



# RESISTIR LA CORRUPCIÓN, EN LAS RUTAS DEL NARCOTRÁFICO

Un análisis de instituciones de justicia penal en  
América Latina y África Occidental

---

**Transparencia Internacional es un movimiento global con una visión: un mundo libre de corrupción en los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y la vida cotidiana de los ciudadanos. A través de sus más de cien capítulos en todo el mundo y su secretariado internacional en Berlín, la organización lidera el movimiento anticorrupción con el objetivo de hacer realidad esta visión.**

## **Resistir la corrupción en las rutas del narcotráfico**

Un análisis de instituciones de justicia penal en América Latina y África Occidental

**Autores:** Andy McDevitt, Jessie Bullock

**Revisado por:** Ádám Földes, Anne Liedloff, Kaunain Rahman

**Cubierta:** Bogdan Vija / shutterstock.com

Se han tomado todas las medidas necesarias para verificar la exactitud de la información contenida en este informe, que se considera correcta al mes de enero de 2021. No obstante, Transparency International no acepta responsabilidad alguna de las consecuencias de su utilización para otros fines o en otros contextos.

ISBN: 978 -3 -96076 -177 -8

2021 Transparency International. A excepción de las páginas en las que se indique lo contrario, este trabajo está disponible bajo licencia CC BY -ND 4.0 DE. Está permitido citar el material. Para consultas relacionadas con derivados, escribir a Transparency International en [copyright@transparency.org](mailto:copyright@transparency.org).



Este documento se ha financiado con el apoyo de la Unión Europea. El contenido del presente documento es responsabilidad exclusiva de Transparency International y en ningún modo debe considerarse un reflejo de la posición de la Unión Europea.



**GIFP**  
Global Illicit Flows  
Programme



**UNODC**  
United Nations Office on Drugs and Crime



**CRIM|JUST**  
Going Beyond Drug Seizures

# ÍNDICE

---

<b>Resumen ejecutivo</b>	2	<b>Hallazgos clave</b>	15
Hallazgos clave	2	Marco sociopolítico	15
Recomendaciones	3	Marcos legales	17

---

<b>Introducción</b>	7	<b>Evaluación de las instituciones de justicia penal</b>	19
Narcotráfico, crimen organizado y corrupción	7	Evaluaciones de los organismos de investigación	20
Las rutas del narcotráfico: América Latina y África Occidental	7	Evaluación de los organismos de procesamiento	24
La lucha contra el crimen organizado en las rutas del narcotráfico	10	Evaluación de los organismos de sentencia	28
El proyecto CRIMJUST	10		
Metodología	12		

---

		<b>Recomendaciones</b>	33
--	--	------------------------	----

---

		<b>Notas finales</b>	37
--	--	----------------------	----

---

# RESUMEN EJECUTIVO

El narcotráfico amenaza la buena gobernanza y alimenta la corrupción, creando un círculo vicioso donde las instituciones del sistema de justicia penal flaquean mientras crece el tráfico ilícito de estupefacientes. Los ciudadanos quedan atrapados en situaciones de violencia, extorsión y drogadicción. El lavado de dinero proveniente del narcotráfico limita el crecimiento económico y refuerza la desigualdad de ingresos.

El tráfico de cocaína es uno de los tráficos ilícitos de estupefacientes más lucrativos y perjudiciales. Se extiende desde los países productores, como Bolivia, Colombia y Perú, a toda la región latinoamericana. En los últimos años, Europa se ha convertido en el mercado de cocaína con mayor crecimiento a nivel mundial. La mayor parte de la cocaína llega a Europa desde el Caribe y, desde mediados de la década del 2000<sup>1</sup>, desde África Occidental, donde los cárteles de narcotraficantes han aprovechado las debilidades institucionales, la corrupción y la desprotección de las costas para establecer nuevas rutas de tráfico.

Como parte de una iniciativa con varios socios encabezada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y denominado proyecto CRIMJUST, Transparencia Internacional ha desarrollado el Cuadro de Mando para la Rendición de Cuentas en materia de Justicia y Aplicación de la Ley (Justice and Law Enforcement Accountability Dashboard, JustLEAD). JustLEAD busca identificar y tratar las carencias de integridad, rendición de cuentas y transparencia en las instituciones de la justicia penal que luchan contra el crimen organizado y el narcotráfico en los países de la ruta de la cocaína, es decir, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela en América Latina, así como Ghana y Nigeria en África Occidental. Los capítulos de Transparencia Internacional de cada país seleccionaron tres organismos de justicia penal –cada uno de ellos encargado de investigar, procesar o dictar sentencia en casos de crimen organizado– para realizar evaluaciones en profundidad. El enfoque fue la eficacia de cada institución para abordar los riesgos de sufrir infiltración por parte del crimen organizado, es decir: la supervisión interna y externa; la protección de víctimas

y testigos; la transparencia; los canales que permitan la participación de la sociedad civil; las capacidades financieras y de recursos humanos; y las medidas de protección de la independencia y la integridad.

Este informe presenta las tendencias más importantes que han surgido de las evaluaciones a nivel nacional y ofrece recomendaciones sobre las prioridades para iniciar reformas.

## HALLAZGOS CLAVE

Los nueve países varían tanto en su legislación contra el crimen organizado y el narcotráfico como en el contexto sociopolítico en el que funcionan sus instituciones de la justicia penal. En consecuencia, no es posible comparar de forma directa los distintos organismos de investigación, procesamiento y sentencia. No obstante, un análisis de los datos revela ciertas tendencias generales y sugiere que existen ámbitos de intervención en común:

- + Los mecanismos formales de rendición de cuentas a nivel interno fueron la dimensión más sólida en las tres áreas de la justicia penal (investigación, procesamiento y sentencia) de casi todos los países (Colombia, Ghana, Guatemala, Honduras, Nigeria, Panamá, Perú y Venezuela). Sin embargo, si bien en general existen reglas estrictas para la conducta ética y profesional, así como medidas de control moderadamente firmes, se observa una ausencia sistemática de capacitación periódica y desarrollo de capacidades.

- + Los organismos de investigación y procesamiento de todos los países exhibieron una sólida capacidad financiera y de recursos humanos. En cambio, la escasa capacidad fue una de las debilidades más apremiantes de los organismos de sentencia. Si bien la mayoría de los organismos de investigación y procesamiento reciben niveles adecuados de formación y asistencia técnica para luchar contra el crimen organizado y el narcotráfico, existen deficiencias de capacidad (en República Dominicana, Ghana, Nigeria y Venezuela, y en Ghana, Honduras y Venezuela, respectivamente).
- + Los mecanismos externos de rendición de cuentas eran sólidos o moderadamente sólidos en las tres áreas de la justicia penal de la mayoría de los países (Colombia, República Dominicana, Ghana, Guatemala, Honduras y Nigeria).
- + La independencia/autonomía y la integridad de los organismos del sistema de justicia penal es limitada en todos los países, especialmente en los organismos de sentencia, que en algunos casos se encuentran seriamente comprometidos por influencias externas indebidas (Panamá, Perú y Venezuela).
- + Una debilidad común son las escasas oportunidades de la sociedad civil para participar en el proceso de justicia penal y supervisarlos, particularmente en los organismos de investigación y sentencia. Los casos de cooperación entre las instituciones de la justicia penal y las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y las iniciativas de supervisión civil suelen ser esporádicos e inconsistentes. La interacción con los medios de comunicación carece en general de regularidad y de un protocolo formal.
- + La transparencia resultó ser mayor en los organismos de procesamiento y sentencia que en los de investigación, si bien siguen existiendo importantes carencias en las tres áreas. En términos generales, los organismos de investigación publican poca información sobre la cantidad y los tipos de casos penales que procesan, si bien la información financiera (p. ej., datos sobre presupuestos, gastos y auditorías) tiende a ser ligeramente más completa.
- + Una de las carencias más graves en las instituciones de investigación y procesamiento de la mayoría de los países (República Dominicana, Ghana, Guatemala, Honduras, Nigeria, Panamá, Perú y Venezuela) fue la protección insuficiente de testigos y víctimas del crimen organizado, así como los

sistemas inadecuados de gestión de amenazas contra agentes de la ley.

