



U4 Issue 2019:13

Tribunales especializados anticorrupción: Un mapeo comparativo

Par Matthew C. Stephenson y Sofie Arjon Schütte

CMI CHR. MICHELSSEN INSTITUTE

Descargo de responsabilidad

Los puntos de vista expresados en este artículo pertenecen únicamente a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las instituciones asociadas al U4.

Instituciones asociadas

Australian Government – Department for Foreign Affairs and Trade – DFAT
(Australian Government – Department for Foreign Affairs and Trade – DFAT)
German Corporation for International Cooperation – GIZ (German Corporation for International Cooperation – GIZ)
German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development – BMZ
(German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development – BMZ)
Global Affairs Canada (Global Affairs Canada)
Ministry for Foreign Affairs of Finland (Ministry for Foreign Affairs of Finland)
Ministry of Foreign Affairs of Denmark / Danish International Development Assistance – Danida (Ministry of Foreign Affairs of Denmark / Danish International Development Assistance – Danida)
Swedish International Development Cooperation Agency – Sida (Swedish International Development Cooperation Agency – Sida)
Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC)
The Norwegian Agency for Development Cooperation – Norad (The Norwegian Agency for Development Cooperation – Norad)
UK Aid – Department for International Development (UK Aid – Department for International Development)

Sobre U4

U4 es un equipo de consultores en temas de anticorrupción trabajando para compartir investigaciones y proveer evidencia que permita ayudar a los actores internacionales de desarrollo a obtener resultados sostenibles. El trabajo involucra diálogo, publicaciones, capacitación en línea, talleres, servicio de asistencia e innovación. U4 es un centro permanente en el Chr. Instituto Michelsen (CMI) en Noruega. CMI es una organización sin fines de lucro, instituto de investigación multidisciplinario con científicos sociales especializados en estudios de desarrollo.

Foto de portada

Meyers Kleines Konversationslexikon (CC pd) https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Schema_Saeulenordnungen.jpg

Palabras clave

Tipo de publicación

U4 Issue

Notas

Traducido al Español por Daniela Schmill Bardavid y Jovanna Bedoya Sánchez.

Licencia



Este trabajo tiene una licencia Internacional de Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

La frustración generada por la incapacidad del sistema de justicia para enfrentar la corrupción de manera satisfactoria, ha motivado a muchos países a crear instituciones especializadas anticorrupción. Mientras que a las agencias anticorrupción con capacidades de investigación y fiscalización se les ha prestado mayor atención, la especialización judicial es un aspecto cada vez más popular en las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción. El argumento más común para la creación de tribunales especializados anticorrupción es la necesidad de una mayor eficiencia en la resolución de los casos de corrupción y el deseo de mostrar a los ciudadanos, así como a la comunidad internacional, que el país se toma la lucha contra la corrupción en serio. En algunos países existe cierta preocupación sobre la capacidad de los tribunales ordinarios para tratar los casos de corrupción de manera imparcial y sin estar ellos mismos afectados por la corrupción. Esto ha tenido un papel importante en la decisión de crear tribunales especializados anticorrupción. Los tribunales anticorrupción que existen en la actualidad difieren en algunos aspectos: el tamaño, el lugar que ocupan en la jerarquía judicial, el proceso de nombramiento y remoción de jueces, el alcance de su esfera de competencia, el desarrollo del proceso, el recurso de apelación y su relación con los fiscales anticorrupción. Este diseño institucional requiere ciertos compromisos: aunque no existe un conjunto definitivo de "buenas prácticas" para los tribunales especializados anticorrupción, los modelos y experiencias existentes pueden servir de guía para aquellos considerando crear una institución de este tipo. Ellos deberán decidir si estos tribunales deben adoptar procesos significativamente distintos de los tribunales penales ordinarios, y/o aplicar reglas especiales para la selección, remoción y condiciones de trabajo de sus jueces.

Indice

1. Introducción	1
2. Panorama de los tribunales y jueces especializados anticorrupción en todo el mundo	2
3. Razones para crear tribunales especializados anticorrupción	7
3.1 Eficiencia	8
3.2 Integridad	12
3.3 Experiencia	14
4. Decisiones de diseño institucional	17
4.1 La relación del tribunal especial anticorrupción con el resto del sistema judicial	17
4.2 Tamaño del Tribunal: ¿Cuántos jueces?	24
4.3 Selección y remoción de jueces	26
4.4. Competencia de los tribunales anticorrupción ¿qué casos trata el tribunal?	27
4.5 Relación con la fiscalía	30
5. Conclusión	32
Bibliografía	36

Acerca de los autores

Matthew C. Stephenson

Matthew C. Stephenson enseña derecho en la Escuela de Derecho de Harvard. Es experto en leyes anticorrupción, derecho administrativo y la aplicación de la economía política en el diseño de instituciones públicas. Ha trabajado como consultor, supervisor y profesor en temas anticorrupción, reforma judicial y procedimientos administrativos para el Banco Mundial, las Naciones Unidas y para diferentes gobiernos e instituciones universitarias en Europa, Asia, Oriente Medio y América del Norte. Es fundador y jefe de redacción del *Global Anticorruption Blog*, con más de 4,000 suscriptores.

Sofie Arjon Schütte

Sofie Arjon Schütte, dirige en el U4 el área de justicia y agencias anticorrupción. Anteriormente trabajó en Indonesia en la Asociación para la Reforma de la Gobernanza y en la Comisión para la Erradicación de la Corrupción. Su experiencia de trabajo de campo incluye países como Afganistán, Benin, Bután, Camboya, Kenia, Kosovo, Malawi, Tanzania, Uganda, Ucrania y Zambia. Ha publicado varios artículos sobre el Tribunal de Indonesia para Crímenes de Corrupción y es editora de esta serie de publicaciones del U4 sobre tribunales anticorrupción.

Agradecimientos

Agradecemos a Katie King, Elizabeth Loftus, Courtney Millian y Beatriz Paterno por su excelente trabajo como asistentes de investigación. También nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a los entrevistados para nuestro estudio sobre los casos de los tribunales especializados anticorrupción en Indonesia, Kenia, Filipinas, Eslovaquia y Uganda por proporcionarnos información e ideas y a Heike Gramckow, Elizabeth Hart, Gabriel Kuris y Barry Walsh por sus útiles comentarios a una versión previa a este documento.

1. Introducción

En la lucha por combatir la corrupción y delitos relacionados, muchos países han creado tribunales especializados anticorrupción que se distinguen de las instituciones judiciales ordinarias. La forma más común de estos organismos especializados son las agencias anticorrupción (AAC), que generalmente gozan de cierto poder de investigación y / o enjuiciamiento. Una multitud de países ha creado AAC y existen investigaciones y análisis que se centran en este modelo.¹ Se ha prestado menos atención a otra forma de especialización anticorrupción, en concreto, los tribunales especializados anticorrupción. Aunque estos no están tan extendidos como las AAC, muchos países han creado un cuerpo judicial especial, división o conjunto de jueces para enfocarse (exclusivamente o casi-exclusivamente) en casos relacionados con la corrupción; muchos otros países están considerando actualmente si deben establecer tales tribunales especiales. Sin embargo, aunque haya estudios que discuten la especialización judicial en general,² no existe un análisis sistemático y comparativo centrado específicamente en los tribunales especializados anticorrupción.

Este número de U4 es un primer paso para llenar ese vacío, al presentar una visión general comparativa de los tribunales especializados anticorrupción existentes, poniendo especial atención en las razones de su creación y en las opciones básicas de diseño. Este documento se basa en una revisión de fuentes secundarias de una amplia gama de países y entrevistas de campo llevadas a cabo con los actores clave de cinco países que tienen tribunales especializados anticorrupción de algún tipo: Indonesia, Kenia, Filipinas, Eslovaquia y Uganda. En junio de 2016 se publicaron cuatro estudios de caso de países basados en este trabajo de campo.^{3&4}

El documento está estructurado de la siguiente manera. La Sección 2 proporciona una breve descripción de nuestra definición de trabajo de un "tribunal especializado anticorrupción" y una lista de los países con tales

1. Ver Kuris 2014, Johnsen et al 2011, Meagher 2004, OCDE 2013, PNUD 2016.

2. Por ejemplo, Baum 2011; Gramckow y Walsh 2013; Zimmer 2009.

3. Schütte 2016a, 2016b; Stephenson 2016a, 2016b.

4. El sistema de publicación de los magistrados en Kenia tenía fallas durante el trabajo de campo y fue revisado unos meses después. Decidimos no publicar un estudio de caso sobre Kenia sino incluir una parte de estos resultados en este documento.

instituciones que revisamos en nuestra investigación. La Sección 3 presenta los tres fundamentos principales para establecer un tribunal especializado anticorrupción: eficiencia, integridad y experiencia, y ofrece algunas observaciones preliminares sobre cada uno. La Sección 4 se refiere a cuestiones de diseño institucional, destacando la diversidad de los tribunales anticorrupción existentes e identificando algunas preguntas clave al momento de diseñar, establecer o reformar un tribunal anticorrupción. Una breve conclusión resume algunos de los temas principales del documento y proporciona una lista de preguntas y elecciones importantes que se deben hacer al considerar la creación o reforma de un tribunal anticorrupción.

Este documento de análisis del U4 no pretende ser una recopilación de “buenas prácticas”, ni evaluar el rendimiento de los tribunales existentes. Tales objetivos irían más allá del alcance de este documento, por restricciones de tiempo, espacio e información. La ausencia de información comparable de manera sistemática impide toda evaluación general sobre los méritos de estos tribunales. Este documento tiene por objetivo proponer un mapeo sobre los tipos de tribunales especializados anticorrupción y resaltar algunos desafíos y compromisos clave que se deben tener en cuenta a la hora de crear estas instituciones.

2. Panorama de los tribunales y jueces especializados anticorrupción en todo el mundo

En este documento, entendemos por "tribunales anticorrupción" cualquier juez, corte, división judicial o tribunal que se especializa (pero no necesariamente de forma exclusiva) en casos de corrupción. Partiendo de esta definición, nuestra encuesta realizada en 2015, identificó 17 jurisdicciones con un tribunal anticorrupción: Afganistán, Bangladesh, Botsuana, Bulgaria, Burundi, Camerún, Croacia, Indonesia, Kenia, Malasia, Nepal, Pakistán, Palestina, Filipinas, Senegal, Eslovaquia y Uganda. Tres países, México, Tanzania y Tailandia, han creado tribunales anticorrupción durante el periodo de investigación y redacción de este documento.

En México, una enmienda constitucional en 2015 solicitó la creación de una Sala Especializada Anticorrupción en el Tribunal Federal de Justicia

Administrativa, pero su operación está programada para Julio de 2017.⁵ En Tanzania, una ley de Julio de 2016, prevé la creación de una División en la Corte Suprema, especializada en delincuencia económica, corrupción y crimen organizado, que está en funcionamiento desde Septiembre de 2016.⁶ En Tailandia, el gobierno militar creó un tribunal anticorrupción en Octubre de 2016.⁷

Hemos incluido estos tres países en nuestro mapeo y en la lista de tribunales anticorrupción (Tabla 1) pero estas iniciativas fueron demasiado recientes para ser incluidas en nuestro estudio comparativo de diseños institucionales.

Figura 1. Mapeo de los tribunales anticorrupción en el mundo, 2016



Credit: Autor by-nc-nd

Además, existen dos casos que se encuentran en el límite de nuestra tipología pero que merecen nuestra atención. Primero, el de Papua Nueva Guinea, cuyo Tribunal Nacional ha establecido una División de Fraude y Corrupción que ha puesto en marcha procedimientos optimizados para facilitar el tratamiento de los casos de corrupción. Los jueces de esta división son jueces ordinarios y, fuera del procedimiento específico, no existe una separación institucional real con el resto del poder judicial. Aunque la decisión de poner en vigor procedimientos especiales para casos de corrupción en tribunales ordinarios es interesante, el enfoque favorecido por Papua Nueva Guinea no implica realmente la creación de un tribunal especial para casos de corrupción.

