

VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD

LISBOA, 8-11 OCTUBRE 2000

MESA SOBRE “COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO DE LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA”

COORDINADOR: DR. JOSÉ MANUEL CANALES

LA CORRUPCIÓN JUDICIAL: RAZONES DE SU ESTUDIO, VARIABLES EXPLICATIVAS E INSTRUMENTOS DE COMBATE EN ESPAÑA¹

Por Manuel Villoria (Universidad Rey Juan Carlos-Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, España)

INTRODUCCIÓN

La amplitud del tema objeto de esta ponencia exige una gran concisión en sus enunciados y en el tratamiento de los grandes apartados, por lo que se evitarán análisis de detalle que obligarían a extender en exceso el texto. En este trabajo, se intentará exponer por qué el análisis de la corrupción judicial tiene una importancia tan elevada, cómo se puede analizar tal fenómeno, especialmente en América Latina, qué variables deben cubrirse en un estudio sistemático de tal problema, qué soluciones existen para cada uno de los problemas estructurales de la corrupción judicial, cómo se ha tratado el problema en España y qué propuestas finales se podrían hacer para continuar con el combate contra esta lacra. Ciertamente, cuando se hable de lucha contra la corrupción en España es preciso incorporar aquí un breve apunte a la lucha en el seno de la Unión Europea, de la que España forma parte.

No obstante, antes de entrar en el tema concreto de estudio, es necesario dejar claros algunos conceptos que se utilizarán posteriormente. El primero de ellos es el de corrupción judicial. Ciertamente, deberíamos aclarar de qué hablamos cuando hablamos de corrupción para, posteriormente, situar en su justo término las posibles propuestas. También es conveniente analizar la corrupción judicial en relación con las distintas categorías de corrupción que se plantean para ver sus distintas variantes. En segundo lugar, deberíamos distinguir lo que es la lucha contra la corrupción *dentro del Poder Judicial* de lo que es el papel del Poder Judicial en la lucha contra la corrupción en general *dentro del sistema político nacional* a estudio.

¹ Esta ponencia está basada en una ponencia anterior enviada al seminario del Banco Mundial sobre Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe, celebrado en julio de este año Madrid, así como en las discusiones allí realizadas.

PRECISIONES CONCEPTUALES

a) Niveles de corrupción.

Como ya hemos dicho reiteradamente, la primera cuestión que se nos plantea cuando hablamos de corrupción es la de los **niveles de corrupción**. No es lo mismo la corrupción del régimen político, la corrupción política y la corrupción administrativa. También es distinta la corrupción pública que la privada o propia del mundo empresarial. Dicha corrupción es clave para entender la corrupción pública pues todos sabemos que para que existan corruptos públicos tiene que haber corruptores o, al menos, pagadores privados. Volviendo a los primeros tres niveles mencionados, en ocasiones, el **régimen político en su totalidad es corrupto**. Sírvanos ahora decir que con independencia de su eficacia, los regímenes políticos pueden ser corruptos –es el caso de las dictaduras o de ciertas pseudodemocracias- y que, en ese contexto, la corrupción de los funcionarios puede estar vinculada precisamente a servir con fidelidad a ese régimen (Arendt, 1963).

En diversos estudios, se ha podido comprobar cómo los jueces en ciertas dictaduras tienen reconocida independencia para juzgar los casos civiles, administrativos y penales no vinculados a problemática política. Pero las causas políticamente importantes se reservan a tribunales especiales (como el famoso Tribunal de Orden Público de la época franquista en España), los cuales dependen directamente del poder ejecutivo. Así, la conculcación de los derechos fundamentales del ser humano se realiza con el cómplice silencio judicial, que se inhibe en causas que afecten a derechos humanos, con argumentos, eso sí, impecables jurídicamente (Pérez Perdomo, 2002), pero éticamente inaceptables. Otro aspecto de la relación entre corrupción del régimen y corrupción judicial es el de la dificultad de deslindar las actividades específicas de corrupción judicial del resto, pues en situaciones de tal deterioro moral las actuaciones judiciales ya se enmarcan en el funcionamiento de redes complejas que imposibilitan conocer con qué grado de voluntad participan los jueces en el juego o qué posibilidades reales tienen de enfrentarse al fenómeno.

El segundo nivel es el de la **corrupción política**, o de los políticos, ejerzan o no un cargo electo. Finalmente, el tercer nivel es el de la corrupción administrativa o de los empleados públicos, sean nombrados políticamente o sean profesionales. En el primer caso, estamos normalmente ante pocos corruptores, pero bastante poderosos, en el segundo, ante muchos corruptores pero con poco poder. Algunos creen que el primer caso es menos dañino para la economía de un país que el segundo, pues éste puede ocasionar una espiral de corrupción difícilmente parable, pero la realidad no es así (Rose-Ackerman, 2001). La corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, se alimentan una a la otra (Caiden, 1994), ahora bien, la corrupción dominante es la política: donde los políticos son corruptos es más fácil que surja corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno. En el caso italiano, el desarrollo de los “políticos de negocio”, es decir, aquellos que consideran la política como un negocio del que vivir, va vinculado a un fomento frenético de proyectos, contratación de servicios inútiles, negocios ilegales, etc. (Della Porta, 2001), que exige la colaboración de la Administración. Por el contrario, si no hay corrupción en el nivel político la corrupción administrativa será marginal, pues en el nivel político existen mecanismos adecuados para introducir reformas y controles que limiten la corrupción administrativa. En consecuencia, si los políticos quieren acabar con o reducir seriamente la corrupción administrativa tienen mecanismos para lograrlo, circunstancia que no se da entre los burócratas para acabar con la corrupción política.

En el ámbito judicial, la corrupción es administrativa, pero puede ser influenciada por la de nivel político dado que, normalmente, los órganos de gobierno judicial tienen influencia y/o composición política y reciben presión de quienes les nombraron. Por ello, una amplia corrupción política implica que parte de la Magistratura se va a ver envuelta en actividades ilegales o en el apoyo a los políticos corruptos. Cuando existe extendida corrupción política, las redes de políticos corruptos intentan garantizarse la impunidad, para ello, colocan en puestos de responsabilidad en la estructura de gobierno de los jueces a magistrados corruptos o influenciados que pueden presionar sobre los jueces para que sus patrones políticos salgan inmunes de las investigaciones. También utilizan al Ministerio Fiscal y a la policía para evitar la persecución de los delitos que cometen, entorpeciendo las investigaciones judiciales. Es cierto, que una Magistratura honesta puede intentar acabar con las redes de políticos corruptos, por lo que en este caso los funcionarios judiciales –aunque son también poder del Estado- ocupan un papel de extraordinaria importancia en la lucha contra la corrupción. No obstante, si estas redes son muy amplias las dificultades son inmensas. El caso italiano es muy ilustrativo, los fiscales y jueces dieron la batalla contra la corrupción generalizada de la clase política, llegando a realizar *informazione di garanzia* a 9 ex-Presidentes y a cerca de 200 parlamentarios, pero al final los resultados han sido una mezcla de éxitos y fracasos que ha permitido a Berlusconi llegar al poder. Menos éxito han tenido los jueces franceses que investigaban al Presidente Chirac.

b) *Conceptos de corrupción.*

Por otra parte, la corrupción se puede definir desde diferentes perspectivas –económica, jurídica, sociológica, politológica y moral-. Francesco Kjellberg (2000) define la corrupción como “una quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas pero con apoyo social generalizado relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta, con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente.

De esta definición surgen cuatro tipos posibles de actividades corruptas. **Primero**, aquellas que quiebran normas legales y cuyo resultado son beneficios directos para el político, juez o burócrata correspondiente. Corrupción sería toda acción tomada por un juez en el ejercicio de su cargo, que dolosa o culposamente se desviara de las obligaciones jurídicamente establecidas para el mismo por razones de interés privado -familiar, personal, de clique...-, con beneficios pecuniarios o de status. O cualquier violación de las normas contra el uso abusivo de cargo público en beneficio privado (Nye, 1989). Es éste el supuesto más comúnmente entendido como corrupción, son los cohechos –“*bustarella*” en italiano, “*pot de vin*” en francés, “*kickback*” en inglés- o las malversaciones de fondos públicos. Precisamente es este tipo de corrupción la única que se mide en los famosos índices de corrupción de *Transparency International*, índices que, aunque suponen un avance importantísimo, por centrarse sólo en un tipo de corrupción y por otras razones tienen una validez limitada (Johnston, 2000). Sin lugar a dudas, ésta es la corrupción más grave y la más deslegitimadora de la actividad judicial, por lo que luchar contra ella debe ser **la prioridad en toda lucha** contra la corrupción judicial.

Segundo, aquellas que implican quiebra de normas legales pero con beneficios indirectos para el corrupto. Este supuesto es de más difícil control, pues el beneficio muchas veces es no tangible. Es el caso de ciertas resoluciones dictadas a sabiendas de que son injustas o el tráfico de influencias, a veces se hacen sabiendo que se le debe algo al corrupto, pero los beneficios concretos no se perciben inmediatamente, sino que vendrán en su momento y

conectados a actividades alejadas de las propias del cargo público. Incluso puede ocurrir que el juez reciba beneficios previos que, posteriormente, devolverá en el ejercicio de su cargo como prueba de su agradecimiento. Un juez puede ser favorecido por políticos para ingresar en la carrera judicial por cuarto turno² u otros mecanismos similares, además puede ser promocionado e, incluso, llegar a la cúpula de las estructuras de gobierno judicial, después, en el ejercicio de sus funciones, devuelve sutil o no sutilmente los favores recibidos. Estos supuestos de corrupción son más difíciles de perseguir, pero también son muy graves. Serían la segunda opción en términos de prioridad en la lucha contra la corrupción judicial.

Tercero, aquellas que implican quiebra de normas éticas socialmente –al menos por ciertas élites- aceptadas, con beneficio directo para el corrupto. Desde esta perspectiva, la corrupción existe cuando un responsable de un puesto público, con unas funciones y atribuciones definidas, es, por cualquier medio, legal o no, inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio y dañando al público y a sus intereses. Esta definición podría incluir toda política pública o programa que se adopta o implanta considerando los intereses de sólo una parte afectada, dados los beneficios que esta parte puede proporcionar a los políticos o empleados públicos responsables. Con esta definición se abre un riquísimo debate sobre la actuación de los grupos de interés y sus conexiones con los empleados públicos de nivel superior. La influencia de los plutócratas sobre las decisiones y políticas públicas, cuando se hacen por interés puramente privado, vía financiación de partidos o contribuciones a campañas, quedarían incluidas dentro de este concepto de corrupción, aun cuando fuera legal tal actuación (Heidenheimer y Johnston, 1989). Del mismo modo habrían de catalogarse las políticas y programas que benefician claramente a un grupo social en perjuicio de la comunidad. No obstante, es conveniente no olvidar que en la acción política la negociación y el intercambio son ineludibles, con lo que esta definición arroja una sombra de sospecha muy perjudicial sobre toda actividad política. Tal vez, lo que diferencia una actividad política corrupta de la que no lo es, en este marco conceptual, es el factor “quid pro quo”, es decir, el otorgar algo a cambio de algo de manera oculta, fuera de los cauces normales de negociación y compromiso, y sin publicidad (Kjellberg, 2000). Pero, en definitiva, todas estas percepciones estarán muy influidas por lo que cada sociedad entienda o no como práctica lícita. Ciertamente, aplicar este concepto al ámbito judicial es difícil, pues no parecen existir vías legales claras que permitan a un juez continental dictar sentencias considerando la opinión de sólo una parte o negociar sentencias sin atender equilibradamente los derechos legalmente establecidos. No obstante, un juez puede dictar sentencias jurídicamente impecables pero en las que la interpretación de la norma y de los hechos favorece la creación de antecedentes que benefician sus intereses como contribuyente o como juez. Es el ejemplo de sentencias que dictan jueces en casos de corrupción judicial en el que priman **intereses corporativos** sobre el interés general.

