatos y recursos estatales (y aun empresariales), «la región ha comenzado ya a tomar pasos positivos en un número de áreas claves», por lo que «aparte de las reformas estructurales en curso, hay una sociedad civil en desarrollo, incluyendo varios capítulos de Transparencia Internacional en varias etapas de formación, que se ocupan de un creciente número de actividades» [\[154\]](#).

En el caso de Argentina, cabe resaltar el trabajo que viene realizando, de manera independiente, la ONG «Poder Ciudadano», la cual ha implementado, desde el año 1997, el así llamado «Programa Ciudadanos por la Justicia», cuyos objetivos son: acercar al ciudadano al Poder Judicial, brindar información sobre quiénes administran justicia, monitorear el funcionamiento de los organismos de la justicia y solicitar el tratamiento de leyes que mejoren el funcionamiento y la administración de la judicatura.

El «Programa Ciudadanos por la Justicia» ha creado, desde 1998, el «Banco de Datos» del Consejo de la Magistratura Nacional y el Jurado de Enjuiciamiento, que reúne información sobre los 20 consejeros y los 9 jurados que conforman los citados organismos. También ha presentado una «iniciativa ciudadana» para incidir en el Reglamento Interno del Consejo de la Magistratura, solicitando que fueran tenidos en cuenta 8 principios generales que aseguran el funcionamiento democrático de la entidad. Igualmente, ha dado inicio al «monitoreo cívico» que permite reunir información con vistas a elaborar un informe anual sobre la gestión del Consejo de la Magistratura. Por último, ha publicado el libro *¿Quién es quién en la justicia?*, con información sobre 79 jueces nacionales, desde luego susceptible de ser actualizada periódicamente [\[155\]](#).

Pero quizá una de las iniciativas más interesantes, entre las diversas que ha desarrollado la Fundación Poder Ciudadano de Argentina, esta vez en colaboración con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) de Perú y con el apoyo de la Red Interamericana para la Democracia (RID), sea el denominado «Programa de Monitoreo Cívico al Consejo de la Magistratura», dado lo completo y detallado del plan elaborado, en el que parece concentrarse la experiencia acumulada por esta institución en sus varios años de trabajo [\[156\]](#).

En efecto, en el marco del proyecto, sus ejecutores han formulado una serie de herramientas, entre las que se cuentan las siguientes: (i) pedido de información; (ii) relevamiento y análisis de normas; (iii) banco de datos; (iv) iniciativas ciudadanas al reglamento general del Consejo; (v) acción colectiva presencial; (vi) presión ciudadana en el Parlamento; (vii) audiencias públicas; (viii) convocatorias públicas; (ix) incidencia en la reglamentación; (x) control de los procesos de selección, nombramiento y ratificación de jueces; (xi) control de los procesos de sanción, acusación y remoción de jueces; (xii) informe de debilidades y fortalezas.

Asimismo, la Fundación Poder Ciudadano ha preparado una estrategia de impacto en los medios de comunicación y ha desarrollado una serie de indicadores para la evaluación de sus acciones en cada uno de los rubros indicados, junto a otras medidas novedosas y creativas.

En el caso de Bolivia, si bien el problema de las prácticas corruptas parece grave [\[157\]](#), es digno de encomio el amplio esfuerzo de participación plural en la Comisión de Lucha contra la Corrupción, conformada por organismos de la sociedad civil, del sector privado y del Estado, tales como la Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación de Campesinos de Bolivia, la Asamblea de Derechos Humanos, la Asociación Nacional de Periodistas, la Confederación de Empresarios Privados, la Iglesia Católica, los partidos políticos y entidades del gobierno.

La Comisión de Lucha contra la Corrupción de Bolivia ha concluido la redacción del proyecto de ley contra la corrupción, el cual incorpora 13 nuevas figuras delictivas hasta ahora no previstas en el Código Penal; crea dispositivos para la investigación de fortunas; instituye la Comisión Nacional de Lucha Contra la Corrupción con poderes para formular políticas, fiscalizar a los Poderes del Estado y coadyuvar a la Fiscalía General; y crea la red de protección para los denunciantes [\[158\]](#).

En el caso de Colombia, vale la pena presentar la experiencia del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, si bien su naturaleza es genérica, en la medida que incluye mecanismos de participación ciudadana. Creado mediante el Decreto 2405, del 30 de noviembre de 1998, a partir del proceso de reestructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fue reemplazado por el Decreto N° 127, del 19 de enero del 2001, por el que se crean las Consejerías y Programas Presidenciales en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Este Programa Presidencial responde al compromiso del Presidente de la República de atacar las causas estructurales que favorecen la existencia del fenómeno de la corrupción en la Administración Pública colombiana. En el campo del control y la sanción, se ha previsto como objetivos del Programa tanto el fortalecimiento de la participación ciudadana como el establecimiento de espacios formales de cooperación interinstitucional y ciudadana en materia de lucha contra la corrupción ^[159].

En el caso de Honduras, el documento denominado «Estrategia Nacional Anticorrupción» incluye entre las acciones a adoptar la «reforma al Poder Judicial y a la normatividad legal vigente», listando entre las principales medidas concretas que deberán ser implementadas, junto a otras, las siguientes:

- «Estimular el fortalecimiento de las instituciones responsables de la administración de justicia para que las mismas puedan prestar un servicio más eficaz y transparente a la sociedad, contribuyendo a desarrollar un clima de seguridad jurídica para toda la población y para el desarrollo de las actividades económicas del país».
- «Promover la búsqueda y consecución de la independencia, transparencia y credibilidad del sistema judicial».
- «Apoyar todo proceso de reforma que garantiza la meritocracia, estabilidad y profesionalización de los empleados y funcionarios del Poder Judicial».
- «Promover el desarrollo del marco normativo necesario, en materia de derecho constitucional, administrativo y penal, adecuándolo a la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y a las condiciones actuales de crecimiento económico y social» ^[160].

Otra medida significativa es la propuesta en España, en el sentido de otorgar una «Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia», la cual deriva de una conceptualización de la Administración de Justicia como «servicio público», de manera que, como tal, «debe llevar necesariamente aparejado un catálogo de derechos del ciudadano frente a dicha Administración, derechos que no afectan a las cuestiones jurisdiccionales, sometidas al principio de legalidad y tutela judicial, sino a la actuación cotidiana de juzgados y tribunales en su relación con los ciudadanos que demandan sus servicios».