5. Borda y Sánchez Alonso 2016.

6. Kapama 2016.

7. Heidler 2016.

Brasil ha creado un grupo de tribunales especializados anticorrupción a nivel federal para tratar lavado de dinero y delitos relacionados. El lavado de dinero es un delito muy cercano al de corrupción, pero decidimos no incluir los tribunales especiales de Brasil en nuestra investigación ya que los delitos de corrupción "principales", como soborno o malversación de fondos, no son tratados por estos tribunales. En su lugar, elegimos incluir países como Bangladesh, Bulgaria, Croacia y Eslovaquia, donde el juez o el tribunal especial también se ocupan de muchos casos que no están relacionados con la corrupción. La decisión de incluirlos en un análisis comparativo con otros tribunales completamente dedicados a casos de corrupción, está justificada por la atención particular que estos órganos judiciales ponen a estos temas, haciendo posible incluirlos en un análisis comparativo con otros tribunales especializados anticorrupción.

Sin embargo, no pretendemos haber tomado la decisión "correcta" con respecto a la clasificación elegida, puesto que esta es una categoría construida. De hecho, algunos casos están en la frontera entre varias categorías y es necesario hacer una elección. Nuestro objetivo no es proponer una definición concluyente y una lista final de tribunales anticorrupción. Más bien hemos tratado de plantear una ilustración de las elecciones de diseño institucional realizadas durante la creación de estas instituciones anticorrupción.

A pesar de algunas excepciones, en la mayoría de los países, los tribunales anticorrupción han sido establecidos por estatuto.⁸ Los tribunales especializados anticorrupción son un fenómeno relativamente reciente. El primer tribunal de este tipo, el de Filipinas, se estableció en la década de 1970, pero ninguno de los otros tribunales incluidos en este análisis estuvo en operación antes de 1999. La mayoría de estos órganos se ha creado durante la última década (a menudo en paralelo o sucesivamente a la implementación de una agencia anticorrupción). Las fechas de creación de

8. En Filipinas, la constitución de 1973 preveía el establecimiento de un tribunal especializado anticorrupción y esta disposición se ha mantenido en la Constitución de 1987. Del mismo modo, en México, la Revisión Constitucional de 2015 prevé la creación de un tribunal especializado anticorrupción. En Senegal, la Corte de Represión del Enriquecimiento Ilícito, inicialmente instituida por la ley de 1981, se puso en práctica (después de muchas controversias) por un decreto presidencial de 2012. En Botsuana, los magistrados que afirman actuar de conformidad con la ley, han creado divisiones especializadas anticorrupción dentro del sistema judicial sin mayor autorización. En Afganistán, donde se han establecido tribunales especializados de una manera rápida, particularmente bajo la presión internacional, la autoridad legal de los tribunales fue (y sigue siendo) bastante ambigua.

los veinte tribunales anticorrupción existentes (o en la fase de creación) se enumeran en la Tabla 1.

Tabla 1. Fechas de creación de los tribunales especializados anticorrupción

1979	Filipinas (de conformidad con las disposiciones de la Constitución de 1973)
1999	Pakistán
2002	Indonesia (revisado sustancialmente en 2009) Nepal
2003	Kenia
2004	Bangladesh
2006	Burundi
2008	Croacia / Uganda
2009	Eslovaquia
2010	Afganistán / Palestina
2011	Camerún / Malasia
2012	Bulgaria / Senegal (de conformidad con la autorización en un estatuto de 1981)
2013	Botsuana
2015	México (aún no establecido; ordenado por una enmienda constitucional de 2015, programado para comenzar operaciones en 2017)
2016	Tanzania / Tailandia

En algunos de estos países, los tribunales especializados anticorrupción han surgido de iniciativas a nivel nacional, mientras que en otros casos, la comunidad internacional ha tenido un papel importante. De hecho, en algunos casos, la creación de dicho tribunal es el resultado de la presión de los donantes. El caso más representativo es el de Afganistán, donde la comunidad internacional (con Estados Unidos y el Reino Unido al frente) presionó al gobierno para establecer de forma rápida un tribunal especializado – porque la corrupción se consideraba un impedimento importante para el crecimiento económico y la seguridad del país, pero también porque la comunidad internacional estaba frustrada al ver la magnitud de la malversación de fondos del gobierno afgano.⁹ Del mismo modo, la creación del Tribunal Especial de Nepal parece ser, en parte, una respuesta a la presión exterior. Los donantes internacionales estaban

9. BBC News 2009, Gutcher 2011, Mason 2011.

preocupados por la importante "fuga" de fondos de los programas de ayuda.¹⁰ En estos dos casos, los donantes, principalmente Estados Unidos y el Reino Unido en Afganistán y el Banco Asiático de Desarrollo en Nepal, otorgaron considerable apoyo financiero y técnico a los tribunales, tanto durante como después de su establecimiento.

Incluso en muchos casos donde la presión directa de los donantes tiene relativamente poco que ver con la decisión de establecer un tribunal anticorrupción, los donantes internacionales han estado muy involucrados en proporcionar capacitación, financiamiento y otra asistencia a estas instituciones. Los ejemplos de dicho apoyo de donantes incluyen, pero no se limitan, a la capacitación técnica brindada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Centro Africano de Excelencia Legal del Instituto de Derecho Internacional¹¹ a la División Anticorrupción del Tribunal Superior de Uganda;¹² capacitación proporcionada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)¹³ para jueces de los tribunales Tipikor de Indonesia;¹⁴ apoyo de donantes para el tribunal anticorrupción de Malasia;¹⁵ y tanto capacitación como financiamiento provisto al Tribunal de Crímenes de Corrupción de Palestina por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), la Oficina de Coordinación de la Unión Europea para el apoyo de la policía palestina y otros donantes bilaterales.¹⁶

Además de los 20 países enumerados anteriormente, cada uno de los cuales ya ha creado un tribunal especializado anticorrupción de algún tipo, hay otros países en los que se ha propuesto la creación de dichos tribunales. En Nigeria, por ejemplo, el apoyo a la creación de un tribunal continúa creciendo desde la elección del presidente Muhammadu Buhari en 2015 que había basado su campaña electoral en la lucha contra la corrupción.¹⁷ En Moldavia, una propuesta del gobierno para la creación de un tribunal especializado anticorrupción está siendo debatida (y criticada) dentro de la sociedad civil.¹⁸ En Ucrania, un informe de la Organización de Cooperación

10. Dix, 2011.

11. USAID Uganda 2010.

12. USAID Uganda 2010.

13. ONUDD 2014b.

14. ONUDD 2014b.

15. UNODC 2013.

16. Birzeit Universidad 2013; PNUD 2012.

17. Onyekwere, Dunia y Ojo 2015; Salaudeen 2015.

18. Oriental Partnership Civil Society Forum 2015a, 2015b.

y Desarrollo Económico (OCDE) recomienda el establecimiento de un tribunal o un grupo jueces especializados.¹⁹ Finalmente, en Albania, un conjunto de reformas judiciales, incluyendo la creación de un nuevo tribunal anticorrupción está actualmente en debate en el Parlamento. El primer ministro Edi Rama, ya ha pedido asistencia técnica de Estados Unidos para establecer este tribunal.²⁰

Los tribunales especializados anticorrupción no son tan numerosos como las AAC, pero se convierten en una parte cada vez más importante del repertorio de reformas anticorrupción. Por eso, es importante analizar de forma crítica las razones de su creación (y sus desventajas) y pensar en cómo deberían ser institucionalizados. La Sección 3 de este documento responde a la primera pregunta - el "por qué" - mientras que la Sección 4 se centra en la segunda pregunta- el "cómo".

3. Razones para crear tribunales especializados anticorrupción

La especialización judicial es un fenómeno generalizado en todo el planeta. Sus promotores hacen énfasis en la eficiencia de los tribunales especializados, por ejemplo, a través de la optimización de procedimientos, así como una mejor calidad y consistencia de las decisiones tomadas en áreas complejas de la ley.²¹ De acuerdo con estos puntos, Gramckow y Walsh en su análisis de experiencias de especialización judicial internacional, concluyen que esa especialización puede contribuir a un mejor manejo de casos complejos que "requieren una experiencia especial que va más allá de la propia ley, como conocimiento de problemas relacionados a la bancarrota, el medio ambiente o la salud mental, o que requieren un tratamiento diferente según las particularidades de los usuarios, como puede ser el caso en asuntos comerciales o familiares".²² Los argumentos a favor de los tribunales especializados anticorrupción son de la misma naturaleza, a pesar de tener características distintivas. Se destacan tres argumentos a favor de los tribunales especializados contra la corrupción: eficiencia, integridad y experiencia.

19. OCDE 2015, 84-85.

20. Ikonomi 2016.

21. Gramckow y Walsh 2013, 6.

22. 2013, 1.

3.1 Eficiencia

La razón más frecuente para instaurar un tribunal especializado anticorrupción ha sido la voluntad de mejorar la eficiencia en el tratamiento de los casos anticorrupción. En efecto, en la mayoría de países que han adoptado este tipo de órgano, el deseo de acelerar el tratamiento de esos casos ha sido la justificación principal dada al público. Este fue el caso de Botsuana,²³ Camerún,²⁴ Croacia,²⁵ Malasia,²⁶ Palestina,²⁷ Filipinas²⁸ y Uganda.²⁹ Esto es comprensible: muchos países —principalmente pero no exclusivamente, en desarrollo o en transición— están experimentando lentitud y demoras en su sistema de justicia.

La falta de eficiencia judicial siempre es indeseable, pero puede ser particularmente perniciosa en casos de corrupción por dos razones. En primer lugar, la urgencia de avanzar en la lucha contra la corrupción significa que cualquier retraso judicial en estos casos se vuelve particularmente problemático, especialmente porque socavan la confianza de los ciudadanos en los compromisos y la capacidad del gobierno para combatir eficazmente la corrupción.

Segundo, demoras significativas en los casos de corrupción aumentan el riesgo de ver a los acusados y a sus aliados presionando a los testigos, manipulando pruebas o tomando otras medidas para interferir con el funcionamiento ordinario e imparcial del sistema judicial. Estas preocupaciones no son exclusivas de los casos de corrupción, pero son particularmente cruciales en este contexto.

¿Cómo se supone que el establecimiento de un tribunal especializado anticorrupción fortalece la efectividad judicial en el tratamiento de casos de corrupción? Existen tres mecanismos principales.

Primero, la lógica de estos tribunales especializados, los cuales solamente tratan la corrupción y delitos relacionados, tendrá una mejor proporción de casos por juez y, por lo tanto, los casos se podrán tratar con mayor rapidez.

23. ONUDD 2014a.

24. Iliasu 2014.

25. Balkan Insight 2008.

26. GTP 2010.

27. Miller 2010.

28. Stephenson 2016a.

29. Schütte 2016b.

Además de mejorar la proporción, un tribunal especializado anticorrupción puede permitir la asignación de jueces con más experiencia en casos de corrupción, reforzando así la efectividad de su tratamiento.

Estos factores permiten generalmente que los tribunales especializados anticorrupción se ocupen de estos casos de forma más eficaz que los tribunales ordinarios, pero no siempre es así. Muchos tribunales anticorrupción están tan saturados por el volumen de casos como los tribunales ordinarios. Y esta ventaja es válida en absoluto en países en donde el trabajo de los jueces anticorrupción no se limita a casos de corrupción. En Bangladesh, por ejemplo, aunque los "jueces especiales" manejan casos de corrupción, también deben tratar otros casos ordinarios o especiales, pero no relacionados con la corrupción, lo cual significa, según los críticos, que están sobrecargados de trabajo y, por lo tanto, no pueden garantizar un tratamiento adecuado de los casos de corrupción.³⁰ La misma crítica fue dirigida hacia los magistrados de Kenia en el Diario Oficial, descrito en el Cuadro 1. Además, es importante entender que mejorar la proporción de casos por juez para casos de corrupción o la asignación de jueces con más experiencia a estos casos, puede significar una disminución de los recursos judiciales para otras áreas igualmente importantes.