Cuarto, aquellas que implican la quiebra de normas éticas socialmente –al menos por ciertas élites- aceptadas, pero con beneficio indirecto para el corrupto. En suma, no considerar el interés general y priorizar indirectos intereses privados en el ejercicio del cargo, sin contravenir normas penales. Éste es el supuesto de más difícil control, pero no por ello menos frecuente. Puede consistir en la influencia en la elaboración de normas o en su aplicación que, sin prevaricar, favorecen a grupos cercanos al burócrata, juez o político

² Cuando el concurso es sólo para abogados o juristas con experiencia y se usa la entrevista como único método de selección.

correspondiente, o a él mismo cuando deje el cargo, y que perjudican a la comunidad. Un juez puede presionar para que se flexibilicen las normas sobre incompatibilidades o se apliquen relajadamente, con la intención de beneficiarse en su momento del cambio. También se podría incluir aquí la dejación de responsabilidades, la falta de preparación y actualización, la ausencia de un seguimiento serio del proceso, etc. Como se ve, las posibilidades son muy amplias. En estos casos, el juez prioriza su comodidad o intereses a largo plazo sobre el interés general; el beneficio es difícil de medir, pero el perjuicio a la comunidad con su conducta está claro. A veces, estas conductas podrían perseguirse por la vía disciplinaria pero es muy difícil obtener pruebas al respecto.

En estos dos últimos supuestos, la lucha contra este tipo de corrupción es difícil y sólo con adecuada formación y desarrollo moral se podrían conseguir resultados. Ahora bien, si para establecer medidas contra la corrupción judicial, utilizamos el concepto de corrupción de Kjellberg (2000), la lucha contra la corrupción se convierte, en la práctica, en un camino infinito que, además, se pretende recorrer de un solo paso. No hay ningún país del mundo que haya conseguido eliminar totalmente la corrupción tan ampliamente entendida. Conseguir un sistema judicial que no caiga circunstancialmente en alguna de las cuatro tipologías que surgen de tal concepto es casi imposible. Si, además, se parte de una realidad muy alejada de la honestidad generalizada, como ocurre en tantos países, lo ambicioso del proyecto lo convierte en inútil. Por ello, estimo que es preciso analizar desde donde se comienza, por donde se empieza a atacar la corrupción y qué prioridades se establecen.

c) Ámbito de la lucha contra la corrupción.

Finalmente, creo oportuno clarificar el término “corrupción judicial”. Cuando se habla de la reforma legal y judicial se está hablando de todo un conjunto de medidas que pretenden conseguir un Poder Judicial independiente, eficaz y honesto. Obviamente, un Poder Judicial con tales condiciones es un instrumento fundamental en la lucha contra la corrupción, entendida tal y como la hemos definido. Frente a dicho modelo ideal de Poder Judicial nos encontramos en numerosos países con unos jueces que venden al mejor postor sus sentencias, que no acuden a su trabajo -delegando en segundos sin preparación la redacción de sentencias-, cuyo puesto depende de políticos sin escrúpulos o que ponen la interpretación de la ley y de las evidencias que se les presentan al servicio de los más poderosos. En dichos casos, la judicatura no es un obstáculo contra la corrupción, sino un elemento esencial en su reproducción y desarrollo. Además, la propia judicatura es un ejemplo de corrupción que contribuye a la deslegitimación del sistema político y corroe los cimientos de la gobernabilidad.

De lo afirmado en el párrafo precedente, podemos diferenciar dos realidades: una, es la lucha contra la corrupción **dentro del sistema judicial**; la otra, es la utilización del sistema judicial como **instrumento de lucha contra la corrupción fuera** de sus ámbitos funcionales. Pero, en cualquier caso, las dos dimensiones están íntimamente relacionadas: para que el sistema judicial sirva a la lucha contra la corrupción debe, en primer e ineludible lugar, ser él mismo un ejemplo de limpieza y honestidad, en suma, haber expulsado el virus de la corrupción de su cuerpo. En este trabajo, trataremos la lucha contra la corrupción dentro del sistema, sin perjuicio de incidir en la importancia del poder judicial en la lucha contra la corrupción fuera del propio sistema.

POR QUÉ Y CÓMO LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN JUDICIAL

a) Por qué insistir en la corrupción judicial.

Los estudios sobre los efectos perversos de la corrupción son ya muy numerosos. El Instituto del Banco Mundial y otros investigadores (i.e. Mauro, 1995; Tanzi y Davoodi, 2001) han estudiado científicamente estos efectos y han dejado claro que la corrupción afecta negativamente al crecimiento y al desarrollo. En concreto: 1. Incrementa la inversión pública pero reduce su productividad; 2. Incrementa los gastos corrientes vinculados a políticas improductivas, aumentando el gasto público ineficiente; 3. Reduce la calidad de las infraestructuras existentes, pues el rápido deterioro favorece la repetición del negocio; 4. Disminuye los ingresos del Gobierno, pues favorece el dinero negro y la evasión fiscal.

Desde una perspectiva más profunda, la corrupción atenta contra el funcionamiento del mercado, basado en la confianza y en el respeto a las reglas del juego. Es imposible la existencia de mercado sin derechos de propiedad, y éstos deben ser garantizados por instituciones sólidas que los amparen (Stiglitz, 2002). La corrupción favorece la deslegitimación de las instituciones, pues éstas ya no garantizan las reglas del juego; además, las instituciones socavadas por la corrupción incentivan la aparición de corruptos que presionan para romper con la equidad del sistema. Con ello, el mercado desaparece en sus términos ideales, pues la competencia y la información perfecta dejan lugar al abuso de poder, al fraude y a la manipulación de las reglas del juego. En ese contexto, la inversión privada nacional e internacional se retrae y deja a los países estancados en su situación previa o la empeora.

En economías en transición, la corrupción ha permitido el desarrollo de los oligarcas que manipulan la formulación de políticas e, incluso, configuran nuevas reglas del juego para su propio beneficio (Hellman y Kauffman, 2001). Cuanto más se deteriora el sistema, los incentivos para la captura del Estado son mayores, pues los beneficios son más evidentes.

Desde un estudio de los incentivos perversos que genera (Rose-Ackerman, 2001) los datos son muy negativo de nuevo. Así, afecta la corrupción a la definición e implantación de políticas. Las políticas se definen no para beneficiar a la mayoría o resolver un problema socialmente relevante, sino para beneficiar a aquellos con más voluntad de pagar. Los más débiles son los más perjudicados por estas actuaciones. También, si se permite, incentiva el desarrollo de burócratas que, en lugar de ayudar, “crean problemas” a los ciudadanos para extraerles recursos. Promociona la presión para el impago de impuestos a cambio de beneficios económicos a los recaudadores, además de la eliminación de normas que perjudiquen fiscalmente a los corruptores. La corrupción incentiva el pago de sobornos para la obtención de contratos o para la concesión de empresas privatizadas, pero estos contratistas o adquirentes tienden a maximizar el beneficio a corto plazo, dada la inseguridad con la que operan en un mercado donde todo depende del mantenimiento en el poder de políticos amigos. Los resultados para la economía nacional son muy perjudiciales.

Finalmente, desde una perspectiva política, la corrupción está demostrado que es uno de los más importantes mecanismos deslegitimadores de los gobiernos, los regímenes y sus instituciones. En concreto, la corrupción percibida es un variable de extraordinaria importancia para la legitimidad de los regímenes políticos. Mishler y Rose (2001), en un reciente estudio han demostrado que entre las tres variables que más afectan (negativamente) al apoyo realista al régimen existente y a la confianza en las instituciones políticas, una de ellas era la corrupción.

Dicho todo esto, la corrupción judicial, dentro del conjunto de la corrupción, es uno de los elementos más perjudiciales del fenómeno. A la inversa, una judicatura honesta y eficaz es un elemento esencial en la lucha contra la corrupción fuera del sistema. Así, analizando los efectos antes enunciados, podemos ver lo siguiente:

1. Los jueces corruptos no van a perseguir el fraude fiscal o económico ni el blanqueo de capitales vinculado a la delincuencia de gran nivel. Con ello, favorecen el desarrollo del impago de impuestos e, incluso, la conversión de delincuentes peligrosos en verdaderos oligarcas. Una judicatura corrupta se integra en el negocio con peligrosos grupos criminales que constituyen un reto al poder del Estado. Al dejarles expandir su poder, su capacidad de presión y control del Gobierno lleva al desarrollo de un régimen criminal y corrupto sistémicamente. Si, por el contrario, existen jueces honestos y eficaces, los delincuentes encuentran muchas más dificultades para su acción y los costes de su acción ilegal reducen la presencia de tales grupos. También mejora sus ingresos el Estado y, con ello, se sientan las bases para políticas que ayuden a la ciudadanía.
2. La institución más importante en la garantía de los derechos de propiedad es la judicatura. Los jueces conocen de los casos civiles y mercantiles, del impago, de los fraudes, de los límites de la propiedad, de los derechos reales, etc. Si los jueces no cumplen con su obligación de garantizar estos derechos, los propietarios tendrán que utilizar métodos mafiosos o criminales para protegerse, con la consiguiente quiebra del Estado de Derecho. Si quien quiere comprar una casa no sabe realmente a quién pertenece no la comprará, con el perjuicio doble para él y para el que quiere honestamente venderla. Pero si, comprándola de buena fé, se encuentra estafado, acudirá al juez correspondiente para que tutele sus derechos. Si los jueces, en estos casos, actúan de manera corrupta, el mercado inmobiliario se convierte en una realidad distorsionada e ineficaz para satisfacer preferencias. Las reglas del juego honesto se han roto y los ciudadanos tienen incentivos para penetrar en el juego de la violencia y el crimen. Una judicatura intensamente corrupta impide la existencia del mercado. Por el contrario, jueces honestos y eficaces analizarán los casos que se presenten ante ellos y procurarán tutelar los derechos de los propietarios y de los compradores de buena fé, sancionando las conductas ilegales o abusivas, restaurando, en definitiva, las reglas del juego del mercado basadas en la competencia y en la información veraz.
3. Unos jueces corruptos no van a controlar una Administración que contrata incumpliendo las normas, que distorsiona la libre concurrencia de ofertas y/o que adjudica siguiendo la regla de que “obtiene el contrato el que más paga al decisor”. Todo ello provoca que los contratos no cumplan los fines para los que debieran nacer, que los empleados tengan incentivos para demandar sobornos, que las empresas tengan incentivos para usar sus fondos no en inversiones y en buena ejecución de contratos, sino en pagos corruptos y en tejer redes de acceso al poder. Sin embargo, jueces honestos controlan los actos de la Administración y sancionan no sólo las conductas penalmente perseguibles, sino también las actuaciones de la Administración que incumplen normas administrativas e, incluso, aquellas que reflejan que ésta no ha actuado sometándose a los fines que justifican su existencia. Con ello, la sociedad en su conjunto mejora.
4. La corrupción de la judicatura permite la impunidad de los políticos corruptos, los cuales potencian actividades que les permiten garantizar sus beneficios, pero no aquellas que benefician a la colectividad. Esta impunidad, unida a la ineficacia que la política de saqueo del Estado genera, produce una deslegitimación del sistema político y, en concreto, de la democracia como régimen, favoreciendo el surgimiento de derivas autoritarias que, a su vez, tarde o temprano permiten mayor corrupción en los niveles

superiores del Gobierno. Una judicatura honesta puede reducir la expansión del fenómeno y la transmisión a la sociedad de mensajes fortalecedores de la legitimidad de las democracias.

