

Arar en el mar: veinte años de diagnósticos, intentos de reforma y lucha contra la corrupción en el sistema de justicia peruano

Recibido: 25/04/2021
Aprobado: 01/06/2021
Publicado: 31/07/2021

LUIS MIGUEL PURIZAGA VÉRTIZ

Luis Miguel Purizaga Vértiz
Instituto de Defensa Legal (IDL)
lpurizaga@idl.org.pe
<https://orcid.org/0000-0002-6236-7153>

RESUMEN

Luego de la década de los noventa y con el retorno a la democracia a inicios del nuevo siglo, en el Perú se llevaron a cabo un conjunto de intentos de reforma del Estado. El sistema de justicia no fue la excepción, ya que a lo largo de los últimos veinte años se elaboraron diagnósticos, propuestas de reforma y modificaciones normativas, que lamentablemente no lograron cumplir la promesa de transformación del sistema. A puertas del bicentenario, y con un nuevo proyecto de reforma iniciado a mediados del 2018, es necesario llevar a cabo un recuento y balance de estos veinte años de intentos de reforma, ensayando algunas de las posibles razones por las que estos fracasaron, no se implementaron o fueron dejados de lado en el debate público. En el presente artículo se elabora este recuento y balance, incorporando un marco conceptual necesario para pensar la corrupción en nuestro sistema de justicia.

Palabras clave: sistema de justicia, corrupción, reforma del Estado, lucha contra la corrupción, CERIAJUS, CNM Audios, bicentenario.

Plowing at sea: Twenty years of diagnoses and attempts to reform the Peruvian justice system

ABSTRACT

After the 1990s and with the return to democracy at the beginning of the new century, a series of attempts to reform the State were carried out in Peru. The justice system was no exception, since over the last twenty years diagnoses, reform proposals, and regulatory modifications were drawn up, which unfortunately failed to fulfill the promise of transforming the system. At the gates of the Bicentennial and with a new reform project started in mid-2018, it is necessary to carry out a recount and balance of these twenty years of reform attempts, testing some of the possible reasons why these failed, were not implemented, or they were sidelined in public debate. In this article we prepare this account and balance, incorporating a conceptual framework necessary to think about corruption in our justice system.

Keywords: justice system, corruption, state reform, fight against corruption, CERIAJUS, CNM Audios, bicentennial

El 7 de julio de 2018, se publicó la primera de una serie de investigaciones periodísticas que mostraban la existencia de una red de corrupción que llegaba hasta los niveles más altos del sistema de justicia peruano. La investigación periodística llevada a cabo por el portal web de investigación IDL-Reporteros tenía como principal insumo los registros de llamadas telefónicas que habían sido grabadas con la autorización de un juez, y a solicitud de un fiscal en medio de una investigación llevada a cabo por el Ministerio Público.¹

El principal articulador de esta red era el juez supremo César Hinostroza Pariachi, pero él no era el único. Había otros jueces de igual o menor jerarquía que eran protagonistas de algunas llamadas telefónicas o que eran mencionados en estas. Si el tener a un juez supremo como principal protagonista de una red de corrupción ya era muy grave de por sí, fue mucho más grave aún descubrir la gran red de conexiones que tenía Hinostroza a todo nivel y con diversos actores de otros poderes e instituciones del Estado: presidentes de cortes superiores, jueces superiores, fiscales supremos, políticos, congresistas del partido que en ese entonces eran mayoría en el Parlamento, consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura (ente que nombraba, ratificaba y destituía jueces y fiscales), grandes empresarios que estaban inmersos en procesos judiciales, abogados defensores, periodistas, etc.

Las investigaciones fiscales demostraban que el sistema de justicia estaba corroído por dentro. Las redes de corrupción se extendían a través del Poder Judicial y el Legislativo, y de instituciones como el Ministerio Público y el Consejo Nacional de la Magistratura. Cuando se llegó a mostrar estos niveles de corrupción en las esferas más altas de las instituciones, solo quedó pensar que se había tocado fondo: tráfico de sentencias y otras resoluciones, nombramiento y ratificación de jueces y fiscales a pedido, influencia en procesos judiciales, influencia en investigaciones fiscales, beneficios judiciales para políticos con investigaciones por corrupción, beneficios a empresarios con procesos judiciales. En fin, la investigación que a nivel fiscal fue llamada “Los cuellos blancos del puerto” y a nivel periodístico “CNM Audios” o “Lava Juez”, demostró entre otras cosas que la división de poderes en nuestro país era una ficción y que la independencia y autonomía judicial y fiscal solo existían en el mundo de la teoría.

1 El autor fue parte del grupo de investigadores del caso. Para más información respecto a la investigación, véase <https://idl-reporteros.pe/especial-lava-juez/index.html>.

La reacción ciudadana no se hizo esperar. Miles salieron a las calles a pedir que Hinostroza, Chávarry y compañía fueran destituidos de sus cargos. Una vez más se volvieron a escuchar los pedidos de reforma y de lucha contra la corrupción, tanto por el lado de la ciudadanía como por el de los especialistas al ser preguntados respecto a cómo se había llegado hasta este punto, y qué se había hecho y faltaba hacer para, por fin cambiar, nuestro sistema de justicia.

Faltando poco tiempo para cumplir doscientos años de vida republicana, consideramos que estas preguntas son más urgentes que nunca. Por ello se analizará el desarrollo de nuestro sistema de justicia en los últimos veinte años, desde el fin de la década fujimorista, con la promesa de un nuevo proyecto democrático para nuestro país (el retorno a la democracia), hasta la actualidad. Se revisará los diagnósticos del sistema de justicia en el Perú que se llevaron a cabo al finalizar la década de los noventa, el proyecto de reforma llevado a cabo por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) que se hizo el 2004, y el actual intento de reforma iniciado el 2018. Se ensayará luego las razones por las que estos diagnósticos e intentos de reforma no lograron los objetivos que se plantearon en su momento, y qué es posible hacer ahora, a partir de las lecciones —esperamos— aprendidas.

Se sabe que son múltiples los problemas que aquejan a nuestro sistema de justicia, por esa razón el análisis aquí presente estará acotado al fenómeno de la corrupción, ya que consideramos es uno de los más grandes problemas que tiene el sistema.

1. Lo primero: un concepto para pensar la corrupción

El uso del término “corrupción” tiene innumerables definiciones. Estas se pueden agrupar en tres diferentes modelos. El primero, pone énfasis en los deberes del funcionario público y en la singularización de su función. El segundo, se centra en aspectos relacionados con la demanda, la oferta y el intercambio de acciones corruptas, los que son interpretadas bajo la luz de la economía. Y, un tercero, que define a la corrupción “atendiendo al interés público” (Malem Seña 2014, 21).

Como se ve, el concepto de corrupción es multidimensional. Antes de establecer un concepto de lo que puede entenderse como corrupción en el

sistema de justicia, veamos las características que tienen los actos que son considerados corruptos:

- a. Un acto de corrupción viola un deber posicional. Esto significa que quienes se corrompen, terminan transgrediendo o provocando la transgresión de algunas de las reglas que deberían respetar debido al cargo que tienen o a la función que cumplen. Esta violación puede llevarse a cabo bien por un funcionario público o bien por un trabajador privado.
- b. Para que exista un acto de corrupción debe haber un criterio normativo que sirve de referencia. Esto significa que la noción de corrupción depende de la existencia de un criterio que puede tener una naturaleza política, económica, jurídica o ética, y tener una presencia en todos estos niveles a la vez.
- c. Un acto de corrupción no incorpora siempre una acción penalmente antijurídica. Que el acto de corrupción sea ilegal o legal, penalmente hablando, va a depender del tratamiento que ofrezca el sistema punitivo a las reglas del sistema normativo.
- d. Los actos de corrupción están vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. Este beneficio no necesariamente debe ser económico, puede ser político, profesional o incluso sexual. Tampoco es necesario que el beneficio sea elevado, basta con que la persona que obtiene el beneficio lo considere valioso.
- e. Los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto, o al menos en un marco de discreción. Esto significa un cierto intento por ocultar la acción corrupta, ya que los corruptos siempre tratarán de que sus acciones pasen lo más inadvertidas posibles.
- f. La constitución de un mercado de intercambio de actos corruptos. En las redes de corrupción de la justicia, usualmente denominadas “tribus judiciales”, es frecuente que exista un “mercado” en el que no se paga por cada acto corrupto, sino que se acumulan “deudas” y “acreencias”, que en su momento se saldan (Pásara 2019, 51-52).

Teniendo en consideración todas estas características al momento de establecer si un acto es corrupto o no, Salem Seña (2014, 35) define “los actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica, realizados en un marco de discreción, con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza”.

Además de este concepto de corrupción elaborado a partir de las características mencionadas, se tiene también otros conceptos desde diferentes enfoques: desde la economía, desde lo jurídico-institucional y desde la mirada cultural.

Desde el enfoque económico, los autores más representativos son Susan Rose-Ackerman y Robert Klitgaard, quienes fueron consultores del Banco Mundial. A partir de su análisis económico, Rose-Ackerman (1987) concluye que “la ilegalidad del soborno produce el desperdicio de recursos”, [ya que] “tanto el mantener las transacciones en secreto como la elaboración de leyes contra la corrupción tienen un costo. Las ganancias de la corrupción no son invertidas, sino que son gastadas para el consumo o depositadas en cuentas secretas en el extranjero, perjudicando el desarrollo del país”. Asimismo, los gastos para la corrupción terminan siendo incluidos en el costo de los bienes y servicios, por lo que termina alterando los precios y limitando la demanda. Esta autora considera que aun cuando la corrupción fuese justificable económicamente, si no se le pone frenos, puede llegar a corromper todo el sistema de forma gradual.

Por su parte, Robert Klitgaard (1988) utiliza el modelo “principal-agente-cliente” para definir qué es la corrupción e identificar sus soluciones. De acuerdo con su análisis, “la corrupción ocurre cuando un empleado público (agente) planea con terceros (clientes) el apropiarse de un bien público en vez de transferirlo al Estado (principal)”. Klitgaard hizo un estudio comparativo de medidas anticorrupción en algunos países asiáticos y sostuvo que “la corrupción se daba, sobre todo, en instituciones que gozaban de una posición monopólica y un alto grado de discrecionalidad, y que a la vez afrontan un bajo nivel de *accountability*” o rendición de cuentas. Esto significa que si a un agente se le da la libertad exclusiva en sus decisiones, y las funciones que le competen no están reglamentadas con claridad, y si además no existe un sistema de rendición de cuentas, se producen entonces espacios en los que puede actuar la corrupción.

Klitgaard resume su propuesta en la fórmula “ $C=M+D-A$ (*Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability*)”, es decir, “corrupción es igual a monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad de la decisión pública, menos responsabilidad” (en el sentido de rendir cuentas por la decisión pública). Para este autor, la lucha contra la corrupción debe pensarse en función a los elementos de esta ecuación. Esto es, aminorar el monopolio y la discrecionalidad, aumentar el *accountability*, elegir agentes honestos y

capaces, cambiar las estructuras de incentivos o brindar más información a los “agentes”. Si se logra cambiar la relación “principal-agente-cliente”, se puede conseguir una actitud diferente frente a la corrupción. Para Klitgaard todo radica en el contexto institucional y en los cambios que se puedan llevar a cabo en ese nivel.

Por su parte, el enfoque jurídico-institucional ha girado en torno a tres ejes: “i) el estudio de la corrupción desde las premisas legales para entrever las deficiencias del sistema penal; ii) el modo en que se deben plantear leyes para poder subsanar esas deficiencias; y iii) el intento de explicar la corrupción desde las ambiciones personales de determinados sujetos, reduciendo el fenómeno a un juego de intereses de individuos a los que es preciso controlar mediante mecanismos punitivos” (Mujica 2011, 32).

Por último, el enfoque cultural parte de la premisa de que ni el criterio racional que prima en el enfoque económico, ni los enfoques casuísticos que se encuentran en el derecho, nos ayudan a tener comprensión de las razones de la extensión, profundidad y la tolerancia que tiene la corrupción en una determinada sociedad. Una mirada desde la perspectiva cultural nos ayuda a analizar la corrupción como fenómeno extendido en diversos niveles de la sociedad civil y de la administración pública.

Al respecto, Gonzalo Portocarrero (2005) señala algunas condiciones que permitirían que las prácticas corruptas sean toleradas y se mantengan constantes: “La tolerancia social hacia el goce de privilegios privados que permite la prevalencia de una moralidad del lucro privado sobre la ética cívica; una cultura de la ilegalidad generalizada que determina la existencia de grupos sociales que siente que la ley no cuenta para ellos; el conflicto entre las formas de organización y de sistemas normativos tradicionales y las normas que revelan el surgimiento de un orden social moderno; la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad fundada en el bienestar común”.

Pero no solo la academia ha elaborado conceptos en torno a la corrupción. Dos instituciones como el Banco Mundial (BM) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también han conceptualizado el término. A finales de los noventa, el Banco Mundial (1997) comenzó a diseñar programas a fin de luchar contra la corrupción, para lo cual definió esta como el “abuso de poder público para el beneficio privado”.

Por su parte, la CIDH (2019) tiene una visión amplia del concepto de corrupción, aunque no tanto como la del Banco Mundial. Para la CIDH, “la corrupción se caracteriza por el abuso o desviación del poder encomendado,

que puede ser público o privado, el cual desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y termina dañando la institucionalidad democrática, el estado de derecho y los derechos humanos”.