## RECOMENDACIONES

Tomando en cuenta los distintos contextos nacionales, nuestro análisis de las instituciones del sistema de justicia penal en los nueve países sugiere que todos los organismos de investigación, procesamiento y sentencia encargados del crimen organizado y el narcotráfico deberían, como mínimo, trabajar en lo siguiente:

### Apoyo y capacitación

- + Proporcionar capacitación especializada y apoyo técnico a los investigadores y fiscales que trabajan en casos complejos de crimen organizado.

### Desarrollo de capacidades

- + Garantizar que las instituciones de la justicia penal cuenten con recursos financieros y humanos suficientes como para cumplir con sus obligaciones.
- + Al menos una vez por año, formar al personal en cuanto a los códigos de ética y los sistemas de control interno. La asistencia a las sesiones de capacitación y el respeto del código de ética deberían formar parte del criterio para decidir promociones y ascensos.

### Buenas prácticas

- + Garantizar que las nominaciones, nombramientos, promociones y expulsiones –en especial cuando se trate de cargos directivos– se basen en criterios transparentes, objetivos y meritocráticos y que dependan de procesos bien definidos, para ayudar a limitar la interferencia interna y externa.
- + Publicar declaraciones patrimoniales anuales de jueces y fiscales y desarrollar políticas internas para la declaración y verificación de patrimonios.
- + Publicar de forma periódica datos sobre los resultados de procesos disciplinarios internos, con la cantidad y el tipo de denuncias recibidas y las sanciones impuestas, para que los actores externos puedan pedir cuentas a las instituciones de la justicia penal por la manera en que tratan los casos de mala conducta.

- + Publicar de forma periódica datos sobre la cantidad y el tipo de casos criminales procesados, con la fecha de inicio, la fecha de finalización y el resultado de cada investigación. Toda la información debe publicarse en un formato de datos abiertos.
- + Procesar sin retrasos los asuntos internos (nominaciones, nombramientos, promociones, expulsiones y acciones disciplinarias) y los expedientes.

Las recomendaciones siguientes sobre las deficiencias en integridad, rendición de cuentas y transparencia son relevantes para las instituciones de justicia penal de la mayoría de los países evaluados:

### Supervisión interna

- + Garantizar la presencia y difusión entre funcionarios públicos e integrantes de la sociedad civil de canales para presentación de denuncias con sensibilidad de género y que se actualicen de forma periódica.
- + Verificar que el mecanismo disciplinario interno cuente con un presupuesto suficiente como para cumplir sus funciones.

### Protecciones

- + Desarrollar sistemas sólidos y bien financiados de protección de testigos y víctimas y de gestión de amenazas, y que protejan también al personal y a familiares cuando sea relevante.
- + Implementar mecanismos integrales de protección de denunciantes que garanticen el anonimato, la protección frente a represalias y la inmunidad contra medidas disciplinarias. La ausencia de legislación nacional de protección de denunciantes no debería impedir que las instituciones adopten tales mecanismos.

### Participación de la sociedad civil

- + Implementar políticas formales y mantener recursos financieros para respaldar la interacción con organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, por ejemplo, mediante iniciativas de supervisión y monitorización civil e interacciones legales donde dichas organizaciones se desempeñen como demandantes.

Las recomendaciones a continuación corresponden a países específicos:

### Colombia

- + Un nuevo mecanismo de investigación y sanción de funcionarios públicos de alto rango debería reemplazar al mecanismo judicial actual de carácter extraordinario<sup>2</sup>, a fin de reducir la impunidad.
- + La Policía Nacional debería crear capacidades de acceso a la información pública, servicios para la ciudadanía, anticorrupción, delitos contra la administración pública y derechos humanos; hacer públicos sus procesos de selección de personal; y revisar sus sistemas de transferencia de personal y de seguimiento de las funciones policiales.
- + La Fiscalía General de la Nación debería fortalecer sus lineamientos en materia de comunicación a fin de proteger la integridad de los procesos criminales, al tiempo que se garantiza el derecho a la información.
- + El Consejo Superior de la Judicatura debería implementar espacios de formación y campañas para sensibilizar al personal, a través de capacitaciones, sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- + El Consejo Superior de la Judicatura debería dotar a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a la Comisión Disciplinaria de los recursos técnicos y financieros adecuados.
- + El gobierno debería aprobar una ley única de protección de denunciantes y testigos de casos de corrupción, y todas las instituciones deberían fortalecer sus mecanismos legales e institucionales respectivos.

### República Dominicana

- + La Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) y la Procuraduría General de la República (PGR) deberían implementar actividades de sensibilización y desarrollo de capacidades en derechos humanos y trato con las víctimas del crimen organizado.
- + La Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) y la Procuraduría General de la República

(PGR) deberían establecer e implementar lineamientos para garantizar que los ingresos y ascensos sean conforme a un perfil profesional, tengan una duración limitada y se basen en evaluaciones transparentes.

## Ghana

- + La Unidad de Narcóticos del Servicio Policial de Ghana (Narcotics Unit – Ghana Police Service) debería garantizar la aplicación plena del sistema de gestión y seguimiento de casos, desarrollado recientemente, para mejorar la transparencia durante las etapas de investigación, procesamiento y sentencia de los casos.
- + El gobierno debería establecer una Comisión Independiente de Denuncias contra la Policía, algo que Ghana aceptó durante su participación en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en noviembre de 2017.
- + El Ministerio de Justicia y el Fiscal General (Ministry of Justice and Attorney General) deberían actualizar el Código para Fiscales de Ghana, que no se actualiza desde 2010, e integrarlo a los procedimientos operativos estándar de la División de Procesamiento.
- + La Comisión sobre el Derecho a la Información (Right to Information Commission), en cooperación con el Ministerio de Información y la Comisión Nacional para la Educación Cívica (Ministry of Information and the National Commission for Civic Education), deberían incrementar sus iniciativas de educación pública según la Ley sobre el Derecho a la Información de 2019 (Ley 989).
- + Las tres instituciones deberían establecer plataformas online para la presentación de denuncias.

## Guatemala

- + La Policía Nacional Civil y la Fiscalía contra el Crimen Organizado deberían establecer protocolos para la protección de denunciantes, víctimas, testigos y personal, e implementar programas de capacitación.
- + El Ministerio Público debería implementar protocolos para la selección del personal destinado a las fiscalías de Crimen Organizado, Extorsiones, Narcotráfico y Corrupción.