En resumen, la corrupción judicial juega un papel extraordinariamente perverso para la gobernabilidad democrática y la mejora de las condiciones de vida de la inmensa mayoría de la población.

b) Cómo estudiar la corrupción judicial

Para estudiar la corrupción judicial es preciso no olvidar que ésta se produce en el marco de un sistema económico, político y social. Por ello, conviene realizar, en cada caso concreto, un estudio de su origen y causas generales, para, posteriormente, intentar definir cuál sería el entorno idóneo para una actuación judicial honesta y eficaz. Finalmente, de la diferencia entre donde estamos y donde quisiéramos llegar pueden surgir medidas realistas y eficaces que ayuden a realizar el tránsito.

Desde donde se parte.

Si analizamos la situación política de los países participantes en esta reunión del CLAD, en ninguno de ellos existe una dictadura, lo cual no implica que exista una democracia plena en todos ellos, pues habría factores propios de una democracia plena que no se darían, por ejemplo, la participación efectiva, la plena inclusión de los adultos, el ejercicio del control final sobre la agenda o el logro de una comprensión ilustrada de los problemas y sus posibles soluciones (Dahl, 1999).

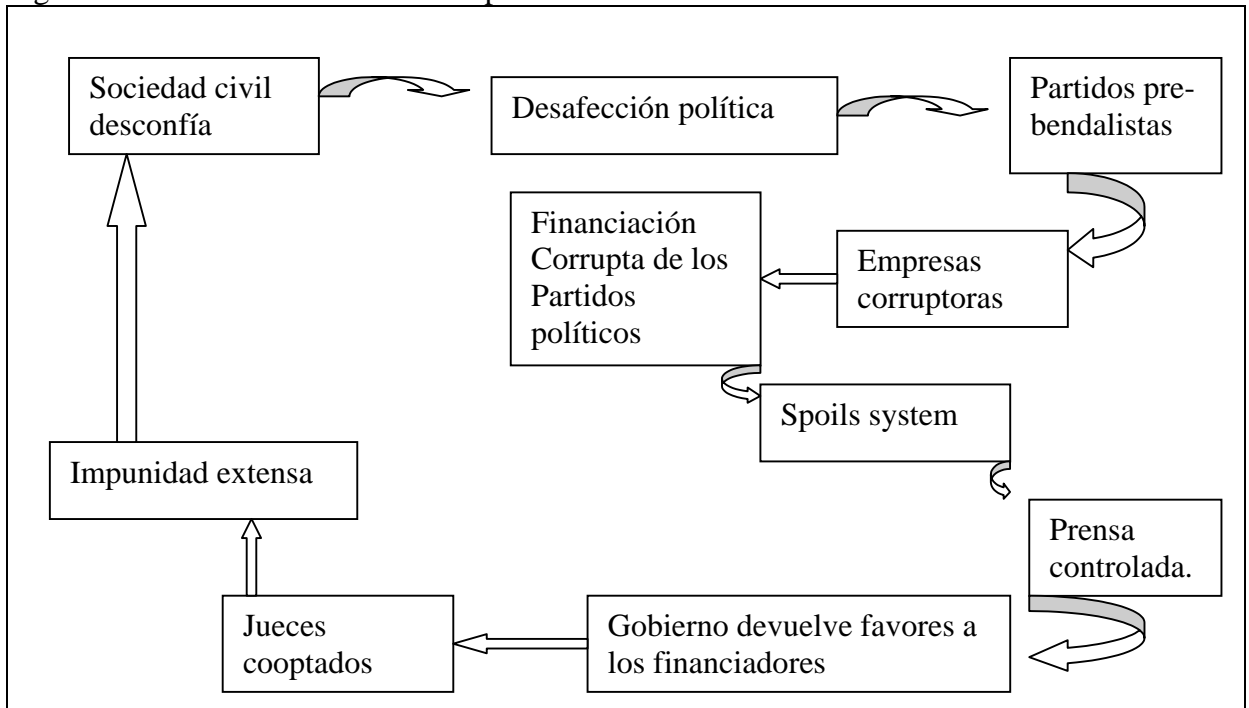
Además, en algunos países se ha caído cerca de lo que denominaría el círculo vicioso de la corrupción (ver figura 1) y la deslegitimación del sistema político. En este círculo se parte ya de una situación en la que la ciudadanía desconfía fuertemente de los partidos políticos, desconfianza que, en ocasiones llega a las propias instituciones políticas, y que acaba desembocando en desafección política primero (desconfianza hacia la acción política y los partidos) y, más tarde, en apatía e, incluso, en alienación respecto al sistema político y los valores de la democracia (Paramio, 1999). Evidentemente, a ello contribuyen unos partidos políticos prebendalistas, partidos cuya única ideología real es el poder, por la capacidad que éste da de repartir cargos y prebendas entre sus afiliados y simpatizantes. El Estado es un botín que hay que repartirse mientras se está en el cargo. Partidos, además, que no tienen incentivos fuertes para el cambio profundo –sí para los maquillajes– pues la ciudadanía está tan apática que abandona toda rebeldía y respuesta sólida y sistemática. Sí puede haber respuesta explosiva, sin rumbo, o voto al *outsider* populista que, cuando gobierna, no hace sino empeorar las cosas.

Como quiera que existen elecciones más o menos libres, existen largas y costosas campañas que hay que financiar. La financiación se realiza de manera bastante opaca, pues aunque existen ayudas públicas a los partidos éstas son insuficientes para cubrir los inmensos costes de las referidas campañas. Por ello, numerosos empresarios participan de forma activa en la financiación, esperando a cambio recompensas si gana el partido financiado. El mercado, en una sociedad que desconfía incluso interpersonalmente, con

fuerte intervención estatal y sin instituciones que marquen claras reglas del juego, no existe como espacio para la libre competencia, más bien es un campo de batalla en el que puede triunfar quien tenga menos escrúpulos. Así pues, el empresario encuentra innumerables costos de transacción y la financiación a los partidos es uno más de entre ellos. En general, existe un incentivo claro para los buscadores de rentas.

Una vez en el Gobierno, el partido o partidos beneficiados por la ayuda empresarial proceden a institucionalizar dichos apoyos. Por una parte, devolviendo favores a través de privatizaciones, desregulaciones, contratos, concesiones o normativas fraudulentas. Por otra, exigiendo nuevas derramas que ayuden esta vez a mantener unas finanzas sanas al partido y a sus dirigentes. La Administración no puede, al no existir un funcionariado profesional e inamovible, oponerse o dificultar este robo sistemático; antes bien, coopera en la actuación para mantener el cargo o, incluso, desarrolla sus propios mecanismos de financiación personal a través de las “mordidas” más o menos institucionalizadas. La prensa, dominada a través de la propia publicidad institucional, o mediante los grandes acuerdos con los propietarios, no puede vocear suficientemente la corrupción de la que tiene noticia. Finalmente, los casos de corrupción que, milagrosamente, llegan a la judicatura son sistemáticamente archivados o provocan sentencias absolutorias, salvo casos excepcionales en los que se decide generar algún “chivo expiatorio”. Los jueces saben que su cargo depende de los políticos que los nombraron, o que desde las instancias superiores del poder judicial podrán paralizar su carrera si actúan de forma imparcial, por lo que son cooptados para mantener un marco de impunidad para el poder establecido. Esta impunidad genera, aún, más desconfianza y desafección. Precisamente esa desafección puede contribuir a que el partido en el poder consolide una red de apoyo económico, mediático, judicial y administrativo que le permita reducir la igualdad de oportunidades electorales y haga muy difícil la alternancia, con lo que se consolida un modelo semidemocrático.

Figura 1: El círculo vicioso de la corrupción.