Tomando como referencia el borrador de Código de Buena Conducta Administrativa redactado en 1999 por la Comisión Europea, la Carta española apunta a favorecer una buena relación entre los órganos judiciales y sus usuarios, sobre la base de una serie de principios y derechos inalienables, entre los que se encuentra, entre otros, el derecho del ciudadano a la información, habida cuenta el carácter público de todas las actuaciones judiciales, salvo excepciones justificadas por una declaración de secreto sumarial o un veto por afectación de datos personales o de la intimidad personal ^[161].

Por último, en el caso peruano adquieren relieve especial tanto acciones impulsadas desde el Estado como las iniciativas surgidas en el ámbito de la sociedad civil. Así, en cuanto a lo primero, destacan las medidas normativas y organizativas adoptadas para investigar y sancionar a los integrantes de la red de corrupción sistémica del Fujimorato, las que incluyen desde un

conjunto de leyes para la colaboración eficaz en los procesos judiciales hasta la constitución de una Procuraduría Ad Hoc y la creación de nuevos órganos en el Ministerio Público y en el Poder Judicial especializados en la lucha contra la corrupción, así como un relanzamiento de la Oficina de Control de la Magistratura y del Consejo de la Magistratura, instancias interna y externa, respectivamente, para el control disciplinario de los jueces ^[162].

Es de mencionar, asimismo, la existencia de avances legales e institucionales en la lucha contra la corrupción en diversos campos del accionar del Estado, los cuales pueden ser evaluados y adaptados, *mutatis mutandis*, a la realidad judicial. Entre tales avances cabe resaltar la existencia de un «Portal de Transparencia Económica» creado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual se integra, como uno de siete elementos, dentro de la estrategia integral de transparencia económica y fiscal impulsada durante el Gobierno de Transición presidido por el Dr. Valentín Paniagua ^[163].

También debe realizarse, como una medida específicamente orientada al combate de las prácticas corruptas, la existencia, en el ámbito de la jurisdicción de la Municipalidad de la capital de la República, de una Comisión Metropolitana contra la Corrupción Municipal, la cual ha sido creada por la Ordenanza Municipal N° 102, del 26 de diciembre de 1996, como un ente adscrito al Despacho de la Alcaldía de Lima, habiéndose creado asimismo Comisiones Distritales de Lucha contra la Corrupción Municipal, en cada uno de los distritos del país.

Son funciones de la Comisión Metropolitana y de las Comisiones Distritales contra la Corrupción, las siguientes:

- Recibir y analizar las denuncias sobre corrupción al nivel de los gobiernos locales de Lima, derivándolas según su naturaleza e importancia a las instancias y dependencias que correspondan.
- Examinar y aconsejar a los gobiernos locales sobre las fuentes de corrupción que están facilitando sus propios sistemas y recomendar formas para combatirlas.
- Realizar audiencias públicas para analizar situaciones de corrupción administrativa, a efectos de realizar las recomendaciones pertinentes.
- Presentar semestralmente un informe en el cual se especifique los principales factores de la corrupción administrativa, señalando los fenómenos más comunes de ella.
- Efectuar encuestas periódicas tendientes a determinar las causas de la corrupción administrativa, vigilando los resultados de ellas.
- Presentar propuestas al Consejo Metropolitano, a fin de que se modifiquen las normas que permitan o promuevan la realización de actos corruptos.
- Coordinar con las Comisiones de Trabajo de Regidores, con el objeto de que puedan desempeñar tareas fiscalizadoras.

En lo que se refiere al papel de la sociedad civil, debe resaltarse la formación del consorcio Proética, en junio del 2001, por parte de la Comisión Andina de Juristas, la Asociación Civil Transparencia, el Instituto Prensa y Sociedad y la Asociación de Exportadores del Perú, el cual «busca abordar la problemática de la lucha contra la corrupción desde un enfoque multidisciplinario, permitiendo que las ventajas comparativas de las entidades participantes se nutran entre sí, en la idea de que la suma de esfuerzos multiplica sus posibilidades de éxito» ^[164].

También merece mención la nueva actitud adoptada por el Colegio de Abogados de Lima frente al involucramiento de miembros de la orden en actos de corrupción, ya que, tras conocerse la magnitud de la red corrupta dirigida por Fujimori y Montesinos, ha dado inicio a procesos de investigación y sanción contra quienes vulneraron gravemente el Código de Ética de la institución, llegando inclusive a retirar la autorización para el ejercicio profesional a connotados integrantes de la camarilla que suprimió el Estado de Derecho y se benefició ilegalmente desde el control del aparato estatal durante la década del noventa, incluyendo al mismísimo Vladimiro Montesinos.

V. Lineamientos para una reforma legal e institucional de lucha contra la corrupción judicial

En virtud de las consideraciones expuestas precedentemente y teniendo en cuenta a la vez la peculiar naturaleza de la judicatura, se puede esbozar algunos lineamientos generales para promover la participación ciudadana en el combate contra las prácticas corruptas en el Poder Judicial:

- Regular e implementar, como un mecanismo básico de transparencia, el libre acceso de personas y organizaciones a la información judicial, tanto de los órganos de gobierno y administración, como de los propios juzgados y tribunales, en la medida en que no se encuentre sometida tal información a alguna reserva legal de privacidad o secreto, incluyendo la información atinente a los procesos jurisdiccionales en trámite y aquella relativa a adquisiciones de bienes y servicios y a la ejecución de obras, así como la referida a la ejecución presupuestaria del Poder Judicial.
- Disponer y ejecutar, como un mecanismo de transparencia básico, la creación de una página web que contenga toda la información judicial de libre acceso al público, la misma que será actualizada permanentemente.
- Regular e implementar, como un mecanismo de fiscalización y rendición de cuentas básico, la potestad ciudadana de examinar, a través de organizaciones o consorcios de la sociedad civil debidamente constituidos y registrados, la actuación de la judicatura, para lo cual dichas organizaciones o consorcios gozarán de la prerrogativa de elaborar informes y pronunciamientos periódicos de difusión pública, existiendo la obligación legal de la autoridad pertinente de responder fundamentadamente a los mencionados informes o pronunciamientos.
- Regular e implementar, como un mecanismo de fiscalización y rendición de cuentas básico, la posibilidad de celebrar convenios o pactos de vigilancia o veeduría ciudadana con organizaciones o consorcios de la sociedad civil debidamente constituidos y registrados.
- Regular e implementar, como un mecanismo de fiscalización y rendición de cuentas básico, la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general presenten quejas o denuncias ante una entidad de control independiente y dotada de medios efectivos, la misma que deberá atender las reclamaciones dentro de un plazo razonable.
- Regular e implementar, como un mecanismo de fiscalización y rendición de cuentas básico, la participación de la sociedad civil, a través de organizaciones y consorcios debidamente constituidos y registrados, en la entidad de control independiente y efectivo que habrá de diseñarse en sustitución o refuerzo de la fallida Oficina de Control de la Magistratura, a nivel nacional y distrital.
- Regular e implementar, como un mecanismo de fiscalización y rendición de cuentas

básico, la potestad ciudadana para la revocatoria del mandato de los jueces de paz, quienes son electos, así como para la remoción de altas autoridades administrativas designadas en cargos de confianza.