2. Pensar la corrupción en el sistema de justicia

Como se ha visto, conceptualizar la corrupción es un asunto complejo, complejidad que parece ahondarse cuando se trata de establecer un concepto de corrupción aplicado para el sistema de justicia.

Entre las más conocidas definiciones en las que se pueden agrupar aquellas conductas utilizadas en el poder público para beneficio privado se encuentran las del Banco Mundial y Transparencia Internacional, instituciones que definen la corrupción como “toda aquella conducta que usa el poder encomendado para obtener un beneficio propio”. Esta es una definición flexible ya que permite “incorporar al concepto diversas clases de beneficios —no solo los económicos—, así como diversas clases de conductas, sea por acción u omisión” (Banco Mundial 1997).

En el marco del *Informe global de corrupción sobre el sistema judicial*, desde Transparencia Internacional (2007) se define como corrupción judicial a “aquella conducta que usa el poder encomendado para obtener un beneficio propio y que incluye toda influencia inapropiada sobre la imparcialidad del proceso judicial ejercida por cualquier actor del sistema de tribunales”.

La definición de Transparencia Internacional incorpora el principio de imparcialidad del proceso judicial con ciertas características. La primera es que esta definición considera que “la imparcialidad solo depende del juez, ya que es este quien debe fallar con autonomía, dejando de lado a otros actores que también pueden influenciar en la legitimidad del proceso”. La segunda característica de esta definición es que al referirse a la imparcialidad, se hace referencia a esta únicamente dentro del proceso; y sin embargo esta va mucho más allá, ya que está ligada de forma intrínseca a la calidad del sistema de justicia. Debe tenerse presente que la relación entre la independencia en el sistema de justicia y la imparcialidad de los jueces, es que la primera es condición de posibilidad de la segunda. De esta forma, independencia e imparcialidad no son sinónimos, sino que la primera se establece como base para la existencia de la segunda. Mientras que la independencia es una característica necesaria del sistema de justicia, la imparcialidad es un derecho de las partes dentro de un proceso legal.

La Fundación para del Debido Proceso Legal (DPLF, por sus siglas en inglés) propone un concepto de corrupción judicial que considera más operativo. Así, los actos de corrupción serían “aquellos en los cuales la conducta del funcionario o empleado judicial sirva a la violación del principio de imparcialidad en el procedimiento judicial para la obtención de un beneficio ilegítimo para una parte y/o para sí mismo” (DPLF 2007). Como se ve, el concepto usado por la DPLF hace incidencia en la figura del funcionario o empleado judicial, dejando de lado a actores como los fiscales y abogados defensores, a pesar de que los fiscales son también funcionarios del sistema y que los abogados son parte importante de este a pesar de no ser funcionarios.

De acuerdo con nuestra experiencia en la investigación de casos de corrupción en el sistema de justicia, creemos que es recomendable trabajar con un concepto de corrupción en el sistema que sea amplio y flexible, y que ayude a identificar diferentes actores (operadores y usuarios), así como diversas conductas y manifestaciones.

Por esta razón, se incorporará a la definición brindada por Transparencia Internacional algunos elementos a fin de considerar diversos operadores del sistema (jueces, fiscales, abogados y funcionarios judiciales), combinando conceptos como independencia e imparcialidad, además del respeto a las funciones que cumplen los otros operadores del sistema de justicia. Este criterio de incorporación es tomado también por Transparencia Internacional, en un análisis dedicado a Colombia. Así, en un documento del 2008 se establece como concepto de la corrupción judicial:

Toda aquella conducta del abogado, funcionario o empleado judicial, actor del sistema judicial que usa el poder encomendado para obtener un beneficio ilegítimo para una parte y/o para sí mismo y que incluye toda influencia inapropiada sobre la independencia e imparcialidad del proceso judicial o el apego a su misión y los oficios que le son encomendados (Transparencia por Colombia 2008).

En este concepto, vuelven a tomar protagonismo los términos de independencia e imparcialidad, y se incorpora un mayor número de actores involucrados en el sistema de justicia como los abogados. Incluso se usa la fórmula “actor del sistema judicial” para incorporar de forma amplia a todo aquel tipo de funcionario judicial que sea parte del sistema (teniendo en cuenta los distintos cargos y las particularidades de los sistemas de justicia de diversos países).

En relación al concepto de independencia, la CIDH (2013) considera que existen “aspectos funcionales u organizativos en el interior de las entidades de

justicia que debilitan una actuación independiente, como la falta de provisión de recursos materiales y logísticos suficientes”. También se encontrarían las fuentes externas a las entidades de justicia que afectan la independencia de las y los operadores de justicia, tales como la corrupción y la ausencia de protección frente a presiones provenientes de sectores como el crimen organizado.

Asimismo, la Relatoría Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados (2012) considera que, “en un sistema democrático, la administración de justicia cumple un rol esencial en la lucha contra la corrupción. Establecer las responsabilidades derivadas de los actos de corrupción es una función que recae precisamente en los sistemas judiciales, por lo que la CIDH considera necesario garantizar las condiciones para que estos sistemas puedan perseguir adecuadamente la corrupción, particularmente las formas complejas que esta adopta en América Latina”.

Para Claudio Nash (2020), una de estas formas complejas en las que se presenta la corrupción judicial son los beneficios que pueden consistir en ventajas (personales o para terceros), distintos a los materiales que normalmente se traducen en una suma de dinero. Asimismo, en el ámbito de la corrupción judicial, para este autor “es importante tener presente que esta puede darse a través de actos claramente ilegales, pero también se puede dar a través del uso ilegítimo o desviado de facultades legales (desviación normativa). Esto hace que la corrupción judicial siempre sea un tema complejo de tipificar e investigar penalmente, y por ello también deben diseñarse mecanismos administrativos e incluso políticos (*impeachment*) para controlar y sancionar dichos actos”.

Si se tiene en cuenta la fórmula de Klitgaard ($C=M+D-A$), se puede afirmar que “el sistema de justicia está caracterizado por ser un espacio donde el monopolio del poder para administrar justicia, junto con la ausencia de transparencia en el ejercicio de su función, permite que los actores del sistema de justicia gocen de un gran nivel de discrecionalidad, dando como resultado que la corrupción en el sistema se desarrolle sin control” (Comisión Andina de Juristas 2003). Sin embargo, también hay que tener presente que debido al especial trabajo que llevan a cabo jueces y fiscales, la discrecionalidad (razonada) es un factor necesario para su desempeño, sin que esto signifique crear incentivos para la arbitrariedad.

En el Perú, tuvimos un gran episodio de corrupción judicial en la década de los noventa con el fujimorismo. Durante estos años, el Gobierno llevó a cabo ciertas medidas de reforma al sistema de justicia, a la par que se afian-

zaba como una dictadura cívico-militar. De esta manera, la reforma fue instrumentalizada para controlar decisiones clave en el Ministerio Público y el Poder Judicial. Se anuló cualquier posibilidad de control de legalidad a los actos del Gobierno. La reforma impulsada por el fujimorismo no se limitó a sustituir leyes y personas, sino que introdujo sistemas y mecanismos de control político. De esta forma, la corrupción dejó de estar constituida por actos circunstanciales y alcanzó un carácter sistemático (Pásara 2019, 26).

Caído el régimen fujimorista, y con el retorno a la democracia, se conformaron diversos órganos de diagnóstico del sistema de justicia en diferentes instituciones. La idea era llevar a cabo un análisis para identificar cómo el fujimorismo había controlado el sistema de justicia, mediante qué mecanismos, y de qué manera se podría reformar el sistema. Así se formó el Consejo Transitorio del Poder Judicial (2001), que elaboró un informe en el año 2001 en el que identificaba a los principales actores en el ámbito jurisdiccional y su rol en la comisión de actos de corrupción en el sistema de justicia durante la década de los noventa. Este diagnóstico llevado a cabo por el propio Poder Judicial identificó a los siguientes actores:

- a. *Algunos órganos de decisión política y ejecutiva*: ciertos cargos directivos se encargan de “diseñar, controlar y mantener situaciones de irregularidad” que propiciaban los actos de corrupción.
- b. *Algunos jueces y fiscales*: ciertos jueces y fiscales de diversas jerarquías representan, en muchas ocasiones, a funcionarios de rango más alto en las redes de corrupción del sistema de justicia. Los actos se dan mayormente en la agilización o la dilatación de procesos judiciales o investigaciones, la venta de fallos y en las preferencias a ciertos procesos (Mujica 2011). Lo que se da a cambio de estos “beneficios” eran viajes, favores sexuales y/o cursos de especialización muchas veces en el extranjero (Comisión Andina de Juristas 2003).
- c. *Determinado personal auxiliar del Poder Judicial y el Ministerio Público*: algunos secretarios, relatorías y asistentes técnicos llevaban a cabo tráfico de influencias (intermediarios para abogados y fiscales), y también a través de la alteración de documentos o de sobornos para dilatar o agilizar procesos judiciales o investigaciones fiscales (Mujica 2011).
- d. *Las mesas de parte*: conformadas por distintos funcionarios o servidores públicos encargados de la recepción de los documentos dentro de un proceso o investigación. Eran y son la primera línea de acceso

al sistema de justicia y desgraciadamente algunos de ellos llevaron a cabo tráfico de información, comunicando el sentido de las decisiones antes de ser notificadas a las partes, brindando información confidencial e influyendo indebidamente en la distribución de procesos en los juzgados (Comisión Andina de Juristas 2003).

- e. *La Policía Nacional del Perú*: aquí se encontraban algunos de los policías encargados de colaborar con la investigación fiscal, y con la redacción y la manipulación de pericias. Se aprovecharon de su condición de personal de seguridad de magistrados y fiscales para llevar a cabo tráfico de influencias (Comisión Andina de Juristas 2003).
- f. *Los abogados*: muchos abogados de estudios importantes o abogados “al paso”. En el caso de los abogados de grandes estudios jurídicos, estos llevaban a cabo acuerdos con estudios satélites, encargados de la parte “oscura” del litigio (activar las redes de corrupción), incorporar a antiguos magistrados y funcionarios a sus equipos de abogados con el fin de beneficiarse de sus vínculos dentro del sistema (una especie de puerta giratoria entre el trabajo en el Poder Judicial o Ministerio Público y los estudios privados); o llevar a cabo un copamiento en puestos clave, como ubicar abogados de confianza en determinados cargos de dependencias judiciales y fiscales, o incorporar procuradores con vínculos en el sistema de justicia (Comisión Andina de Juristas 2003).
- g. En el caso de los abogados “al paso”, operan en las inmediaciones de instituciones como el Poder Judicial o el Ministerio Público, y al conocer a los actores que laboran dentro de las mismas (jueces, fiscales, personal judicial, personal de mesas de parte), son muchas veces parte de las prácticas llevadas a cabo por ellos (Mujica 2011). Además, pueden brindar su firma para autorizar escritos y documentos, y asesoran al vuelo a cambio de un pago menor.
- h. *El personal de ejecución de sentencias*: sus prácticas pueden observarse en el tratamiento y permanencia de los reos en cárcel (procesados y sentenciados).
- i. *Los litigantes*: son algunas de las personas que son representadas por los abogados. Muchas veces, a pedido de sus representantes, llevan a cabo actos de corrupción.

Como se ve, el concepto de corrupción en el sistema de justicia se mueve mucho en el terreno de las prácticas cotidianas, llevando la cuestión de la ética pública más allá del fenómeno de la corrupción en sí, aunque sin dejarlo de lado. En el sistema de justicia se identifican faltas éticas y corrupción, siendo preciso entender que hay un universo mucho más amplio de faltas éticas, que sin llegar a ser delictivas, dañan y niegan el carácter democrático del Estado. Las conductas antiéticas de los magistrados y funcionarios del sistema de justicia conllevan —sin muchas veces ser delitos— a una vulneración de los principios democráticos y constitucionales básicos, como la igualdad ante la ley para todos los ciudadanos o el derecho de acceso a la justicia. Por estas razones, el problema de la ética pública en las conductas de funcionarios del sistema de justicia excede largamente la obtención de ventajas económicas. En el sistema de justicia nos encontraremos con una cultura institucional que articula la actuación de los ciudadanos y los funcionarios, bajo criterios antiéticos o de prácticas irregulares e informales que no reportan necesariamente ventajas económicas y que no están tipificadas como actos de corrupción en el ordenamiento legal (Montoya y Reátegui 2018, 21).

3. El riesgo de corrupción en el sistema de justicia

Si lo que se desea es identificar los “factores o causas” que van a configurar un riesgo de corrupción en el sistema de justicia, sería necesario precisar el concepto de “riesgo”, que determina “la posibilidad o probabilidad de que un evento suceda” si se presentan ciertas condiciones que lo faciliten o lo favorezcan. Se busca precisar e identificar **causas y condiciones** que existen en determinadas instancias, etapas procesales, procesos y actuaciones procesales que favorezcan o hagan “vulnerables” las prácticas corruptas de los operadores del sistema.

Los mecanismos de control de la corrupción en el sistema de justicia deben tener un “enfoque integral” que posibilite la detección de las áreas en las que este fenómeno se encuentra en crecimiento o persiste. Con un sistema que se limita a actuar solamente frente a las quejas que recibe, y espera simplemente que los usuarios del sistema le informen de casos concretos, difícilmente el fenómeno podrá controlarse. Por lo general, “cuando se habla de corrupción en el sistema de justicia se hace en forma genérica, sin realizar un

análisis particular de las distintas modalidades existentes” (Comisión Andina de Juristas 2003).