En segundo lugar, los tribunales anticorrupción pueden optimizar varios procedimientos relacionados con casos de corrupción. Algunos tribunales especializados son tribunales de primera instancia cuyos procedimientos de apelación se someten directamente a la Corte Suprema del país sin pasar por los tribunales de apelación ordinarios. Este es el caso, por ejemplo, en Burundi,³¹ Camerún,³² Croacia,³³ Nepal,³⁴ Pakistán³⁵ y Eslovaquia.³⁶ Botsuana presenta una variante interesante de este modelo: en Botsuana, como en muchos países, los tribunales ordinarios no tienen jurisdicción sobre cuestiones constitucionales. Durante un procedimiento penal ordinario, si una de las partes plantea una acción de inconstitucionalidad, el juicio debe suspenderse y el caso debe ser transferido al Tribunal Supremo que responderá a la acción de inconstitucionalidad antes de devolver el

30. Chowdhury 2007.

31. Niyonkuru 2013.

32. Fombad 2015.

33. Ley sobre la Oficina para la Represión de la Corrupción y del Crimen Organizado; Martini 2014.

34. Poudel 2012.

35. *National Accountability Ordinance*.

36. Stephenson 2016b.

expediente al tribunal ordinario. Los acusados en casos de corrupción son particularmente susceptibles a presentar acciones de inconstitucionalidad, lo que hace que este aspecto del sistema judicial de Botsuana sea una fuente de demora judicial en casos de corrupción. En respuesta a este problema, el presidente del Tribunal Supremo de Botsuana ha creado un tribunal especializado contra la corrupción dentro del Tribunal Supremo, al otorgarle jurisdicción para tratar acciones de inconstitucionalidad.³⁷ Sin embargo, los casos de corrupción todavía son manejados inicialmente por los tribunales ordinarios porque el tribunal especializado dentro del Tribunal Supremo es un tribunal de apelación. Así, la creación de este tribunal no aceleró los procedimientos como esperaban aquellos que propusieron el proyecto.³⁸ La situación es similar en Uganda, donde la división anticorrupción en el Tribunal Supremo ha logrado mantener el período de decisión judicial en primera instancia en un año, a pesar de los intentos de los acusados de retrasar los procedimientos por cualquier medio legal posible. Antes del 2010, si el acusado presentaba una acción de inconstitucionalidad, el juicio era suspendido inmediatamente y remitido al Tribunal Constitucional. Un anexo sobre la decisión del Tribunal Constitucional de 2010, puso fin a esta práctica. Desde entonces, la división anticorrupción debe decidir si la acción de inconstitucionalidad está bien fundada antes de ser remitida al Tribunal Constitucional.³⁹

Tercero, muchas jurisdicciones imponen plazos específicos en sus tribunales anticorrupción para acelerar el manejo de estos casos. Camerún,⁴⁰ Nepal,⁴¹ Palestina,⁴² Filipinas⁴³ e Indonesia⁴⁴ son algunos ejemplos. Los plazos varían de un país a otro debido a diferencias estructurales, funcionales y organizacionales de los tribunales. El Tribunal Especial de Palestina destaca por los plazos particularmente ajustados que le son impuestos: la ley establece que la audiencia debe tener lugar dentro de los 10 días después del registro del caso ante el tribunal y que debe dictaminar dentro de los 10 días de la audiencia, con un posible aplazamiento de hasta 7 días.⁴⁵ Por supuesto, es posible criticar estos requisitos y considerar que son demasiado rigurosos

37. ONUDD 2014a.

38. Shapi 2015.

39. Schütte 2016b.

40. Iliasu 2014.

41. Diez 2011, Koirala, Khadka y Timsina 2015.

42. Ley por decreto núm. 7, 2010.

43. 2001.

44. Schütte 2016a.

45. Ley por Decreto N° 7, 2010.

debido a la dificultad que enfrentan los tribunales para cumplir estos plazos en la práctica- un problema que abordaremos más adelante- pero también porque el período de 10 días puede no ser suficiente para tratar un caso de manera justa y competente. Malasia es otra ilustración (menos extrema). Cuando Malasia creó sus tribunales especializados, el tiempo promedio de procesamiento para un caso de corrupción era de 8,5 años.⁴⁶ Malasia impuso a sus tribunales anticorrupción procesar estos casos dentro de un año (un requisito que no se aplica a los jueces de los tribunales ordinarios).

En la práctica, estos plazos se respetan de una manera bastante variable. En Malasia, los investigadores encontraron que alrededor del 75% de los casos en 2012 fueron tratados durante el tiempo límite de un año.⁴⁷ Por el contrario, los tribunales anticorrupción en otros países luchan por cumplir con los plazos establecidos por la ley. En Filipinas, por ejemplo, el tribunal anticorrupción conocido como Sandiganbayan⁴⁸ debe, en teoría, resolver cada caso en un plazo de tres meses. En la práctica, esto puede llevar casi diez años.⁴⁹

Filipinas es probablemente un caso extremo, pero no aislado. De hecho, la dificultad de cumplir con los plazos es la norma más que la excepción. En Nepal, el Tribunal Especial debe emitir su decisión en los seis meses desde el registro del caso y cualquier procedimiento de apelación debe ser resuelto por el Tribunal Supremo en un plazo de tres meses.⁵⁰ En la práctica, el procesamiento de casos lleva mucho más tiempo, a veces hasta once años.⁵¹ En Pakistán, los tribunales especializados tienen la obligación de tomar su decisión dentro de los treinta días, pero en realidad el procesamiento de los registros suele requerir de media 500 días.⁵²

Se han creado numerosos tribunales especializados anticorrupción para mejorar la efectividad en el tratamiento de los casos de corrupción, pero las quejas sobre la lentitud excesiva de estos tribunales son comunes en muchos

46. GTP 2010.

47. GTP 2012, ONUDD 2013.

48. Estos enormes retrasos provocaron propuestas de reforma, incluida la reciente aprobación de una ley que crea dos nuevas divisiones dentro de Sandiganbayan aumentando el número de magistrados de 15 a 21. La ley también reduce el número de miembros requeridos en el quórum y remite los casos que involucran pequeñas cantidades de dinero a los tribunales regionales (Stephenson 2016a).

49. Stephenson 2016a.

50. Diez 2011.

51. Koirala, Khadka y Timsina 2015.

52. Dawn 2005.

(pero no todos) de los países. Además de Nepal, Pakistán y Filipinas, otros países ven que este tipo de reclamos se vuelven frecuentes en el discurso público, como en Bangladesh,⁵³ Botsuana,⁵⁴ Croacia⁵⁵ y Kenia.⁵⁶ Dicho esto, las razones de estos retrasos pueden estar fuera del control de los tribunales. Un culpable recurrente (o quizás chivo expiatorio) son los fiscales. En algunos casos, las demoras en el procesamiento (y la incapacidad de los tribunales por respetar los plazos establecidos) son causadas por fiscalías sobrecargadas de trabajo, con poco personal o ineficientes. Este es el caso en Botsuana⁵⁷ y Nepal.⁵⁸ Sin embargo, algunos especialistas señalan la excesiva indulgencia de los tribunales anticorrupción hacia los fiscales que buscan continuamente retrasar los plazos: una crítica planteada, por ejemplo, en Botsuana⁵⁹ y Filipinas.⁶⁰

En general, estos ejemplos de tribunales especializados anticorrupción sugieren que, a pesar de los avances en la eficiencia asociada con la creación de estos tribunales, aquellos que quieren reformar el sistema deben ser cautelosos. Conviene no ser demasiado optimista ni hacer promesas exageradas sobre posibles ventajas en términos de eficiencia. La probabilidad de que estos tribunales mejoren la eficiencia del sistema depende de varios factores, incluidos los recursos asignados a estos tribunales, la capacidad del poder judicial y las elecciones en el diseño institucional relacionadas con estos tribunales (ver Sección 4).

3.2 Integridad

Otra razón para crear un tribunal especializado anticorrupción es la de garantizar, en la medida de lo posible, que los casos de corrupción sean tratados por un tribunal imparcial e independiente, sin corrupción ni influencia indebida de políticos u otros actores influyentes. La integridad es igualmente una de las principales justificaciones para la creación de AAC que investiguen o juzguen casos de corrupción. Si bien el argumento de integridad ha estado menos presente que el de eficiencia en el discurso

53. Chowdhury 2007.

54. Piet 2014, Shapi 2015, Stephenson 2016a.

55. Balkan Insight 2008, Dorić 2016.

56. Ringera 2009.

57. Kuris 2014, Shapi 2015.

58. Koirala, Khadka y Timsina 2015.

59. Shapi 2015.

60. Stephenson 2016a.

público sobre tribunales anticorrupción, en algunas instancias, el interés de garantizar integridad judicial ha sido la motivación central para la creación de dichos tribunales.

Indonesia es una buena ilustración de ello. Los reformadores de la era post-Suharto crearon los llamados tribunales Tipikor para disminuir la corrupción generalizada en el sistema judicial, la cual hacía difícil el tratamiento de los casos de corrupción que implicaban figuras públicas.⁶¹ Los fundadores del sistema Tipikor han puesto en marcha algunas medidas para garantizar la integridad judicial, sobretodo en la necesidad de integrar a los jueces *ad hoc* externos al sistema judicial ordinario.⁶² Indonesia nos da el mejor ejemplo de tribunales especializados anticorrupción creados por una preocupación sobre la falta de integridad en los tribunales, preocupación que también ha tenido un papel en otros países.

En Eslovaquia, una de las razones para otorgarle jurisdicción al Tribunal Penal Especial sobre casos graves de corrupción, fue la preocupación de que elites locales (y grupos criminales), pudieran interferir en las decisiones judiciales de los tribunales regionales. El Tribunal Especial, con competencia nacional y situado en la capital, fue considerado menos vulnerable a tal tipo de interferencia.⁶³ En Afganistán, la presión ejercida por Estados Unidos, el Reino Unido, y la comunidad de donantes internacionales para crear tribunales especiales, fue el resultado de la percepción (fundada) de la corrupción en el sistema judicial afgano,⁶⁴ asumiendo que un tribunal especializado anticorrupción sería menos vulnerable a ser corrompido.