- Regular e implementar, como un mecanismo básico de participación ciudadana en la elaboración normativa, la iniciativa legal de las organizaciones y consorcios de la sociedad civil, así como de un número razonable de ciudadanos, en virtud de la cual podrán presentar proposiciones de creación de normas judiciales, las cuales deberán ser examinadas y discutidas por los órganos competentes del Poder Judicial, mereciendo un pronunciamiento fundamentado.
- Regular e implementar, como un mecanismo básico de colaboración con la gestión de las autoridades, los derechos ciudadanos de participar en comisiones de trabajo y de ser consultados, así como de presentar propuestas o proyectos, en materias judiciales, mereciendo un pronunciamiento fundamentado de la autoridad competente, dentro de un plazo razonable.
- Regular e implementar, como un mecanismo básico de colaboración con la gestión de las autoridades, la participación de las organizaciones y consorcios de la sociedad civil, así como de un número razonable de ciudadanos, en la elaboración y aplicación de las políticas anticorrupción del Poder Judicial.

VI. Conclusiones

1. El fracaso de la reforma judicial fujimorista, que pretendió privilegiar la «modernización» de la judicatura en desmedro de su «fortalecimiento institucional» —descuidando así cuestiones esenciales, tales como el aseguramiento de la independencia del Poder Judicial—, y que favoreció la extensión de prácticas corruptas en todos los niveles y ámbitos de la organización, torna urgente una «refundación» de la Justicia peruana.

Para ello, entre los elementos esenciales, se requiere la adopción de estrategias de combate a la corrupción en el marco de una redefinición del rol social de jueces y tribunales conforme al modelo de Estado constitucional y democrático de Derecho, en particular, desde una perspectiva de democracia «deliberativa» o «participativa», lo que plantea la introducción de mecanismos de participación y vigilancia de las organizaciones de la sociedad civil sobre las actividades de la judicatura.

2. En la Antigüedad el término «corrupción» aludía no tanto a comportamientos individuales como a la salud moral de la sociedad en su conjunto, siendo recién a partir del surgimiento del Estado moderno, con la separación entre una esfera pública y otra privada, y con el establecimiento de limitaciones al ejercicio del poder del soberano mediante la fijación de reglas impersonales, que aparece el concepto de corrupción tal como ahora lo conocemos, esto es, referido a la conducta de personas determinadas.
3. Ahora bien, aunque se suele admitir el «relativismo» del concepto, es decir, que la corrupción es relativa a unas prácticas sociales y, por ende, que una conducta puede ser considerada corrupta en una sociedad y no corrupta en otra, existe un creciente consenso entre teóricos y políticos acerca de los efectos nocivos que se derivan de la corrupción.

En la actualidad, se considera que la corrupción acarrea costos económicos debido a que disminuye la inversión, encarece la adquisición de bienes y servicios y afecta la calidad de las obras realizadas y de las prestaciones comprometidas u ofrecidas; costos sociales debido al carácter regresivo de la redistribución de la riqueza hacia los ricos y privilegiados; y costos políticos debido al debilitamiento de las instituciones, sin contar la afectación del modelo democrático y la perversión de la ética pública y la moral social.

4. El nuevo y consensual entendimiento de las consecuencias negativas de la corrupción, más allá de fronteras culturales, económicas, políticas o sociales, ha hecho retroceder explicaciones como las estructural-funcionalistas, las cuales pretendían que las prácticas corruptas podían ser «funcionales» al sistema y, en tal medida, de signo positivo.

En realidad, el estructural-funcionalismo, al despojar de contenido moral al concepto, desapercibe que la corrupción no puede ser admitida en una sociedad democrática, pues ello significaría la subversión *de facto* de la propia Constitución mediante las prácticas corruptas de quienes ejercen el poder. Antes bien, la democracia requiere de la lealtad de sus funcionarios y políticos y que éstos acepten y sigan las reglas del Derecho.

5. Una definición «comprehensiva», de especial interés, es la propuesta por Albert Calsamiglia, para quien existe corrupción si una persona que ocupa una posición especial para hacer determinadas cosas es inducida mediante beneficios —o expectativas de beneficios— a hacer algo que favorece al inductor y que constituye una deslealtad hacia el grupo o la organización a la que pertenece, por lo que puede decirse que en la relación de corrupción son esenciales el corruptor, el corrupto, el beneficio, la expectativa de contraprestación y el secreto.

6. Particular relevancia adquiere el elemento de vulneración o defraudación de la confianza, sobre todo en una sociedad como la peruana, en la que la interacción social aparece fuertemente marcada por la suspicacia y el recelo, así como por una vocación de transgresión y de aprovechamiento de los lazos sociales y de las oportunidades de beneficio personal surgidas en la vida comunitaria. La «cultura del ahorramiento», instaurada en el Perú desde los años ochenta y noventa, favorece la comisión de actos de deslealtad y de corrupción.
7. También es de destacar, entre los elementos esenciales de la definición de Calsamiglia, el relativo al secreto en que son realizados los actos corruptos, ya que precisamente el ejercicio del poder sustraído al escrutinio público vulnera principios básicos del Estado democrático moderno, como los de visibilidad, cognoscibilidad, accesibilidad y controlabilidad del poder. Y es que se entiende que el gobierno de la democracia es «el gobierno del poder público en público».

Por cierto, la claridad y visibilidad del proceso de toma de decisiones ha de alcanzar al Poder Judicial, de ordinario renuente a permitir el escrutinio público de sus actuaciones, con la excusa de la «reserva» de los procesos, en especial en el área penal. Bajo un modelo de democracia deliberativa o participativa, también la judicatura debe abrir sus estructuras y rutinas de trabajo a la mirada controladora de la ciudadanía, titular del poder y la soberanía.