Este es un enfoque que no debería ser adecuado. Cada uno de estos casos involucra a distintos actores del sistema de justicia, por lo que para tener una respuesta adecuada se requeriría de un análisis concreto de cada caso.

Para lograr identificar estas causas y condiciones recurrimos al *Informe global sobre la corrupción judicial* de Transparencia Internacional (2007). Allí se “identifica una serie de causas o factores que contribuyen a la corrupción judicial, basándose en estudios de caso, experiencia de investigadores y académicos, y en el trabajo de un grupo importante de capítulos nacionales de Transparencia Internacional, así como planteando una serie de soluciones y herramientas que permiten que dichas causas o factores identificados puedan remediarse, independientemente del tipo de sistema legal que exista”. Según Transparencia Internacional, (2007), algunas de estas causas y condiciones son las siguientes: “Influencia indebida por parte del Poder Ejecutivo y Legislativo; tolerancia social a la corrupción; temor a represalias; bajos salarios de jueces y personal de los juzgados;² capacitación precaria y falta de recompensa por el comportamiento ético; confabulaciones de los jueces; monitoreo inadecuado de las actuaciones procesales y los procedimientos administrativos”.

Otro problema importante pero no tomado en cuenta por este informe de Transparencia Internacional, es la existencia de sistemas de selección de magistrados que no prestan atención a la trayectoria de los candidatos. Lo ideal sería indagar respecto al desenvolvimiento del candidato en su trayectoria, antes de su nombramiento como juez o fiscal.

A partir de estas causas y condiciones en las que es más probable que se presenten prácticas corruptas en el sistema de justicia, se pueden identificar “zonas” y/o “factores” de riesgo que pueden ayudarnos a establecer, con mayor exactitud, los espacios y los aspectos en los cuales es necesario implementar mecanismos de prevención o de desincentivos. Al desarrollar cada una de las causas y condiciones presentadas por Transparencia Internacional (2007), se podría identificar más fácilmente estas “zonas” y/o “factores” de riesgo.

3.1. Influencia indebida por parte del Poder Ejecutivo y Legislativo

2 Esto se extiende también a fiscales, asistentes en función fiscal, y otros trabajadores de otras instituciones del sistema de justicia.

Aunque en teoría existen garantías constitucionales que promueven igualdad entre los poderes del Estado, en muchos países los poderes Legislativo y Ejecutivo van a ejercer una fuerte influencia (e incluso manejo) sobre el Poder Judicial. Cuando en un país el estado de derecho es vulnerable, este último poder es percibido a menudo como el más “complaciente” con el Gobierno. En estas circunstancias, muchos jueces que se encuentran “vulnerables” asumen una postura condescendiente respecto a personas con “conexiones” políticas en los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Esto ocurre, por ejemplo, cuando el presidente de la república o la cabeza de una institución política (como el Ministerio de Justicia o el Congreso) tienen potestad para el nombramiento y ascenso de jueces sin mediar procedimiento alguno de selección transparente y objetiva. Ocurre también que los requisitos para la elección de jueces y fiscales es ambiguo, lo que da como resultado un cumplimiento arbitrario de las normas de selección. Muchas veces los poderes Legislativo y Ejecutivo son reacios a dejar de lado esta influencia, a pesar de las exigencias que establece la ley, ya que siempre hay intersticios en la norma de los que pueden valerse.

También se tiene el caso de magistrados que, después de haber sido designados, se sienten obligados a responder a las exigencias de poderes políticos o empresariales, con el fin de conservar su propio estatus y red de contactos dentro del sistema. En lugar de actuar como un real contrapeso de poderes, los magistrados con prácticas corruptas suelen promover otro tipo de “intereses” por sobre los derechos del individuo.

3.2. Tolerancia social a la corrupción

En diversos países de la región, existen lealtades o códigos de conducta familiares que tienen mayor peso que el ordenamiento jurídico. Decirles “corruptos” a muchos jueces, quienes defienden a sus parientes es no tomar en consideración que puede resultar más deshonroso para ellos ignorar las necesidades e intereses de sus familiares que cumplir estrictamente la ley. En esos países, resulta más importante las relaciones personales que el estado de derecho. E, incluso, las propias decisiones de Gobierno se encuentran basadas más en algún tipo de influencia personal que en el propio mérito.

De hecho, existen lugares donde el pago de un soborno se considera un “prerrequisito” esencial para tener acceso a ciertos servicios judiciales; de hecho, en ciertos casos es la única forma de lograr resultado alguno. Hay diver-

sos estudios desde la antropología que grafican esta convivencia problemática entre las normas de convivencia social y las normas jurídicas en el Perú, como por ejemplo el de Poole (2005, 61), que señala que la línea divisoria entre la vida pública y privada es altamente flexible y ambigua, por lo que la corrupción no es tanto un aspecto aberrante de las democracias “incompletas” o “en transición”, sino un aspecto que permanece latente y es continuo en cualquier burocracia o Gobierno representativo que se va a construir sobre la idea de que la legitimidad de la gestión pública depende de la ficción del servicio “desinteresado”. Por esta razón, prácticas como el ofrecimiento de regalos o consideraciones personales a autoridades o funcionarios públicos, que en determinado contexto pueden pasar como costumbres totalmente aceptables, en otros contextos pueden convertirse en objeto de sospecha o sanción.

Al respecto, Mujica (2011, 100) refiere que “Si bien la estructura del organigrama de la burocracia y las jerarquías dispuestas por la norma determina un orden de funcionamiento, queda claro que las redes sociales y las maneras de relacionarse determinan un orden diferente de la estructura que no se limita a la norma formal”.

3.3. *Temor a represalias*

Que los jueces se vean obligados o influenciados a tomar cierto tipo de decisiones, sin tomar en cuenta los hechos y la propia ley, muchas veces se debe al temor de represalias por parte de líderes políticos, jueces de instancias superiores, individuos poderosos (tanto del espacio público como privado), el público en general y los medios de comunicación. Los magistrados muchas veces dictan este tipo de decisiones para no arriesgarse a enfrentar un proceso disciplinario, una destitución en el cargo o un traslado a otra sede o distrito judicial o fiscal. Las amenazas de muerte y otras amenazas contra los jueces y fiscales también son razones por las que dictan este tipo de decisiones. Este factor también se acrecienta cuando el juez o fiscal tiene una baja calidad profesional y teme que si es echado de la función pública, difícilmente pueda conseguir un empleo equivalente en reconocimiento y sueldo.

3.4. *Bajos salarios de los funcionarios de las instituciones del sistema de justicia (jueces, personal de los juzgados, fiscales, asistentes en función fiscal, y cualquier otro tipo de trabajadores)*

Los salarios judiciales, que al ser bajos no permiten atraer ni retener a personal calificado en el sistema de justicia y que los magistrados y el personal de las cortes y fiscalías mantengan a sus familias en un ambiente seguro, incitan a estos a llevar a cabo sobornos y demás prácticas corruptas (Rose-Ackerman 2001, 99).

Los jueces, a diferencia de otros empleados públicos, tendrían que recibir los sueldos más altos. La disparidad de ingresos salariales entre las distintas ramas del Gobierno puede ser muy grande en algunos países. Incluso en las mismas instituciones del sistema de justicia hay grandes diferencias entre los salarios de jueces y fiscales de las jerarquías más altas, como los magistrados supremos y superiores, en comparación con magistrados de instancias inferiores como los fiscales provinciales o los jueces de paz letrado.

3.5. Capacitación precaria y falta de recompensa por el comportamiento ético

En algunos lugares, los jueces que siguen los procedimientos de ley en sus fallos no tienen alguna garantía de que su trabajo será evaluado positivamente. En vez de recompensarse, su comportamiento ético es castigado. Además, en estos sistemas corruptos, los jueces deben lidiar de manera constante con la derogación de sus sentencias por parte de jueces de instancias superiores que están coludidos con intereses por fuera de la ley. Esto termina dando la impresión de que el magistrado de primera instancia es incompetente, que no conoce la norma, o en el peor de los casos, que es un corrupto que intentó perjudicar a una de las partes del proceso y que no logró su objetivo gracias al juez de instancia superior.

También es posible que los presidentes de las cortes superiores, o aquellos facultados para asignar los casos a los magistrados, puedan “castigar” a un juez probo asignándole un alto volumen de casos. Así causan una demora considerable que pueda originar luego una amonestación o proceso disciplinario.

3.6. Confabulaciones de los jueces

En aquellos lugares donde se generaliza la corrupción, existen jueces que apoyan decisiones judiciales que les traen beneficios personales. En aquellos casos donde hay mucho en juego, jueces de diversas instancias pueden hacer acuerdos para reducir la sentencia o hasta perdonar culpables a cambio de

un soborno. Para lograr esto, es importante la existencia de redes corrupción dentro de las propias instituciones. Estas redes operan con diferentes actores en distintas instancias, entrando en acción cuando uno de los actores necesite “activar” la red en algún caso concreto (Mujica 2011).

3.7. Monitoreo inadecuado de las actuaciones procesales y los procedimientos administrativos

Cuando existen códigos procesales ambiguos, desconcertantes o enmendados, como sucede en muchos países latinoamericanos, los magistrados y los funcionarios de las instituciones del sistema de justicia pueden aprovecharse de estas “zonas grises”. Las dificultades en la implementación de sistemas de oficina modernos y computarizados para poder procesar casos dificulta que se puedan detectar el uso inapropiado de expedientes y documentos. Un personal judicial con baja remuneración y escasa capacitación, en vista de que la rendición de cuentas es mínima, termina siendo tentado a cometer corrupción administrativa.

Al igual que Transparencia Internacional, la Comisión Andina de Juristas (2003) identificó, a inicios del nuevo siglo, algunos escenarios y actores frecuentes que representaban zonas de riesgo para la presencia de la corrupción en el sistema de justicia peruano. Se identificaron dos grandes grupos de actores: los abogados litigantes y los operadores del sistema judicial.

a. Los abogados litigantes

De acuerdo con las entrevistas realizadas por la Comisión Andina de Juristas (CAJ) a ciudadanos usuarios del sistema de justicia, trabajadores y magistrados, son los abogados de algunos estudios jurídicos los que, como usuarios del sistema judicial, intervienen en sus diferentes áreas operativas, y cuando actúan como agentes corruptores promueven “la comisión de actos indebidos entre los funcionarios judiciales y los funcionarios administrativos”. Así, “muchos abogados impulsan actos de corrupción que les permiten establecer y sondear los espacios de mayor corrupción en el sistema” (Comisión Andina de Juristas 2003), principalmente en el uso de “estudios satélites” de abogados especializados en obtener resultados por medios de prácticas corruptas.

En el informe de la Comisión Andina de Juristas se señala que, históricamente, “algunos estudios de abogados importantes han mantenido vínculos

políticos que les permiten controlar la designación de magistrados”, de manera que incluso se llegaba a

identificar a ciertos partidos políticos con determinados estudios jurídicos a los que posteriormente servían los jueces designados por ellos. Habría una vieja y abierta relación entre estudios de abogados y magistrados como en el caso de abogados de trayectoria prolongada en el ejercicio privado de la profesión, que repentinamente postulan a cargos judiciales que por su edad y experiencia les son muchas veces accesibles. En muchos casos esta situación no responde al surgir tardío de una vocación judicial, sino al interés de ciertos estudios de abogados, en ubicarse en la magistratura para lograr influir en ella (Comisión Andina de Juristas 2003).

Asimismo, una forma de reclutar abogados o funcionarios del sector privado por parte de las empresas (es el caso de los estudios de abogados) es contratar a exfuncionarios públicos para que, de haber sido operadores del sistema, terminen siendo usuarios del mismo. Esta práctica poco ética, y constante, les resulta conveniente porque terminan aportando conocimiento privilegiado, sus redes de contacto y hasta políticas que sus cargos públicos les habían otorgado. Esta figura opera como una especie de “puerta giratoria” aplicada al sistema de justicia y se puede presentar tanto en el Ministerio Público como en el Poder Judicial, con jueces o fiscales que dejan sus cargos y pasan a ser luego abogados asesores o defensores.

Si se toma en cuenta, además, el problema de la provisionalidad de magistrados, tenemos un escenario en donde proliferan jueces que, por ejemplo, deciden controversias en beneficio de la causa que representa uno de estos estudios de abogados, con el fin de congraciarse. La característica de su cargo les empuja a crear redes que les benefician una vez que dejen de ser magistrados provisionales.

b. Los operadores del sistema de justicia

Son aquellos que se encuentran dentro de las instituciones del sistema de justicia.

– Los auxiliares jurisdiccionales:

Para un litigante, los auxiliares de justicia son los contactos necesarios para obtener “resultados concretos” en las diversas etapas del proceso. Por ello,

establecer relaciones con estos funcionarios posibilita a los abogados tener no solo una atención amable, sino conseguir información privilegiada, favores para la elaboración de proyectos de resoluciones y hasta sentencias favorables. Incluso, se da el caso que son los propios abogados litigantes quienes elaboran las sentencias, las entregan en un *pen drive*, y apenas terminan siendo modificadas por el juzgado para imprimirlas con papel membretado.