La voluntad y la capacidad de los tribunales especiales de dictar sentencia en casos con acusados de alto nivel implicados en casos de corrupción son, sin embargo, variables. Algunos tribunales han sido reconocidos por su grado de independencia. Los tribunales de Tipikor en Indonesia, son un buen ejemplo, a pesar de los recientes episodios – incluyendo la expansión de estos tribunales a todas las provincias de Indonesia a causa de una acción de inconstitucionalidad por la estructura de estos tribunales-, se han generado inquietudes en cuanto a la erosión de la integridad del sistema

61. Schütte et Butt 2013; Butt et Schütte 2014.

62. Schütte 2016a.

63. Stephenson 2016b.

64. BBC New 2009; Gutcher 2011; Mason 2011.

Tipikor.⁶⁵ En otros contextos, los tribunales anticorrupción han recibido muchas críticas por no saber eliminar la cultura de la impunidad. Este ha sido el caso de Afganistán,⁶⁶ Burundi,⁶⁷ Camerún,⁶⁸ Croacia⁶⁹ y Nepal.⁷⁰ El riesgo más frecuente es que las interferencias políticas protejan a figuras públicas para que éstas no enfrenten ninguna persecución penal, pero en algunos países como Burundi⁷¹ y Camerún,⁷² las críticas han alegado que el poder político puede manipular a los tribunales especializados anticorrupción, y a las fiscalías anticorrupción, para hostigar a los opositores políticos.⁷³

La creación de los tribunales especializados anticorrupción no garantiza que estos tribunales no sean corruptos. Incluso en Indonesia, en donde el papel positivo de estos tribunales ha sido más explícito, varios jueces han sido acusados de corrupción.⁷⁴ En Filipinas, la Corte Suprema destituyó al juez asociado de Sandiganbayan, Gregory Ong, debido a sus supuestos vínculos con un esquema de corrupción masiva que involucraba a la cámara legislativa filipina.⁷⁵

3.3 Experiencia

Una tercera razón para crear un tribunal especializado anticorrupción, es el deseo de crear un tribunal con mayor experiencia. Esta justificación está estrechamente relacionada con el interés de aumentar la eficiencia en el tratamiento de los casos. Después de todo, muchos casos de corrupción, especialmente aquellos que involucran transacciones financieras sofisticadas, son más complejos que la mayoría de los casos que constituyen el trabajo de los jueces ordinarios. En efecto, el deseo de un órgano de decisión con mayor experiencia – para mejorar no sólo la eficiencia sino

65. Schütte 2016a.

66. Boone 2010; Gul 2015; Gutcher 2011; Ziems 2014.

67. Tate 2013.

68. Timchia 2013.

69. Guardian 2010.

70. Koirala, Khadka, et Timsina 2015.

71. Tate 2013.

72. Know Your Country 2016.

73. En Afganistán, las críticas sugieren que los tribunales anticorrupción discriminan a los extranjeros, quienes son tratados como chivos expiatorios responsables de la corrupción del país, mientras que las figuras públicas nacionales no son sancionadas de manera adecuada (Boone 2010; Gutcher 2011).

74. Butt y Schütte 2014.

75. Stephenson 2016a.

también la precisión – es un argumento frecuentemente citado para la creación de tribunales especializados en otros contextos.⁷⁶

Quizás sorprenda que el interés por fomentar la experiencia no se haya enfatizado en el discurso sobre la creación de tribunales especializados anticorrupción aunque a veces se hace referencia a ello. En Croacia, por ejemplo, la creación de un tribunal especializado para manejar tanto casos de corrupción como otros delitos graves, partió del deseo de fortalecer la capacidad del poder judicial en el manejo de casos criminales más complejos y con alto impacto social, al reclutar jueces con más experiencia dentro de estos tribunales.⁷⁷ Sin embargo, en la mayoría de los países, la experiencia especializada no ha sido la razón principal para justificar la creación de tribunales anticorrupción, a diferencia de otros tipos de tribunales especializados, como los analizados, por Gramckow y Walsh.⁷⁸

Sin embargo, la necesidad de tener experiencia específica en casos de corrupción, ha generado debate sobre las reformas necesarias a los tribunales anticorrupción existentes. En primer lugar, ha habido mayor demanda e inversiones cada vez más importantes en la capacitación de jueces de los tribunales anticorrupción, especialmente respecto a regulaciones financieras, contables y antilavado de dinero. La necesidad de que los jueces anticorrupción reciban capacitación en estos y otros asuntos técnicos, ha sido planteada, por ejemplo, en Bangladesh,⁷⁹ Kenia⁸⁰ y Malasia.⁸¹ Además, algunas jurisdicciones que actualmente no tienen especialización exclusiva sobre corrupción, pueden reconsiderar esa posición. En Malasia, por ejemplo, los jueces de los tribunales anticorrupción de primera instancia, alternan entre los tribunales especializados y los tribunales ordinarios. No obstante, los críticos han señalado que tener jueces generalistas en tribunales especializados contradice la lógica de tener tribunales especializados y por lo tanto, defienden la idea de una mayor especialización.⁸² En Palestina, la Estrategia Nacional Anticorrupción 2012–2014 pidió a los jueces del Tribunal de

76. Gramckow y Walsh 2013.

77. Marijan 2008.

78. 2013.

79. Chowdhury 2007.

80. ver Cuadro 1.

81. ONUDD 2013.

82. Banco Mundial 2011.

Crímenes de Corrupción dedicarse exclusivamente a esos casos, con el fin de desarrollar su capacidad en éste área.⁸³

La Tabla 2 resume los mecanismos principales y las consideraciones del diseño institucional que se utilizan actualmente en los tribunales anticorrupción para aumentar la eficiencia, la integridad y la experiencia. Las consideraciones de diseño institucional se encuentran simplificadas aquí y se analizan con mayor profundidad en la Sección 4.

Tabla 2. Resumen de motivaciones, mecanismos y consideraciones de diseño institucional

Motivación	Mecanismos	Consideraciones en el diseño institucional
Eficiencia	Proporción favorable de casos por juez Mayor eficiencia por la experiencia de los jueces Procedimientos optimizados Plazos de entrega	Número de jueces Alcance de la jurisdicción <ul style="list-style-type: none"> • tipo de delito • magnitud del delito • identidad de los acusados Especialización en niveles específicos (primera instancia o apelación) o generalizada, de acuerdo a los cuellos de botella indentificados Relación con la fiscalía
Integridad	Separación del sistema judicial existente (ubicación del tribunal; mecanismos especiales de selección y reclutamiento)	Número de jueces y cantidad de jueces disponibles Expansión geográfica (mientras más grande y descentralizada es la red del tribunal, más difícil es garantizar la integridad del mismo)

83. PACC 2012.

Motivación	Mecanismos	Consideraciones en el diseño institucional
	Selección de jueces con experiencia especial y capacidad para comprender casos financieros complejos (la rotación regular puede ser un obstáculo al menos que haya un grupo de dichos especialistas) Capacitación focalizada	Alcance de la jurisdicción Recursos humanos Gestión: creación y mantenimiento de un grupo de expertos

4. Decisiones de diseño institucional

Si bien muchos países tienen tribunales anticorrupción de algún tipo, el diseño de estas instituciones puede variar. Es fundamental considerar las cuestiones de diseño institucional durante la creación de tal tribunal. No existe un modelo "correcto" o "mejor práctica" para el diseño de un tribunal especializado anticorrupción. La elección de la estructura más apropiada dependerá de diversos factores relacionados al contexto y a los objetivos principales de la institución. En esta sección discutimos cinco de los aspectos más importantes a considerar:

- La relación del tribunal especial anticorrupción con el resto del sistema judicial
- El tamaño del tribunal anticorrupción
- Los procedimientos para nombrar y destituir jueces especiales
- El alcance de la jurisdicción del tribunal anticorrupción
- La relación con la fiscalía

4.1 La relación del tribunal especial anticorrupción con el resto del sistema judicial

Los tribunales anticorrupción pueden presentarse en una variedad de formas: algunos se establecen como ramas especiales o divisiones de tribunales existentes, mientras que otros como unidades separadas e

independientes de la jerarquía judicial. En otros casos, los jueces tienen autorización especial para tratar casos de corrupción, pero no hay una estructura, unidad o división anticorrupción separada. Además, los jueces designados pueden trabajar exclusivamente en casos de corrupción, o continuar presidiendo otros casos. En Bangladesh y Kenia, por ejemplo, los jueces o magistrados de primera instancia designados en los tribunales especiales, no tratan exclusivamente casos de corrupción, más bien continúan tratando casos criminales comunes e incluso otros casos especiales.⁸⁴ En Senegal, la Corte de Represión del Enriquecimiento Ilícito (CREI) es un tribunal *ad hoc* cuyos miembros son nombrados entre el grupo de jueces superiores y estos jueces pueden continuar sirviendo en sus tribunales originales incluso después de su nombramiento en la CREI.⁸⁵

Cuadro 1. La experiencia de Kenia en la publicación de los nombres de los magistrados anticorrupción en el Diario Oficial

En Kenia, la Ley contra la Corrupción y los Delitos Económicos de 2003 (sec. 3) estableció un sistema para juzgar delitos previstos en esa ley, así como otros delitos por los que el acusado podría ser imputado en el mismo juicio. Bajo este sistema, la Comisión de Servicios puede nombrar, mediante la publicación en el Diario Oficial, "tantos magistrados especiales como sea necesario". La expectativa era que estos magistrados, cuyos nombres aparecerían en el Diario Oficial, se ocuparan de los casos de corrupción con mayor rapidez, al desarrollar experiencia específica para casos complejos de delitos económicos, los cuales usualmente se basan en evidencia en formato electrónico. Haber sido mencionado en el Diario Oficial era casi como haber obtenido una licencia para tratar casos de corrupción; pero si bien la licencia se basó en la experiencia y antigüedad de los magistrados, no se les proporcionó capacitación especial. A pesar de estas deficiencias, el sistema se extendió desde la capital, Nairobi, donde sólo dos magistrados habían sido publicados, a todas las regiones del país. En el 2015, a cerca de 30 magistrados activos se les asignó jurisdicción para tratar casos de corrupción, pero aquellos fuera de Nairobi continuaron tratando otros casos.

La efectividad de este sistema ha sido cuestionada por la práctica en Kenia de rotar magistrados cada dos años. Muchos casos de corrupción

84. En Bangladesh, ver Chowdhury 2007; en Kenia, ver Cuadro 1.

85. Loi No. 81-54.

no pueden finalizarse dentro de ese plazo, debido a los límites de capacidad y la existencia de medios legales que permiten a los acusados retrasar el proceso, como acciones de inconstitucionalidad que pueden tardar años en resolver.

Cuando un magistrado es asignado a un nuevo puesto antes de que finalice el juicio, hay dos opciones posibles: ya sea que el magistrado deberá regresar para finalizar la audiencia o el caso deberá ser entregado a un nuevo magistrado. Ambas opciones resultan en demoras adicionales.⁸⁶

En Kenia, los tribunales de primera instancia no son tribunales ordinarios (lo que significa que las decisiones tomadas por los jueces no constituyen precedente, como sucede en otros países africanos de la *Commonwealth*). Como consecuencia, es difícil acceder a los veredictos de casos de corrupción, como estadísticas de estos tribunales. Los informantes entrevistados para este estudio en Agosto de 2015, estimaron que los casos tardan al menos dos años en resolverse y un promedio de tres a cuatro años. Hasta Agosto de 2015, ningún caso de alto perfil había resultado en condena. Desde entonces, el sistema se ha sometido a cambios importantes, incluida la creación de un tribunal anticorrupción en el Tribunal Superior de Nairobi.^{87&88}

Los diferentes grados de separación institucional y especialización, conllevan diferentes costos y beneficios. Gramckow y Walsh⁸⁹ han expuesto algunas consideraciones básicas (ver Figura 2). En general, se debe favorecer una mayor separación cuando la cantidad de archivos a procesar es alta y la necesidad de eficiencia y experiencia es mayor.⁶⁹⁰

Otra consideración relevante con respecto a los casos de corrupción, es el hecho de que los acusados en tales casos, pueden a menudo pagar los

86. Director del Ministerio Público 2014, 4.

87. Daily Nation 2015.

88. Los autores desean agradecer a los jefes de la División de Corrupción y Crímenes Económicos de la fiscalía de Kenia, a Transparency International Kenia, al Tribunal Anticorrupción de Nairobi y GIZ Kenia, por compartir sus experiencias e ideas durante las entrevistas semiestructuradas en Agosto de 2015.