8. Las definiciones «comprehensivas» consideran corruptas las prácticas irregulares producidas en la esfera privada y pública y de acuerdo, al margen o en contra de la ley, pero siempre ha de producirse una contravención de deberes y una defraudación de la confianza depositada en el agente por una entidad o grupo de personas. De otro lado, este concepto amplio, al ser llevado al ámbito de la actividad del Estado, comprende la corrupción que tiene lugar entre las autoridades políticas y entre los funcionarios de la Administración. En adición a ello, el beneficio de la corrupción puede ser monetario o de otra naturaleza (honorarios, status). Por último, dicha noción presupone el carácter oculto de las transacciones corruptas, las que procuran sustraerse al control público para evitar la imposición de sanciones.
9. Resultan también interesantes diversos enfoques parciales de la corrupción centrados en la función pública, en el mercado y en el interés público, así como son valiosas otras clasificaciones derivadas, tales como la de los matices de Heindeheimer —corrupción negra, gris o blanca, según niveles de mayor a menor gravedad y extensión— y la de tipos de corrupción según el poder normativo y el grado de nocividad social.

En este último sentido, merece particular atención la así denominada «corrupción normativa de alta nocividad social», en la medida en que distinguió la realidad nacional durante la década del noventa, en especial en el terreno del sistema de justicia. En efecto, éste fue desnaturalizado mediante leyes «desinstitucionalizadoras» expedidas por el Congreso de la República, las mismas que supusieron la intervención y sojuzgamiento de la judicatura bajo una apariencia de juridicidad.

10. En el Perú, la corrupción es de grandes dimensiones y tiene raíces estructurales e históricas, arrastrándose desde la misma fundación de la República (y aun desde la Colonia). No obstante, durante la década pasada, se operó una transformación cualitativa, pues el centro de la corrupción se trasladó del ámbito administrativo-institucional al núcleo del poder político, deviniendo de corrupción «sistemático-institucional» en corrupción «sistémica».

Así, tomado el núcleo central del gobierno, la corrupción «sistémica» adaptó y

subordinó el accionar de las diferentes instituciones y áreas del Estado en función de sus necesidades de reproducción, tornando a dichas instituciones y áreas en instrumentos al servicio de sus designios de perpetuación en el poder, saqueo del erario nacional y expoliación de sujetos privados.

11. Es éste el contexto que rodea la peculiar configuración de la corrupción instalada en el Poder Judicial peruano durante la Era Fujimori. El aparato jurisdiccional, a nivel de sus centros de dirección y administración y de los propios entes resolutores de conflictos, fue controlado e instrumentalizado por el grupo en el poder y sus cómplices para la consecución de fines delictivos a gran escala. Es más, la judicatura se erigió en una de los mecanismos principales de la maquinaria siniestra que, mediante el crimen, la corrupción y el fraude, gobernó el país durante la década del noventa.
12. Los males habituales del Poder Judicial —falta de medios materiales, excesivo volumen de causas, ausencia de mecanismo de control efectivos y una tradición secular de sumisión al poder político, entre otros factores— ofrecieron un entorno favorable a la incorporación de la judicatura a la red de corrupción sistémica dirigida por Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos.

La crisis judicial, prolongada por años y décadas, se ha reflejado patéticamente en las diversas encuestas existentes, las cuales registran como una constante el escaso nivel de confianza que inspira en la población y en determinados sectores —los empresarios, por ejemplo— el aparato jurisdiccional, así como la percepción compartida entre los encuestados sobre la incapacidad de la Justicia para desempeñar a cabalidad su rol tutelar y sobre los elevados niveles de corrupción que agobian a la institución.

13. Ciertos componentes institucionales o de modelo de judicatura fueron aprovechados por los detentadores del poder para el sometimiento de la magistratura. En efecto, el modelo napoleónico, con su verticalismo burocrático y sus jueces reducidos a mero «funcionariado judicial», parece contribuir al surgimiento de corrupción de índole institucional, al suprimir o tornar casi impracticable, por ejemplo, la independencia interna de los magistrados, sometidos a férreos controles por parte de los superiores e integrados en una cultura jerárquica, falsamente neutral y apolítica, acrítica y desvinculada de la sociedad.

La democratización del aparato de justicia resulta, entonces, crucial, aunque ha de tenerse en cuenta que la propia naturaleza de la institución y características de índole histórica han condicionado una cierto déficit democrático del Poder Judicial. Entre tales características se cuenta la «dificultad contramayoritaria» (jueces no electos), el estilo de actuación judicial y de relaciones intra-órganos derivado del modelo napoleónico y la mercantilización de la justicia.

14. Las modalidades de corrupción judicial detectadas durante el régimen fujimorista pueden ser agrupadas bajo los siguientes rubros, conforme a los criterios propuestos por la Comisión Sivina: (i) actos de naturaleza política, observables en las altas esferas de decisión y relacionados con el desarrollo de las funciones de poder; (ii) actos de naturaleza administrativa, que comprenden una extensa escala de irregularidades funcionales; (iii) actos de contenido penal, que son los que adquieren el mayor grado de ilicitud, por lo que se hallan conminados con una diversa gama de penalidades.

De otro lado, los medios que operativizaron la corrupción durante la Era Fujimori fueron los siguientes: «lobbies», redes ilícitas, acciones de copamiento, estilos de prevalimiento, redes de información, intercambio de favores, vulnerabilidades personales del magistrado, preferencias en las designaciones, acceso irregular a la magistratura, avisaje judicial irregular y financiamiento irregular de publicaciones

periódicas, junto a otro tipo de presiones y a la «institucionalización de la corrupción» (corrupción «sistémica», en los términos del INA).

15. El desmontaje de la maquinaria de corrupción judicial del Fujimorato se inició y ha dado avances sustantivos desde la instauración del Gobierno de Transición presidido por el Dr. Valentín Paniagua, obrando como antecedente, desde luego de gran relevancia, el proceso de concertación y redemocratización iniciado bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA) tras la fraudulenta segunda reelección del Presidente Fujimori.

Mención especial merece la creación de un Consejo Transitorio del Poder Judicial, que elaboró un «Diagnóstico de la problemática de la corrupción en el Poder Judicial» y un «Plan de política pública sobre moralización, eticidad y anticorrupción en el Poder Judicial», así como que, haciendo esfuerzos por renovar el sistema de justicia, las propias instituciones concernidas han constituido una instancia de coordinación, denominada Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Modernización del Sistema Nacional de Administración de Justicia» (GTAN), también por impulso del Ministerio de Justicia durante el Gobierno de Transición del Dr. Valentín Paniagua.

Esta última entidad, dotada de una Secretaría Técnica, ha preparado un documento titulado «Modernización del sistema nacional de administración de justicia: Plan estratégico y lineamientos para su implementación», en el que se incluyen una serie de previsiones para el combate a la corrupción.

16. La definición de «sociedad civil» no debe formularse en términos residuales, por oposición al Estado, sino como un «tercer proyecto» que intenta representar los intereses de la autonomía social frente al Estado y el mercado, por lo que las organizaciones de la sociedad civil adquieren legitimidad por su altruismo o desapego de intereses políticos particulares o meramente crematísticos.