Y es que algunos auxiliares judiciales terminan actuando como intermediarios o como “jugadores solitarios” dentro del campo de la corrupción judicial. El gran problema con el sistema de auxiliares es que no existen criterios claros para la selección, limitaciones y control del personal ligado al despacho de los magistrados. Generalmente, los contratos se dan por alguna recomendación, cercanía con algún gerente encargado de seleccionar al personal, etc. Para el ingreso no existen pruebas, ni tampoco reglas claras para establecer la promoción o ascenso de cargos. Esta informalidad es la que determina, dentro de las instituciones, el futuro de los auxiliares (Comisión Andina de Juristas 2003).

Pero el problema administrativo no solo se limita a la falta de criterios de selección en instituciones como el Poder Judicial o el Ministerio Público, ya que su estructura administrativa es compleja y poco funcional. Por eso, resulta necesario tener una supervisión adecuada de cómo desarrollan sus funciones el personal administrativo, lo que parecería casi imposible.

– *Los magistrados*

Según la Comisión Andina de Juristas (2003, 80), “Las conductas que involucran a los magistrados corruptos son diversas, pero todas tienen el denominador común de estar definidas por el abuso de su posición de poder frente a las partes, expresado en la manipulación de la información del caso y de los procedimientos. El caso más común es el que implica la relación entre magistrados y los diversos auxiliares del juzgado, como destino y vía respectivamente, en la canalización de los cobros indebidos que en su gran mayoría se realizan en efectivo y en lugares alejados del juzgado”.

Esta no es más que “una práctica comúnmente aceptada en todos los países latinoamericanos es la comunicación y encuentros formales e informales entre el juez y cada uno de los abogados de las partes por separado. Es aquí cuando los jueces pueden pasar una buena parte de cada día reuniéndose separadamente con los abogados y en donde se presenta la oportunidad para alterar el proceso o el fallo por medios ilícitos” (Comisión Andina de Juristas

2003, 82). Se ha propuesto, sin éxito, suprimir la reunión del abogado de una de las partes con el juez sin la presencia del otro. Sería interesante explorar por qué la negativa a cambiar esta práctica por la que el abogado de una parte intenta, en privado, un “convencimiento” del juez.

– *La Mesa de Partes*

En la Mesa de Partes se “usa un sistema informático que al recibir las demandas les asigna un número y las distribuye en forma aleatoria y equitativa entre los juzgados. De esa forma, en teoría, la demanda puede llegar a cualquier magistrado, eliminando la posibilidad de que esta llegue a uno con el que se haya pactado de antemano” (Comisión Andina de Juristas 2003, 84). Este sistema eliminaría la posibilidad de direccionar una demanda a un juzgado de conveniencia a la parte demandante, por ejemplo.

Lamentablemente se sabe que este sistema puede ser vulnerado y manipulado para que el litigante elija al magistrado que desee. Para ello, necesitaría un apoyo desde el propio personal de Mesa de Partes. Quien se encarga de recibir las demandas puede retardar el ingreso de los documentos o separar una demanda, a la espera de que la computadora asigne el juzgado deseado o manipulando el propio software.

Estos mecanismos de manipulación generalmente se activan por tres vías de un mismo circuito de corrupción: “i) tomando contacto con los funcionarios de Mesa de Partes directamente, ii) con ‘los repartidores’ que son los empleados que se encargan de trasladar físicamente los expedientes o demandas desde la Mesa de Partes hacia el juzgado al que han sido asignados, y iii) directamente con los magistrados que se prestan a este tipo de actividades” (Consejo Transitorio del Poder Judicial 2001).

– *La Policía*

La Policía tradicionalmente ha tenido una relación estrecha con los juzgados penales en los procesos que se llevan a cabo. Antes del nuevo Código Procesal Penal del 2007, la Policía tenía un rol activo antes del proceso (durante la investigación preliminar), durante el proceso y, finalmente, durante la ejecución de las sentencias.

Actualmente, y a partir de este nuevo Código Procesal Penal, la investigación del delito ya no corresponde al ámbito policial y mucho menos judicial. De acuerdo con el nuevo código, existen de tres etapas procesales: “la etapa de investigación preparatoria, la etapa intermedia y la etapa de juzgamiento”.

En la etapa de investigación preparatoria, se incluye las “diligencias preliminares”, que no son actos de investigación del delito propiamente dicho y tampoco están directamente a cargo de la Policía Nacional sino del Ministerio Público. Sin embargo, es en esta etapa en donde la Policía cumple las llamadas “funciones de investigación”. Por lo tanto, ahora es el fiscal quien realiza personalmente las “diligencias preliminares” y en algunos casos puede delegar algunas de estas funciones a la Policía. Es el fiscal quien valora la complejidad o magnitud de los hechos denunciados y es él quien decide la participación o no de la Policía, en función a esta valoración. Por esta razón, la Policía ahora ya no tiene un amplio margen de discrecionalidad en el desarrollo de sus actividades.

En relación al proceso penal en sí, “son importantes las relaciones que sostienen los abogados con el personal policial encargado de dar cumplimiento a los mandatos judiciales que restringen la libertad individual” (Comisión Andina de Juristas 2003). Ejemplos como el retrasar la expedición de documentos, brindar información a alguna de las partes del proceso, o interferir de forma indebida en los resultados de laboratorio que se llevan a cabo en sedes policiales, son prácticas que configuran actos de corrupción.

Como hemos visto, tanto en los criterios usados por Transparencia Internacional (2007) como por la Comisión Andina de Juristas (2003), a nivel global en el primero y en el caso del Perú en el segundo, el garantizar la transparencia en etapas y procesos clave, así como la independencia de actores dentro de estas etapas y procesos, es fundamental para reducir al mínimo las posibilidades de generar “zonas” o “factores” de riesgo.



Tenemos también otros hallazgos en relación a factores de riesgo de corrupción en el sistema de justicia peruano. Montoya y Reátegui (2018), por ejemplo, identifican tres situaciones que facilitan o hacen vulnerables a los magistrados o auxiliares del sistema de justicia frente a la corrupción:

– *Existe una motivación instrumental y no vocacional en el acceso al servicio público de administración de justicia.*

De un conjunto de entrevistas llevadas a cabo a diversos actores del sistema de justicia como jueces, fiscales, secretarios judiciales y auxiliares en función fiscal, Montoya y Reátegui (2018) identifican que muchos de ellos llegaron a

sus puestos de trabajo de forma “subsidiaria”, esto es, su trabajo no fue su primera opción laboral y llegaron a él por la imposibilidad de acceder al mundo privado del ejercicio del derecho. Esto genera una falta de valoración especial del trabajo que desempeñan y puede desencadenar en actitudes utilitaristas en relación a su trabajo (lógica del costo-beneficio), anteponiendo el beneficio personal antes que el bien público. Además, se recluta a profesionales medianos que difícilmente podrían obtener una mejor colocación fuera del cargo, lo que los hace más vulnerables a las presiones (Pásara 2019, 61-62).

Este particular razonamiento en donde termina imponiéndose lo privado por sobre lo público, sumado a la ausencia de conciencia por la dimensión especial del servicio público que tiene su trabajo, y sumado a otros factores (falta de transparencia, falta de independencia y autonomía, deficiente mecanismo de elección de autoridades, etc.), puede generar una predisposición a cometer actos corruptos, en donde se piense que el beneficio que otorgan estos actos es mayor que el peligro de ser descubiertos y sancionados.

– *La negativa percepción ciudadana respecto al sistema de justicia.*

Los magistrados y trabajadores judiciales y fiscales son conscientes de su desprestigio ante la ciudadanía, y suelen culpar de este a los medios de comunicación y a los abogados litigantes (Montoya y Reátegui 2018, 104). Esto puede impactar de dos formas para generar un clima propicio a la corrupción:

- a. Desincentivar el ingreso de los mejores egresados de las facultades de Derecho a la carrera judicial o fiscal.
- b. El uso del lenguaje técnico jurídico y la apelación a las reglas formales del sistema de justicia para justificar decisiones polémicas.

La primera forma está relacionada con el bajo nivel profesional, baja calificación y migración del personal mejor preparado a trabajos fuera del sistema (Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia 2004, 37).

Por otro lado, la segunda forma está relacionada con el excesivo uso de la formalidad jurídica y el lenguaje técnico en las resoluciones y sentencias, que muchas veces puede tener como trasfondo una aplicación acrítica de la norma por parte de los magistrados. Esto socialmente es percibido como injusto, o una valoración de los hechos que prioriza siempre al contenido del expediente por sobre la realidad.

– *La influencia de los políticos, de los medios de comunicación, de empresarios y de hasta redes vinculadas al crimen organizado en los procesos de selección de jueces y fiscales.*

A partir de la investigación de los CNM Audios llevada a cabo a mediados del 2018, quedó mucho más claro el funcionamiento de las redes de influencia para la selección de magistrados que luego terminarían beneficiando a actores políticos y empresariales en los procesos judiciales en los que estos estaban inmersos. En este caso, por ejemplo, quedó al descubierto la existencia de una red que involucraba a consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), jueces supremos, jueces superiores (presidentes de cortes superiores como la del Callao), congresistas, líderes de partidos políticos, empresarios e incluso algunos periodistas. Todos los miembros de esta red se beneficiaban de diversas maneras, pero el beneficio principal era el de usar a ciertos consejeros del CNM para conseguir “ubicar”, en puestos clave, a ciertos magistrados que terminarían siendo funcionales para ciertos intereses. Las relaciones estrechas entre estos consejeros y algunos congresistas, políticos y empresarios muestran que estos intereses iban desde políticos hasta empresariales. Una gran red en donde todos pagaban favores con favores y en la cual cada uno de estos actores se terminaba beneficiando de una u otra forma.

En esta dinámica de red de influencias, los abogados particulares y los grandes estudios de abogados también tienen un rol importante. Muchas veces son estos grandes estudios los que recurren a sus contactos en la política para lograr influenciar en la selección de jueces o fiscales. Recordemos que el problema de la provisionalidad de jueces implica que muchas veces sean los presidentes de las cortes superiores quienes terminan teniendo la potestad de seleccionar, en los distritos judiciales, a los abogados que se desempeñarán como jueces. Un ejemplo de esto es el caso de Walter Ríos, presidente de la Corte Superior de Justicia del Callao. Este caso dado a conocer a raíz de las investigaciones de los CNM Audios mostró cómo Ríos tenía plena capacidad de incorporar a los jueces que deseaba en su Corte, eligiendo obviamente a aquellos que seguían sus órdenes y le resultasen leales. Ríos también decidía finalmente en qué juzgados laborarían estos jueces y qué casos conocerían.

Como se ha visto, en esta última identificación de “zonas de riesgo” llevada a cabo por Montoya y Reátegui (2018), la transparencia y la independencia también juegan un rol importante a fin de poder evitar prácticas corruptas. Una actitud renuente al escrutinio público e instituciones herméticas en dar

a conocer sus acciones y en relación a la ciudadanía termina alimentando la proliferación de estas “zonas de riesgo”.

Una cultura institucional marcada por el secretismo y renuente al escrutinio no se ajusta con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas que los sistemas de justicia deben tener en una democracia. Además, esto demostraría la incapacidad de los magistrados de defender públicamente sus decisiones cuando los ciudadanos critiquen sus fallos, como en toda democracia (Montoya y Reátegui 2018, 106).

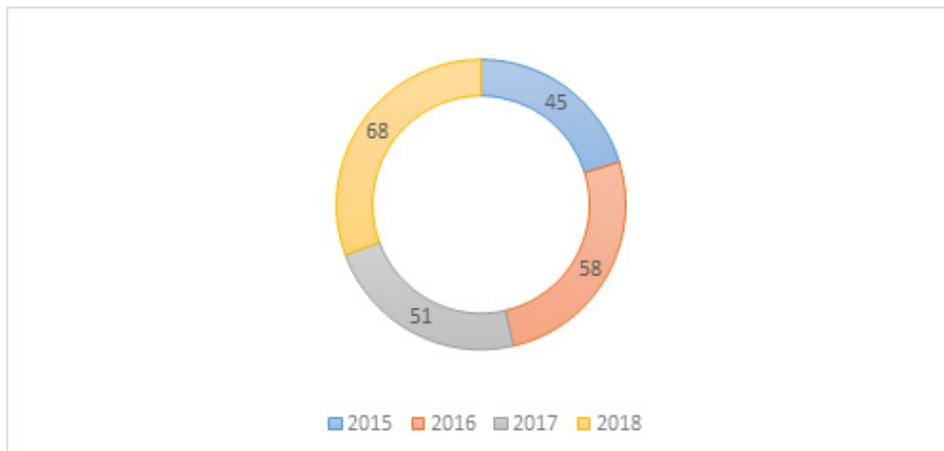
4. La corrupción en el sistema de justicia peruano

Tenemos datos estadísticos que nos dan una idea acerca de los niveles de corrupción en el sistema de justicia en nuestro país. La Defensoría del Pueblo, en un informe del 2019 acerca de los jueces y fiscales procesados penalmente por delitos de corrupción, “da cuenta de los procesos penales seguidos contra fiscales y jueces a nivel nacional por la presunta comisión de delitos de corrupción ingresados en el periodo comprendido entre enero del 2015 a septiembre del 2018”. Para ello, la Defensoría utilizó data que había sido registrada por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, “la misma que fue contrastada con la base de datos del ya extinto Consejo Nacional de la Magistratura (actual Junta Nacional de Justicia) y el Ministerio Público. Cabe precisar que la información presentada a continuación comprende las etapas de diligencias preliminares, investigación preparatoria, etapa intermedia y juicio oral o juzgamiento” (Defensoría del Pueblo 2019).