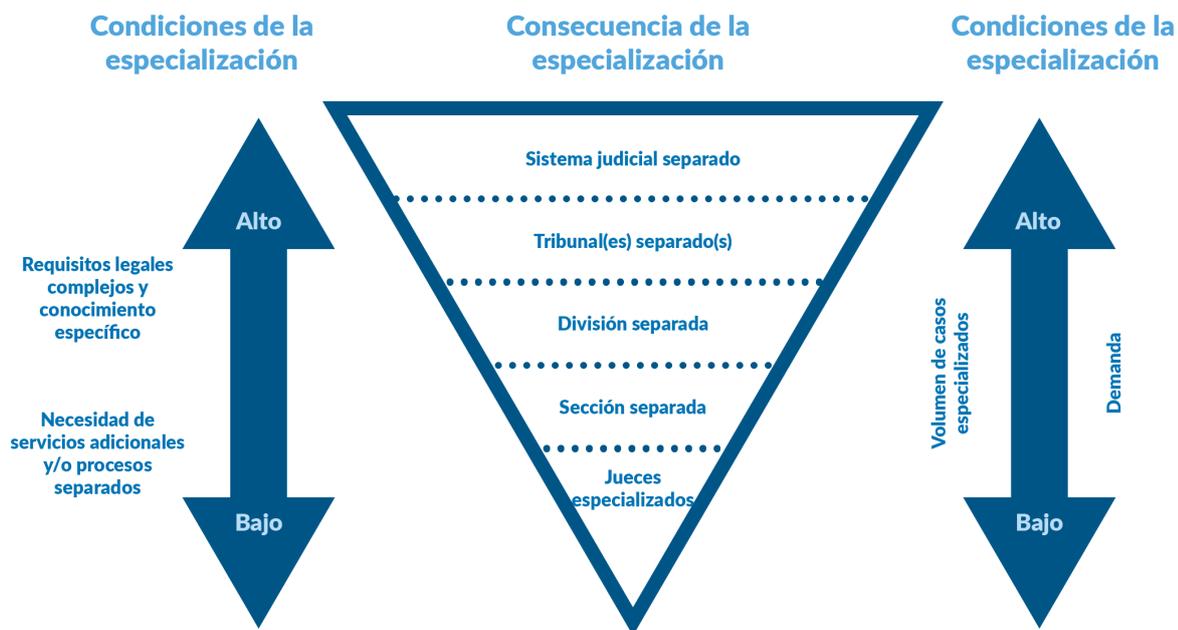
89. 2013.

90. Otros factores que a veces influyen en el grado óptimo de especialización — como la necesidad de procesos y servicios adaptados para litigantes con necesidades especiales, por ejemplo, jóvenes, veteranos de guerra, personas sin hogar o con problemas psiquiátricos (Baum 2011, 106), son menos relevantes en los tribunales anticorrupción.

mejores abogados y utilizarán todos los medios legales a su alcance para retrasar el proceso y evitar una condena. En países como Uganda, donde sólo los tribunales de primera instancia tienen jurisdicción sobre casos de corrupción, los tribunales de apelación pueden tener dificultades con la gran cantidad de apelaciones a tratar.⁹¹

La separación institucional también conlleva un costo. Cuanto más elaborado y extenso sea el sistema especializado, más caro será. Otros efectos negativos pueden surgir debido a la especialización de los jueces, incluyendo relaciones demasiado estrechas entre jueces especializados y otros actores (abogados, expertos), falta de perspectiva y el riesgo de diferenciación entre jueces especializados y jueces generalistas.⁹²

Figura 2. Modelo de toma de decisiones de Gramckow y Walsh para la elección de especialización



Credit: Adaptación de Gramckow y Walsh 2013, 16.

Si bien es importante considerar si el tribunal anticorrupción debería ser un órgano separado y si los jueces designados deberían especializarse exclusivamente en casos anticorrupción, quizás la pregunta⁹³ más relevante con respecto a la relación entre los tribunales anticorrupción y el sistema

91. Schütte, 2016b.

92. Gramckow y Walsh 2013.

93. Fombad 2015.

judicial ordinario, se refiere al lugar del tribunal especial en la jerarquía judicial. ¿El tribunal especializado anticorrupción tiene jurisdicción original (es decir, sirve como tribunal de primera instancia) o jurisdicción de apelación, o una combinación? ¿Qué tribunal debería tener jurisdicción de apelación sobre las decisiones del tribunal anticorrupción? Los países que han creado tribunales especializados contra la corrupción han tomado decisiones muy distintas con respecto a estas preguntas.

Primero, como se señaló anteriormente, algunos países no tienen tribunales o divisiones especializadas en casos de corrupción, sino que simplemente designan ciertos jueces autorizados para presidir casos de corrupción (el modelo de "juez solo" en la Tabla 3). En este acuerdo, que prevalece en Bangladesh y Kenia, las apelaciones de primera instancia de los jueces anticorrupción pasan por una o más de las etapas habituales del procedimiento antes de ser transferidas a la Corte Suprema del país.

En segundo lugar, para aquellos países que han adoptado un tribunal especializado anticorrupción e independiente, el enfoque más común es que este órgano especial sirva como un tribunal de primera instancia, en donde las apelaciones pasan directamente del tribunal anticorrupción a la Corte Suprema. Los jueces de este tribunal especializado reciben a menudo un estatus equivalente al de los jueces de los tribunales de apelación intermedio. Podemos citar los ejemplos de Burundi,⁹⁴ Camerún,* Croacia,⁹⁵ Nepal,⁹⁶ Pakistán,⁹⁷ Senegal⁹⁸ y Eslovaquia.⁹⁹ & 7¹⁰⁰

Tercero, algunos países han adoptado un sistema híbrido en el que el tribunal anticorrupción puede servir como tribunal de primera instancia en algunos casos (generalmente en casos más importantes) y como tribunal de apelación en otros. Los dos ejemplos notables en esta categoría son Filipinas

94. Niyonkuru 2013.

95. Martini 2014.

96. Poudel 2012.

97. National Accountability Ordinance.

98. LegiGlobe 2015.

99. Stephenson 2016b.

100. Senegal merece una mención especial aquí, ya que si bien las apelaciones de la CREI se hacen directamente en el Tribunal Supremo, este sólo puede revisar cuestiones de derecho, no cuestiones de hecho (Loi No. 81–54). Esto significa que no hay un mecanismo en el sistema legal de Senegal para apelar el juicio de la CREI sobre cuestiones de hecho, una disposición que ha provocado críticas por su presunta incompatibilidad con el estado de derecho y con las obligaciones de Senegal en virtud de diversos tratados de derechos humanos (Mansour 2014).

y Uganda. En Filipinas, Sandiganbayan tiene jurisdicción original exclusiva sobre delitos de corrupción cometidos por altos funcionarios; cuando esos delitos son cometidos por funcionarios de menor rango, son los tribunales regionales de primera instancia los que tienen jurisdicción original, mientras que Sandiganbayan tiene jurisdicción de apelación.¹⁰¹ El sistema de Uganda es similar, en el sentido de que la División Anticorrupción (DAC) del Tribunal Superior sólo sirve normalmente como tribunal de primera instancia en casos de alto valor; económico el resto del tiempo, la DAC sirve como tribunal de apelación. Sin embargo, hay dos diferencias importantes entre los dos organismos. Primero, en Filipinas, la jurisdicción original de Sandiganbayan está limitada por ley; mientras que en Uganda, la DAC tiene jurisdicción original en todos los casos de corrupción, pero como una cuestión de discreción, elige sólo servir como un tribunal de primera instancia en casos más significativos. En segundo lugar, en Filipinas, las decisiones de Sandiganbayan pueden apelarse directamente en la Corte Suprema;¹⁰² por el contrario, en Uganda, las decisiones de la DAC se apelan primero ante el Tribunal de Apelación (que en la jerarquía judicial de Uganda se encuentra entre el Tribunal Superior y el Tribunal Supremo), y sólo entonces, ante el Tribunal Supremo.¹⁰³

En Botsuana, todos los casos de corrupción son tratados inicialmente por los tribunales de primera instancia, pero las apelaciones se llevan al Tribunal de Corrupción (una división del Tribunal Superior de Botsuana), en lugar de a los tribunales de apelación ordinarios. Las decisiones del Tribunal Anticorrupción pueden ser impugnadas posteriormente de la misma manera que cualquier otra decisión del Tribunal Superior en Botsuana: ante el Tribunal de Apelación, la máxima autoridad judicial del país.¹⁰⁴ Dado que el Tribunal de Corrupción de Botsuana sólo tiene la jurisdicción de apelación y nunca funciona como un tribunal de primera instancia, también podría considerarse una categoría separada: una sección especial del tribunal de apelación.

101. Stephenson 2016a.

102. Stephenson 2016a.

103. Schütte 2016b.

104. ONUDD 2014a.

Finalmente, al menos cuatro países – Afganistán,¹⁰⁵ Bulgaria,¹⁰⁶ Malasia¹⁰⁷ e Indonesia¹⁰⁸ – han creado sistemas judiciales anticorrupción especializados que incluyen tanto tribunales de primera instancia como tribunales de apelación. En estos sistemas paralelos integrales existe un conjunto de tribunales anticorrupción de primera instancia, así como una red de tribunales de apelación anticorrupción con jurisdicción de apelación sobre las decisiones de estos tribunales.

La Tabla 3 proporciona una clasificación de los tribunales anticorrupción examinados por los autores, de acuerdo a su relación con el resto del poder judicial, distinguiendo cuatro modelos o categorías.

Modelo	País
<p>Juez solo</p> <p>Algunos jueces en los tribunales de primera instancia son designados como jueces especializados en anticorrupción; el proceso habitual de apelaciones permanece en su lugar.</p>	Bangladesh / Kenia
<p>Tribunal de primera instancia</p> <p>El tribunal especializado anticorrupción tiene jurisdicción original sobre los casos anticorrupción. Las apelaciones se hacen ante la Corte Suprema.</p>	Burundi / Camerún / Croacia / Nepal / Pakistán / Senegal / Eslovaquia
<p>Tribunal híbrido</p> <p>El tribunal anticorrupción puede servir como tribunal de primera instancia para algunos casos (más importantes) y sirve como un tribunal de apelación intermedio para otros casos de corrupción que son tratados en primera instancia por tribunales generalistas. Las apelaciones del tribunal anticorrupción pueden ser impugnadas en la Corte Suprema.</p>	Bosuania (sólo función de apelación) / Filipinas / Uganda
<p>Tribunal paralelo integral</p> <p>El sistema de justicia anticorrupción incluye tanto tribunales de primera instancia como tribunales de apelación.</p>	Afganistán / Bulgaria / Indonesia / Malasia

Nota: La información obtenida por los autores sobre Palestina es insuficiente para incluir su sistema anticorrupción en esta clasificación.

105. Ziems 2014.

106. Kuzmova 2014; *Lawyers*-Bulgaria 2016.

107. NST 2011.

108. Schütte 2016a.

4.2 Tamaño del Tribunal: ¿Cuántos jueces?

Una pregunta que podría parecer simple que debe plantearse al crear un tribunal especializado anticorrupción es cómo de grande debería ser ese tribunal. ¿Cuántos jueces deben sentarse en este tribunal? o, si no hay ningún organismo o división específica como tribunal especial anticorrupción, ¿cuántos jueces especializados debería haber? La respuesta a esta pregunta depende de las respuestas a las preguntas planteadas en la sección anterior en tanto que el número de jueces requeridos depende en parte de si el tribunal especializado es un tribunal de primera instancia, un tribunal de apelación, o ambos. Incluso teniendo en cuenta este factor, los países varían significativamente en términos del número de jueces que designan como jueces especializados anticorrupción. La principal ventaja de tener un gran número de jueces en un tribunal especializado anticorrupción es sencilla: en tanto que uno de los objetivos de un tribunal de este tipo es promover la resolución rápida y eficiente de casos de corrupción, es preferible una menor proporción de casos por juez. Esto es particularmente cierto en los países que tienen un gran número de casos que pueden ser llevados ante el tribunal, creando un riesgo de mora judicial. En Filipinas, por ejemplo, la legislación reciente intentó abordar este problema aumentando el número de jueces en el Sandiganbayan de 15 a 21; algunos críticos sostuvieron que este aumento no fue lo suficientemente grande y que el número de jueces de Sandiganbayan debería haberse triplicado a 45.¹⁰⁹

Sin embargo, aumentar el número de jueces en un tribunal especializado anticorrupción puede ser costoso al menos por tres diferentes razones.