- + El sistema judicial guatemalteco debería reformarse para garantizar la independencia judicial y fiscal.

## Honduras

- + El sistema judicial debería desarrollar e implementar estándares de acceso a la información y fomentar una mayor participación y supervisión por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de eliminar la necesidad de contar con la asistencia de organismos de cooperación internacional.
- + El sistema judicial debería establecer políticas integrales y sostenibles de combate contra el crimen organizado y la corrupción que no se vean influenciadas por los cambios políticos en las estructuras gubernamentales.

## Nigeria

- + Las instituciones de la justicia penal deberían acatar las cláusulas de la Ley de Libertad de la Información de 2011.
- + La Fuerza Policial de Nigeria (NPF: Nigeria Police Force) debería intensificar la publicidad de sus canales de presentación de denuncias de la Unidad de Respuesta a Denuncias (CRU: Complaint Response Unit) de la policía.
- + La Agencia Nacional Antidrogas (NDLEA: National Drug Law Enforcement Agency) debería mejorar el bienestar y la política de promociones de sus agentes.
- + El gobierno nigeriano debería promulgar legislación de protección a denunciantes.
- + La Fuerza Policial de Nigeria (NPF: Nigeria Police Force) debería hacer público su informe financiero.

## Panamá

- + La Dirección Nacional de Investigación Judicial debería revisar su mecanismo disciplinario para adecuarlo a los estándares de protección de los derechos humanos, principalmente en lo relativo al debido proceso para la defensa del sujeto sometido a una investigación disciplinaria.

- + Se debería crear por ley un organismo externo que tenga como función controlar, supervisar e investigar las conductas indebidas de los funcionarios de alto rango de las fuerzas de seguridad pública. Este organismo debería tener la facultad de investigar esas conductas indebidas y de negarse a derivarlas a la Procuraduría General de la Nación, si las denuncias sugieren que se han cometido delitos conforme a la ley penal o a las leyes especiales.
- + Se debe implementar plenamente una carrera judicial, a fin de que deje de existir la figura de los jueces y magistrados interinos. Para garantizar la independencia judicial y mejorar la confianza pública, debería establecerse un cronograma a corto plazo para la selección de jueces, especialmente de aquellos que se desempeñan en el Sistema Penal Acusatorio.
- + La Procuraduría General de la Nación debería adoptar un código de ética que se base en las normas del Código Uniforme de Ética Pública, en especial para el personal destinado a investigar el crimen organizado.

## Perú

- + Todas las instituciones de la justicia penal deberían actualizar sus plataformas virtuales para incluir lo siguiente: información sobre investigaciones con gran repercusión en la sociedad relativas a decisiones judiciales, conforme al Decreto Legislativo N.º 1342; datos estadísticos sobre investigaciones del crimen organizado; e información sobre delitos cometidos por fiscales y agentes policiales, con sus respectivas sanciones. Además, se recomienda publicar el curriculum vitae de agentes policiales, fiscales y jueces, así como información sobre las auditorías contables y financieras realizadas a la institución.
- + Las campañas de información sobre crimen organizado deben difundirse en la lengua materna de cada comunidad, con un énfasis especial en los delitos de narcotráfico y trata de personas.
- + El proceso de implementación de las autoridades de control nacional en la Judicatura y la Fiscalía, creado en 2019, debería fortalecerse para reforzar y mejorar la autonomía del control interno.

## Venezuela

- + El Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC) debería ampliar sus competencias para poder otorgar una protección adecuada a denunciantes, víctimas y testigos.
- + El nombramiento del director del Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC) debería estar sujeto a un proceso público y competitivo, además de basarse en criterios objetivos y meritocráticos, a fin de eliminar las influencias políticas externas e internas.
- + Se debe restablecer la independencia del Ministerio Público y de la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia.
- + Todas las instituciones de la justicia penal deben establecer protocolos claros para la protección de los funcionarios públicos que participen en la investigación, el procesamiento y la sentencia de los casos de crimen organizado.

# INTRODUCCIÓN

## NARCOTRÁFICO, CRIMEN ORGANIZADO Y CORRUPCIÓN

Según Europol, en 2017 más de un tercio de los grupos internacionales activos de crimen organizado presentes en la Unión Europea participaron en actividades de narcotráfico<sup>3</sup>, haciendo de esta una actividad “más extendida que el crimen organizado contra la propiedad, el tráfico ilícito de inmigrantes, la trata de personas, el fraude en el ámbito de los impuestos especiales o cualquier otra actividad ilícita”<sup>4</sup>.

El narcotráfico amenaza la gobernanza y el estado de derecho y alimenta la corrupción, formando un círculo vicioso.<sup>5</sup> Según la ONUDD, “la riqueza y el poder de algunas organizaciones de narcotráfico pueden superar la capacidad de los gobiernos locales, lo que les permite comprar su protección a los agentes de la ley, las instituciones de justicia penal, los políticos y el sector empresarial”<sup>6</sup>. Como resultado, un estado de derecho débil es tanto una consecuencia<sup>7</sup> como un “factor subyacente que alimenta este ciclo”<sup>8</sup>. Los grupos criminales organizados pueden intentar ejercer influencia sobre el sistema judicial corrompiendo a la policía para que proteja sus actividades ilegales ante acciones programadas<sup>9</sup>, o influenciando a jueces y fiscales para “menoscabar las investigaciones policiales, influenciar a testigos, reducir sentencias o lograr un trato especial en prisión”<sup>10</sup>. La vulnerabilidad<sup>11</sup> de las instituciones de justicia penal puede verse influenciada por diversos factores legales, sociales, culturales, económicos y políticos<sup>12</sup>. Ejemplos de estas cuestiones son no nombrar a los funcionarios en función del mérito, las malas condiciones laborales, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y la falta de transparencia ante los medios de comunicación y la sociedad civil<sup>13</sup>. La combinación de instituciones débiles y narcotráfico provoca que los ciudadanos sufran debido a la violencia, la extorsión y la drogadicción. El crimen organizado socava a las instituciones de justicia penal mediante el soborno,

la extorsión y las amenazas, que en conjunto hacen fracasar las investigaciones y los procesos judiciales<sup>14</sup>. La impunidad resultante ofrece oportunidades para que el crimen y la corrupción sigan creciendo. Además, el público deja de confiar en las instituciones políticas y del sistema de justicia penal<sup>15</sup>. Los Estados frágiles sufren más presiones todavía y pueden enfrentar crecientes riesgos de violencia electoral<sup>16</sup>.

El narcotráfico afecta también a la economía. El lavado de dinero proveniente de actividades con drogas ilícitas puede reducir las tasas de crecimiento económico<sup>17</sup>, “especialmente en los países más pequeños y menos desarrollados”<sup>18</sup>. Este dinero “tiene el potencial de inflar los precios de las propiedades, distorsionar las cifras de exportación, generar una competencia desleal y reforzar una distribución desigual de los ingresos y la riqueza, además de profundizar la corrupción”<sup>19</sup>. El ejemplo extremo es una narcoeconomía<sup>20</sup>, con costos directos tales como una menor inversión extranjera, debido a un sistema de justicia no funcional y a las inquietudes suscitadas por la mala reputación, además del cierre de los bancos corresponsales debido a los altos riesgos que supone el lavado de dinero<sup>21</sup>. Los costos indirectos o sociales pueden generar un aumento en la desigualdad del ingreso, que a su vez puede provocar más narcotráfico, ya que las actividades criminales pueden representar una fuente de ingreso para los grupos de población marginalizados<sup>22</sup>.