Un total de 222 casos seguidos contra fiscales se registran, a nivel nacional, ingresados entre enero de 2015 y setiembre de 2018:

Del gráfico se observa que, en los cuatro años revisados, el número de casos ingresados por la “presunta comisión de delitos de corrupción” en el caso de fiscales se ha incrementado sostenidamente. La excepción fue el año 2017, que registró una ligera disminución con respecto del año anterior.

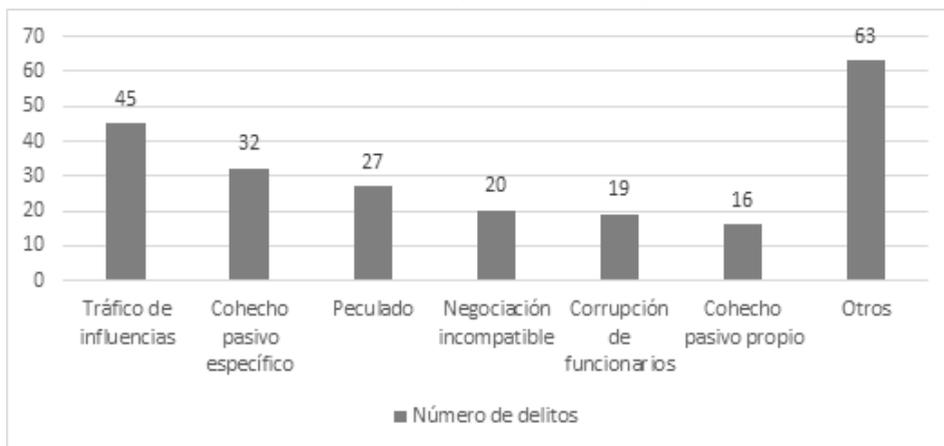
GRÁFICO 1. Casos ingresados por años y número de fiscales procesados (2015-2018)



Fuente: Defensoría de Pueblo (2019)

De este universo de 222 casos ingresados en esos cuatro años, la incidencia de presuntos delitos de corrupción por los cuales fueron procesados los fiscales fue diversa, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 2. Presuntos delitos de corrupción cometidos por fiscales (2015-2018)



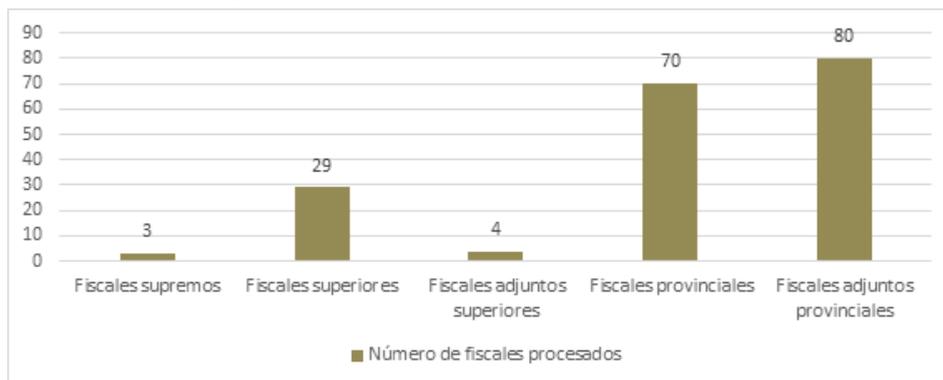
Fuente: Defensoría del Pueblo (2019)

Como se puede ver, el delito de tráfico de influencias es el más común en los procesos seguidos contra fiscales (45), número que representa el 20 % del total de casos, seguido del delito de cohecho pasivo específico (32) que representa el 14 %. Según la Defensoría del Pueblo (2019), “el delito de tráfico

de influencias consiste en el ofrecimiento de interceder ante un funcionario o servidor público que vaya a conocer, esté conociendo o haya conocido un caso judicial o administrativo, invocando o teniendo influencias reales o simuladas, a cambio de un donativo, promesa, cualquier ventaja o beneficio”.

Del universo de 222 casos ingresados entre el 2015 al 2018, se tiene que 186 fiscales fueron procesados. Si se hace un análisis de estos, en función a su nivel en la carrera fiscal, se tendrá el siguiente resultado:

GRÁFICO 3. Fiscales procesados de acuerdo con su nivel en la carrera fiscal (2015-2018)

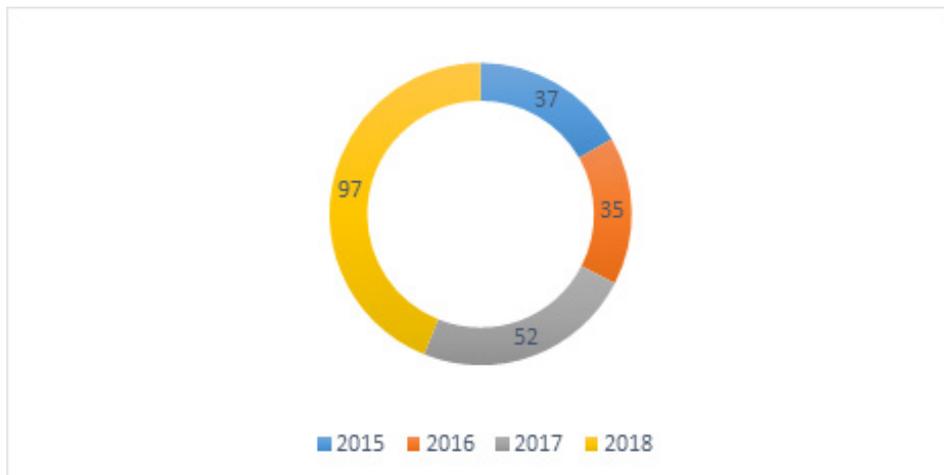


Fuente: Defensoría del Pueblo (2019)

En el gráfico 3 puede observarse que, según su nivel en la carrera fiscal, del total de fiscales procesados, casi la mitad (80) son fiscales adjuntos provinciales, lo que representa el 43 %. Estos son los encargados del diseño de la estrategia fiscal durante la “investigación, juzgamiento y ejecución del proceso penal”; es decir, actúan dirigiendo la investigación y sustentando el caso, a lo largo de todo el proceso, ante el Poder Judicial. Si bien se comprende que existe un mayor número de fiscales adjuntos provinciales designados, el informe de la Defensoría del Pueblo (2019) considera necesario que “se analice si existen otros factores que puedan estar incidiendo en este elevado porcentaje o, simplemente, responde a la mayor proporción de fiscales en dicho nivel de la carrera fiscal”.

Por otro lado, en relación con los jueces cuyos casos ingresaron durante el mismo periodo de tiempo (2015-2018), los resultados son muy similares que el de los fiscales. A nivel nacional se registraron 221 casos seguidos contra jueces que ingresaron entre enero del 2015 y septiembre del 2018, como se aprecia en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 4. Casos ingresados por años y número de fiscales procesados (2015-2018)

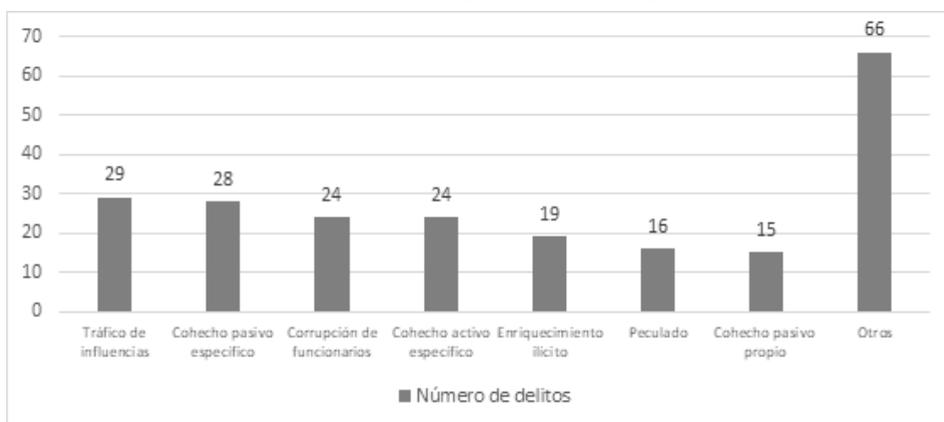


Fuente: Defensoría de Pueblo (2019)

Según se aprecia en el gráfico 4, en el 2018 ingresaron casi el doble de casos que en el 2017, y casi el triple en comparación con los años 2015 y 2016.

De este universo de 221 casos ingresados en esos cuatro años, la incidencia de presuntos delitos de corrupción por los cuales fueron procesados los jueces fue diversa. Esto se puede apreciar a continuación:

GRÁFICO 5. Presuntos delitos de corrupción cometidos por jueces (2015-2018)



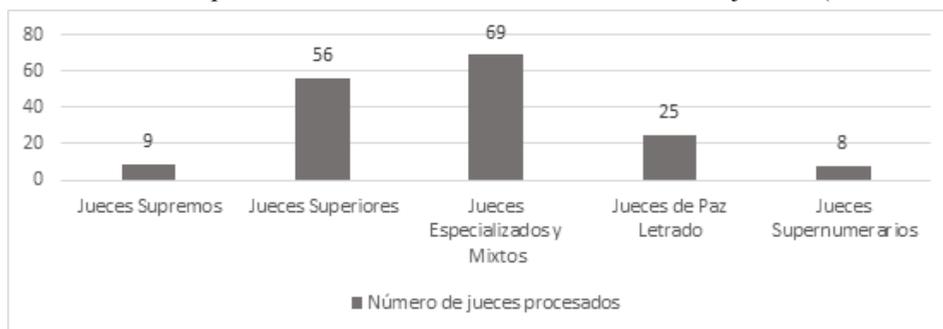
Fuente: Defensoría del Pueblo (2019)

Se puede observar que a los jueces mayormente se les procesa por los delitos de tráfico de influencias (29) y cohecho pasivo específico (28), ambos re-

presentando el 13 %, delitos que también coinciden en el caso de los fiscales. Para la Defensoría del Pueblo (2019), “el cohecho pasivo específico consiste en aceptar o recibir donativo, promesa o cualquier otra ventaja o beneficio, con el fin de influir o decidir en algún asunto sometido al conocimiento o competencia del magistrado”.

Del universo de 221 casos ingresados entre el 2015 al 2018, se tiene que 167 jueces fueron procesados. Si se hace un análisis de estos, en función a su nivel en la carrera judicial, se tendría el siguiente resultado:

GRÁFICO 6. Jueces procesados de acuerdo con su nivel en la carrera judicial (2015-2018)



Fuente: Defensoría del Pueblo (2019)

En el gráfico 6, dentro del rubro de jueces especializados y mixtos se encuentran contenidas diversas especialidades. “Los porcentajes más significativos corresponden a los jueces especializados en lo penal (42 %) y los jueces especializados en lo civil (25 %). Le siguen los jueces mixtos (13 %), los cuales tienen competencia para más de una especialidad; finalmente, los jueces de otras especializadas se encuentran en porcentajes menores” (Defensoría del Pueblo 2019).

Asimismo, en este gráfico se observa que el porcentaje mayoritario de jueces procesados, de acuerdo con su nivel en la carrera judicial, recae en el número de los jueces especializados y mixtos (69), que representa el 41 %, seguidos en menor proporción por los jueces superiores (56), que representa el 34 %. Para la Defensoría del Pueblo (2019), “los jueces especializados tienen a su cargo la resolución de casos por materia (civil, penal, trabajo, agraria, de menores, entre otros), mientras que los jueces mixtos son aquellos que tienen competencia para más de una materia. Por otro lado, los jueces superiores conocen principalmente recursos de apelación y quejas de derecho. A nivel de

los jueces especializados, los que conocen materia penal tienen un porcentaje significativamente más alto de procesados que otras especialidades, alcanzando el 42 % del total de jueces procesados en este nivel”.

En relación con el destino que tuvieron los procesos iniciados contra fiscales, en el gráfico 7 se puede observar el número de quejas presentadas en las oficinas de Control Interno del Ministerio Público (en total, 33 oficinas desconcentradas) y en la Oficina Central de Control Interno, entre enero de 2016 y setiembre de 2018, a nivel nacional. Se especifica el número de quejas que culminaron en una sanción.

GRÁFICO 7. Quejas presentadas ante la Fiscalía Suprema de Control Interno (2016-2018)*



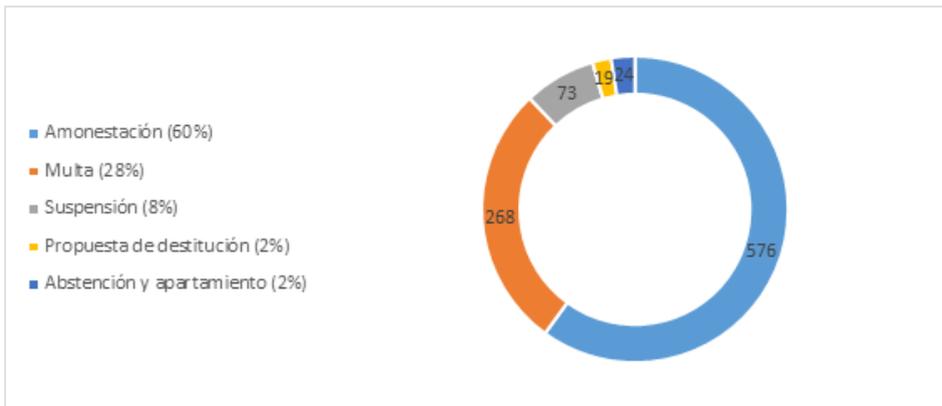
* El período exacto es entre enero del 2016 y septiembre del 2018.