Primero y más evidente, es que puede ser difícil encontrar jueces suficientemente cualificados. Si el objetivo de crear un tribunal especializado no es simplemente mejorar la proporción de casos por juez para casos de corrupción, sino asegurar que jueces altamente cualificados y experimentados traten estos casos, puede ser un desafío llenar un número significativamente mayor de puestos judiciales, al menos en países con un grupo limitado de jueces entre los que elegir. Además, el aumento en el número de jueces especializados puede disminuir el prestigio de la función y hacer que estas posiciones sean menos atractivas para candidatos potenciales.¹¹⁰

109. Stephenson 2016a.

110. Schütte 2016a.

Un segundo riesgo está relacionado con la contratación de jueces altamente cualificados para el tribunal especializado ya que puede reducir el interés de los jueces con experiencia de trabajar en tribunales ordinarios, teniendo un impacto adverso en el resto del poder judicial. En muchos países esto no será un problema importante, ya que el número total de jueces cualificados es lo suficientemente grande en relación al tamaño del tribunal especial anticorrupción. Pero en algunos lugares, el grupo de talento judicial puede ser limitado y será necesario pensar seriamente cómo será la asignación de cargos entre los tribunales.

Existe un tercer problema que está relacionado con los otros dos, pero que tiene una naturaleza distinta: los jueces que integran los tribunales anticorrupción deben demostrar la más alta integridad. Por esta razón, como se analiza más adelante, algunos tribunales anticorrupción hacen uso de procedimientos especiales de selección y verificación de antecedentes. Pero a medida que aumenta el número de jueces que necesitan ser reclutados para el tribunal especial, estos criterios de selección serán aún más difíciles de aplicar de forma rigurosa.

La preocupante evolución de los tribunales de Tipikor en Indonesia desde 2010, ilustran esta dificultad. Originalmente, cada una de las cámaras de este sistema constaba de dos jueces de carrera y tres jueces *ad hoc*, seleccionados de acuerdo a un proceso cuidadoso. Estos jueces *ad hoc* tenían una sólida reputación de integridad e imparcialidad. Después de que un fallo constitucional en el Tribunal solicitase la expansión del sistema de Tipikor, fue necesario aumentar significativamente el número de jueces, incluidos los jueces *ad hoc*. El proceso de reclutamiento planteado ha tenido considerables dificultades para encontrar candidatos competentes. Más problemático aún, algunos nuevos jueces han sido acusados de malversación, lo que sugiere que la diligencia debida a los antecedentes de integridad no se ha llevado a cabo con el mismo cuidado que antes.¹¹¹

En resumen, la decisión sobre el número de jueces a ser nombrados en un tribunal especializado anticorrupción, debe ser considerada de manera cuidadosa. Los diseñadores de las instituciones deben evaluar los beneficios de aumentar el número de jueces, sopesando el impacto favorable en la proporción de casos por juez contra el posible impacto adverso en la capacidad e integridad judicial. En países que tienen un gran número de

111. Schütte y Butt 2013; Butt y Schütte 2014.

casos de corrupción pero que existe un grupo considerable de jueces calificados, puede ser interesante proponer un tribunal anticorrupción más grande. Por el contrario, cuando el número de casos y de jueces calificados es más limitado, probablemente sea aconsejable un tribunal más pequeño. Las situaciones más delicadas - desafortunadamente quizás también las más comunes- son aquellas en donde el número de casos de corrupción es alto, pero el número de talento judicial disponible es limitado.

4.3 Selección y remoción de jueces

En la mayoría de los países, los jueces anticorrupción tienen el mismo estatus que otros jueces. Por lo tanto, los procedimientos de selección, remoción y supervisión, así como sus términos y condiciones de trabajo, son los mismos para ellos que para un juez ubicado en un nivel equivalente en la jerarquía judicial. Sin embargo, algunos países tienen reglas diferentes para jueces en el tribunal anticorrupción; principalmente respecto a disposiciones específicas para su nombramiento y ciertos requisitos especiales de calificación. Estas se traducen a menudo en exigencias para que el candidato tenga suficiente rango y/o experiencia antes de ser elegible para el nombramiento como juez del tribunal anticorrupción. En algunos países, Eslovaquia en primer lugar, los candidatos están sujetos a una investigación dirigida a probar que nada en sus antecedentes podría hacerlos susceptibles al chantaje u otras formas de influencia inapropiada. En Eslovaquia, esta medida, inicialmente reservada para los jueces del Tribunal Penal Especial, se ha extendido a todos los jueces.¹¹²

Los esfuerzos más trascendentales, en cuanto a normas específicas para el nombramiento de jueces de los tribunales anticorrupción, han ocurrido en Indonesia. Los jueces que integran los tribunales de Tipikor no solamente incluyen jueces de carrera sino también los llamados jueces *ad hoc* (generalmente abogados, profesores de derecho, jueces jubilados y otros expertos legales). Los candidatos para los puestos de juez *ad hoc*, deben cumplir con un estricto conjunto de criterios y son escogidos por un comité de selección que incluye tanto representantes de la sociedad civil como miembros de la Corte Suprema. Los jueces de Tipikor son nombrados por el presidente por un período de cinco años, renovable una sola vez. En la legislación de 2002, los tribunales de Tipikor estaban formados por cinco jueces, tres de los cuales debían ser jueces *ad hoc*; esto era para reducir la

112. Stephenson 2016b.

influencia de los jueces de carrera, considerados más corruptibles. Pero desde la reforma de 2009, adoptada tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 2006 que invalidaba el sistema judicial de Tipikor, el jefe del tribunal Tipikor de cada distrito (un juez de carrera) puede determinar la distribución de jueces de carrera y jueces *ad hoc* para cada caso.¹¹³

Los procedimientos específicos de selección y remoción de jueces para los tribunales anticorrupción son más sensibles cuanto más se cuestiona la integridad de un determinado poder judicial. En Eslovaquia, la principal amenaza parecía provenir de redes criminales capaces de chantajear o corromper a jueces; en Indonesia, la preocupación era la influencia dominante de las elites poderosas en los tribunales ordinarios, así como la corrupción endémica en el sistema judicial. Sin embargo, no siempre es necesario adoptar procedimientos específicos para garantizar la integridad de los jueces. La mayoría de los países con tribunales anticorrupción no cuentan con tales medidas – difícil determinar si es porque los encargados de formular políticas en estos países han considerado que no es necesario, o debido a otras consideraciones políticas o prácticas. Es igualmente importante tener en cuenta que la adopción de procedimientos específicos no es suficiente para garantizar la integridad de los jueces; sino que es un componente más de una estrategia más amplia para promover la integridad dentro del sistema de justicia que, puede o no, ser útil según el contexto. El interés por tales medidas es más obvio cuando el poder judicial en su conjunto es particularmente vulnerable a las presiones externas de corrupción que podría evitarse con un método alternativo de selección de jueces.

4.4. Competencia de los tribunales anticorrupción ¿qué casos trata el tribunal?

Los tribunales anticorrupción varían según su jurisdicción. Por simplicidad, las variaciones dependen de tres dimensiones principales (además de la distinción entre jurisdicción original y de apelación, discutida previamente) : (a) los delitos en cuestión, (b) la gravedad del delito (generalmente medido por la cantidad de dinero involucrado), y (c) el lugar del acusado en la jerarquía de la función pública.

113. Schütte 2016a.

Tipo de delito: la mayoría de los tribunales anticorrupción se ocupan de una amplia gama de delitos de corrupción o relacionados con la corrupción. Además, algunos de los tribunales especializados que hemos clasificado en la categoría “tribunales anticorrupción”, en realidad tienen una jurisdicción más amplia que incluye no solamente corrupción y delitos económicos relacionados, sino también otros delitos graves. En Croacia, por ejemplo, los tribunales de USKOK (Fiscalía para el Combate de la Corrupción y la Delincuencia Organizada) tienen jurisdicción sobre delitos de corrupción de alto nivel, así como en varios delitos de crimen organizado.¹¹⁴ El Tribunal Penal Especializado de Bulgaria y su tribunal de apelación correspondiente, el Tribunal Penal Especializado de Apelación también tiene jurisdicción sobre el crimen organizado además de los casos de corrupción.¹¹⁵ El Tribunal Penal Especial en Eslovaquia tiene jurisdicción sobre casos de crimen organizado y asesinatos premeditados, corrupción y lavado de dinero.¹¹⁶ El Tribunal Especial de Nepal además de la corrupción y el lavado de dinero, es competente en términos de "alta traición".¹¹⁷ Por el contrario, algunos tribunales anticorrupción tienen su esfera de competencia limitada a un conjunto de delitos específicos relacionados con la corrupción. Este es el caso, por ejemplo, de Senegal, en donde la Corte de Represión del Enriquecimiento Ilícito como su nombre lo indica, sólo tiene jurisdicción sobre asuntos de enriquecimiento ilegal – el uso de cargos públicos o relación con las autoridades públicas para malversación de fondos – y cualquier delito de corrupción u ocultamiento.¹¹⁸ Algunos funcionarios, incluido el presidente Macky Sall, han propuesto expandir la CREI a una “corte para la represión de delitos económicos y financieros”, y ampliar así su esfera de competencia.¹¹⁹

Gravedad del delito: la mayoría de las veces, la jurisdicción de los tribunales anticorrupción se define más de acuerdo a la naturaleza del delito que a su gravedad. En ciertos países, sin embargo, el tribunal especializado anticorrupción sólo se ocupa de casos que involucran cierta cantidad de dinero. En Camerún, por ejemplo, el Tribunal Penal Especial sólo tiene jurisdicción sobre casos de malversación que involucran sumas particularmente grandes; otros casos son tratados por los tribunales

114. RAI 2016; SELDI 2014; Balkan Insight 2008.

115. Kuzmova 2014; Lawyers-Bulgaria 2016.

116. Stephenson 2016b.

117. Parajuli 2010.

118. Loi No. 81-54.

119. Djiba 2014.

ordinarios.¹²⁰ En Filipinas, la Ley Sandiganbayan ha sido modificada recientemente para restringir la jurisdicción a casos que involucren montos que excedan cierto umbral.¹²¹

Identidad del acusado: algunos tribunales anticorrupción están limitados en su esfera de competencia, no sólo a cierto tipo de delitos, sino también a cierto tipo de acusados. El Sandiganbayan, por ejemplo, sólo tiene jurisdicción original sobre casos que involucren a altos funcionarios.¹²² Es interesante observar que Burundi ha tomado la dirección opuesta: el tribunal anticorrupción es competente para varios delitos de corrupción, pero sólo el Tribunal Supremo puede pronunciarse sobre los cargos presentados contra altos funcionarios (ministros, diputados, senadores, generales, gobernadores provinciales y magistrados).¹²³

Como se señaló anteriormente, no existe un modelo único y universal para definir la esfera de competencia de un tribunal anticorrupción. Sin embargo, es posible resumir algunas de las principales ventajas y desventajas de limitar la jurisdicción de un tribunal a lo largo de una o más de las tres dimensiones mencionadas anteriormente. La primera ventaja de imponer límites a la jurisdicción de un tribunal anticorrupción es simple: como se discutió anteriormente, un determinante importante de la eficiencia de un tribunal, es la proporción de casos por juez. Si bien una forma de mejorar esa proporción es aumentar el número de jueces, otra es disminuir el número de casos. La segunda opción permite al tribunal concentrar sus recursos en los problemas identificados como prioritarios, o aquellos en los que es particularmente deseable confiarlos a un tribunal especializado. Otro argumento a favor de limitar la jurisdicción del tribunal anticorrupción es político. Uno de los objetivos de los tribunales es fortalecer la confianza de los ciudadanos en la capacidad del sistema legal para combatir la corrupción de manera efectiva, contrarrestando la percepción de impunidad para los altos funcionarios y sus familiares. Además, porque el tribunal especializado puede requerir considerables recursos públicos, y sus jueces a veces pueden ser percibidos como privilegiados en comparación a sus pares en otras jurisdicciones, la sostenibilidad del tribunal puede depender de lo que opinen los ciudadanos sobre la necesidad de la institución. Y esto puede ser cuestionado si los casos encomendados al tribunal parecen relativamente