El surgimiento y el rol de las organizaciones de la sociedad civil están asociados a la existencia de un régimen democrático, adquiriendo especial vigencia en la actualidad el modelo de democracia «deliberativa» o «participativa», que precisamente requiere una vigorosa relación entre Estado y ciudadanía, esta última actuando a través de sus organizaciones representativas.

17. Existe consenso entre académicos y políticos, incluyendo a las agencias multilaterales de cooperación internacional, acerca de que el fortalecimiento de las diversas y plurales asociaciones que integran la sociedad civil resulta indispensable para el logro de una democracia plena, caracterizada por una activa participación de las organizaciones sociales, las cuales, desde una sólida posición de independencia y autodeterminación de objetivos y actividades, y persiguiendo el bien común sin afán lucrativo, deliberan e interactúan con el Estado y con el mercado, y, a la vez que colaboran en el cumplimiento de las funciones públicas, coadyuvan a su control y fiscalización.
18. El concepto de participación no debe ser reducido a la esfera electoral o a la de la tradicional política estatal, sino que, abarcando a ambas, comprende también otros ámbitos de actuación, como son todos aquellos que supongan la existencia de intereses públicos o colectivos, aun en la esfera comunal o local.

Los principios que rigen la participación son: (i) la transparencia, que presupone la información; (ii) la comunicación; (iii) la responsabilidad; (iv) el respeto a la diversidad; (v) el respeto al disenso; y (vi) la integración. De otro lado, la participación supone al menos los siguientes derechos: (i) fiscalizar a las autoridades; (ii) apoyar y colaborar con su gestión; y (iii) participar en la elaboración de normas.

19. La existencia de una «Ley Modelo sobre Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en la Prevención de la Corrupción», promovida por el Departamento de Cooperación y Difusión Jurídica de la Organización de Estados Americanos (OEA), se constituye en una valiosa herramienta de ayuda a los esfuerzos por diseñar y aplicar estrategias anticorrupción.

Dicha Ley Modelo tiene por objeto el «crear y fortalecer o perfeccionar los medios de participación de la sociedad civil para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción», habiendo definido los «medios de participación» en ella previstos como «formas de colaboración con los órganos competentes y de control social de la actividad de éstos», pero sin sustituirlos ni alterar sus atribuciones.

Asimismo, la Ley Modelo define ámbitos de intervención y atribuciones de las organizaciones de la sociedad civil en el combate a la corrupción susceptibles de aplicación, desarrollo o adaptación al ámbito de la actividad judicial.

20. Entre las medidas específicas que pueden integrarse en una estrategia anticorrupción en el Poder Judicial, con participación y vigilancia ciudadana, se cuentan, entre otras, las siguientes: (i) mecanismos de acceso a información (portal de transparencia); (ii) participación en la elaboración normativa, en particular si se trata de leyes o reglamentos que contribuyen al flujo de información, la creación de incentivos a la competitividad y la participación, o la disminución de la discrecionalidad; (iii) ampliación del concepto legal de rendición de cuentas, a fin de permitir el control ciudadano a otras autoridades que no sean del Gobierno Central y del Congreso, tales como las autoridades judiciales, encargadas de funciones de gobierno, administración y jurisdicción; (iv) introducción de sistemas de incentivos a las decisiones judiciales correctas (bonos remunerativos, puntaje para el ascenso); (v) establecimiento de programas de monitoreo cívico a las entidades encargadas de la selección, nombramiento y control disciplinario de los jueces, con diferentes elementos constitutivos (banco de datos, colaboración en la elaboración normativa, presentación de informes, etcétera); (vi) preparación de una propuesta de «Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia»; (vii) creación de programas mixtos de control preventivo de la corrupción judicial, con intervención y representación de las organizaciones de la sociedad civil.

Lima, mayo del 2002.

[1] El presente texto ha sido elaborado por el profesor Abraham Siles Vallejos, por encargo de la Comisión Andina de Juristas en el marco de un estudio que se viene realizando sobre el fenómeno de la Corrupción Judicial en el Perú con el apoyo de la agencia de cooperación National Endowment for Democracy. Participaron en el proceso de elaboración y discusión del texto Martín Castro, Carolina Málaga y Luis Enrique Aguilar, del Área de Justicia de la Comisión Andina de Juristas.

[2] Carlos Peña Gonzáles ha sostenido que las tres formas habituales de la justicia en América Latina son las de una justicia «en emergencia», una justicia «marginada» y una justicia «subordinada», formas frente a las cuales se perfilaba una justicia «emergente». Véase Peña Gonzáles, Carlos, «Presentación», en Correa Sutil, Jorge (ed.), *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993, p. 8; Peña Gonzáles, Carlos, «América Latina: ¿una justicia emergente?», en Comisión Andina de Juristas, *Boletín* N° 41, Lima, junio de 1994, p. 9.

[3] Comisión Andina de Juristas, *La reforma judicial en la región andina: ¿qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?*, Lima, CAJ, 2000, pp. 24-25.

[4] Ibid.

[5] Instituto Apoyo, *Reforma del Poder Judicial*, Lima, Instituto Apoyo, 2000, p. 5.