Fuente: Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público

Del total de quejas ingresadas (35 819) a la Fiscalía Suprema de Control Interno, se detalla que solo el 11 % (4066) finalizó con la imposición de una sanción; en cambio, el resto se encuentra en trámite o en archivo. “El bajo porcentaje podría deberse a la inconsistencia en la presentación de las quejas, la falta de pruebas suficientes, la ausencia de profundidad en las investigaciones, la subordinación del órgano de control a los órganos de gestión o gobierno que impediría a los fiscales que lo integran gozar de suficiente autonomía en el desempeño de su función, entre otros factores” (Defensoría del Pueblo 2019).

En relación con los tipos de sanciones disciplinarias impuestas a los fiscales por la Oficina Central de Control Interno del Ministerio Público, se tiene lo siguiente:

GRÁFICO 8. Tipo de sanciones disciplinarias impuestas por la Oficina Central de Control Interno (2016-2018)*



* El período exacto es entre enero del 2016 y septiembre del 2018.

Fuente: Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público

Del gráfico se observa que solo el 2 % (19) de sanciones que fueron impuestas contra fiscales adjuntos supremos y fiscales superiores titulares consisten justamente en la destitución que ha propuesto la Junta Nacional de Justicia, órgano que reemplazó al cuestionado Consejo Nacional de la Magistratura. Además, se aprecia que la amonestación (60 %) y la multa (28 %) representan el 88 % del total de sanciones. En otras palabras, 9 de cada 10 sanciones impuestas a fiscales de los más altos niveles son de las menos drásticas.

En el caso de los jueces, del total de sanciones impuestas por el órgano disciplinario del Poder Judicial, el 25 % ha recaído sobre magistrados del Poder Judicial y el 75 %, sobre los auxiliares jurisdiccionales. “Desafortunadamente, la página institucional de la OCMA solo presenta información respecto al número de sanciones impuestas sobre jueces y auxiliares, sin distinguir si un juez o auxiliar ha recibido más de una sanción. Tampoco se cuenta con información sobre el número total de auxiliares jurisdiccionales al servicio del Poder Judicial en cada año (2016, 2017 y 2018), información necesaria para determinar el porcentaje de jueces y auxiliares jurisdiccionales que han sido involucrados en un proceso por inconducta funcional y han recibido una sanción” (Defensoría del Pueblo 2019). En la siguiente tabla la información recogida:

TABLA 1. Sanciones administrativas distribuidas entre jueces y auxiliares jurisdiccionales a nivel nacional (2016-2018)

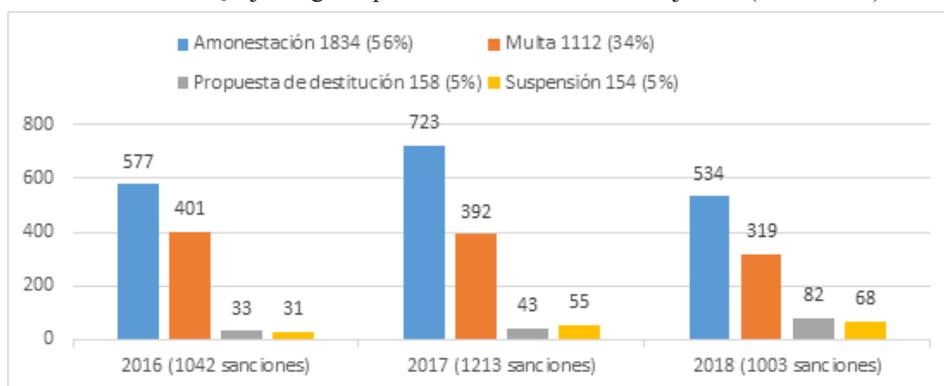
Años	Jueces	Auxiliares jurisdiccionales	Total
2016	1042 (26 %)	2913 (74 %)	3955 (100 %)
2017	1213 (23 %)	4172 (77 %)	5385 (100 %)
2018	1003 (27 %)	2677 (73 %)	3680 (100 %)
Total	3258 (25 %)	9762 (75 %)	13 020 (100 %)

* El tiempo comprendido es entre enero del 2016 y septiembre del 2018.

Fuente: Oficina de Control de la Magistratura

Respecto a la distribución de quejas por el tipo de sanción que recae sobre jueces, tenemos que, de un total de 3258 sanciones, entre el 2016 y 2018, estas se dividen entre amonestaciones, multas, propuestas de destitución y suspensiones. En el siguiente gráfico se aprecia su distribución:

GRÁFICO 9. Quejas según tipo de sanción recaída sobre jueces (2016-2018)



* El período exacto es entre enero del 2016 y septiembre del 2018.

Fuente: Oficina de Control de la Magistratura

Del gráfico se aprecia que la amonestación (56 %) y la multa (34 %) representan el 90 % del total de sanciones; es decir, 9 de cada 10 sanciones por inconducta funcional corresponden a sanciones menos drásticas establecidas por el régimen disciplinario. No se dispone de información “sobre el tipo de infracciones que dieron lugar a la imposición de sanciones; sin embargo, un factor que podría estar incidiendo en este alto porcentaje de sanciones de menor gravedad es la valoración que puedan estar realizando las autoridades de los órganos disciplinarios sobre los hechos investigados” (Defensoría del Pueblo 2019).



Además de contar con información estadística, también es necesario identificar los problemas que tiene nuestro sistema de justicia al brindar contextos favorables para que prosperen prácticas corruptas. A partir del 2000, luego de la caída del régimen de Alberto Fujimori, se llevaron a cabo estudios y análisis para lograr identificar qué había pasado en la década de los noventa con el sistema de justicia, debido a que este había demostrado ser un espacio fértil para que se lleven a cabo prácticas corruptas y apareciesen redes de corrupción. Con esta finalidad, se creó el Consejo Transitorio del Poder Judicial, de cuyo informe publicado en el 2001 ya hemos se ha mención a lo largo de este artículo.

El informe de este Consejo Transitorio del Poder Judicial (2001) “detalla una serie de fracasos en los que se incurrió respecto del desarrollo del sistema de control durante la década de los noventa”, que terminaron facilitando prácticas corruptas en el sistema de justicia. A continuación, se detallan cuáles fueron:

- a. *Intervención política de la justicia.* La reforma de los noventa contribuyó a dinamizar los sistemas de control, aunque esto terminó por generar nuevas formas de corrupción originadas por la intervención política de la justicia. Finalmente, estos sistemas de control no lograron hacerle frente a este tipo de corrupción.
- b. *Prescripción o caducidad de procesos disciplinarios.* Ante esta situación no se podía sancionar a funcionarios que incurrían en inconductas funcionales o hubieran cometido corrupción. En gran número casos se hizo un manejo defectuoso de la tramitación de los procesos disciplinarios. Por ello, se puede conjeturar aquí una posible complicidad del órgano contralor, ya que casos políticamente sensibles prescribieron debido al actuar negligente de este órgano disciplinario.
- c. *Dificultad de investigaciones contra magistrados supremos.* El hecho de que se pudiera sancionar la inconducta funcional de los magistrados de la Corte Suprema estuvo imposibilitado de realizarse, debido a que la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) carecía de competencia sobre ellos.
- d. *Sanciones poco drásticas.* En casos específicos, por conductas que debían ser sancionadas con la destitución o suspensión, el Consejo Transitorio pudo comprobar que el órgano de control apenas aplicó

multa o apercibimiento. Esta conducta fue recurrente en situaciones “políticamente sensibles”.

Por otro lado, el 22 de julio de 2002 se suscribió el llamado Acuerdo Nacional, por parte del entonces presidente Alejandro Toledo y los principales representantes de las organizaciones políticas y la sociedad civil, aprobándose por consenso 35 políticas de Estado. La política de Estado número 28 planteaba contar con un “Estado eficiente, transparente y descentralizado”, y tenía por objetivo garantizar la “plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial” (Acuerdo Nacional 2002).

Además del Consejo Transitorio del Poder Judicial, hubo organizaciones de sociedad civil que llevaron a cabo diagnósticos respecto del sistema de justicia peruano y sus problemas, como la Comisión Andina de Juristas (CAJ), que en el 2003 publicó un documento de trabajo llamado *Corrupción judicial. Mecanismos de control y vigilancia ciudadana*.

En este documento, la CAJ recoge los problemas ya identificados por el Consejo Transitorio del Poder Judicial en el 2001, y agrega como puntos importantes a tener en cuenta el rol de control deficiente cumplido por la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) y los problemas en relación al sistema de sanciones a magistrados llevado a cabo por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM).

Primero, de acuerdo con el análisis de la CAJ, existían criterios disciplinarios poco rigurosos, debido a que no resultaba conveniente que fuesen los propios magistrados que ejercían funciones jurisdiccionales los que fiscalizasen a sus pares. En palabras de la CAJ:

[...] los magistrados que ocupan por un corto periodo el órgano de control (en algunos casos apenas tres meses) deben luego volver a sus funciones judiciales. En esas condiciones, será riesgoso para el magistrado de control sancionar a magistrados que el día de mañana podrían, desde la misma posición, afectarlos (Comisión Andina de Juristas 2003, 171).

Segundo, “los magistrados encargados de desarrollar la función de control no estaban especializados en ella. La lógica de estos es judicial y no propia de la función que deben cumplir como supervisores del desempeño disciplinario. Los cortos periodos por los que son nombrados no permitían tampoco desarrollar a cabalidad esta capacidad” (Comisión Andina de Juristas 2003).

Tercero, el órgano de control tiene problemas para hacer evaluación de las resoluciones judiciales como elementos indiciarios que le permiten determinar actos de corrupción. Este problema aparece cuando el que denuncia presenta una resolución judicial como prueba. Existe reticencia ante la posibilidad de que el órgano de control analice y se pronuncie sobre las resoluciones judiciales, ya que esto afectaría la independencia del magistrado, además de que muchos abogados recurren mucho a este recurso de forma indebida. La CAJ señala al respecto:

Abrir la puerta para que el órgano de control pueda “tomar” las resoluciones judiciales como indicios de actos corruptos, puede ser un riesgo para la independencia de los magistrados si es que se permite que el acto de control afecte los contenidos jurisdiccionales [...] (Comisión Andina de Juristas 2003, 171)

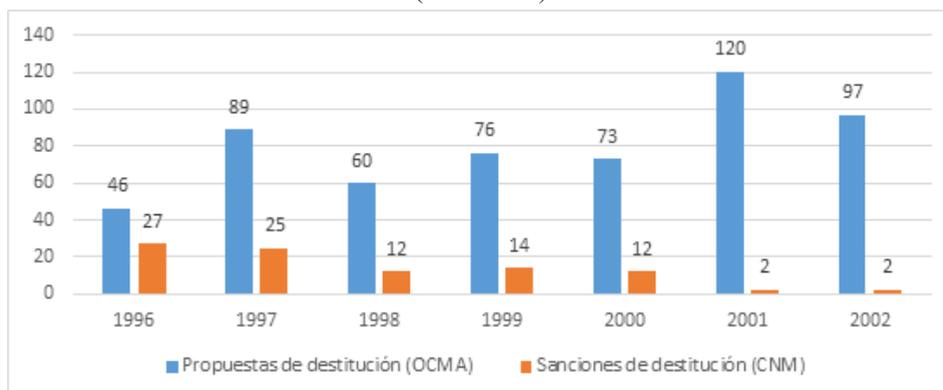
Sin embargo, y a pesar del peligro que puede significar para la independencia judicial que el órgano de control analice las resoluciones, es necesario establecer algún tipo de criterio de revisión a fin de evitar que algunos malos magistrados lleven a cabo, adrede, resoluciones mal sustentadas o sin valorar debidamente todos los medios probatorios brindados en el proceso. El gran problema entonces es que la ausencia de normas de control de la calidad de las resoluciones jurisdiccionales repercute directamente sobre la calidad del servicio judicial, sobre la imagen de la institución y sobre los espacios legales en donde se desarrolla la corrupción (Comisión Andina de Juristas 2003).

Para la CAJ, “la impresión que deja el trabajo de la OCMA es el de una institución carente de recursos materiales, que reacciona frente a las quejas que se le presentan, mas no una institución que desarrolle estrategias. No existe por parte de la OCMA una labor que permita prever en qué áreas de la institución se puede estar desarrollando la corrupción ni se proponen mecanismos para reducirla” (Comisión Andina de Juristas 2003, 173).