## LAS RUTAS DEL NARCOTRÁFICO: AMÉRICA LATINA Y AFRICA OCCIDENTAL

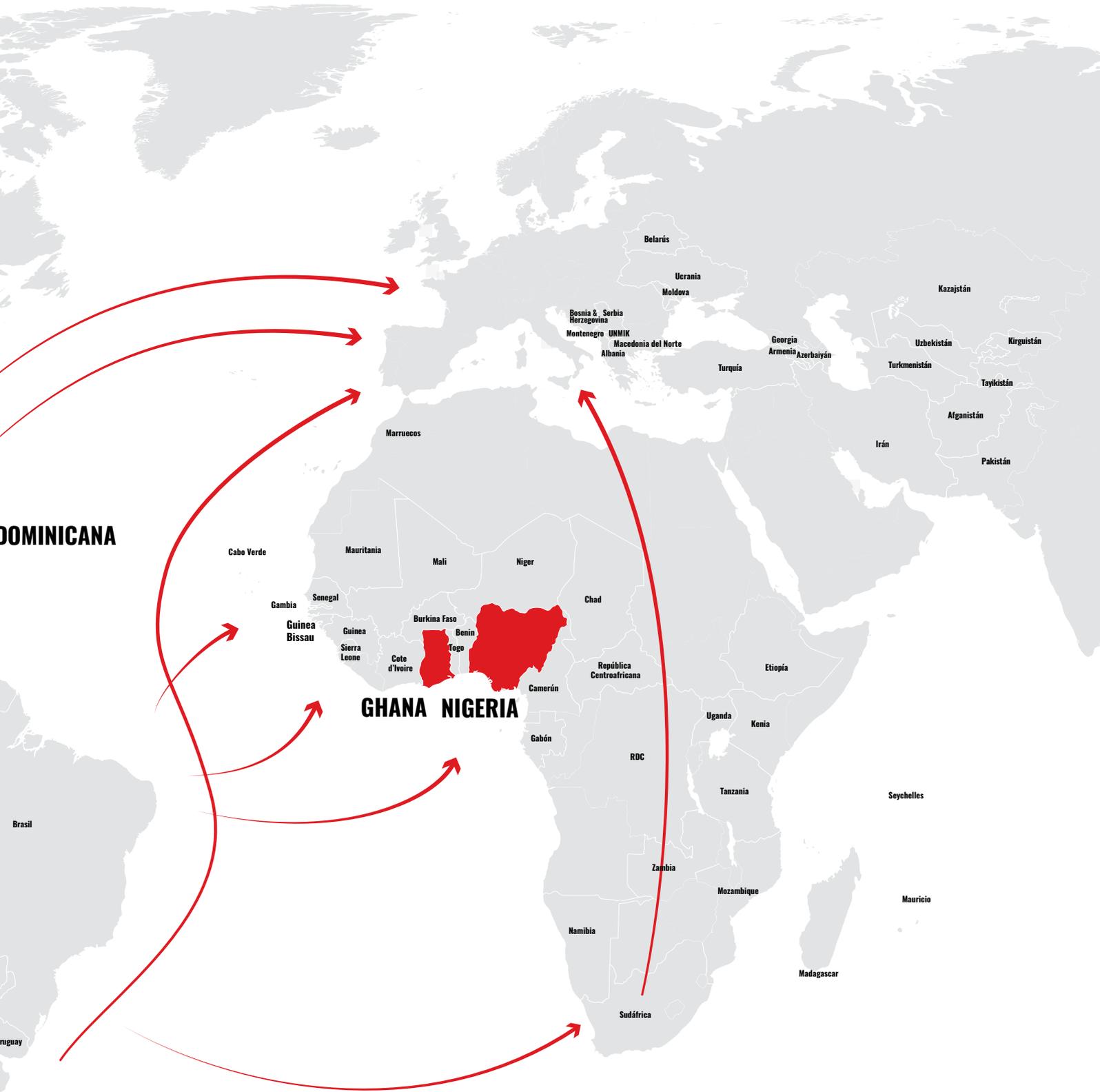
El tráfico de cocaína es una de las formas más lucrativas y perjudiciales de narcotráfico. Ha evolucionado de manera considerable en los últimos años, expandiéndose desde Bolivia, Colombia y Perú hasta toda la región latinoamericana, con América Central, Brasil, México y Venezuela como los principales corredores. Al mismo tiempo, también ha

cambiado el destino principal de la cocaína, ya que Europa se ha convertido en el mercado de mayor crecimiento a nivel mundial<sup>23</sup>. La cocaína se ha convertido en la droga estimulante ilícita más común de Europa: se estima que en 2018 la consumieron unos cuatro millones de adultos<sup>24</sup>. Según los cálculos de la ONUDD de 2009, cerca de un tercio de las ganancias por las ventas de cocaína a nivel mundial se blanquean en el extranjero<sup>25</sup>.

Desde los países sudamericanos productores, los embarques de cocaína llegan a Europa por varias vías y métodos<sup>26</sup>. Existen dos áreas principales de tránsito: el Caribe (principalmente, República Dominicana y Jamaica), desde donde se transporta la cocaína por vía aérea o marítima; y el África Occidental continental y sus islas cercanas, desde donde parten embarques hacia Europa por aire, tierra y mar<sup>27</sup>. El creciente papel de la región en el mercado mundial de la cocaína se evidencia con el récord, en los últimos años, de incautaciones de cocaína en tránsito hacia África Occidental o dentro de la región misma<sup>28</sup>. Los cárteles latinoamericanos han aprovechado la debilidad institucional, los altos niveles de corrupción y la desprotección de las costas en muchos países africanos para establecer nuevas rutas de tráfico<sup>29</sup>. "El crecimiento del narcotráfico llega en un momento en que la región está recuperándose tras años de conflictos políticos y, en algunos países, de violencia prolongada. El legado de esta inestabilidad son instituciones estatales frágiles y sistemas de justicia penal débiles, en ambos casos muy vulnerables a sufrir una infiltración y posterior corrupción por parte del crimen organizado"<sup>30</sup>.

*Tomado del Mapa del Programa de Flujos Ilícitos Globales de la Unión Europea<sup>31</sup>.*





## LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN LAS RUTAS DEL NARCOTRÁFICO

A nivel mundial, existe una serie de instrumentos legales internacionales para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC: United Nations Convention against Transnational Organized Crime), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC: United Nations Convention against Corruption) y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Estos recursos se complementan entre sí y aportan la base jurídica para investigar, procesar y sentenciar los casos de corrupción y crimen organizado<sup>32</sup>. En particular, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas “proporciona medidas integrales contra el narcotráfico, con disposiciones contra el lavado de dinero”<sup>33</sup>. Además, dan lugar a la “cooperación internacional mediante, por ejemplo, la extradición de narcotraficantes, las entregas controladas y la transferencia de procesos”<sup>34</sup>.