- [6] Acerca del control ejercido sobre el Poder Judicial por el grupo delictivo que asaltó el Estado y acerca de lo mostrado al respecto por los «vladivideos», véase Dammert, Manuel, *Fujimori-Montesinos: el Estado mafioso*, Lima, Ediciones El Virrey, 2001, pp. 105-107; Ames, Rolando y otros, *Situación de la democracia en el Perú (2000-2001)*, Lima, Idea Internacional – PUCP, 2001, pp. 220-223.
- [7] DESCO, *Ubicación social del administrador de justicia* (mecanografiado), Lima, DESCO, 1977, p. 107; Pásara, Luis, *Jueces, justicia y poder en el Perú*, Lima, CEDYS, 1982, pp. 220-221; Bustamante, Alberto, *Justicia alternativa*, Lima, IELM, 1993, pp. 14 y 110-112.
- [8] *The Biographical Encyclopedia*, Cambridge, University Press, 1988, p. 6; *The Oxford Dictionary of quotations*, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 1; *The New Encyclopedia Britannica*, London, Micropaedia (ready reference), vol. 1, s/d, p. 73.
- [9] Johnston, Michael, «La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción», p. 2, en www.unesco.org/issj/rics149/johnston.htm.
- [10] Ibid.
- [11] Gonzáles, Joaquín, *Corrupción y justicia democrática*, Madrid, Clamores, 2000, p. 30.
- [12] Johnston, Michael, op. cit., p. 6.
- [13] Ibid.
- [14] Gonzáles, Joaquín, op. cit., p. 93.
- [15] Johnston, Michael, op. cit., p. 1.
- [16] Calsamiglia, Albert, «Corrupción y lealtad», en Calsamiglia, Albert, *Cuestiones de lealtad*, Barcelona, Paidós, 2000, p. 20.
- [17] Ibid.
- [18] Gonzáles, Joaquín, op. cit., pp. 93-94.
- [19] Rose-Ackerman, Susan, «Corrupción: causas, consecuencias y remedios», en *Proética, I Conferencia Nacional Anticorrupción*, Lima, Proética, 2001, p. 20.
- [20] Laite, Julian, «Diagnóstico de la corrupción y estrategias para combatirla», en *Proética*, op. cit., pp. 47-48.
- [21] Ibid., p. 53.
- [22] Klitgaard, Robert, «Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción», en *Pena y Estado – Revista Latinoamericana de Política Criminal*, Año 1, N° 1, Buenos Aires, 1995, p. 247.
- [23] Paniagua, Valentín, «La corrupción como fenómeno global», en *Proética*, op. cit., pp. 3-6; García-Sayán, Diego, «Presentación del diagnóstico de la corrupción en el Perú», en *Proética*, op. cit., pp. 293-310.
- [24] Gonzáles, Joaquín, op. cit., p. 29.
- [25] Ibid., p. 32.
- [26] Calsamiglia, Albert, op. cit., pp. 23-24.
- [27] Gonzáles, Joaquín, op. cit., pp. 34-35.
- [28] Ibid., p. 34.
- [29] Ibid., pp. 34-35.
- [30] Calsamiglia, Albert, op. cit., p. 23.
- [31] Ibid.
- [32] Ibid.
- [33] Cit. en Gonzáles, Joaquín, op. cit., p. 36 (nota n° 56).
- [34] Ibid., op. cit., p. 19.
- [35] Portocarrero, Gonzalo, *La transgresión como forma específica de goce del mundo criollo*, Lima, PUCP, 2001 (inédito), p. 1.
- [36] Ibid.
- [37] Medina, Oswaldo, «Del arribismo al achoramiento: medios anómicos de ascenso social», en

Apuntes N° 34, Lima, Universidad del Pacífico, primer semestre de 1994, p. 15.

- [38] Heindeheimer, Arnold, «Topografía de la corrupción: investigaciones en una perspectiva comparativa», p. 4, en www.unesco.org/issj/rics149/heidenheimer149.htm.
- [39] Ibid.
- [40] Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1ª edición en español, 1986 [1984], p. 69.
- [41] Calsamiglia, Albert, op. cit., pp. 30-33.
- [42] Bobbio, Norberto, op. cit., pp. 65 y 68.
- [43] Cit. en Calsamiglia, Albert, op. cit., p. 29.
- [44] Cit. en Gonzáles, Joaquín, op. cit., p. 103.
- [45] Ibid., p. 104.
- [46] Johnston, Michael, op. cit., p. 3; Calsamiglia, Alberto, op. cit., pp. 27-29.
- [47] Cit. en Johnston, Michael, op. cit., p. 3.
- [48] Calsamiglia, Albert, op. cit., p. 28.
- [49] Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), «Diagnóstico de la corrupción y áreas vulnerables», en INA, *Un Perú sin corrupción: documentos de trabajo*, Lima, Ministerio de Justicia, 2001, p. 3.
- [50] Ibid.
- [51] Cit. en Gonzáles, Joaquín, op. cit., p. 99.
- [52] Olivera Prado, Mario, «Hacia una sociología de la corrupción», en *Alma Mater* N° 17, Lima, UNMSM, 1999, pp. 113, 120 y 122; Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), op. cit., p. 4.
- [53] Ibid.
- [54] Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), op. cit., p. 6.
- [55] Olivera Prado, Mario, *Relaciones peligrosas: legislación desinstitucionalizadora y corrupción en el Perú*, Lima, IDL, 1999, pp. 17 y 21.
- [56] Gonzáles, Joaquín, op. cit., p. 32.
- [57] Ibid.
- [58] Ames, Rolando y otros, op. cit., p. 211.
- [59] Ibid.
- [60] Hurtado Pozo, José, «Corrupción: el caso peruano», en *Pena y Estado – Revista Latinoamericana de Política Criminal*, Año 1, N° 1, Buenos Aires, 1995, p. 158. Llama la atención que este mismo texto aparezca publicado en otro volumen, pero bajo firma distinta: Du Puit, José, «Corrupción en el Perú: breve reseña histórica», en *Anuario de Derecho Penal*, Lima, 1995, pp. 101-112.
- [61] Ibid., p. 155 y ss.
- [62] Ibid.
- [63] Bernales, Enrique, «La corrupción en el Perú: ¿problema estructural? Perspectiva jurídico-política», en *Proética*, op. cit., pp. 161 y 160.
- [64] Ibid, pp. 162-164.
- [65] Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), op. cit., p. 5.
- [66] Ibid., p. 8.
- [67] Ibid.
- [68] Ibid.
- [69] Ibid., p. 9.
- [70] Comisión Andina de Juristas, *La sombra de la corrupción: informe anual sobre la región andina*, Lima, 2002, p. 49.
- [71] Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), op. cit., p. 9.
- [72] Según el diagnóstico elaborado por el INA, durante el Fujimorato, «las bases institucionales-operativas principales del sistema de corrupción fueron las Fuerzas Armadas —principalmente el