Por último, cuando la CAJ analiza el rol disciplinario del entonces Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), identifica algunos aspectos que luego con los años acarrearían problemas recurrentes:

- a. Hay una gran diferencia entre las propuestas de la OCMA para destitución y las sanciones efectivas impuestas por el CNM, como se aprecia en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 10. Destituciones propuestas por la OCMA e impuestas por el CNM (1996-2002)



Fuente: Comisión Andina de Juristas (2003, 177)

- b. Hay una menor incidencia de destituciones que se aplican a los miembros del Ministerio Público con relación a los miembros del Poder Judicial, como se aprecia en la siguiente tabla:

TABLA 2. Destituciones de miembros del Poder Judicial y Ministerio Público (1996-2002)

Año	Poder Judicial	Ministerio Público	Total
1996	27	0	27
1997	23	2	25
1998	11	1	12
1999	11	3	14
2000	11	0	11
2001	2	0	2
2002	6	1	7
Total	91	7	98

Fuente: Comisión Andina de Juristas (2003, 178)

- c. “Entre 1998 y 2002 se verifica una sostenida disminución de las sanciones de destitución impuestas por el CNM” (Comisión Andina de Juristas 2003, 177).
- d. Jueces penales, vocales superiores, jueces mixtos y jueces de paz letrados son (en ese orden) los grupos con mayor incidencia de destituciones impuestas por el CNM.

- e. Los magistrados con respecto del resto de especialidades o jerarquías presentan una reducida incidencia de destituciones.
- f. Hasta el año 2002, el CNM no destituyó a ningún magistrado de la Corte Suprema ni a ningún fiscal superior. Entre los años 2009 hasta agosto del 2014, se destituyó a un solo magistrado supremo, y a otros 138 magistrados de diferentes jerarquías (Pásara 2014b, 7-8).

A partir de estos análisis y diagnósticos llevados a cabo a inicios del nuevo siglo, tanto desde las propias instituciones del sistema de justicia como de organizaciones de sociedad civil especialistas en política jurisdiccional, se concluyó que era necesario llevar a cabo un gran proceso de reforma del sistema de justicia en el país, a fin de acabar con los errores llevados a cabo en la década de los noventa. Con ese fin, en octubre de 2003, durante el Gobierno de Alejandro Toledo, se creó la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), “conformada por el presidente del Poder Judicial (que la presidía), el fiscal de la nación, el presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, un representante del Tribunal Constitucional, el presidente de la Academia de la Magistratura, el ministro de Justicia, el defensor del pueblo, dos representantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, cinco miembros elegidos por las instituciones de la sociedad civil participantes en el Foro del Acuerdo Nacional, un representante de los colegios de abogados del país, y un representante de las facultades de Derecho designado por los decanos de las tres universidades públicas y las tres universidades privadas con las facultades de Derecho más antiguas”. Como se ve, esta Comisión tenía un alto grado de representatividad.

La CERIAJUS elaboró el *Plan Nacional de reforma integral de la administración de justicia* en abril de 2004. Según este Plan, “no basta reformar el Poder Judicial o el Ministerio Público [...] es indispensable e impostergable para mantener las bases de nuestra organización política y democrática, una refundación del sistema de justicia. Esto equivale, literalmente, a volverla a hacer” (CERIAJUS 2004).

En el capítulo V, “Corrupción y sistema de justicia”, del Plan, se identifican modalidades de corrupción en el sistema de justicia, que se indica “deben tomarse en cuenta para el desarrollo de políticas preventivas y sancionadoras adecuadas para hacer frente a este fenómeno” (CERIAJUS 2004, 345). Las modalidades identificadas para el Poder Judicial son:

- a. “*El requerimiento o la aceptación*, directa o indirectamente, por un magistrado, auxiliar jurisdiccional, funcionario o servidor administrativo que preste servicios en el Poder Judicial, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización, u omisión, de cualquier acto, debido o indebido, en el ejercicio de sus funciones” (CERIAJUS 2004, 345).
- b. “*El ofrecimiento y el otorgamiento*, directa o indirectamente, a un magistrado, auxiliar jurisdiccional, funcionario o servidor administrativo que preste servicios en el Poder Judicial, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización, u omisión, de cualquier acto, debido o indebido, en el ejercicio de sus funciones” (*Ibid.*, 346).
- c. “*Infidencia*. El uso o aprovechamiento indebido, en beneficio propio o de un tercero, por parte de un magistrado, auxiliar jurisdiccional, funcionario o servidor administrativo que preste servicios en el Poder Judicial, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función que desempeña” (*Ibid.*, 346).
- d. *Enriquecimiento ilícito*. Se presenta cuando hay un incremento con exceso significativo en el patrimonio de un magistrado, auxiliar jurisdiccional, funcionario o servidor administrativo que preste servicios en el Poder Judicial, respecto de sus ingresos legítimos, tanto personales como los que sean parte de la sociedad de gananciales constituida con su cónyuge, y que no pueda ser razonablemente justificado.
- e. “*Tráfico de influencias*. Se da cuando cualquier persona o grupo de personas, ya sea uno o varios justiciables, abogados, intermediarios (tramitadores), magistrados, funcionarios, servidores jurisdiccionales o administrativos, invocando influencias reales o simuladas; recibe, hace dar o prometer para sí o para un tercero, donativo o promesa o cualquier otra ventaja con el ofrecimiento de interceder ante un funcionario que preste servicios en el Poder Judicial, que esté conociendo o haya conocido un caso judicial o administrativo” (*Ibid.*, 346).
- f. “*Abdicación*. Es la renuncia tacita de los magistrados, auxiliares jurisdiccionales, funcionarios o servidores administrativos que presten servicios en el Poder Judicial, a los deberes de función que les imponen la

Constitución y la ley, con fines ajenos, poniéndolos indebidamente al servicio de terceros, del poder político, económico (*lobbies* o grupos de poder) y mediáticos” (*Ibid.*, 346).

- g. “*Sustracción definitiva o temporal de expedientes*. Otra modalidad de corrupción es la ‘pérdida’ de expedientes, que en muchos casos responde a la sustracción definitiva de procesos. Es una modalidad la sustracción temporal del expediente en vísperas de diligencias (remates), sacándolo del archivo de un juzgado para trasladarlo a otro, frustrando así la diligencia” (*Ibid.*, 346).
- h. “*Pérdida de consignaciones y valores*. En muchos procesos judiciales se incorporan títulos valores como letras de cambio, pagarés, cheques y otros, con el objeto de cobrar acreencias o saldo deudor, por lo que en algunos casos esos valores son hurtados con la finalidad de frustrar el cobro o dilatar el proceso. De la misma forma, se sustraen las consignaciones efectuadas en los procesos judiciales, falsificando luego las firmas y sellos oficiales” (*Ibid.*, 346-347).
- i. “*Venta de cédulas de notificación y aranceles ‘lavados’*. Se sustraen y venden las cédulas y aranceles judiciales previamente borrados los sellos de uso y recepción, para ser luego vendidos o utilizados en otros expedientes. Esta modalidad ha sido dejada de lado con la aparición de nuevas cédulas de notificación que no se pueden adulterar” (*Ibid.*, 347).
- j. Litigio encubierto de magistrados o servidores judiciales en coordinación con estudios de abogados.
- k. Litigio directo o indirecto de abogados familiares ante el órgano jurisdiccional (a cargo de un pariente).
- l. Falta de políticas laborales claras cuyo escenario posibilita las prácticas corruptas.
- m. *Apropiación, uso o aprovechamiento indebido de bienes*. Cuando “se apropia, usa o aprovecha indebidamente cualquier tipo de bienes del Estado o el uso de bienes a los que por razones de función se tenga acceso y disposición” (*Ibid.*, 348).
- n. Programaciones irregulares para hacer entregas de oficios, exhortos, consignaciones, diligencias externas por parte de los auxiliares de justicia.
- o. Manipulación del sistema informático con el fin de direccionar demandas y denuncias, así como direccionar la designación de peritos.

En el caso del Ministerio Público, la CERIAJUS identificó las siguientes modalidades de corrupción (Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia 2004, 356):

- a. “Encubrimiento de fallos prevaricadores, cuando al interior del proceso penal los fiscales advierten evidentes irregularidades de los jueces o del fiscal de grado inferior al no aplicar la ley, y a pesar de advertirlo, no se solicita la actuación de los organismos de control, como por ejemplo cuando hay fallos que se fundamentan en hechos o pruebas inexistentes, o que se validan de modo contrario a lo previsto en las leyes” (Pásara 2019, 52). Existen aquí redes de complicidad que facilitan este actuar, las llamadas “tribus judiciales”.
- b. Falta de suficiencia profesional para la elaboración de dictámenes, cuando los fiscales no redactan los dictámenes y le encargan esta función al personal jurisdiccional. Esto trae como consecuencia un nivel de discrecionalidad alto por parte de los auxiliares jurisdiccionales, lo que crea las condiciones para que se puedan llevar a cabo irregularidades.
- c. Otorgamiento de dádivas de los familiares de los detenidos en sede policial, en coordinación con los operadores policiales.

Como se ve, en el diagnóstico que llevó a cabo la CERIAJUS se detallaron las modalidades de corrupción que se presentaban tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público. Esto con el fin de llevar a cabo propuestas de reforma. Hasta el momento, este ha sido el esfuerzo más importante de propuestas de reforma de la justicia en el país. Si bien algunas propuestas específicas llegaron a concretarse, otras ni siquiera fueron tomadas en cuenta ni debatidas. Veamos cuáles:

En febrero de 2004, la CERIAJUS aprobó tres medidas para reforzar el subsistema de justicia anticorrupción. La primera de ellas consistía en la necesidad de dotar al subsistema carácter permanente; es decir, de ampliar la competencia de estos para que conozcan todos los delitos de corrupción y no solo los que fueron cometidos por la mafia fujimontesinista. Como segunda medida se propuso la creación de un ente coordinador del subsistema anticorrupción que armonice los vínculos y procure la mayor eficiencia de la labor desempeñada por todos los organismos involucrados. Por último, se consideró urgente y necesario solicitar al Congreso que apruebe las partidas presupuestales suplementarias reclamadas por el Poder Judicial y Ministerio Público para cubrir los gastos requeridos para el ámbito anticorrupción y antiterrorista. En otras medidas se planteó la necesidad

de dotar de nueva sede a los juzgados y salas anticorrupción, y de diseñar, aprobar y ejecutar las acciones que articulen con el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción del Ministerio de Justicia (De Belaunde 2006, 111).

Agrega De Belaunde (2006, 112):

La ampliación de la competencia del sistema anticorrupción, para convertirlo en una especialidad permanente, ya había sido concretada por el Ministerio Público antes de la recomendación de la CERIAJUS, pero en el caso del Poder Judicial tal ampliación se produjo con posterioridad y solo luego de que ello también fuese recomendado por su Comisión Especial de Alto Nivel en la Lucha Contra la Corrupción de esta institución. Esto motivó un reajuste de las competencias de las fiscalías para coincidir con la competencia de juzgados.

Para el 2006, este autor comenta que se crear en el sistema de anticorrupción nuevos órganos jurisdiccionales (ya había 12 juzgados para ese año y 6 salas superiores), e incluso partidas presupuestales para su implementación. Sin embargo, todavía había obstáculos por superar. Al respecto, De Belaunde (2006, 113) afirma que lo que resulta negativo se debe a “la designación de los nuevos magistrados anticorrupción encargados de los nuevos juzgados y salas del subsistema, este tenga ahora un 28 % de miembros provisionales, cuando antes el porcentaje era de 0 %. Para tratar de superar los problemas generados por la escasa eficacia en el terreno de las extradiciones, el Ministerio de Justicia decidió crear una Comisión Interinstitucional encargada de seguir de cerca las acciones en materia de extradición ante las autoridades foráneas, como, a su vez, los procesos judiciales internacionales, para casos de corrupción y derechos humanos”.

Por último, hubo dos iniciativas de reforma desde el Legislativo que pretendían consolidar la lucha contra la corrupción. Una primera se refería a la propuesta de ley presentada por el Ministerio Público el 2005 al Congreso, “Ley anticorrupción y contra el crimen organizado”, con el fin de “incrementar las penas para quienes incurran en delitos de corrupción de funcionarios y se asocien para defalcarse al Estado”. La segunda fue la propuesta de modificar el artículo 41 de la Constitución “a fin de que los delitos de corrupción de funcionarios fuesen imprescriptibles”.

Lamentablemente, durante el segundo Gobierno aprista (2006-2011) se percibieron “algunos signos preocupantes de creciente influencia política en instituciones como el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Corte Superior de Justicia de Lima, órganos integrantes del

sistema de justicia que cumplen roles importantes para la vigencia del estado de derecho y la tutela de los derechos fundamentales” (Lovatón y Ramírez 2009, 141). En palabras de Rivera (2009, 132), en el segundo Gobierno aprista el sistema penal anticorrupción no tuvo respaldo político y estuvo prácticamente abandonado, a merced de iniciativas personales de algunos magistrados; en el Congreso de la República se impuso la negociación para evadir responsabilidades políticas y penales de personas implicadas en hechos irregulares; además, hubo una notoria ausencia de controles y mecanismos de prevención para frenar la corrupción, con un Poder Ejecutivo que cuestionó las decisiones del sistema penal anticorrupción, y con poco interés en que defina una política clara contra la corrupción. Todo esto ocasionó que las medidas de lucha anticorrupción planteadas por la CERIAJUS fracasaran.

En noviembre del 2003, el presidente de la Corte Suprema, contando con el respaldo de la Sala Plena de la Corte, instaló el Grupo Impulsor del Acuerdo Nacional por la Justicia, que presentó en abril del 2004 el *Informe final del Acuerdo Nacional por la Justicia “Políticas de Estado para el cambio estructural en el Poder Judicial”*. Este informe formuló seis recomendaciones a ser implementadas por el Poder Judicial y la sociedad civil.