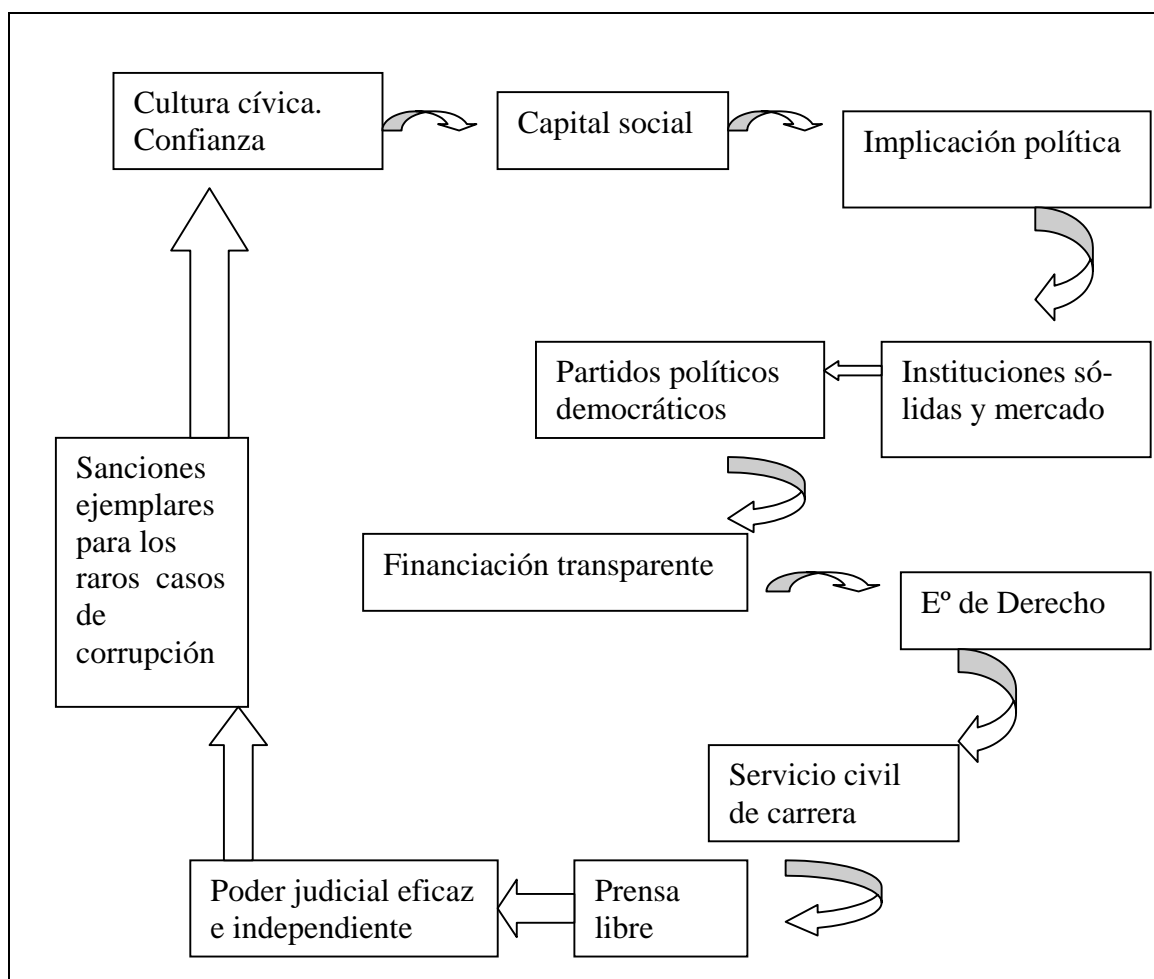
De todo este relato, algunos países participantes han participado o participan en alguna medida, aunque existen notables diferencias. Por ejemplo, México está inmerso en un proceso profundo de cambio que tiende a eliminar una parte importante de los factores del círculo vicioso, aun cuando en un país tan inmenso la realidad es difícilmente controlada desde el centro. Perú también está huyendo de un modelo muy cercano al círculo vicioso antes descrito. Colombia tiene un problema previo al propio del círculo vicioso, el de recuperar el monopolio de la violencia legítima para el Estado, pues donde existe Estado colombiano los avances en esta materia han sido destacables. Bolivia ha trabajado bastante en la eliminación de los incentivos a la corrupción, reduciendo el botín disponible, y ha generado interesantes programas de lucha, no obstante, la implantación sigue siendo baja y, en el ámbito judicial, bastante baja en los niveles inferiores del sistema. Ecuador tiene también avances en la programación y diseño, aunque la implantación de las medidas es aún muy mejorable. En Guatemala falta la necesaria cooperación política.

c) A dónde quisiéramos llegar.

La situación de la que se parte en algunos países en la lucha contra la corrupción en general, y, en particular, en la lucha contra la corrupción en el sistema judicial es muy diferente a la hasta ahora expuesta. Algunos de los países de la Unión Europea encabezan la lista de los países menos corruptos del mundo y su situación se acerca al círculo virtuoso de la ética pública (ver figura 2). En él, se parte de una sociedad con cultura cívica, es decir, con confianza intersubjetiva, consenso sobre las instituciones políticas y las políticas públicas esenciales y tolerancia (Almond, 1998). Esta sociedad que confía en su gente tiene una densa red de organizaciones y asociaciones voluntarias de todo tipo que favorecen el desarrollo económico y el funcionamiento del mercado (Putnam, 1993). Ese capital social también favorece la existencia de votantes bien informados, participación política, implicación ciudadana en la elaboración de las leyes, respeto al derecho y control del poder político y de la Administración (Boix y Posner, 2000).

Los partidos políticos tienen mecanismos claros de democracia interna y altos grados de transparencia en su funcionamiento y financiación. El Estado de Derecho se manifiesta diariamente en la acción de gobierno, pues el Ejecutivo respeta las normas y procura garantizar el respeto colectivo de las mismas. Para ello, es fundamental un servicio civil de carrera estable, profesional y no sometido a los cambios políticos. Cuando fallan los mecanismos de control interno en la Administración y surgen casos de corrupción, la prensa libre los airea y denuncia. El Ministerio público lleva adelante con imparcialidad las investigaciones sobre corrupción y los jueces juzgan con independencia los casos. No existe impunidad y la corrupción demostrada es sancionada severamente, no sólo desde una perspectiva legal sino también social.

Figura 2: el círculo virtuoso de la ética pública.



Ni siquiera en una situación ideal como la descrita –a la que algunos países de la Unión se hallan más cercanos que otros-, se evita que puedan darse supuestos de corrupción y fraude, por ello, en todos los países de la Unión Europea se han instrumentado una serie de mecanismos de lucha contra la corrupción en general, y contra la corrupción judicial en concreto. Al final de este trabajo analizaremos brevemente la situación de España al respecto.

Por donde se empieza: diagnósticos realistas

Cuando el nivel de corrupción se acerca al círculo infernal antes descrito, situar la lucha contra la corrupción en el nivel administrativo es absurdo. Para empezar, el propio régimen político está cerca ya de ser corrupto, aunque existan elecciones y se respeten básicamente los derechos políticos fundamentales. Lógicamente, el camino a seguir debe ser incremental, comenzando por la moralización del propio sistema. Para ello, nadie puede sustituir a los propios ciudadanos que, indignados, exijan un cambio profundo del sistema o impulsen un proceso constituyente. Cualquier otra solución no deja de ser parcial e ineficaz. La historia mexicana o peruana reciente son un buen ejemplo de este cambio.

Imaginemos que en un sistema muy cercano al del círculo vicioso se introducen reformas judiciales que incentivan a los jueces y fiscales a actuar con imparcialidad y decencia. Un juez decide procesar a un poderosos político corrupto. A partir de este momento, el juez sabe que tiene riesgo personal y que su muerte sería posible sin grandes costes para el sistema de poder establecido. Más sencillo, sin llegar a esa solución drástica, el sistema le corta los fondos económicos para llevar adelante la investigación, le traslada a sus colaboradores, le corta las líneas telefónicas o informáticas. También le niega información y le imposibilita llamar a testigos fieles. Le puede ofrecer grandes cantidades de dinero, pues existen fondos para esta labor, dado el interés de numerosos empresarios corruptores en mantener el sistema. La legislación, encima, tiene grandes lagunas para poder confiar plenamente en ella; los legisladores han generado leyes anticorrupción defectuosas, voluntariamente o, incluso, por ignorancia.

La oposición política puede apoyarle siempre que no vea en él un enemigo potencial para cuando ellos lleguen al poder y decidan hacer lo mismo que el gobierno presente. En consecuencia, su apoyo es coyuntural y ficticio. Puede haber un acuerdo en las alturas entre partidos para dejarle solo. La Corte Suprema o el órgano encargado del control y disciplina de los jueces estarán aún fuertemente influenciados por los políticos, con lo que desde dentro del sistema pueden presionar para que abandone el caso o buscarle faltas disciplinarias ficticias que lleven a su cese. Finalmente, aunque todo falle, este juez suele pertenecer a una clase social elevada, ha estudiado en una facultad de Derecho y tendrá amigos políticos de su época de estudiante que hablarán con él y tratarán de convencerle; tiene familiares que pueden perder empleos o negocios por su culpa, su esposa probablemente es familiar –tal vez hija- de algún empresario que ha hecho negocios con el gobierno implicado, sus hijos son insultados en el colegio.... Ante todo ello, parece evidente que su lucha es quijotesca y los incentivos al abandono son mayúsculos. ¿Qué estarán haciendo sus compañeros jueces mientras tanto? Probablemente, aislarle o rogarle que baje la intensidad de su decencia. Por suerte, tenemos héroes en cada país con corrupción sistémica luchando por lo que entienden es justo y honesto, mas su lucha, aunque necesaria, es insuficiente para cambiar el sistema.

Para entender cómo buscando respuestas parciales a problemas sistémicos no se consigue mucho, bastaría recordar lo que sucedió en Colombia cuando se creó el Ministerio de Justicia en 1890 (Medellín, 2002). Dicho Ministerio asumió el papel de dirigir el Ministerio Público y bajo la dirección del Ministro Ruiz Barreto investigó los contratos celebrados para la construcción del ferrocarril de Antioquia y de Santander, la investigación continuó con la detención de máximos dirigentes políticos y el examen de correspondencia con firmas inglesas, pero sin que la investigación terminara, la Cámara Baja alegando razones fiscales aprobó la supresión del Ministerio de Justicia. El trámite del proyecto duró menos de dos semanas. De 1894 a 1947 no hubo Ministerio de Justicia en Colombia.

En suma, el análisis del entorno nos permite tener una visión más realista y adecuada de la situación, con lo que a partir de ese momento se pueden iniciar medidas de lucha más eficaces que las de poner a los jueces frente a una maquinaria inmensa y todopoderosa de corrupción.

Propuestas de trabajo para sistemas cercanos a corrupción sistémica

Es evidente que para problemas tan complejos como los que surgen en países cercanos a la corrupción sistémica las propuestas de lucha contra la corrupción judicial que no consideren variables ajenas están condenadas al fracaso. Por ello, además de promover medidas específicas para el ámbito judicial, sería preciso considerar también propuestas como las siguientes:

1. Garantizar la justicia electoral. Esta actuación permitirá evitar los fraudes electorales y la permanencia indefinida de un partido o grupo político en el poder. Para ello, es necesario que el sistema de justicia electoral “se judicialice”, es decir que se conforme con jueces y magistrados profesionales, que los procesos sean sumarios, evitando dilaciones perversas, y que las decisiones de estos tribunales electorales puedan impugnarse ante la Corte Suprema (Gimeno, 2002).
2. Construir un sistema fiscal eficaz y solidario. Un sistema que provea de presupuestos suficientes para garantizar la justicia.
3. Establecer un servicio civil meritocrático y objetivo. Que garantice la aplicación objetiva de las normas y la toma de decisiones vinculada al interés general. Evitar el patronazgo.
4. Generar una policía honesta, profesional, bien pagada y con controles internos y externos suficientes.
5. Mejorar las técnicas de elaboración normativa, profesionalizando la actuación de los legisladores y dándoles asistencia técnica adecuada.
6. Movilizar a la clase empresarial en la lucha contra los corruptores, pues son los empresarios honestos los más perjudicados con la actuación inmoral de la minoría. Desarrollar normas para la persecución del delito de soborno activo y favorecer la generación de códigos de conducta empresarial.
7. Movilizar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, generar espacios de control e influencia ciudadana.