120. Iliasu 2014.

121. Stephenson 2016a.

122. Stephenson 2016a.

123. Niyonkuru 2013.

menores. Esta crítica no es puramente hipotética. En Nepal, por ejemplo, los críticos han reiterado el hecho de que muchos de los casos tratados por el Tribunal Especial con sobre certificados falsos de estudios universitarios.¹²⁴ Del mismo modo, en Eslovaquia, varios medios han resaltado que muchos de los casos juzgados por el Tribunal Penal Especial (TPE) eran casos de corrupción menor, a veces menos de 20 euros. Esto ha llevado a algunos actores de la sociedad civil a proponer que la jurisdicción del TPE debe limitarse a casos más importantes.¹²⁵

Sin embargo, esto no quiere decir que limitar la jurisdicción de un tribunal anticorrupción sea una buena idea en todos los casos – o incluso en la mayoría de los casos. Después de todo, si el tribunal especializado es mejor que los tribunales ordinarios para juzgar casos de corrupción, otorgar al tribunal especializado una jurisdicción más amplia permitirá beneficiarse de sus ventajas (mayor eficiencia, experiencia, integridad, etc.) en una mayor cantidad de casos. Además, incluso los casos de corrupción “menores” pueden ser importantes, ya sea porque su acumulación puede tener un fuerte impacto en la sociedad, o porque los casos de aparentemente bajo nivel de corrupción pueden ser parte de una red de corrupción más grande. Finalmente, la afirmación de que la extensión de la esfera de competencia sobre casos “menores” socavaría la confianza del público en el tribunal anticorrupción, o de la estrategia anticorrupción del gobierno, es esencialmente especulativa.¹²⁶

4.5 Relación con la fiscalía

En muchos casos, los tribunales especializados anticorrupción están directamente vinculados a las autoridades anticorrupción u organismos similares, limitando la jurisdicción del tribunal anticorrupción a casos presentados por la AAC. En algunos casos, la AAC tiene jurisdicción exclusiva para presentar casos en el tribunal especial anticorrupción. Para algunos tribunales anticorrupción, particularmente aquellos en países influidos por el modelo inquisitivo francés, los fiscales e investigadores especiales anticorrupción, se convierten en parte de la propia institución y tienen jurisdicción exclusiva para presentar casos ante el tribunal, aunque también pueden tomar casos remitidos por otras entidades. Este es el caso,

124. Parajuli 2010.

125. Stephenson 2016b.

126. Stephenson 2016b.

por ejemplo, de Burundi,¹²⁷ Camerún¹²⁸ y Senegal.¹²⁹ Por el contrario, algunos tribunales anticorrupción tratan casos presentados por la fiscalía no especializada, ya sea porque el país no tiene un agencia anticorrupción o porque la AAC carece de poder para llevar a juicio directamente. En Malasia y Kenia, por ejemplo, corresponde a la fiscalía (no a la agencia anticorrupción) presentar casos en el tribunal anticorrupción.¹³⁰ Del mismo modo, en Afganistán, es el fiscal quien investiga casos presentados a tribunales anticorrupción.¹³¹ En algunos países, el tribunal anticorrupción puede tratar casos presentados por la AAC o por el fiscal. En Uganda, por ejemplo, la División Anticorrupción del Tribunal Superior trata casos presentados tanto por el director general de enjuiciamientos públicos como por la Oficina del Inspector General (la AAC de Uganda), o por la administración tributaria.¹³²

Indonesia es un ejemplo particularmente interesante en este aspecto porque el poder de presentar casos ante los tribunales de Tipikor fue reasignado después de una sentencia del Tribunal Constitucional. Bajo la ley original de 2002, sólo la agencia anticorrupción de Indonesia, conocida como KPK, podría llevar los casos ante los tribunales de Tipikor; los casos equivalentes presentados por la fiscalía fueron tratados por los tribunales ordinarios. En 2006, el Tribunal Constitucional de Indonesia dictaminó que este sistema de dos niveles violaba la garantía constitucional de igualdad ante la ley. El argumento detrás de esta decisión fue que dos acusados por el mismo delito podrían ser juzgados por dos instituciones judiciales diferentes (con diferentes composiciones, procedimientos y tasas de condena) de acuerdo con la entidad (el KPK o la fiscalía) que investigó el caso.¹³³ La revisión de 2009 corrigió este defecto al estipular que todos los casos de corrupción fueran referidos a los tribunales de Tipikor, independientemente de que hubiesen sido investigados por el KPK o la fiscalía.

Una de las cuestiones que los responsables de formular políticas deben tener en cuenta, es que la efectividad de un tribunal especializado anticorrupción depende en gran medida de la efectividad de la entidad o entidades competentes para presentar casos. Si estas entidades no son efectivas, se ve

127. FMI 2010; Tate 2013.

128. Iliasu 2014.

129. Loi No. 81–54.

130. Yusoff, Murniati y Greyzilius 2012; UNODC 2013; EACC n.d.

131. Civil-Military Fusion Center 2012; Ziems 2014.

132. Schütte, 2016b.

133. Butt y Schütte, 2014.

obstaculizado el proceso en su conjunto. En otras palabras: la fuerza de la cadena depende de su eslabón más débil. En varios países, los tribunales especializados anticorrupción parecen hacer un buen trabajo manejando casos referidos a ellos, pero los casos más significativos, los que más justifican la existencia de un tribunal especializado, no son tratados porque la AAC o el Ministerio Público no presentan estos casos.

De hecho, las elites corruptas pueden contentarse con acomodar un tribunal anticorrupción libre de interferencias siempre que puedan ejercer influencia sobre los fiscales o agentes del orden público para evitar cualquier riesgo grave de enjuiciamiento. En Eslovaquia, por ejemplo, muchos críticos afirman que esta es la razón principal de la falta de condenas a funcionarios de alto nivel en el Tribunal Penal Especial del país.¹³⁴

Existe cierto debate sobre la medida en que el tribunal especializado puede influir en el comportamiento de la oficina fiscal. Consideremos, por ejemplo, el caso de Filipinas, donde muchos observadores señalan que la Oficina del Defensor del Pueblo suele ser responsable de las largas demoras en los casos manejados por Sandiganbayan, al no estar adecuadamente preparada en las fechas de audiencia y solicitar aplazamientos continuamente. Algunos expertos afirman que el Sandiganbayan podría mejorar el desempeño del Defensor del Pueblo al ser menos indulgente (por ejemplo, menos dispuesto a otorgar aplazamientos); otros, por el contrario, encuentran esta posición poco realista y argumentan que la reforma debe comenzar en la propia Oficina del Defensor del Pueblo.¹³⁵

El punto más importante aquí, es que es necesario considerar al sistema de justicia anticorrupción en su totalidad (con todos sus componentes: agencia anticorrupción y/o fiscalía, tribunal especializado, aplicación de la ley, etc.) y diseñar el sistema para que las diferentes partes funcionen de formar efectiva como conjunto.

5. Conclusión

La frustración generada por la incapacidad del sistema de justicia para enfrentar la corrupción de manera satisfactoria ha motivado a muchos países

134. Stephenson 2016b.

135. Stephenson 2016a.

a establecer tribunales especializados anticorrupción. En muchos sentidos, los argumentos sobre la especialización judicial en el marco de la lucha contra la corrupción son similares en diferentes contextos. No obstante, los casos de corrupción presentan una serie de problemas y desafíos que son específicos para ellos. El argumento más común para la creación de tribunales especializados anticorrupción es la necesidad de una mayor eficiencia en la resolución de los casos de corrupción y la necesidad de mostrar a los ciudadanos, así como a la comunidad internacional, que el país toma la lucha contra la corrupción con seriedad. En algunos países existe cierta preocupación frente a la capacidad de los tribunales ordinarios para tratar los casos de corrupción de manera imparcial y sin estar ellos mismos quizás afectados por la corrupción. Esto ha tenido un papel importante en la decisión de crear tribunales especializados anticorrupción. El interés por una mayor experiencia técnica, a menudo presentado para justificar otros tipos de especialización judicial, parece ser sólo una consideración secundaria en la mayoría de los países que tienen tribunales especializados anticorrupción.

Si bien el propósito de este artículo no ha sido realizar una evaluación de desempeño de los tribunales anticorrupción analizados, parece justo caracterizar el historial de los tribunales anticorrupción existentes como mixto. En algunos países, los tribunales especializados parecen desempeñar un papel positivo, mientras que en otros, los resultados han sido decepcionantes y algunos de los tribunales que inicialmente parecían historias exitosas, enfrentaron grandes desafíos y reveses.

Para una evaluación más definitiva del éxito o fracaso de los tribunales especializados hasta la fecha y la idoneidad de modelos particulares para abordar problemas específicos, se necesita una investigación más profunda. Esto requerirá acceso a datos básicos sobre los casos manejados por estos tribunales (número de casos, tipo de delito, naturaleza de los acusados, duración de los juicios, veredictos) e información sobre los tribunales y jueces. En ausencia de estos datos, será muy difícil determinar en qué medida la especialización ha conllevado alguna diferencia sistemática. Para los responsables políticos, esto significa que antes de invertir en la creación de un nuevo tribunal, se necesita un análisis claro y basado en datos acerca del sistema existente y sus mecanismos.

Por lo tanto, es esencial conocer el contexto antes de elegir entre las diferentes posibilidades. El Cuadro 2 proporciona una lista resumida de las principales preguntas que se deben formular y las elecciones que se deben

tomar para facilitar la toma de decisiones. Uno podría elegir crear un tribunal anticorrupción separado, o simplemente designar ciertos jueces a casos de corrupción. Un tribunal especializado anticorrupción puede decidir sobre casos de primera instancia, de apelación, o ambos: puede ser grande o pequeño, con una esfera de competencia amplia o limitada; puede haber disposiciones específicas para el nombramiento y remoción de jueces; las audiencias y las apelaciones pueden seguir procedimientos especiales (quizás optimizados).

Hay varios modelos diferentes de especialización judicial en este área, y no hay un enfoque correcto o un conjunto de buenas prácticas claramente identificadas. Al decidir si crear un tribunal especializado, y de ser así, cómo diseñarlo, los encargados deben considerar cuidadosamente los problemas específicos que esa especialización propone remediar, así como otros aspectos del entorno político, legal e institucional en el país que podrían resultar problemáticos, o bien, afectar de una forma u otra el funcionamiento del tribunal.

Cuadro 2: Tribunales anticorrupción: decisiones fundamentales

¿Por qué la especialización es necesaria o reclamada? ¿Es por la necesidad de eficiencia y de experiencia y/o por cuestiones de integridad y de independencia en un contexto donde los tribunales ordinarios no inspiran confianza a la ciudadanía? ¿Hay otras razones? ¿La creación de un mecanismo específico es la mejor solución frente a las dificultades encontradas? ¿Hay otras posibilidades?

Antes de la creación de un tribunal anticorrupción los responsables políticos deben tener en cuenta un cierto número de elecciones importantes con respecto a la especialización:

El lugar que ocupa el tribunal en la jerarquía judicial. Considerar si el tribunal especializado será un tribunal de primera instancia, de apelación o ambos ¿Ante qué órgano judicial, será posible apelar las decisiones de este tribunal?

El tamaño del tribunal. ¿Con cuántos jueces va a contar el tribunal anticorrupción o cuántos serán designados como jueces especializados anticorrupción? La especialización comprende el riesgo de movilizar los

recursos que son necesarios en el caso de una reforma más vasta. ¿Hay suficientes jueces a los que recurrir en el sistema de justicia? Si los jueces trabajan de manera ineficiente o no disponen de la experiencia suficiente en razón de la falta de recursos y de formación, ¿esto será atendido de manera general o debería darse prioridad a áreas específicas como la lucha contra la corrupción?