La Defensoría del Pueblo también elaboró un diagnóstico en el año 2006, mediante el Informe Defensorial N.º 109, “Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quienes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán”. En este informe se formularon recomendaciones respecto a diez aspectos básicos: “acceso a la justicia, formación y capacitación de los operadores del sistema de justicia, fortalecimiento de la independencia judicial, órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, Corte Suprema, tutela jurisdiccional sin corrupción, proceso sin dilaciones indebidas, transparencia y rendición de cuentas en el ámbito judicial, protección del usuario del servicio de justicia, y reforma en las cortes superiores”. El informe señalaba que “los problemas de la justicia no deben centrarse en la carencia de recursos financieros ni en el incremento del personal”, agregando que lo importante era “generar consensos básicos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán” (Defensoría del Pueblo 2006, 31).

A inicios del Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se constituyó el Acuerdo Nacional por la Justicia, integrado por los titulares de las instituciones que conforman el sistema de justicia. Este inicio sus funciones en noviembre del 2016 y fue suscrito por el presidente del Poder Judicial, el fiscal de la nación,

el presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, la ministra de Justicia y Derechos Humanos, y el presidente de la Academia de la Magistratura. Al mes de julio del 2018, habían tenido un total de trece reuniones de trabajo.

Como se ve, a lo largo de los últimos veinte años, abundaron los diagnósticos y las propuestas de reforma, la conformación de grupos de trabajo y los acuerdos y planes suscritos; sin embargo, los resultados siempre fueron los mismos: fracasos y, en el mejor de los escenarios, reformas pequeñas y parciales, con impacto muy reducido. Es más, se podría decir que los diagnósticos comenzaron a reciclarse. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción del 2008, el tercer objetivo estratégico era la “Articulación de una estrategia judicial eficaz e integral contra la corrupción”, desplegándose cuatro estrategias de acción desde las instituciones del sistema de justicia (Presidencia del Consejo de Ministros 2008). Si se revisan las acciones y medidas de desempeño que se plantearon en ese Plan, se apreciarán el uso de los criterios y diagnósticos que se tomaron en cuenta en otros informes y análisis. El trabajo de la CERIAJUS es recogido, y el trabajo que llevó a cabo el Consejo Transitorio del Poder Judicial del 2001, que fue recogido a su vez por esta, también.

Desgraciadamente, lo que se tiene luego de veinte años del retorno a la democracia es un buen número de diagnósticos realizados tanto por instituciones públicas como privadas, que coinciden en muchos aspectos: se reciclan, no se implementan, se implementan parcial o deficientemente, y luego de cierto tiempo son olvidados. Al parecer, se sabe bien dónde están y cuáles son los problemas que aquejan al sistema de justicia, pero no se tiene la capacidad (o quizá el interés) de darles solución.

Pásara (2014) tiene una respuesta para esto. Él cree que los problemas del sistema de justicia no radican en análisis técnicos e incluso jurídicos, sino que tienen que ver con voluntad política para llevar a cabo las reformas. Aquí toman protagonismo los criterios para llevar a cabo políticas públicas relacionadas a justicia, en los distintos Gobiernos que hemos tenido en los últimos veinte años.

No se puede tener una democracia de calidad si se tiene sometido un poder del Estado (Poder Judicial). Como ya se ha visto, este sometimiento pasa por la cooptación de cargos clave dentro de instituciones como el Poder Judicial y el Ministerio Público, pero también de otros órganos como el Tribunal Constitucional (cuya designación de magistrados depende del Congreso de

la República), la Defensoría del Pueblo (cuyo Defensor elige también el Congreso) o la nueva Junta Nacional de Justicia.

La historia política peruana de los últimos veinte años le da la razón a Pásara. La CERIAJUS, en el 2004, fue el último intento de reforma estructural impulsado desde el Gobierno y desde diferentes frentes, incluida la sociedad civil. Con la llegada del segundo Gobierno aprista en el 2006, el tema de la reforma del sistema de justicia quedó relegado y todo el trabajo de diagnóstico e intento de implementación llevado a cabo el 2004 fue dejado de lado.

El 2018 se tuvo el último intento de reforma, a raíz de la investigación de los llamados CNM Audios, que volvieron a posicionar el tema del sistema de justicia en el debate público. Con un Ejecutivo débil y sin bancada parlamentaria, la reforma fue impulsada principalmente por una ciudadanía que exigía, desde las calles, cambios y destituciones en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, y que cuestionaba las decisiones controversiales del Tribunal Constitucional y los criterios de elección de sus nuevos magistrados.

El 13 de julio de 2018, el Ejecutivo con Martín Vizcarra a la cabeza creó la Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia que tenía como objetivo principal elaborar propuestas de medidas urgentes y concretas para abordar la emergencia y abrir el camino para una reforma. La Comisión presentó diez recomendaciones que se vieron traducidas luego en proyectos de ley que fueron presentados al Congreso (Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia 2018). Algunos de estos proyectos de ley fueron debatidos, algunos aprobados y “desnaturalizados” por el Congreso, que tenía en ese entonces mayoría fujimorista, y otros fueron archivados. A este intento de reforma del sistema de justicia le siguió un intento de reforma política, que desgraciadamente también encontró trabas en el Congreso. Si bien este intento de reforma del sistema de justicia no era estructural, y estaba pensado de forma focalizada en algunas instituciones, sus logros fueron crear la Junta Nacional de Justicia, el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, y la Autoridad Nacional de Control, tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público.

A la fecha, la Junta Nacional de Justicia ha destituido a magistrados supremos relacionados con casos de corrupción como el de los CNM Audios: Pedro Chávarry (exfiscal de la nación), Tomás Gálvez (fiscal supremo), Aldo Figueroa (juez supremo), Martín Hurtado (juez supremo). Asimismo, hay un grupo de magistrados supremos y superiores que tienen procesos disciplinarios abiertos y que en los próximos meses tendrán que ser resueltos. La Junta viene desempeñando bien su labor, a pesar de las demoras a causa de la pan-

demia de COVID-19 y de la gran carga de procesos que estuvieron detenidos debido a la desactivación del CNM.

Por otro lado, el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia fue reinstalado en enero del 2021 por el presidente Francisco Sagasti. La segunda sesión del Consejo se llevó a cabo en el mes de febrero, en la cual se elaboró una propuesta de política pública para la reforma del sistema que contaba con nueve puntos: i) impulsar la gobernanza de datos e interoperabilidad para conectar instituciones, ii) promover el acceso a la justicia de las personas vulnerables, iii) reducir la carga procesal modernizando los procesos no penales, iv) modernizar los procesos penales y mejorar las condiciones del sistema penitenciario, v) fortalecer los recursos humanos de las instituciones del sistema de justicia, vi) mejorar la formación y el ejercicio de la abogacía con la promoción de estándares éticos, vii) fortalecer las políticas anticorrupción con mecanismos de prevención y sanción, viii) poner énfasis en los casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y ix) promover la predictibilidad de las decisiones judiciales para garantizar la vigencia del Estado de Derecho (Agencia Peruana de Noticias 2021).

En conclusión, se puede afirmar que desde, el retorno a la democracia a inicios del nuevo siglo, se elaboraron muchos diagnósticos de nuestro sistema de justicia, enfocados principalmente en combatir la corrupción en el sistema, producto de la experiencia dejada por el Gobierno fujimorista en la década de los noventa. Estos diagnósticos provinieron tanto de instituciones del Estado como de organismos privados, y al compararlos nos damos cuenta que son parecidos entre sí, tanto en análisis (identificación de problemas recurrentes, zonas de riesgo, actores y tipo de prácticas de corrupción), como en conclusiones y propuestas de solución.

El principal intento de reforma llevado a cabo en los últimos veinte años fue el de la CERIAJUS, en el 2004, durante el Gobierno de Alejandro Toledo. Esta Comisión fue creada e impulsada por el Ejecutivo, produciendo un análisis y propuestas de reforma específicas en un total de ocho áreas: “acceso a la justicia, política anticorrupción, modernización de los despachos jurisdiccional y fiscal, recursos humanos, gobierno-administración y presupuesto, predictibilidad y jurisprudencia, justicia penal, y adecuación normativa”. La reforma que planteaba la CERIAJUS iba más allá de solo la lucha contra la corrupción, y ha sido el esfuerzo más importante de llevar a cabo propuestas de reforma en la justicia del país, impulsada desde diversos sectores y con la participación activa de la sociedad civil. Desgraciadamente solo algunas de

sus propuestas específicas lograron concretarse, y otras no fueron ni siquiera tomadas en cuenta en los debates de reforma.

Finalmente, ¿qué futuro tiene este último intento de reforma iniciado a mediados del 2018? Desgraciadamente compartimos el pesimismo de Pásara (2019) cuando nos damos cuenta de que el Ejecutivo que impulsó la reforma el 2018 no existe más, y que los grupos políticos protagonistas de los casos de corrupción dados a conocer en los CNM Audios siguen teniendo prácticamente el mismo poder que antes. Bajo este difícil panorama, solo queda mantener una sociedad civil organizada y traer con mayor recurrencia al debate público los temas relacionados al sistema de justicia. No se podrá tener nunca una real democracia si repetimos otros veinte años de diagnósticos e intentos de reforma fallidos.

Referencias bibliográficas

- Agencia Peruana de Noticias. 2021. *Entregan propuesta para reformar la administración de justicia en el país*. <https://andina.pe/agencia/noticia-entregan-propuesta-para-reformar-administracion-justicia-el-pais-835353.aspx>.
- Banco Mundial. 1997. *Helping Countries Combat Corruption: The role of the World Bank*. Washington: Banco Mundial.
- Comisión Andina de Juristas. 2003. *Corrupción judicial. Mecanismos de control y vigilancia ciudadana*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Comisión Consultiva para la Reforma de la Justicia. 2018. *Hacia un sistema de justicia honesto y eficiente. Informe de la Comisión Consultiva para la Reforma del Sistema de Justicia*. Lima.
- Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia-CERIAJUS. 2004. *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*. Lima: Poder Judicial del Perú.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. Washington: Organización de Estados Americanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2019. *Corrupción y derecho humanos: Estándares interamericanos*. Washington: Organización de Estados Americanos.
- Consejo Transitorio del Poder Judicial. 2001. *Informe Final de la Comisión de Investigación de Planificación de Políticas de Moralización, Eticidad y Anticorrupción*. Lima: Poder Judicial del Perú.
- De Belaunde López de Romaña, J. 2006. *La reforma del sistema de justicia, ¿en el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos pendientes*. Lima: Fundación Konrad Adenauer.
- Defensoría del Pueblo. 2019. *Procesos y procedimientos seguidos contra fiscales y jueces a nivel nacional*. Reporte “La corrupción en el Perú” N.º 3. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. 2006. *Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú*. Informe N.º 109. Lima.
- Fundación para el Debido Proceso Legal. 2007. *Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina*. Washington: DPLF, PNUD.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Los Ángeles: University of California Press. Berkeley.

- Lovatón, D. y Ramírez, L. 2009. A cinco años del Informe CERIAJUS: la reforma judicial esquiva. *Themis. Revista de Derecho*, (57), 133-142.
- Malem Seña, J. (2014). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Montoya, Y. y Reátegui, F. 2018. Ética pública y administración de justicia. Percepciones entre funcionarios del sistema judicial peruano. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos-PUCP.
- Mujica, J. 2011. *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.
- Nash, C. 2020. *Corrupción judicial en las Américas. Algunas reflexiones desde el caso chileno*. Due Process of Law Foundation. <https://bit.ly/3evclJH>
- Pásara, L. 2019. *De Montesinos a los Cuellos Blancos. La persistente crisis de la justicia peruana*. Lima: Editorial Planeta.
- Pásara, L. 2014a. *Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pásara, L. 2014b. *Procesos disciplinarios de magistrados en el Consejo Nacional de la Magistratura. Perú 2009-2013*. Washington: Fundación para el Debido Proceso.
- Poole, D. 2005. Los dos cuerpos del juez: comunidad, justicia y corrupción en el Perú de los neoliberales. En *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima: SUR. Casa de Estudios del Socialismo.
- Portocarrero, G. 2005. La sociedad de cómplices como causa del desorden social en el Perú. *La Mula*. <https://gonzaloportocarrero.lamula.pe/2005/09/11/la-sociedad-de-complices/gonzaloportocarrero/>
- Presidencia del Consejo de Ministros. 2008. *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción*. Lima: PCM.
- Relatoría Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados. 2012. *Independencia de los magistrados y abogados. Informe de la Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. Washington: Organización de Naciones Unidas.
- Rivera, C. 2009. Sin política de Estado no hay lucha contra la corrupción. *Themis. Revista de Derecho*, (57), 125-132.
- Rose-Ackerman, S. 2001. *La corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Rose-Ackerman, S. 1987. *Corruption. A Study in Political Economy*. Nueva York: Academic Press.
- Transparencia Internacional. 2017. *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción*. Bogotá: Transparencia Internacional.

Transparencia Internacional. 2007. *Informe global de la corrupción 2007. Corrupción en sistemas judiciales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Transparencia por Colombia. 2008. *La corrupción judicial en Colombia. Una aproximación al mapa de riesgos*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia, USAID.