VARIABLES A CONSIDERAR EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN JUDICIAL

Principios de actuación

Si se quiere conseguir una judicatura honesta y eficaz es preciso que se den todos y cada uno de estos principios y rasgos que se enumeran a continuación:

1. **Independencia** de los jueces y tribunales. La independencia está ligada al funcionamiento general y a la libertad de los jueces en los asuntos concretos de los que conocen. Un peligro frente a la independencia estaría en sistemas que permitieran la emisión de instrucciones u órdenes por parte de los Tribunales superiores dirigidas a interferir en las decisiones o actuaciones de los inferiores. Pero frente a la independencia, el peligro mayor está en el control del poder ejecutivo sobre estos órganos. El Estado de Derecho supone la consagración de cuatro principios (González Amuchastegui, 2002) : a) Separación de los poderes del Estado. b) Imperio de la ley como expresión de la soberanía popular. c) Sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico. d) Garantía judicial efectiva de los derechos y libertades fundamentales. Este modelo exige la existencia de unos órganos que puedan aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a los poderes públicos al cumplimiento de la ley, controlar la

legalidad de la actividad de la Administración y proporcionar tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos a todas las personas. Todo ello exige independencia.

Las interferencias del poder ejecutivo sobre el judicial más importantes son (González Amuchastegui, 2002): a) el control presupuestario. b) El de la carrera judicial, con los ascensos y promociones. c) El control disciplinario, y los abusos que se pueden cometer mediante este control. d) El control del Ministerio Fiscal y las paralizaciones de procesos que pueden intentarse cometer a través de instrucciones. e) El control de la policía judicial. Para reducir estas posibles interferencias, el instrumento más utilizado ha sido el de crear órganos propios de gobierno judicial o dotar a la Corte Suprema de dichas facultades. Así, frente al modelo tradicional de gobierno judicial, en el que el Poder Judicial depende orgánicamente del Ejecutivo, han surgido dos modelos alternativos (López Guerra, 1997). El primero es el de separación radical de poderes (modelo anglosajón), con la asignación del papel de órgano de gobierno judicial a las Cortes Supremas, ellas son las que designan y cesan jueces, tienen la inspección disciplinaria, nombran y gestionan el personal auxiliar, preparan y ejecutan el presupuesto y gestionan los medios materiales y económicos de la Administración de Justicia. Se ha criticado esta opción porque tiende a confundir el papel jurisdiccional de la Corte con el administrativo, sobrecarga a las Cortes con aspectos de gestión y pone en manos de jueces un conjunto de decisiones de gestión para el que no están preparados. El segundo es el de la creación de Consejos de la Magistratura (modelo continental europeo), que son órganos de carácter colegiado concebidos al margen de los tres poderes clásicos del Estado. No son, por ello, órganos jurisdiccionales, sino órganos que tienen competencias en materia de gobierno judicial y de gestión administrativa. En concreto, sus funciones suelen ser las de seleccionar jueces, controlar el sistema de carrera y de jubilación, gestionar el sistema disciplinario, y preparar y gestionar presupuesto para la Justicia. Estos órganos suelen ser seleccionados por el Parlamento, de manera que tengan la legitimidad popular, aunque sea indirecta. El problema con estos órganos es que pueden ser controlados por los partidos políticos que nombran a sus componentes y, con ello, reducirían la independencia judicial. Una cierta solución frente a ello es que la composición del mismo esté reservada a jueces, pero con ello se pierde conexión con la sociedad.

2. La **imparcialidad**. Implica independencia frente a las partes en el proceso y trato justo y equitativo (Pastor, 2002). Frente a ello, la corrupción conlleva trato discriminatorio y apoyo a una de las partes por interés directo o indirecto del juez correspondiente. Los supuestos de parcialidad son muy diversos y van desde la discriminación racial, de género o política, hasta la social o basada en la capacidad de pago de unos frente a otros. Un sistema imparcial garantiza una igualdad básica de trato a todos, tengan o no medios para poder pagarse una defensa. En consecuencia, para hablar de una justicia imparcial es preciso no sólo que los jueces sean imparciales, sino también que el sistema favorezca la imparcialidad, asegurando una igualdad de trato y un apoyo al más débil para asegurarle la defensa. Por ello, la implantación de sistemas de asistencia jurídica gratuita eficaz para aquellos con menos medios es un elemento indispensable para hacer real la imparcialidad de la justicia. Bolivia desarrolló este sistema recientemente, con ayuda internacional, y con resultados muy positivos.

En los países con alto grado de corrupción las redes de interés generan una tupida actividad de intercambio que dificulta a los jueces trabajar con imparcialidad en los casos. Presiones de todo tipo llegan al juez que, dado que ha sido normalmente seleccionado por razones de amistad o políticas, no tiene fácil negarse a devolver favores. El estudio de los videos de

Vladimiro Montesinos en Perú (*vladivideos*) muestran la capacidad de las redes de corrupción y extorsión de ocupar todo el espacio social y político. Por ello, la quiebra de estas redes es un elemento esencial para garantizar una justicia imparcial.

Finalmente, esta imparcialidad debe llegar también a los litigios entre Administración y ciudadanos; es muy común que la capacidad de la Administración para abusar de sus privilegios desemboque en situaciones injustas para los contribuyentes, pero además, cuando éstos recurren ante la justicia, la Administración abusa de sus capacidades ejecutivas, haciendo que muchas veces las sentencias, aunque sean favorables al ciudadano se conviertan en irrelevantes. Nuevamente, las normas y la Justicia deben evitar esta parcialidad y asegurar un trato justo para las dos partes. Las medidas que se pueden adoptar al respecto son innumerables, así (Gimeno, 2002): a) En relación a aspectos de derecho material, debe permitirse el libre acceso de ciudadanos a la Administración, estimular la resolución expresa de sus solicitudes en plazo razonable y asegurarse la sumisión de la Administración a la Ley; para ello han de suprimirse privilegios como el de la inembargabilidad de los bienes patrimoniales de la Administración o el del agotamiento de la vía administrativa previa a la judicial. b) En relación a aspectos procedimentales, hay que garantizar el libre acceso de los interesados e, incluso, el ejercicio de la acción popular en materias como el urbanismo, el medio ambiente o el consumo; se debe conferir el control pleno de los actos administrativos y los reglamentos al Poder Judicial y llevar a la práctica el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento anormal de los servicios; el proceso administrativo debe ser rápido, eficaz y con todas las garantías, para lo cual deben estimularse los medios de autocomposición administrativa, permitir en el proceso la prueba con igualdad de armas, otorgar la suspensión del acto cuando su ejecución no comprometa seriamente el interés público, generalizar el sistema de medidas cautelares civiles y consagrar un proceso jurisdiccional de ejecución de sentencias administrativas.

3. La selección por **mérito y la inamovilidad**. Este principio es fundamental para que tanto la independencia como la imparcialidad sean reales y efectivas. Frente a estos principios, la selección en función de la militancia política o la amistad con políticos relevantes se ha mostrado como un camino hacia la corrupción grave del sistema. En numerosos países aún se mantiene esta lacra, favoreciendo, con ello, la sumisión del Poder Judicial al Ejecutivo y la parcialidad de las actuaciones judiciales. Por otra parte, el posible despido o remoción de un juez por razones políticas o de excesiva independencia favorece extraordinariamente el miedo y la sumisión de los jueces a los patrones políticos correspondientes; con ello, nuevamente, la independencia e imparcialidad brillan por su ausencia. Como dice Jiménez Asensio (2002), la concepción del poder judicial como poder distinto del Legislativo y Ejecutivo se gesta principalmente en Inglaterra a través de un largo proceso histórico en el que la jurisdicción, a través del *common law*, va limitando el poder del Monarca; pero sobre todo, este proceso toma cuerpo por medio del *Acta de Establecimiento* de 1701, momento en el que los jueces refuerzan notablemente su independencia mediante la garantía de inamovilidad. Además, el juez debe tener el **derecho a la carrera** sin que consideraciones ajenas a su buen desempeño y experiencia puedan interferir en sus ascensos, Lo contrario incentiva la dependencia política de los jueces y su sumisión a instrucciones partidistas.

4 La **dotación presupuestaria** suficiente. Sin lugar a dudas, el presupuesto es un factor fundamental en la garantía de la independencia judicial. La experiencia indica que en el debate sobre el presupuesto está el origen de pérdidas importantes de independencia

judicial y de surgimiento de corrupción en el sistema. En numerosos países se observa que el Poder Judicial se enfrenta al debate presupuestario con bastante falta de información y con opacidad en cuanto al marco de máximos que se le ofrece. También existen estrategias del Ejecutivo de negar peticiones elementales al Poder Judicial para tenerle dominado, así, es famoso el caso de la República Dominicana durante años. Otra estrategia para controlar su independencia es la de otorgar aquello que no se ha pedido o es una prioridad menor (Pastor, 2002). Por ejemplo, en la etapa de Fujimori se dotó de material informático a juzgados que no tenían suministro de luz. Muchas veces el Poder Judicial responde a estas estrategias con justificaciones políticas de sus peticiones, entrando en un juego de intercambios que amenaza su independencia e imparcialidad. Al final, puede ocurrir que la posición institucional del Poder Judicial quede debilitada cuando se conocen sus concesiones, con lo que el desprestigio se expande y los incentivos al comportamiento corrupto florecen.

La respuesta a esta posible injerencia del Ejecutivo y/o Legislativo vía control del Presupuesto ha sido, en numerosos países, el establecimiento –a menudo con rango constitucional- de un sistema de dotaciones presupuestarias mínimas, de forma que el presupuesto judicial quede vinculado a un porcentaje del gasto público. Así ocurre en países como Costa Rica (6%), El Salvador (6% mínimo), Guatemala (2% mínimo), Honduras (3% mínimo), Panamá (2%), Bolivia (3%) Paraguay (3% mínimo), o Ecuador (2,5%), que han generado con ello una solución parcial al problema de la intromisión del Ejecutivo; no obstante, las respuestas de éste han sido las de añadir cometidos al rubro del poder judicial (como hacer que la policía pase a depender presupuestariamente de éste), o la de aprobar leyes que afectan a la Justicia sin respaldo presupuestario, con lo que reducen el margen de maniobra de aquella (Pastor, 2002).

En cualquier caso, los sistemas judiciales deben ganarse los medios que demandan justificando sólidamente sus necesidades, y explicando qué han hecho con el dinero recibido; también deben contar con una planificación estratégica que les permita definir una política presupuestaria a corto, medio y largo plazo, considerando sus funciones. Además, se han de dejar las cuestiones presupuestarias en manos de técnicos y departamentos competentes dependientes del propio Poder, evitando que los jueces se involucren en temas tan técnicos (Pastor, 2002).