Estos instrumentos legales internacionales cuentan con el respaldo de diversas iniciativas regionales destinadas a combatir el narcotráfico, el crimen organizado y la corrupción. En las Américas, por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha desarrollado el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas (2021 –2025), que define cinco áreas estratégicas y establece objetivos y acciones prioritarias para cada uno de los 34 Estados miembros, a saber: fortalecimiento institucional; medidas de apoyo a la prevención, el tratamiento y la recuperación; medidas para controlar y contrarrestar el cultivo, producción, tráfico y distribución ilícitos de drogas y para tratar sus causas y consecuencias; investigación, información, seguimiento y evaluación; y cooperación internacional<sup>35</sup>. En África Occidental, mientras tanto, la ONUDD desarrolló el Programa Regional para el África Occidental (2016 –2020)<sup>36</sup> en respaldo del Plan de Acción Regional, en consonancia con la Declaración política sobre la prevención del uso indebido de drogas, el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada en el África Occidental (la Declaración de Abuja), que ha sido adoptada por la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) en 2008<sup>37</sup>. El Programa regional para el África Occidental (2016 –2020) abordó cuestiones tales como fortalecer los sistemas de justicia penal; prevenir y contrarrestar el crimen organizado y el

tráfico ilícito transnacional; y prevenir y contrarrestar la corrupción<sup>38</sup>.

La Convención Interamericana contra la corrupción, “que reconoce el alcance internacional de la corrupción y la necesidad de promover y facilitar la cooperación entre los Estados a fin de combatirla”<sup>39</sup> y MESICIC, su mecanismo de seguimiento para lograr la implementación, son ejemplos de mecanismos regionales anticorrupción en las Américas. En África, el Protocolo de lucha contra la corrupción de la CEDEAO “se adoptó con el objetivo de fortalecer mecanismos eficaces para prevenir, suprimir y erradicar la corrupción en cada uno de los Estados partes mediante la cooperación”<sup>40</sup> mientras que la Convención de la Unión Africana sobre la Prevención y la Lucha contra la Corrupción ofrece “un plan de trabajo conjunto para que los Estados miembros implementen políticas y sistemas de gobernanza y contra la corrupción”<sup>41</sup>.

## EL PROYECTO CRIMJUST

El proyecto CRIMJUST es una iniciativa interregional financiada por la Unión Europea e implementada por la ONUDD en asociación con INTERPOL y Transparencia Internacional. CRIMJUST tiene como objetivo fortalecer la cooperación en los ámbitos de la investigación criminal y la justicia penal, así como la integridad institucional y la rendición de cuentas a lo largo de las rutas del narcotráfico en América Latina, el Caribe y África Occidental. Además, el proyecto presta ayuda a los Estados miembros para continuar con el desarrollo de los Objetivos Globales de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, con un énfasis especial en el Objetivo 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir en todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”<sup>42</sup>.

### EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Combatir el narcotráfico y el crimen organizado exige contar con instituciones de justicia penal resistentes y bien equipadas en las que el público pueda confiar. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden desempeñar un papel crucial en ejercer una presión constructiva sobre los gobiernos e instituciones para que lleguen a

ser más transparentes y responsables<sup>43</sup>. Al mismo tiempo, “los gobiernos son cada vez más susceptibles a los alegatos de participación o complicidad en el narcotráfico”<sup>44</sup>. Además de hacer incidencia para reformas normativas, la sociedad civil puede ser un observador crítico que supervise las instituciones para detectar la posible infiltración por parte del crimen organizado<sup>45</sup>. En reconocimiento de la importancia de dicha cooperación para abordar el crimen organizado transnacional, el proyecto CRIMJUST tiene una fuerte orientación hacia las alianzas entre múltiples interesados y la sociedad civil con el fin desarrollar las capacidades y la cooperación Sur –Sur.

Reconociendo que las instituciones de la justicia penal no funcionan en el vacío, los capítulos de Transparencia Internacional analizaron primero los contextos legal, social y político de sus países respectivos para detectar las causas subyacentes de las debilidades institucionales. A partir de este análisis, en cada país se seleccionaron tres instituciones para realizar una evaluación en profundidad: una institución centrada en la investigación, otra que se centre en el procesamiento y una tercera que se enfoque en la sentencia de los casos de narcotráfico del crimen organizado (véase la Tabla 1).

Basándose en el proyecto CRIMJUST, Transparencia Internacional ha desarrollado el Cuadro de Mando para la Rendición de Cuentas en materia de Justicia y Aplicación de la Ley (Justice and Law Enforcement Accountability Dashboard, JustLEAD) para identificar y tratar las carencias de integridad, rendición de cuentas y transparencia en las instituciones de justicia penal que luchan contra el crimen organizado y el narcotráfico a lo largo de las rutas del narcotráfico<sup>46</sup>. JustLEAD se desarrolló mediante una revisión profunda de los instrumentos internacionales<sup>47</sup> en colaboración con expertos y profesionales de América Latina, el Caribe y África Occidental, así como de la ONUDD. Los capítulos de Transparencia Internacional han implementado este enfoque en Colombia, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela en América Latina, así como en Ghana y Nigeria en el África Occidental, con el fin de buscar los siguientes objetivos:

- + Identificar los problemas específicos que deben abordar las instituciones de justicia penal evaluando sus mecanismos de integridad, rendición de cuentas y transparencia en relación con los estándares internacionales;
- + Formular a las instituciones recomendaciones específicas y medibles;
- + Hacer incidencia para reformas en las instituciones de la justicia penal, tanto a escala regional como internacional;
- + Supervisar el avance y las mejoras que se logren con el tiempo, lo que incentiva las reformas.

**Tabla 1: Organismos principales de investigación, procesamiento y sentencia evaluados en cada país**

PAÍS	INVESTIGACIÓN	PROCESAMIENTO	SENTENCIA
COLOMBIA	Dirección de Antinarcóticos - Policía Nacional	Dirección de Narcotráfico - Fiscalía General de la Nación	Consejo Superior de la Judicatura
GHANA	Narcotics Unit - Ghana Police Service	Ministry of Justice & Attorney-General	Criminal Division of the High Court
REPÚBLICA DOMINICANA	Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD)	Procuraduría General de la República (PGR)	– <sup>48</sup>
GUATEMALA	Subdirección General de Análisis e Información Antinarcótica, Policía Nacional Civil	Fiscalía contra el Crimen Organizado - Ministerio Público	Juzgados y Tribunales de Mayor Riesgo, Organismo Judicial
HONDURAS	Agencia Técnica de Investigación Criminal	Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado	Juzgado de Letras Penal con Jurisdicción Nacional
NIGERIA	Nigeria Police Force (NPF)	National Drug Law Enforcement Agency (NDLEA)	Federal High Court
PANAMÁ	Dirección Nacional de Investigación Judicial	Procuraduría General de la Nación	Órgano Judicial
PERÚ	Policía Nacional - Dirección Nacional de Investigación Criminal	Ministerio Público - Fiscalías contra la Criminalidad Organizada	Poder Judicial - Sala Penal Nacional
VENEZUELA	Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC)	Ministerio Público	Sala de Casación Penal Tribunal Supremo de Justicia

## METODOLOGÍA

Cada una de las instituciones de justicia penal se analizó aplicando indicadores en siete dimensiones clave (véase la Tabla 2, más abajo<sup>49</sup>) para evaluar los mecanismos existentes de promoción de la integridad, la rendición de cuentas y la transparencia, así como su implementación<sup>50</sup>. Estas son las siete dimensiones evaluadas:

**Supervisión interna:** Políticas, procedimientos y medidas de protección para autorregularse y prevenir que el personal haga un uso indebido de sus facultades, derechos y privilegios. Los indicadores de supervisión interna abarcan la existencia de normas claras de conducta y de ética; un proceso eficaz disciplinario y de gestión de denuncias para resolver

casos de conducta indebida; y un sistema de controles para funciones internas tales como la discrecionalidad fiscal.