- Ejército— y el sistema de administración de justicia. Véase Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), op. cit., p. 9. Véase también Ames, Rolando, op. cit., pp. 222-223.
- [73] Gonzáles de Asís, María, «Corrupción judicial», en Instituto del Banco Mundial, *Controlando la corrupción: hacia una estrategia integrada*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2000, p. 82.
- [74] Klitgaard, Robert, op. cit., p. 252; Vargas Viancos, Juan Enrique, *Poder Judicial, políticas judiciales y corrupción* (mecanografiado, ponencia presentada en la Novena Conferencia Mundial Anti-Corrupción, Durbán, Sudáfrica, octubre de 1999), Santiago de Chile, 1999, p. 39.
- [75] Belaunde, Javier de, «Objetivos del Ante-Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial», en Catacora, Manuel y otros, *Nueva estructura del Poder Judicial*, Lima, Editorial Sudamérica, 1988, pp. XIII-XIV.
- [76] Brandt, Hans-Jürgen, *En nombre de la paz comunal: un análisis de la justicia de paz en el Perú*, Lima, Fundación Friedrich Naumann – Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la República, 1990, pp. 150-151.
- [77] Cit. en Zolezzi, Lorenzo, «Informe sobre Perú», en AA.VV. (Jorge Correa Sutil, ed.), *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1993, p. 493.
- [78] «El Poder Judicial», en *Debate*, Vol. XVI, N° 75, Lima, diciembre de 1993 – enero de 1994, p. 47.
- [79] Instituto Apoyo, *Actividad empresarial y Poder Judicial* (mecanografiado), Lima, agosto de 1993, p. 4.
- [80] Comisión Andina de Juristas (CAJ), *Perfil del litigante* (mecanografiado), Lima, CAJ, enero de 1998, pp. 66-67 y 61-62.
- [81] Apoyo Opinión y Mercado, *Informe de opinión* (mecanografiado), Lima, diciembre del 2001.
- [82] García Belaunde, Domingo, «La reforma del Poder Judicial en el Perú», en *Ius et veritas*, Año IV, N° 7, Lima, PUCP, 1993, p. 69 y ss.
- [83] Peña Gonzáles, Carlos, «Sobre la carrera judicial y el sistema de nombramientos», en *Revista de la Academia de la Magistratura* N° 1, Lima, enero de 1998, p. 11 y ss.
- [84] Andrés Ibáñez, Perfecto y Movilla, Claudio, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 30.
- [85] Vargas Viancos, Juan Enrique, op. cit., p. 2 y ss.
- [86] *Ibid.*, p. 36 y ss.
- [87] Gargarella, Roberto, *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Barcelona, Ariel, 1996.
- [88] Bobbio, Norberto, op. cit., p. 65 y ss.
- [89] Luis Pásara ha llamado la atención sobre la mercantilización profesional de la justicia y su conexión con prácticas judiciales corruptas. Véase Pásara, Luis, op. cit., pp. 180-182. Sobre la problemática del acceso a la justicia, en sus diferentes aspectos, incluido el económico, véase Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia*, México, FCE, 1ª edición en español, 1996 [1978], en particular, p. 14 y ss.
- [90] Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), op. cit., p. 33.
- [91] «Voces para un mejor gobierno: ¿qué reportan los ciudadanos, empresarios y funcionarios peruanos sobre gobernabilidad y corrupción en el Perú?», en Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), op. cit., p. 82.
- [92] Véase «El Poder Judicial», en *Debate*, Vol. XVI, N° 75, Lima, diciembre de 1993 – enero de 1994, p. 45.
- [93] Instituto Apoyo, *Actividad empresarial y Poder Judicial* (mecanografiado), Lima, agosto de 1993, p. 3.
- [94] Cit. en Ames, Rolando y otros, op. cit., pp. 61-62.
- [95] Comisión Andina de Juristas (CAJ), *Perfil del litigante* (mecanografiado), Lima, CAJ, enero de 1998, pp. 68 y 74.
- [96] *Ibid.*, pp. 45 y 46.
- [97] *Ibid.*, p. 73.
- [98] Comisión de Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Anticorrupción, del Consejo Transitorio del Poder Judicial, *Informe final* (mecanografiado), Lima, marzo del 2001, p. 59 y ss.

- [99] Ibid., p. 63 y ss. Véase también Mavila León, Rosa, «La corrupción judicial – Apreciación crítica» (mecanografiado, documento de trabajo preparado por encargo del grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción), Lima, 2001.
- [100] Es lo que antes se ha llamado «corrupción sistémica», conforme a la terminología propuesta por el grupo Iniciativa nacional Anticorrupción (INA).
- [101] Comisión de Planificación de Políticas de Moralización, Eficacia y Anticorrupción, del Consejo Transitorio del Poder Judicial, op. cit., p. 69.
- [102] Ibid., p. 70.
- [103] Ibid.
- [104] Para un panorama más completo y detallado sobre los logros y limitaciones de la reforma judicial fujimorista, véase Rubio, Marcial, *Quítate la venda para mirarme mejor: la reforma judicial en el Perú*, Lima, DESCO, 1999; Ledesma, Marianella, *Jueces y reforma judicial*, Lima, Gaceta Jurídica, 1999; Belaunde, Javier de, «Justicia, legalidad y reforma judicial en el Perú (1990-1997)», en *Ius et Veritas* N° 15, Lima, [1998?], pp. 103-127; Instituto Apoyo, *Reforma del Poder Judicial*, op. cit. Sobre los verdaderos objetivos de las jurisdicciones especializadas y su real manera de operar durante el Fujimorato, véase «Poder Judicial: ¡Cuidado con las Salas Transitorias y especializadas! (entrevista a Jorge Avendaño y Javier de Belaunde)», en *Ideele* N° 130, Lima, agosto del 2000, pp. 28-30.
- [105] Lovatón, David, «Transición democrática en el Poder Judicial: ¿trabada, desorientada, atacada?», en *Ideele* N° 144, Lima, febrero del 2002, pp. 63-65.
- [106] Ames, Rolando y otros, op. cit., p. 64; Comisión Andina de Juristas, *La sombra de la corrupción: informe anual sobre la región andina*, op. cit., p. 209.
- [107] Comisión de Planificación de Políticas de Moralización, Eficacia y Anticorrupción, del Consejo Transitorio del Poder Judicial, op. cit.
- [108] Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Modernización del Sistema Nacional de Administración de Justicia» (GTAN), *Modernización del sistema nacional de administración de justicia: Plan estratégico y lineamientos para su implementación* (mecanografiado), Lima, GTAN, octubre del 2001, pp. 10 y 47.
- [109] Sobre las tareas desplegadas por los órganos de control formal de la corrupción en la judicatura y sobre la niñez de su actuación, véase Comisión Andina de Juristas, *La reforma judicial en la región andina: ¿qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?*, Lima, CAJ, 2000, pp. 295-306; Comisión Andina de Juristas, *La sombra de la corrupción: informe anual sobre la región andina*, op. cit., p. 212; Comisión de Planificación de Políticas de Moralización, Eficacia y Anticorrupción, del Consejo Transitorio del Poder Judicial, op. cit., p. 121 y ss.
- [110] Bejarano, Ana María, «Democracia y sociedad civil: una introducción teórica», en Grompone, Romeo (ed.), *Instituciones políticas y sociedad*, Lima, IEP, 1995, p. 339.
- [111] Hernando, Eduardo, «¿Y ahora quién podrá salvarnos: la sociedad civil o la sociedad anónima?», en Hernando, Eduardo, *Deconstruyendo la legalidad: ensayos de teoría legal y teoría política*, Lima, PUCP – Fundación Academia Diplomática del Perú, 2001, p. 215 y ss.; Bejarano, Ana María, op. cit., p. 340 y ss.; Keane, John, *Democracia y sociedad civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 51 y ss.
- [112] Hernando, Eduardo, op. cit., pp. 222-223. Una descripción de las tempranas asambleas populares norteamericanas («town meetings» y «county conventions»), en particular en su relación con la conformación de la judicatura republicana, puede ser consultada en Gargarella, Roberto, op. cit., p. 17 y ss.
- [113] Hernando, Eduardo, op. cit., pp. 225 y 227.
- [114] Schloss, Miguel, «Combatiendo la corrupción en aras del desarrollo», en *Proética*, op. cit., p. 96.
- [115] Alza Barco, Carlos, *Vigilancia ciudadana: construyendo una ciudadanía sostenible* (mecanografiado), Londres, enero del 2002, p. 1.
- [116] Bejarano, Ana María, op. cit., pp. 354-355.
- [117] Ibid.
- [118] Keane, John, op. cit., pp. 88-89.
- [119] Bejarano, Ana María, op. cit., pp. 360 y 361.
- [120] Ibid., p. 357.
- [121] Gargarella, Roberto, op. cit., pp. 157-158.
- [122] Ibid., p. 158.