5. Eficacia. El Poder Judicial ha de ser eficaz, esto implica muy diferentes aspectos. Para empezar, las autoridades judiciales nacionales deben promover las medidas oportunas para garantizar la resolución definitiva de los procesos dentro de un plazo razonable. Las dilaciones tienden a fomentar la impunidad y a deslegitimar la justicia. La Justicia ha de mejorar sus servicios, incorporando parámetros de calidad en la prestación del servicio. La adopción de políticas de calidad, con sus correspondientes cartas de servicios, oficinas de quejas, acreditaciones, índices, etc. pueden ser un avance importante para relegitimar la justicia (Palomar, 2002). Como complemento, una política adecuada de gestión de los recursos humanos en la justicia es un elemento esencial en el desarrollo de la eficacia. Ello implica buena planificación de recursos humanos, anticipando necesidades cuantitativas y cualitativas, buena definición de perfiles de puestos, buena selección de acuerdo al perfil del candidato y garantizando el mérito, buena gestión de la carrera profesional y de la formación en base a las competencias requeridas por los jueces y magistrados, un justo y objetivo sistema de evaluación del rendimiento que permita discriminar en los ascensos y en las retribuciones, e incluso sancionar graves incumplimientos, y una política salarial que

garantice salarios equitativos hacia dentro y hacia fuera del sistema, reduciendo con ello las posibilidades de corrupción.

6. Transparencia y rendición de cuentas (accountability). La información es necesaria para que la justicia pueda ser bien gestionada y para que se legitime frente a la ciudadanía. Un justicia opaca y que no rinde cuentas es una justicia que genera desconfianza. Los ciudadanos tienen derecho a saber cómo se gasta la Justicia sus impuestos, qué hacen los jueces, y el personal no judicial, cuánto tardan los pleitos y por qué, etc (Pastor, 2002). En esta línea de la rendición de cuentas es conveniente potenciar la presencia de Tribunales Constitucionales, conformados por juristas de prestigio no necesariamente jueces, que revise en última instancia la actuación judicial en materias de derechos y libertades fundamentales.

Ciertamente, otro camino a seguir para reforzar la rendición de cuentas de la Justicia y controlarla mejor es abrir vías a la participación ciudadana en la acción de impartir justicia. Los mecanismos son muy variados, así (Jiménez Asensio, 2002): a) Participación de ciudadanos en el Gobierno del Poder Judicial.- Esta participación se realiza de forma mediata mediante la elección de los miembros del Consejo por el Parlamento; también mediante la creación de consejos de participación ciudadana con funciones de diagnóstico, consultivas y de impulso. b) Participación de ciudadanos en la elección o reclutamiento de jueces:- Aquí se puede dar la participación mediata, a través del Parlamento, en la elección legislativa de los miembros de de Cortes Supremas y Tribunales Constitucionales; la elección directa de los jueces, como se hace en algunos Estados de Estados Unidos o en ciertos cantones suizos; o la elección por sorteo, como se hacía en Grecia, aunque hoy este modelo sea inviable. c) Participación de los ciudadanos como jueces.- Es el supuesto de la justicia de proximidad, muy extendida en el Reino Unido, que permite que jueces legos resuelvan los casos menores y potencien mecanismos de resolución pactada de conflictos; este método tiene indudables ventajas, como la celeridad en la resolución, la promoción de la conciliación, la persecución eficaz de las pequeñas infracciones que vulneran la convivencia o la presencia de la equidad como criterio de resolución. d) Participación de los ciudadanos en el proceso judicial.- Lo cual incluye un enorme abanico de medidas, como la inmediación y oralidad, la garantía de la igualdad de armas, el principio de contradicción, etc. e) El acceso a la Justicia efectiva, que implica que los ciudadanos tienen una tutela judicial efectiva de sus derechos y que la jurisdicción tiende a pronunciarse sobre el fondo del asunto, limitando los supuestos de inadmisión por motivos formales. f) La participación a través del Jurado, que constituye una auténtica escuela de ciudadanía y democracia.

Realidades

Frente a estos principios, si se analizan algunos sistemas judiciales de países participantes en el CLAD nos encontraríamos con lo siguiente:

- Una organización ineficaz, en la que el colapso de los tribunales es carta corriente. En tres de los países estudiados, la duración media de un proceso penal se sitúa entre 2 y 4 años y de un proceso civil entre 3 y 5. En caso de apelaciones se puede llegar a los 8 años. Estos retrasos implican, al final, un alto grado de impunidad. El bajo rendimiento, el absentismo laboral, y la desorganización sistemática son parte de las causas del colapso.

- La precariedad del empleo. Los jueces son nombrados en muchos casos por criterios partidistas, sin pruebas que acrediten el mérito y la capacidad. Muchos de ellos están en situación interina, con lo que no tienen un puesto fijo de trabajo y queda su continuidad al albur de las decisiones políticas. La posibilidad de cese a los tres o cuatro años de los contratados temporales es muy alta, salvo que tengan adecuadas conexiones políticas. La inamovilidad es rara y siempre susceptible de revisión.
- Desprecio de la Ley. La actuación diaria de los jueces y personal administrativo de los juzgados está plagada de irregularidades en el respeto a los plazos, en la consideración a los detenidos, en la debida custodia de los documentos, en la protección de datos personales, en la protección de testigos, etc.
- Amiguismo. La diferencia de trato en función de la amistad con el juez o con miembros de la carrera judicial está generalizada; la presencia de correligionarios políticos o de familiares de políticos de relieve es fundamental para entender el contenido errático de las sentencias.
- Delegaciones. En ocasiones, los jueces delegan en terceros la redacción de sentencias o la gestión de los procesos, reduciéndose con ello la ya de por sí baja calidad de las resoluciones.
- Abogados corruptores. Los abogados más prestigiosos son, lógicamente, quienes ganan los casos, pero ello se consigue con una buena red de relaciones y un abundante flujo de dinero, que acaba, en gran parte, en manos de los jueces corruptos. La capacidad y los conocimientos jurídicos no bastan e, incluso, son redundantes.
- Silencio. A pesar de que en privado los empleados del sistema judicial, desde magistrados a administrativos, son conscientes del drama y lo comentan, en público casi nadie osa levantar su voz y denunciar la corrupción generalizada.
- Jerarquía judicial cooptada. Aun cuando existan jueces profesionales y no politizados en el nivel inferior del sistema, la Corte Suprema o el Consejo del Poder Judicial están conformadas por personas elegidas en función de afinidades partidistas y que actúan con lealtad política. Como quiera que la carrera de los jueces depende de ellos, la afinidad política es determinante en los ascensos e, incluso, en la permanencia tranquila en los puestos.

Propuestas

Es difícil hacer propuestas concretas sobre tan complejo tema, pero nos arriesgaremos a ello.

En primer lugar, se estima que todo intento de mejora debe partir de hacer un análisis sistémico. Tras él, se deberán definir las prioridades y caminos idóneos.

Segundo, es preciso garantizar la consolidación de los avances alcanzados antes de iniciar pasos más ambiciosos.

Tercero, desde la Unión Europea es preciso apoyar aplicando efectivamente la Convención Antisoborno de la OECD ratificada por los Estados miembros. Con ello se lucha contra los corruptores externos, causantes de muchos de los males internos a algunos de los países implicados.

Cuarto, es ineludible reforzar la independencia judicial, para ello es preciso introducir sin excepciones la selección por mérito y garantizar la inamovilidad de los jueces.

Quinto, debe potenciarse el gobierno judicial independiente, de manera que se eviten al máximo posible las interferencias partidistas en la selección, carrera y régimen disciplinario de los jueces. Modelos de selección de los Consejos de la Magistratura que garanticen la presencia de jueces honestos en el órgano y que, a su vez, permitan el

pronunciamiento del Parlamento, favorecen la combinación de profesionalidad y legitimidad.

Sexto, debe apoyarse, también, el asociacionismo judicial, de manera que frente a las redes externas de corrupción los jueces opongan sus propias redes de autoayuda.

Séptimo, hay que involucrar a la sociedad civil en el control de la independencia judicial y en su defensa. Así, asociaciones cívicas deben estar presentes en los procesos selectivos para jueces ordinarios y para miembros de la Corte Suprema o del órgano de autogobierno elegido, investigando los currícula y controlando que las pruebas son idóneas. Además de que se pueden televisar los procesos selectivos de miembros de la Corte Suprema. La experiencia dominicana en esta materia fue muy positiva.

Octavo, publicitar los casos de corrupción ya juzgados y mostrar a la ciudadanía que la impunidad no existe. Fortalecer la imagen de los jueces y fiscales honestos, crear campeones morales.

Noveno, romper las redes de abogados corruptos y potenciar la deontología en los Colegios de Abogados.

Décimo, internacionalizar la lucha contra la corrupción, buscando la ayuda en organismos multilaterales y Estados colaboradores, y denunciando a los Estados donde el dinero encuentra paraísos que facilitan su opacidad.

Undécimo, garantizar al Poder Judicial los recursos mínimos requeridos para cumplir con el cometido que le corresponde.

Duodécimo, establecer indemnizaciones frente a las dilaciones excesivas en la resolución de procesos.

Decimotercero, fomentar la eficacia judicial introduciendo mejoras en la gestión y programas de calidad.

Decimocuarto, garantizar el control del rendimiento de los jueces y asegurar políticas de personal justas y estratégicas.

Decimoquinto, hay que potenciar la justicia de proximidad, que involucra a la ciudadanía en la impartición de justicia y desbloquea una gran parte del colapso judicial.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

a) *Visión sistémica*

Desde una perspectiva sistémica en la lucha contra la corrupción, los elementos fundamentales de la estrategia española serían los siguientes:

- La financiación pública de los partidos políticos y el establecimiento de límites a los gastos electorales.
- El establecimiento y actualización de un marco legal completo, que persigue adecuadamente la corrupción y trata de prevenir su surgimiento. Aquí se incluiría normativa penal, disciplinaria, legislación sobre contratación pública, normas sobre incompatibilidades, Ley de procedimiento administrativo, etc...
- Un control parlamentario que prevé el surgimiento, ante los casos más graves, de Comisiones de Investigación.
- La Oficina del Defensor del Pueblo, cuyo funcionamiento está siendo eficaz en el control de la Administración y la defensa de los derechos fundamentales.
- El Tribunal de Cuentas, que fiscaliza las cuentas de los partidos políticos, además de su labor fiscalizadora de cuentas de la Administración y la de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

- La Intervención General que realiza labores de control *a priori* del gasto y auditorías *a posteriori* en las Administraciones públicas.
- Un servicio civil de carrera con cien años de funcionamiento, en el que se ingresa demostrando mérito y capacidad y donde existe una garantía de permanencia, salvo por causa disciplinaria grave y con procedimiento establecido.
- Agencias Reguladoras Independientes, para controlar el respeto a principios básicos del mercado y asegurar el suministro de servicios públicos esenciales.
- Prensa libre.
- Comisión para la prevención del blanqueo de capitales y las infracciones financieras, dependiente del Ministerio de Hacienda.
- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales con larga tradición de honestidad. Así, por ejemplo, la Guardia Civil tiene un Código de Conducta desde 1845 basado en principios como “buena conducta individual”, o “conseguir la consideración pública” que ha sido impuesto rigurosamente a sus miembros.

b) *Visión específica*

Desde una perspectiva más específica, vinculada al poder judicial, podríamos destacar lo siguiente:

1. La Constitución española de 1978 refleja de forma clara la independencia del Poder Judicial, al proclamar en el artículo 117 que los jueces y magistrados son “independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley” no pudiendo “ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley”.
2. A los fines de la Administración de justicia, el territorio español está dividido en distritos, provincias y regiones. La instrucción o investigación de los asuntos penales en los que hay un autor presunto se encomienda siempre a un Juez de Instrucción. Los Tribunales de Distrito, tiene un solo juez y conocen en primera instancia las infracciones penales menores (con menos de 6 años de pena de prisión). Los Tribunales provinciales tienen tres jueces y actúan en primera instancia sobre los asuntos penales, con excepción de aquellos competencia de la Audiencia Nacional. Las Jurisdicciones regionales superiores tienen tres cámaras, derecho civil y penal, derecho administrativo, y derecho laboral. Son la corte suprema a nivel regional. El Tribunal Supremo, con sede en Madrid, es la última instancia judicial, excepto para los derechos constitucionales. Se compone de cinco cámaras o salas, la de derecho civil, la penal, la de derecho administrativo, la de derecho laboral y la de justicia militar. El Tribunal Constitucional es competente para examinar la compatibilidad de las leyes con la Constitución y, mediante el recurso de amparo atiende las reclamaciones sobre violación de derechos fundamentales. Finalmente, la Audiencia Nacional, con sede en Madrid y jurisdicción nacional, tiene tres salas, de derecho penal, derecho administrativo, y derecho laboral; y seis jueces de instrucción para los asuntos penales. Juzga los asuntos penales especialmente graves, y los asuntos de delitos económicos, por lo que es el órgano que juzga, normalmente, los casos de corrupción. Del análisis de esta estructura es de destacar que el Juez instructor y el que juzga no son los mismos, que la independencia de actuación de cada juez es absoluta, y sólo se revisan sus casos por recurso planteado ante instancia superior competente, la cual debe someterse estrictamente al análisis jurídico de la sentencia revisada. En suma, no es posible la emisión de instrucciones por los Tribunales superiores sobre los inferiores.

3. Desde 1870 los jueces en España son seleccionados por oposición –concurso público–, tienen garantizada la inamovilidad y el sistema de provisión de puestos se blinda frente a la política, estableciéndose la antigüedad como único mérito para el ascenso o traslado –salvo en los puestos del Tribunal Supremo. Todo este conjunto de medidas permitió en nuestro país reducir sustancialmente la alta corrupción y politización de la judicatura en el siglo XIX (Varela Ortega, 1977). En concreto, los jueces en España (Jiménez Asensio, 2002): 3.1. Son seleccionados por concursos rigurosos en los que se garantiza el principio de mérito; 3.2. Tienen una ordenación jerárquica en un sistema de carrera en donde se asciende principalmente por antigüedad –salvo en los puestos superiores, donde prima la discrecionalidad–; 3.3. Se configuran como generalistas, puesto que conforman un cuerpo único que presta servicio en todo tipo de juzgados y tribunales; 3.4. Finalmente, tienen garantizada la inamovilidad y la independencia. En el ejercicio de sus funciones no están sometidos nada más que a la Constitución y a la ley, no pueden recibir órdenes ni instrucciones.

4. Los jueces en España dependen del Consejo General del Poder Judicial, órgano independiente encargado de la selección y nombramiento de jueces, de su formación y carrera, y del régimen disciplinario de los mismos. En concreto, en 2001 el Consejo recibió 990 denuncias disciplinarias, que tramitó la comisión correspondiente y, en su caso, elevó al Pleno con propuestas de sanción. También este Consejo tiene por finalidad proteger a los jueces de las injerencias y ataques contra su independencia. Este Consejo ha optado en su composición y método de elección por sistemas mixtos. Así, de él forman parte tanto jueces como laicos. Consta de 20 miembros, de ellos 12 son de extracción togada, es decir que deben ser jueces propuestos por las asociaciones de jueces y por los propios jueces y nombrados por las dos cámaras del Parlamento. Los otros 8 son vocales laicos, juristas de reconocida competencia nombrados por las dos cámaras del Parlamento, también. El debate de la elección se plantea entre los que defienden que sus miembros deben ser elegidos por el Parlamento y los que opinan que deben ser elegidos de forma mixta, parte por los propios jueces y parte por el Parlamento. El sistema español opta por un sistema en el que los miembros laicos son elegidos por el Parlamento, por 3/5 de cada Cámara; y los miembros togados tiene un nombramiento parlamentario condicionado (Jiménez Asensio, 2002), pues las asociaciones de jueces y los jueces proponen al Parlamento el triple de puestos a elegir (36) y el Parlamento elige, de entre los jueces y magistrados propuestos por las asociaciones, 6 el Congreso por 3 /5 y 6 el Senado por otros 3/5. No obstante, es preciso terminar recordando que el Consejo español tiene como cometido fundamental gestionar el estatuto del juez, no de gobernar en sentido estricto el poder judicial, pues todavía debe compartir espacios de gestión con el Ministerio de Justicia (y las Consejerías de Justicia autonómicas) en aspectos clave como las retribuciones, las plantillas, los presupuestos, etc. En general, su funcionamiento, a pesar de todos sus aspectos positivos, deja bastante que desear y necesita una nueva reforma que ayude a mejorar su eficacia.

5. Por otra parte, es ineludible señalar el papel de la Fiscalía Anticorrupción. Dicha Fiscalía fue creada en 1995 como consecuencia de los escándalos de corrupción de la primera mitad de los 1990 y la creciente preocupación de la ciudadanía ante tales excesos. Forma parte del Ministerio Público español, con el que comparte las normas de funcionamiento de las fiscalías. Esta Fiscalía está apoyada por varias unidades especializadas, una dependiente del Ministerio de Hacienda (con tres inspectores de Hacienda y seis inspectores adjuntos), otra dependiente de la intervención del Estado

(con dos inspectores y tres administrativos) y otras dos policiales, una dependiente de la Guardia Civil y otra de la policía judicial (con 25 oficiales en total). También forman parte de la Fiscalía 11 fiscales especializados en criminalidad económica y fraude fiscal. Todas las unidades y los fiscales dependen del Fiscal Jefe. El Fiscal Jefe anticorrupción es nombrado por el Gobierno, a propuesta del Fiscal General del Estado, el cual, a su vez, es nombrado a propuesta del gobierno. El Fiscal General del Estado trabaja bajo las órdenes del gobierno, aunque posee un cierto nivel de independencia en su trabajo. No obstante, puede dar instrucciones al fiscal anticorrupción y, en caso de discrepancia, tras someterlo a los criterios de órganos de la fiscalía, prevalece su opción sobre la del fiscal anticorrupción. El Ministerio público, en consecuencia, no tiene la independencia que sí tiene el poder judicial en España. No obstante, no es fácil para un fiscal archivar un caso arbitrariamente, pues el Juez de Instrucción tiene la decisión final sobre la materia. Hasta el momento, la presión de los gobiernos sobre los fiscales generales ha sido siempre intensa, y normalmente éstos han favorecido al gobierno que los nombró; sin embargo, el fiscal jefe anticorrupción ha demostrado, hasta ahora, una alta integridad e independencia. La Fiscalía Anti-Corrupción es competente sobre dos grandes categorías de infracciones: las infracciones económicas y las infracciones cometidas por agentes públicos en el ejercicio de sus cargos. Ello incluye un enorme conjunto de delitos y posibles actuaciones, por lo que, en la práctica, de acuerdo con instrucciones internas de la Fiscalía General se reserva su actuación para supuestos de importancia peculiar, por ejemplo, cuando está involucrado un alto cargo nacional o local, o cuando la importancia económica del delito o la inquietud social requieren su intervención. En el resto de situaciones son los fiscales ordinarios los que actúan.

6. Desde un punto de vista financiero, el sistema español se basa en lo siguiente (García Magarzo, 2002): 6.1 el Consejo General del Poder Judicial prepara y ejecuta su propio presupuesto con el que financia una actividad institucional centrada en la garantía de independencia de la función jurisdiccional. 6.2 El Gobierno central del Estado, a través del Ministerio de Justicia, financia el funcionamiento de la Administración de Justicia en todo el territorio nacional, salvo en el de aquellas ocho Comunidades Autónomas que ha asumido competencias en materia de justicia. No obstante, incluso en éstas, la Administración central continúa haciéndose cargo de los salarios de los jueces, fiscales y secretarios judiciales. 6.3 Las Comunidades Autónomas que han asumido competencias, asumen la financiación de la Administración de Justicia en su territorio. En cifras generales la distribución del presupuesto es la que sigue: El Consejo dispone de 40 millones de euros; El Ministerio 925 millones de euros; las Comunidades Autónomas 600 millones de euros. En conjunto, unos 1500 millones que representan entre el 0,3 y el 0,4 del PIB español en 2000. Esta distribución refleja el papel excesivamente importante, aún, del Ministerio de Justicia en asuntos presupuestarios.
7. Conscientes de la importancia de contar con una Administración de justicia honesta y eficaz, en 2000, los dos partidos más importantes de España firmaron un Pacto de estado sobre la Justicia, el cual sienta las bases para una política de Estado en la materia. El Pacto reforzó la posición institucional del Consejo General del Poder Judicial, al incrementar la presencia de togados en su seno; se pronuncia a favor de una pronta transferencia de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas que aún no tienen competencias en la materia; se compromete a apoyar financieramente estas transferencias con un plan inicialmente estimado en 1500 millones de euros adicionales; se pronuncia a favor de mejorar el sistema retributivo de los jueces,

estableciendo un modelo incentivador, que garantice la independencia económica y fomente la formación, el rendimiento, y la asunción de responsabilidades.

8. No obstante, a pesar de todas las inversiones económicas y la independencia garantizada, el Poder Judicial es, en España, la institución pública peor valorada y la Administración de justicia obtiene las peores evaluaciones en las series históricas del Centro de Investigaciones Sociológicas sobre el funcionamiento de los servicios públicos. Estos juicios negativos no se refieren a aspectos de moralidad o corrupción judicial, sobre lo cual la percepción existente es la de un Poder Judicial esencialmente honesto, sino a aspectos de eficacia, eficiencia y trato al usuario.

c) *La Unión Europea*

Estas materias judiciales no eran competencia de la Unión hasta recientemente con el desarrollo del denominado Tercer Pilar, por ello, las actividades en la materia son reducidas. Además, la diversidad de regímenes jurídicos dificulta enormemente un tratamiento conjunto de la lucha contra la corrupción en general y más aún de la lucha contra la corrupción judicial. No obstante, si tuviéramos que destacar una medida en el seno de la Unión, habría que destacar la creación en febrero de 2002 de Eurojust. Esta unidad está formada por fiscales y magistrados, uno por cada Estado miembro, para facilitar la cooperación europea en la lucha contra la delincuencia transnacional implicada en una serie de delitos graves, entre los que se incluye la corrupción y el blanqueo de capitales. Eurojust podrá solicitar a los Estados miembros llevar adelante investigaciones sobre delitos que afecten a más de dos países o reconocer que la autoridad de un Estado miembro lo puede hacer mejor y apoyarla en sus investigaciones.