**Protecciones:** Procesos y mecanismos para ofrecer protecciones esenciales a víctimas, testigos, denunciantes y funcionarios públicos, así como a sus familias, involucrados en la investigación, el procesamiento o la sentencia de casos de crimen organizado.

**Supervisión externa:** Mecanismos que permitan a una entidad externa independiente, como una agencia anticorrupción, el defensor del pueblo, una comisión independiente, un comité legislativo o una organización de la sociedad civil, investigar eficazmente los alegatos de conducta indebida que realice el

personal de la institución o derivar los casos a un proceso penal. Los indicadores de supervisión externa analizan la accesibilidad a los canales de presentación de denuncias desde fuera de la institución, así como las facultades, la receptividad y la independencia del organismo de supervisión externa. También evalúan si el personal directivo de una institución debe presentar declaraciones patrimoniales y si tales declaraciones se revisen de manera efectiva. Para cada institución seleccionada, los capítulos nacionales identificaron, con fines de evaluación, al menos un organismo público con autoridad para investigar alegatos de corrupción o para garantizar que se apliquen las medidas adecuadas en caso de descubrir infracciones.

**Transparencia:** La disponibilidad y accesibilidad de la información relativa al desempeño y las funciones internas de una institución. Los indicadores analizan las medidas activas hacia la transparencia, es decir, la información que la institución publica o pone a disposición, la calidad de esta y si la recopila y actualiza de manera sistemática. Los indicadores evalúan, además, si la institución cumple con los requisitos básicos de transparencia al responder a las solicitudes de información.

**Participación de la sociedad civil:** Los canales a través de los cuales una institución interactúa con el público y la sociedad civil para mejorar sus procesos internos de toma de decisiones y para desarrollar o mejorar las políticas de seguridad o lucha contra el crimen, como la supervisión civil externa y la interacción con los medios de comunicación. Los indicadores evalúan si la institución interactúa de forma activa con el público y la sociedad civil; y si cuenta con políticas sólidas para la interacción con los medios de comunicación que permitan transmitir información importante al público pero que, al mismo tiempo, protejan la integridad, la independencia y la imparcialidad de las investigaciones, los procesamientos y las sentencias penales.

**Capacidad:** Los recursos financieros, técnicos y humanos que permiten a las instituciones de justicia penal cumplir con sus obligaciones respectivas de investigar, procesar y sentenciar los casos de crimen organizado. Los indicadores analizan si existen los recursos necesarios y examinan los niveles de capacitación especializada y apoyo técnico que reciben los funcionarios públicos que ostentan responsabilidades fiscales y de investigación.

**Independencia e integridad:** Los mecanismos para proteger la integridad de una institución y cumplir con sus obligaciones estando libre de cualquier influencia externa indebida. Los indicadores evalúan si la institución cuenta con procesos de selección, nombramiento y reclutamiento que estén basados en el mérito y la transparencia, en particular para el director de la institución y para el encargado de las unidades especializadas. Esta dimensión comprende también si los procesos de promoción y de evaluación del desempeño fomentan la independencia y el respeto de las normas éticas; si la institución posee un acceso libre y sin obstáculos a su presupuesto, así como discrecionalidad para su gestión; si los procesos de expulsión de los funcionarios públicos se han utilizado de forma indebida para socavar la investigación, el procesamiento o la sentencia del crimen organizado; si el personal de la institución ha sido víctima de interferencias por parte de los grupos del crimen organizado; y si se implementa el principio de inmunidad limitada a fin de prevenir cualquier influencia externa indebida mientras, a la vez, se exige que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus infracciones y crímenes.

Los indicadores guiaron a los capítulos de Transparencia Internacional al ofrecer una pregunta puntuada con tres respuestas posibles: “Sí/verde”, “Parcial/amarillo” y “No/rojo”. La evaluación de cada institución se efectuó recopilando datos de fuentes primarias y secundarias: entrevistas a actores clave tales como funcionarios públicos de las instituciones seleccionadas, contactos en organismos de supervisión externa, organizaciones de la sociedad civil, periodistas y organizaciones de donantes que trabajan en el sector de la justicia penal; documentos oficiales; y artículos de los medios de comunicación. Los capítulos de Transparencia Internacional realizaron, además, pruebas prácticas de solicitud de información y visitas presenciales a las instituciones. Los análisis de las áreas de legislación relevantes de cada país se basaron en las Convenciones de la UNCAC y de la UNTOC, de las cuales todos los países evaluados son Estados parte. El contexto sociopolítico se analizó mediante una serie de preguntas orientadoras e indicadores clave. Las evaluaciones y la recopilación de datos abarcaron los años 2017 y 2018. Después de validarse de manera externa, los hallazgos para cada país se presentaron a través del cuadro de mando online de JustLEAD<sup>51</sup>. Estos hallazgos constituyen la base del análisis que se presenta en el resto de este informe.

Este informe no pretende ofrecer un panorama exhaustivo de la fortaleza institucional de las instituciones de justicia penal encargadas de luchar contra el crimen organizado en los países respectivos, sino un abordaje cualitativo que se base en los mejores esfuerzos de los capítulos de Transparencia Internacional por recopilar información detallada e identificar deficiencias en los mecanismos de integridad, rendición de cuentas y transparencia de estas instituciones. Los nueve países varían tanto en

la legislación vigente para luchar contra el crimen organizado y el narcotráfico como en el contexto sociopolítico en el que funcionan sus instituciones de la justicia penal. Por esto, el informe revela algunas de las tendencias generales, pero no compara de manera directa los distintos organismos de investigación, procesamiento y sentencia.