El alcance de jurisdicción del tribunal anticorrupción. ¿Qué tipo de casos deberá tratar? ¿se ampliará o limitará estrictamente su jurisdicción sobre la corrupción? y de ser así, ¿cuáles serán los límites?

La relación entre el tribunal anticorrupción y la fiscalía anticorrupción, es decir, la agencia anticorrupción del país (si existiese). La efectividad de un tribunal anticorrupción depende en gran medida de la efectividad de las entidades con jurisdicción para investigar casos.

¿Deberían adoptarse disposiciones especiales con respecto a la selección, remoción o condiciones de trabajo de los jueces del tribunal anticorrupción? ¿Deberían ser contratados bajo las mismas condiciones que otros jueces que ocupan una posición similar en la jerarquía judicial?

¿Hay que adoptar procedimientos radicalmente diferentes para los tribunales anticorrupción en comparación con los que se aplican a casos penales ante los tribunales ordinarios? Si es la inadecuación de los procedimientos dentro del poder judicial lo que ha llevado a la especialización y si estos procedimientos no pueden o no deben modificarse a nivel general, puede ser ventajoso desarrollar procedimientos específicos.

Bibliografía

Balkan Insight. 2008. “Croatia Sets Up Anti Corruption Courts.” 28 November.

Baum, L. 2011. *Specializing the Courts*. Chicago: University of Chicago Press.

BBC News. 2009. “US Demands Afghan ‘Bribery Court.’ 15 November.

Birzeit University. 2013. “Birzeit’s Law Institute and UNDP Agree on Anti-Corruption Assistance Project.” 20 May. West Bank, Palestine.

Boone, J. 2010. “Afghan Anti-Corruption Court Tries Briton on Bribe Charge.” Guardian, 25 March.

Borda, N., and E. Sanchez Alonso. 2016. “The New Mexican National Anti-Corruption Systems Published.” Haynes Boone News, 26 July.

Butt, S., and S. Schütte, S. 2014. “Assessing Judicial Performance in Indonesia: The Court for Corruption Crimes.” *Crime, Law and Social Change* 62 (5):603–19.

Chowdhury, G. S. 2007. “Country Report: Bangladesh.” Resource Material Series No. 71, 103–12. Tokyo: UNAFEI.

Civil-Military Fusion Centre. 2012. Corruption and Anti-Corruption Issues in Afghanistan. Norfolk, VA: NATO Civil-Military Fusion Centre.

Daily Nation (Kenya). 2015. “How Corruption Suspects Use Courts to Derail and Stop Prosecution.” 19 December.

Dawn. 2005. “286 Cases Pending with Accountability Courts: Official.” Dawn.com, 7 May.

Director of Public Prosecutions, Kenya. 2014. *Annual Anti-Corruption Report by the Director of Public Prosecutions*. Nairobi.

Dix, S. 2011. Corruption and Anti-Corruption in Nepal. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.

Djiba, J. L. 2014. "Suppression de la CREI au profit de la CRIEF: Focus sur le tour de passe-passe de Macky Sall." PressAfrik, 18 February.

Dorić, P. 2016. "Croatia." Freedom House.

EACC (Ethics and Anti-Corruption Commission, Kenya).n.d. The Anti-Corruption and Economics Crimes Act 2003 Explained: Manual for Public Officers and Members of the Public.

Eastern Partnership Civil Society Forum of the Republic of Moldova. 2015a. "Declaration: Imitation of Justice Sector Reform and Fight Against Corruption in the Republic of Moldova." 8 December.

———. 2015b. "Moldovan PM Welcomes Creation of Working Group on Relaunching Anti-corruption System." 10 October.

Fombad, C. M. 2015. "Update: Researching Cameroonian Law." Hauser Global Law School Program, New York University School of Law.

Gramckow, H., and B. Walsh. 2013. Developing Specialised Court Services: International Experiences and Lessons Learned. Justice and Development Working Paper 81946. Washington, DC: World Bank Legal Vice Presidency.

GTP (Government Transformation Programme, Malaysia). 2010. "Fighting Corruption." In GTP Roadmap, chap 7. Putrajaya: Government of Malaysia.

———. 2012. Annual Report 2012. Putrajaya: Government of Malaysia.

Guardian. 2010. "US Embassy Cables: Croatian Politician Tells of Former PM's Attempt to Avoid Corruption Investigation." 9 December.

Gul, A. 2015. "Afghan Anti-Corruption Report Faults Judiciary." VOA News, 17 September.

Gutcher, L. 2011. "Afghanistan's Anti-Corruption Efforts Thwarted at Every Turn." Guardian, 19 July.

Heidler, S. 2016. “Thailand Introduces New Anti-Corruption Court.” Al Jazeera News, 2 October.

Ikonomi, I. 2016. “US, EU Back Albania’s Regional Center to Fight Radicalism.” VOA News, 14 April.

Iliasu, M. 2014. The Creation of the Cameroon Special Criminal Court: Better Days for Criminals.

IMF (International Monetary Fund). 2010. Burundi: Poverty Reduction Strategy Paper: Second Implementation Report. Country Report 10/312. Washington, DC.

Johnsøn, J., H. Mathisen, H. Hechler, and L. de Sousa. 2011. How to Monitor and Evaluate Anti-Corruption Agencies: Guidelines for Agencies, Donors, and Evaluators. U4 Issue 2011:8. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Kapama, F. 2016. “Tanzania: Corruption Court Starts Its Operations.” Tanzania Daily News, 8 September.

Know Your Country. 2016. Cameroon: Risk & Compliance Report.

Koirala, B. P., K. Khadka, and Y. Timsina. 2015. Anti-Corruption Interventions in Nepal: Policy, Practices and Possible Collective Interventions. Kathmandu: Royal Norwegian Embassy.

Kuris, G. 2014. From Underdogs to Watchdogs: How Anti-Corruption Agencies Can Hold Off Potent Adversaries. Princeton, NJ: Innovations for Successful Societies.

Kuzmova, Y. 2014. “The Bulgarian Specialized Criminal Court After One Year: A Misplaced Transplant, an Instrument of Justice, or a Tool of Executive Power?” Boston University International Law Journal 32:227–64.

Lawyers-Bulgaria. 2016. “A Guide to Bulgarian Courts.”

Legi Globe. 2015. “Sénégal: Les juridictions spécialisées.”

Marijan, R. 2008. “Supreme Court Judges Not Transferring to USKOK.” Dalje.com, 16 November.

Martini, M. 2014. “Anti-Corruption Specialisation: Law Enforcement and Courts.” Transparency International Anti- Corruption Helpdesk answer.

Mansour, V. 2014. “Sénégal: La CREI inapte pour juger Karim Wadeselon les ONG.” Afrique Inside 10 June.

Mason, W. 2011. *The Rule of Law in Afghanistan: Missing in Inaction.* Cambridge: Cambridge University Press.

Meagher, P. 2004. *Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience.* IRIS Discussion Papers on Institutions & Development, no. 04/02. College Park: Center for Institutional Reform and the Informal Center (IRIS), University of Maryland.

Miller, D. E. 2010. “Palestine Authority Inaugurates Anti-Corruption Court.” Jerusalem Post, 24 October.

Niyonkuru, A. P. 2013, “Anti-Corruption Court of Burundi: When the Question of Jurisdiction Arises in Reverse Direction.” Konrad Adenauer Stiftung African Law Study Library, vol.16. Nairobi: Konrad Adenauer Stiftung, Rule of Law Program for Sub-Saharan Africa.

NST. 2011. “18 Special Courts for Graft Cases Now Open.” Malaysia Today, 23 February.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2013. *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models.* 2d ed. Paris.

———. 2015. *Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan.* Paris.

Onyekwere, J., G. Dunia, and Y. A. Ojo. 2015. “Discordant Tunes over Establishment of Specialised Anti-Corruption Courts.” Guardian, 15 September.

PACC (State of Palestine Anti-Corruption Commission). *The National Strategy on Anti-Corruption 2012–2014.* Ramallah.

- Parajuli, S.P. 2010. "Criminal Justice Response to Corruption in Nepal." Resource Material Series No. 80. Tokyo:UNAFEL.
- Piet, B. 2014. "Corruption Court Worsens Judicial Delays." Mmegi Online, 16 October.
- Poudel, M.S. 2012. "A Summary of Anti-Corruption Measures in Nepal." Resource Material Series No.86.Tokyo:UNAFEL.
- RAI (Regional Anti-Corruption Initiative). 2016. "Croatia Anti-Corruption Institutional Framework."
- Ringera, A. 2009. "Slow Court System Frustrating Waragainst Corruption." Daily Nation (Kenya), 5 September.
- Salaudeen, L. 2015. "Anti-Graft War: A Case for Special Court." Nation (Nigeria), 31 August.
- Schütte, S. A. 2016a. Specialised Anti-Corruption Courts: Indonesia. U4 Brief 2016:4. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Schütte, S. A. 2016b. Specialised Anti-Corruption Courts: Uganda. U4 Brief 2016:5. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Schütte, S. A., and S. Butt. 2013. The Indonesian Court for Corruption Crimes: Circumventing Judicial Impropriety? U4 Brief 2013:5. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- SELDI (Southern European Leadership for Development and Integrity). 2014. Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe. Sofia: Center for the Study of Democracy.
- Shapi, B. 2015. "Corruption Court Completes Two Cases." Botswana Daily News, 4 February.
- Stephenson, M. 2016a. Specialised Anti-Corruption Courts: Philippines. U4 Brief 2016:3. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Stephenson, M. 2016b. Specialised Anti-Corruption Courts: Slovakia. U4 Brief 2016:2. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Tate, T. 2013. "A Commitment to End Corruption or Criminalize Anti-Corruption Activists? A Case Study from Burundi." *Journal of Human Rights Practice* 5 (3): 478–88.

Timchia, Y. 2013. "Cameroon, Where One Can Legally Pay Their Way Out of Jail." *Africa Review*, 26 January.

UNDP (United Nations Development Programme). 2012. "PACC and UNDP Sign USD 270,000 Agreement to Enhance Anti-Corruption Efforts." Press release, 30 August.

———. 2016. *European Anti-Corruption Agencies: Key Preventive Mechanisms*. Ukraine.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2013. Country Review Report of Malaysia.

———. 2014a. Country Review Report of the Republic of Botswana.

———. 2014b. *Final Independent Project Evaluation of the Support to the Fight Against Corruption: IDN/T81 Indonesia*.

USAID Uganda. 2010. Anti-Corruption Country Threshold (ACT) Program: Final Narrative Report. Kampala.

World Bank. 2011. Malaysia Court Backlog and Delay Reduction Program: A Progress Report.

Yusoff, A.Y., S. Murniati, and J. Greyzilius. 2012. *Combating Corruption: Understanding Anti-Corruption Initiatives in Malaysia*. Kuala Lumpur: IDEASMalaysia.

Ziems, K. 2014. *The Rule of Law in Afghanistan: A Primer for Practitioners: Volume 1*. US Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs Office in Afghanistan and Pakistan.

Zimmer, M. 2009. "Overview of Specialised Courts." *International Journal for Court Administration* 2 (1): 46–60.

Estatutos y sentencias judiciales

Croacia. Law on the Office for the Suppression of Corruption and Organised Crime, 2004. Unofficial translation.

Kenia. Anti-Corruption and Economic Crimes Act, 2003.

Pakistán. National Accountability Ordinance XVIII of 1999, as modified in 2010.

Palestina. Law by Decree No. (7) 2010: Pertaining to the Amendment of the Law of Illegal Gain No. (1) 2005.

Filipinas. Re: Problem of Delays in Cases Before the Sandiganbayan. A. M. No. 00805SC. November 28, 2001 (en banc).

Senegal. Loi No. 81-54 du 10 juillet 1981: créant un Cours de Répression de l'Enrichissement Illicite. Published in Journal Officiel de la République du Sénégal, 24 July 1981, 715-17.