Otro avance importante es el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de 29 de mayo de 2000, y su protocolo de 21 de noviembre de 2001, por el que se obligan los firmantes a remitirse información sobre cuentas y transacciones bancarias de personas objeto de investigación penal. También se está trabajando en el reconocimiento mutuo de sentencias penales y en la Euroorden –que entrará en vigor en 2004- y que permitirá que un juez europeo pueda dictar una orden de detención para toda Europa y que el detenido en cualquier país de la Unión sea puesto a su disposición inmediatamente. Finalmente, también se ha creado Europol (la policía europea), cuya entrada en funcionamiento real se produjo en julio de 1999, y que tiene como misión la prevención y el combate contra graves delitos, siempre que afecten a dos o más Estados miembros.

CONCLUSIÓN

La corrupción judicial no puede ser obviada por ningún Gobierno, pues constituye uno de los elementos fundamentales para el desarrollo de la corrupción sistémica. Cualquier país que quiera enfrentarse al problema de la corrupción debe dar prioridad al análisis y combate de la corrupción judicial. Una dejación de este importantísimo problema puede dar lugar a que países con corrupción media, o incluso baja, descubran a medio plazo que el sistema se ha descompuesto y la impunidad de los criminales se ha generalizado. Circunstancia que pone en peligro la propia razón de ser del Estado, que comienza por garantizar el monopolio de la violencia legítima. Otro impacto negativo, de amplio alcance, de la corrupción judicial es el deterioro del mercado y la consiguiente generación de desconfianza y ausencia de inversión.

No obstante, esta corrupción surge y se desarrolla en un entorno político y social que debe ser estudiado convenientemente antes de iniciar medidas exclusivas de combate a la corrupción judicial. En concreto, en países con corrupción cercana a la sistémica, la lucha contra la corrupción judicial debe resolver problemas previos antes de poder implantar medidas eficaces para reducirla. Así, será preciso un acuerdo con los partidos políticos más importantes a efectos de que éstos disminuyan su voluntad de control y uso de las instituciones. En general, una buena estrategia de lucha contra la corrupción judicial debe ir acompañada de otras medidas que potencien y complementen las virtualidades de las actuaciones específicas tomadas para reducir la corrupción de los jueces.

Para garantizar una justicia honesta y eficaz es necesario que ciertos principios previos se garanticen por el sistema. Así, la independencia judicial, la imparcialidad o la transparencia. Sin ellos, no será posible configurar medidas eficaces de lucha anticorrupción. Las propuestas para reducir o eliminar la corrupción judicial se fundamentan en los principios citados, y de ellos extraen las actuaciones concretas.

El modelo español se caracteriza por la consolidación de un modelo que privilegia la independencia del Poder Judicial, ello se asienta en un sistema meritocrático de acceso a la judicatura y la construcción de una serie de garantías de inamovilidad y carrera de los jueces. No obstante, el modelo español adolece de una preocupante falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de la judicatura ante el pueblo, lo cual ha favorecido, a su vez, una cierta ineficiencia e ineficacia del sistema. Para intentar mejorar esta situación se ha firmado, en 2000, el Pacto por la Justicia, cuyos efectos todavía no son apreciables. En suma, que la baja corrupción del Poder Judicial español, garantizada por una serie de instrumentos legales y organizativos, convive con una baja eficacia y eficiencia del sistema, lo que provoca que la ciudadanía española califique muy negativamente los servicios de administración de justicia. Esta baja legitimidad, por desgracia, es una bomba de relojería sobre la propia baja corrupción del sistema, en consecuencia, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, conjuntamente, han tomado y deberán seguir tomando decisiones de fondo en este asunto.

Lo que el caso español plantea es si la organización de los servicios judiciales priorizando la lucha contra la corrupción y el consiguiente fortalecimiento de la independencia judicial no tiene como efecto perverso la tendencia a un autogobierno cerrado y opaco de los jueces, que les hace irresponsables frente a la ciudadanía. Por desgracia, la historia española demuestra que los intentos de flexibilizar los controles y potenciar la eficacia han provocado brotes de corrupción sin claro avance de la eficiencia. La pregunta que queda en el aire para otros trabajos posteriores es la de si las actuales políticas de lucha contra la corrupción judicial, en países como España, van ineludiblemente acompañadas de un cierto nivel de ineficacia e impermeabilidad frente a las demandas sociales, y si existen otros caminos que, evitando la corrupción, incrementen, al tiempo, la calidad, la eficacia y la transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, G.A. (1998) "La historia intelectual del concepto de cultura cívica" en R. del Águila y F. Vallespín *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid.
- ARENDDT, H. (1963) *Eichman in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, Viking Penguin, Nueva York.
- BAYLEY, D.H. (1989) "The Effects of Corruption in a Developing Nation", en Heidenheimer, A.J. et al.(eds.), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- BOIX, C. y POSNER, D. (2000) "Capital social y democracia", *Revista Española de Ciencia Política* vol I, nº 2: 159-186.
- CAIDEN, G.E.(1994) "Dealing with Administrative Corruption" en Cooper, T.L. (ed) *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nueva York.
- DAHL, R. (1999) *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid.
- DELLA PORTA, D. (2001) "Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21, mayo-agosto 2001: 23-34.
- FREDERICKSON, H.G. (1997) *The Spirit of Public Administration*, Jossey Bass, San Francisco.
- FRIEDRICH, C.J. (1989) "Corruption Concepts in Historical Perspective", en Heidenheimer, A.J. et al.(eds.), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- GARCÍA MAGARZO, I. (2002) "Independencia del Poder Judicial y legalidad presupuestaria". Documento presentado al Seminario Internacional sobre Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe, Madrid, julio 2002. Mimeo
- GIMENO, V. (2002) "Control de la corrupción y reforma legal y judicial en América Latina". Documento presentado al Seminario Internacional sobre Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe, Madrid, julio 2002. Mimeo
- GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, J. (2002) "Interferencia del poder ejecutivo en el poder judicial". Documento presentado al Seminario Internacional sobre Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe, Madrid, julio 2002. Mimeo
- HEIDENHEIMER, A.J., JOHNSTON, M. y LEVINE, V.T. (eds.) (1989), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- HEIDENHEIMER, A.J. (1989) "Perspectives on the Perception of Corruption" en Heidenheimer, A.J. et al. *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- HEIDENHEIMER, A. J. y JOHNSTON, M. (2000) *Political Corruption*. Transaction Press, Brunswick, N.J.
- HELLMAN, J Y KAUFFMAN, D. (2001) "La captura del Estado en las economías de transición" *Finanzas y Desarrollo*, septiembre 2001: 31-35.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2002) "La selección de los jueces en España" *Cuadernos ESADE de la Facultad de Derecho*, nº 1, Barcelona.
- JOHNSTON, M. (2000) "The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform". Paper presentado en el International Political Science Association XVIII World Congress, Quebec, agosto 1-5, 2000.
- KJELLBERG, F. (2000) "Corruption as an Analytical Problem: Some Notes on Research in Public Corruption". Memorial Article presentado en el International Political Science Association XVIII World Congress, Quebec, agosto 1-5, 2000.
- KOHLBERG, L. (1984) *Essays on Moral Development*. Harper and Row, Nueva York.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1997) "Modelos de gobierno de los jueces" *Parlamento y Constitución* nº 1, Universidad de Castilla La Mancha y Parlamento Regional.
- NYE, J.S. (1989) "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", en Heidenheimer, A.J. et al. (eds), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- MAURO, P. (1995) "Corruption and Growth" *Quarterly Journal of Economics* CX, nº 3 (agosto): 681-712.
- MEDELLÍN, P. (2002) *La estructuración de políticas de justicia en Colombia*. Mimeo.
- MISHLER, W. Y ROSE, R. (2001) "Political Support for Incomplete Democracies: Realist vs. Idealist Theories and Measures". *International Political Science Review*, Vol 22, No. 4, 303-320.
- PALOMAR, A. (2002) "¿Cómo la justicia puede obstaculizar la propia justicia?". Documento presentado al Seminario Internacional sobre Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe, Madrid, julio 2002. Mimeo
- PARAMIO, L. (1999) "Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias" *Revista Española de Ciencia Política* vol 1, nº 1: 81-95.
- PASTOR, S. (2002) "Cómo puede la reforma legal y judicial ayudar al poder judicial a controlar su propio presupuesto" Documento presentado al Seminario Internacional sobre Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe, Madrid, julio 2002. Mimeo

- PÉREZ PERDOMO, R. (2002) "Reforma judicial y control del presupuesto". Documento presentado al Seminario Internacional sobre Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe, Madrid, julio 2002, Mimeo
- PUTNAM, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton Univ. Press, Princeton.
- ROSE-ACKERMAN, S. (2001) "Desarrollo y corrupción" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21, mayo-agosto 2001: 5-21.
- STIGLITZ, J.E. (2002) *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid.
- TANZI, V. y DAVOODI, H. (2001) "Corrupción, inversión pública y crecimiento" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 21, mayo-agosto 2001: 73-82.
- TORCAL, M. y MONTERO, J.R. (2000) "La formación y consecuencias del capital social en España", *Revista Española de Ciencia Política*, vol 1, nº 2: 79-122.
- VARELA ORTEGA, J. (1977) *Los amigos políticos*, Alianza, Madrid.

RESUMEN

En este artículo se destaca la importancia de la lucha contra la corrupción judicial para el buen funcionamiento del mercado y la legitimidad de la democracia. No obstante, se defiende que sólo un enfoque de estudio sistémico permite adoptar medidas eficaces en tal lucha. Tras describir cuáles serían los principios fundamentales que soportan una Justicia honesta, y los instrumentos para hacerlos efectivos, se realiza un diagnóstico de problemas existentes en numerosos países de América Latina y se formulan unas propuestas de mejora en la Administración de Justicia. Finalmente, se describe la forma en que España previene la corrupción judicial y hace efectivos los principios antes enumerados, con la conclusión de que el efectivo control de la corrupción judicial tiene como contrapartida una ineficacia ampliamente percibida por los españoles, en relación a su Administración judicial.

CURRICULUM VITAE DE MANUEL VILLORIA

Manuel Villoria es Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid; Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filosofía y Letras; fue becario Fulbright en USA, donde realizó estudios de Master en Public Affairs por la Indiana University. Ha sido Director del Departamento de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset. En la actualidad dirige el *Curso Superior de Administración Pública* en dicha institución. Es autor de más de treinta libros y artículos sobre Administración pública y ética administrativa, entre ellos destacan: *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia* (BOE-INAP, 1996); *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas*, con la colaboración de Eloísa del Pino, 2 ediciones (Tecnos, 1997 y 2000); y *Ética pública y corrupción: manual de ética administrativa* 2 ediciones, (Tecnos-UPF, 2000). Ha ocupado diferentes puestos en la Administración pública española como el de Secretario General Técnico de Educación y Cultura en la Comunidad de Madrid. Ha sido miembro de las Comisiones de Modernización de la Administración del Estado entre los años 1988-1993. Es miembro del consejo directivo del Comité de Políticas Públicas y Administración de la Asociación Mundial de Ciencia Política.