**Tabla 2: Dimensiones e indicadores**

<b>SUPERVISIÓN INTERNA</b>	<b>PROTECCIONES</b>	<b>SUPERVISIÓN EXTERNA</b>	<b>TRANSPARENCIA</b>	<b>PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL</b>	<b>CAPACIDAD</b>	<b>INDEPENDENCIA E INTEGRIDAD</b>
Normas de ética	Protecciones internas para denunciantes	Facultades de organismo/s de supervisión externa	Publicación de información sobre casos	Interacción con la sociedad civil	Recursos financieros y humanos	Independencia de interferencias externas
Capacitación sobre ética	Protecciones para víctimas y testigos	Independencia del organismo de supervisión externa	Publicación de información sobre supervisión interna	Apoyo a la supervisión civil de la institución	Capacitación y asistencia técnica <sup>52</sup>	Reclutamiento/ selección/ nombramiento de profesionales
Controles internos	Protección	Capacidad de respuesta del organismo de supervisión externa	Publicación de información financiera	Política con respecto a los medios de comunicación	Recursos y respaldo para el mecanismo disciplinario interno	Evaluaciones de desempeño y ascensos
Mecanismo disciplinario interno		Declaraciones patrimoniales	Capacidad de respuesta a las solicitudes de información			
Capacidad de respuesta interna a las denuncias			Transparencia de las funciones jurisdiccionales <sup>53</sup>			

# HALLAZGOS CLAVE

## MARCO SOCIOPOLÍTICO

Las evaluaciones JustLEAD hallan diferencias entre los países en cuanto a la vulnerabilidad a la corrupción de sus instituciones de justicia penal. Sigue existiendo una importante variación entre las medidas que han emprendido estos países para luchar contra el crimen organizado. En el contexto social y político, los países evaluados exhiben medidas muy variables en temas tales como impunidad, corrupción, estado de derecho, rendición de cuentas, libertad de los medios de comunicación y derechos políticos, algo que afecta de manera directa a su capacidad para combatir el crimen organizado y desarrollar instituciones fuertes de lucha contra la delincuencia. La Tabla 3 a continuación presenta los resultados de diversos indicadores importantes de gobernanza<sup>54</sup>.

- + Ghana logra los mejores puntajes en el primer y segundo quintil en tres de siete índices, seguida de Panamá, que ocupa el segundo quintil en dos de los siete índices.
- + Colombia, la República Dominicana y Perú tuvieron un desempeño más bajo que los dos primeros países, pero la mayoría de sus puestos frente a los demás fueron en el tercer quintil (el percentil 40) o superior.
- + Guatemala, Honduras, Nigeria y Venezuela: estos cuatro países ocuparon los dos últimos quintiles en la mayoría de los indicadores de gobernanza analizados. En particular, Venezuela se destaca con un desempeño considerablemente peor que sus pares, con puntajes en el último quintil en todos los índices.

Tabla 3: Rangos de percentil de los países evaluados en cuanto a indicadores clave de gobernanza

NOMBRE DEL ÍNDICE (AÑO)	COL	REP. DOM	GHA <sup>55</sup>	GUA	HON	NIG <sup>56</sup>	PAN	PER	VEN
Índice Global de Impunidad (2017 <sup>57</sup> )	12	32		28	17		23	7	9
Índice de Percepción de la Corrupción (2019 <sup>58</sup> )	47	24	56	19	19	19	44	44	4
Indicadores mundiales de buen gobierno: la voz y la rendición de cuentas (2019 <sup>59</sup> )	55	54	66	35	31	35	67	57	10
Indicadores mundiales de buen gobierno: el estado de derecho (2019 <sup>60</sup> )	38	42	55	14	15	19	51	33	0
Indicadores mundiales de buen gobierno: el control de la corrupción (2019 <sup>61</sup> )	48	25	52	19	23	13	30	37	4
Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa (2019 <sup>62</sup> )	28	69	85	36	19	33	56	53	18
Índice Freedom in the World (2019 <sup>63</sup> )	55	57	71	43	37	40	73	61	16

El rango de percentil indica el puesto relativo que cada país ocupa en relación con los demás y en el índice respectivo. 0 corresponde al puesto más bajo, mientras que 100, al más alto. En la tabla siguiente, se ha redimensionado cada índice para indicar el rango de percentil de cada país. Los rangos de percentil se han codificado con cinco colores, que representan el primer 20 %, el segundo 20 %, el tercer 20 %, el cuarto 20 % y el último 20 %, respectivamente, de cada índice.



Se observan algunas tendencias preocupantes en todos los países evaluados. Todos tienen un mal puntaje tanto en el Índice Global de Impunidad, donde hay cuatro de ellos en el último quintil (Colombia, Honduras, Perú y Venezuela), como en el índice sobre el estado de derecho de los indicadores mundiales de buen gobierno, donde también hay cuatro países en el último quintil (Guatemala, Honduras, Nigeria y Venezuela). El Índice Global de Impunidad mide el grado de impunidad mediante un análisis de la seguridad, el sector judicial y el respeto por los derechos humanos, y funciona como un indicador útil de la eficacia de las instituciones de la justicia penal en los países respectivos. El índice sobre el estado de derecho es otro indicador del funcionamiento de las instituciones jurídicas. Mide la confianza de los ciudadanos y el sector privado en el Estado de derecho de sus países, así como en la protección de los derechos de propiedad, la calidad del cumplimiento de los contratos, el sector judicial y las expectativas ante el crimen.

En cambio, los países evaluados tienen un mejor desempeño en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa de Reporteros sin Fronteras y en el índice Freedom in the World de Freedom House, que miden el grado de libertad de los medios de comunicación y el nivel de derechos políticos y libertades civiles, respectivamente. En el primer indicador, República Dominicana y Ghana se posicionaron por encima del percentil 60 a nivel mundial; lo mismo sucedió con el segundo indicador. Solo Honduras y Venezuela se ubicaron en el último percentil 20 a nivel mundial para el primer índice. Esto sugiere que el ámbito para respaldar y fortalecer el sector de justicia penal mediante la sociedad civil y otros actores no estatales es relativamente mayor en los países evaluados que en algunos de sus canales institucionales formales.

## MARCOS LEGALES

Debido a las diferencias en el contexto sociopolítico de los países evaluados, esta sección analiza la legislación existente en 12 áreas de legislación para combatir el crimen organizado y el narcotráfico.

La legislación de los países evaluados muestra un nivel satisfactorio de implementación, aunque con algunas carencias notables (véase la Tabla 4 de abajo).

- + Ghana y Perú exhibieron la legislación más sólida para combatir el crimen organizado y el narcotráfico. Ambos países han implementado leyes que cubren las 12 áreas evaluadas.
- + República Dominicana, Guatemala y Nigeria carecen de una ley de protección a denunciantes y de disposiciones jurídicas para proteger a testigos y víctimas.
- + Colombia y Honduras no han sancionado legislación en dos áreas distintas para luchar contra el crimen organizado y el narcotráfico: una ley de protección a denunciantes y cualquier tipo de responsabilidad criminal, civil o administrativa de las personas jurídicas por la participación en delitos graves que involucren al crimen organizado.
- + Panamá y Venezuela solo presentaron deficiencias en uno de las 12 áreas de legislación del derecho. Han presentado deficiencias a la altura de sancionar una ley para proteger a denunciantes.

Quizás la carencia más extendida y urgente en casi todos los países evaluados sea la falta de legislación para la protección de informantes, testigos y víctimas de corrupción y demás actividades ilegales. Esto comprende la ausencia de una legislación integral de protección de denunciantes en todos los países excepto Ghana y Perú, así como la ausencia de procedimientos para proteger a testigos y víctimas en República Dominicana, Guatemala y Nigeria. Otra falla notable es la ausencia de responsabilidad criminal, civil o administrativa de las personas jurídicas por la participación en delitos graves que involucren al crimen organizado (Colombia y Honduras).