- [123] Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil* (mecanografiado), Washington, D.C., s/f, p. 17.
- [124] Ibid., p. 11. Es de señalar que el Banco Interamericano de Desarrollo entiende por sociedad civil «el conjunto de las actividades de los ciudadanos, individual o asociativamente, en los campos económico, social y político». Ibid., p. 7.
- [125] Carrillo Flórez, Fernando, «El déficit de la democratización en América Latina», en Carrillo Flórez, Fernando (ed.), *Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, DC, BID, 2001, p. 15.
- [126] Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), *Un Perú sin corrupción: condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción*, Lima, Ministerio de Justicia, 2001, p. 17.
- [127] Rose-Ackerman, Susan, op. cit., p. 39.
- [128] Carrillo Flórez, Fernando, «Una década de reforma de la justicia en América Latina», en op. cit., p. 271.
- [129] Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), *Un Perú sin corrupción: condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción*, op. cit., p. 31. Según Carlos Alza Barco, en rigor, «la *vigilancia ciudadana* de la gestión pública es una actividad de los propios ciudadanos, que organizados se colocan frente al Estado para complementar la actividad de sus órganos sin sustituirlos y cuyo fin es permitir que el ciudadano pueda manifestar todas sus inquietudes, críticas y propuestas y ejercer de manera directa una supervisión del manejo de los recursos públicos». No obstante, el uso habitual de los términos otorga un significado amplio a la expresión, haciéndola equivaler a «control ciudadano» y «participación ciudadana», entre otros. Véase Alza Barco, Carlos, op. cit., p. 2.
- [130] Debe ser destacado que, conforme al artículo III, inciso 11 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, los Estados Partes acuerdan «considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: [...] mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción». La Convención fue aprobada en el Perú mediante Resolución Legislativa N° 26757, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de marzo de 1997, y ratificada mediante Decreto Supremo N° 012-97-RE, habiendo entrado en vigencia desde el 4 de julio de 1997.
- [131] Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Participación ciudadana*, San José de Costa Rica, IIDH, 1997, p. 13.
- [132] Ibid.
- [133] Ibid., pp. 14-15.
- [134] O'Donnell, Guillermo, «¿Democracia delegativa?», en Grompone, Romeo (ed.), op. cit., p. 222 y ss.
- [135] Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), op. cit., pp. 33-34.
- [136] La Ley Modelo puede ser consultada en la página web de la OEA: www.oas.org.
- [137] Orrego Larraín, Claudio, «Gobernabilidad y lucha contra la corrupción», en Carrillo Flórez, Fernando (ed.), op. cit., pp. 316-317.
- [138] Rose-Ackerman, Susan, op. cit., pp. 39 y 40.
- [139] Salazar, Roxana, «Mecanismos de participación ciudadana ante los cambios globales» (mecanografiado), ponencia presentada al Seminario Internacional «Deliberación pública para la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción», Cartagena de Indias, octubre del 2000, p. 14.
- [140] Klitgaard, Robert, op. cit., p. 251.
- [141] Ibid., p. 252.
- [142] Ibid., pp. 249-251.
- [143] Dargent, Eduardo, «La corrupción en el Perú: una mirada a nuestro “modelo” y propuestas para la transición», en....., p. 310.
- [144] Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), «Diagnóstico de la corrupción y áreas vulnerables», op. cit., p. 70.

- [145] Maraví, Milagros, «Las instituciones de la democracia directa en la Constitución peruana de 1993», en AA.VV., *La Constitución de 1993: análisis y comentarios*, Lima, CAJ, 1994, p. 125.
- [146] Huerta, Luis Alberto, «El derecho fundamental a la participación política», en AA.VV., *La Constitución de 1993: análisis y comentarios III*, Lima, CAJ, 1996, pp. 86 y 87.
- [147] Salazar, Roxana, op. cit., p. 16.
- [148] Ibid.
- [149] Klitgaard, Robert, op. cit., p. 252.
- [150] Ministerio de Justicia, *Plan Justicia* (mecanografiado), Lima, MINJUS, julio del 2001, pgfo. 6.5.
- [151] Contraloría General de la República, *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción en el Perú* (documento de trabajo N° 004-2000-CG/OATJ), publicado en el diario oficial *El Peruano* el 5 de noviembre del 2000 (separata especial), p. 11.
- [152] Ibid.
- [153] Schloss, Miguel, op. cit., p. 97.
- [154] Ibid.
- [155] Véase www.poderciudadano.org.ar.
- [156] Fundación Poder Ciudadano, *Monitoreo cívico al Consejo de la Magistratura*, s/d (mecanografiado).
- [157] Comisión Andina de Juristas, *La sombra de la corrupción: informe anual sobre la región andina*, op. cit., p. 45.
- [158] Véase [www.....](#)
- [159] Véase [www.....](#)
- [160] Consejo Nacional Anticorrupción, *Estrategia Nacional Anticorrupción*, Honduras, febrero del 2002, pp. 36-37.
- [161] Véase www.juecesdemocracia.es.
- [162] Ames, Rolando, op. cit., pp. 225-227.
- [163] Boza, Beatriz, «Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas», en Proética, op. cit., p. 410.
- [164] Comisión Andina de Juristas, *La sombra de la corrupción: informe anual sobre la región andina*, op. cit., p. 51.