Tabla 4: Áreas de legislación para luchar contra el crimen organizado y el narcotráfico

EN ESTE PAÍS...	COL	REP. DOM	GHA	GUA	HON	NIG	PAN	PER	VEN
¿Se ha criminalizado la participación en grupos delictivos <sup>64</sup> ?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
¿Se ha criminalizado el lavado de fondos que son producto de actividades delictivas <sup>65</sup> ?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
¿Se ha criminalizado el lavado de dinero <sup>66</sup> ?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
¿Ha adoptado el país leyes en las que se criminalice la corrupción (soborno) y medidas contra la corrupción <sup>67</sup> ?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
¿Se ha criminalizado la obstrucción de justicia <sup>68</sup> ?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
¿Se han sancionado leyes penales especializadas que aborden específicamente los siguientes tipos de delincuencia organizada: trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, tráfico de armas de fuego <sup>69</sup> ?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
¿Se ha determinado que las personas jurídicas tienen responsabilidad penal, civil o administrativa por su participación en delitos graves relacionados con delincuencia organizada <sup>70</sup> ?	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI
¿Cuenta el país con mecanismos legales y procesales por los cuales los organismos de aplicación de la ley puedan identificar, localizar, inmovilizar o incautar activos y confiscar fondos que son producto de actividades delictivas <sup>71</sup> ?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
¿Hay en el país alguna ley que habilite a los organismos de aplicación de la ley a evitar la aplicación de las leyes de secreto bancario a fin de obtener evidencias, como registros bancarios, comerciales y financieros <sup>72</sup> ?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
¿Hay en el país alguna ley que proteja a quienes denuncian irregularidades <sup>73</sup> ?	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
¿Hay en el país leyes y procedimientos de protección de testigos y víctimas <sup>74</sup> ?	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI
¿Ha suscripto el país tratados de extradición y de asistencia legal recíproca <sup>75</sup> ?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

# EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA PENAL

Como se ha indicado antes, existen diferencias tanto en el contexto sociopolítico en el que funcionan las instituciones de la justicia penal como en la legislación vigente para luchar contra el crimen organizado y el narcotráfico. Las comparaciones directas entre países deberían tomarse con cautela, porque cada país enfrenta desafíos ligeramente distintos. Esta sección presenta las evaluaciones de tres tipos de instituciones de justicia penal en los nueve países: organismos de investigación, procesamiento y sentencia. A pesar de las diferencias entre los países, un análisis de los datos revela ciertas tendencias generales y ámbitos de intervención en común:

- + Los mecanismos formales de rendición de cuentas a nivel interno fueron la dimensión más sólida en las tres áreas de la justicia penal (investigación, procesamiento y sentencia) de casi todos los países (Colombia, Ghana, Guatemala, Honduras, Nigeria, Panamá, Perú y Venezuela). Sin embargo, si bien en general existen reglas estrictas para la conducta ética y profesional, así como medidas de control moderadamente firmes, se observa una ausencia sistemática de capacitación periódica y desarrollo de capacidades.
- + Los organismos de investigación y procesamiento de todos los países exhibieron una sólida capacidad financiera y de recursos humanos. En cambio, la escasa capacidad fue una de las debilidades más apremiantes de los organismos de sentencia. Si bien la mayoría de los organismos de investigación y procesamiento reciben niveles adecuados de formación y asistencia técnica para luchar contra el crimen organizado y el narcotráfico, existen deficiencias de capacidad (en República Dominicana, Ghana, Nigeria y Venezuela, y en Ghana, Honduras y Venezuela, respectivamente).
- + Los mecanismos externos de rendición de cuentas eran sólidos o moderadamente sólidos en las tres áreas de la justicia penal de la mayoría de los países (Colombia, República Dominicana, Ghana, Guatemala, Honduras y Nigeria).
- + La independencia/autonomía y la integridad de los organismos de la justicia penal es limitada en todos los países, especialmente en los organismos de sentencia, que en algunos casos se encuentran seriamente comprometidos por influencias externas indebidas (Panamá, Perú y Venezuela).
- + Una debilidad común son las escasas oportunidades de la sociedad civil para participar en el proceso de justicia penal y supervisarlos, particularmente en los organismos de investigación y sentencia. Los casos de cooperación entre las instituciones de la justicia penal y las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y las iniciativas de supervisión civil suelen ser esporádicos e inconsistentes. La interacción con los medios de comunicación carece en general de regularidad y de un protocolo formal.
- + La transparencia resultó ser mayor en los organismos de procesamiento y sentencia que en los de investigación, si bien siguen existiendo importantes carencias en las tres áreas. En términos generales, los organismos de investigación publican poca información sobre la cantidad y los tipos de casos penales que procesan, si bien la información financiera (p. ej., datos sobre presupuestos, gastos y auditorías) tiende a ser ligeramente más completa.
- + Una de las carencias más graves en las instituciones de investigación y procesamiento de

La mayoría de los países (República Dominicana, Ghana, Guatemala, Honduras, Nigeria, Panamá, Perú y Venezuela) fue la protección insuficiente de testigos y víctimas del crimen organizado, así como los sistemas inadecuados de gestión de amenazas contra agentes de la ley.

## EVALUACIONES DE LOS ORGANISMOS DE INVESTIGACIÓN

El primer tipo de instituciones de la justicia penal analizado fueron aquellas que investigan el crimen organizado a nivel nacional: los departamentos de justicia, los organismos de investigación científica o las fuerzas policiales de investigación. El organismo de investigación seleccionado de cada país se calificó en las siete dimensiones: 1) supervisión interna, 2) protecciones, 3) supervisión externa, 4) transparencia, 5) participación de la sociedad civil, 6) capacidad e 7) independencia e integridad. A continuación, se describe el desempeño en estas dimensiones, desde la dimensión más sólida en promedio hasta la más débil<sup>76</sup>.

### Supervisión interna

La supervisión interna de los organismos de investigación fue la dimensión con mejor puntaje en todos los países evaluados. Las normas y códigos éticos de todas las instituciones de investigación cumplen con la mayoría de los estándares reconocidos a nivel internacional, y las instituciones en Ghana, Nigeria y Perú se alinean con el Código de conducta de la ONU para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y con las Normas universales de INTERPOL para combatir la corrupción en los servicios policiales.

Sin embargo, tanto la capacitación como la implementación de estos códigos de conducta tiende a ser limitada. Por ejemplo, no se halló una capacitación relevante en ética en la Dirección Nacional de Investigación Judicial de Panamá, en la Policía Nacional

- Dirección Nacional de Investigación Criminal de Perú ni en el Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC) de Venezuela.

Incluso aquellos países con un puntaje relativamente alto en esta dimensión enfrentaron desafíos en cuanto a la supervisión del desempeño de los empleados. En Colombia, la Dirección de Antinarcóticos - Policía Nacional centra la supervisión en las actividades operativas de los agentes policiales. Esto ha generado una gran distorsión en los incentivos de los agentes, ya que obliga a la policía a centrarse en los resultados cuantitativos, en lugar de en la calidad de la vigilancia policial.

No existe un proceso claro de disciplina interna para prevenir y sancionar la conducta indebida en la Dirección Nacional de Investigación Judicial de Panamá, mientras que la mayoría de los organismos de investigación tienden a contar con mecanismos disciplinarios internos de buen funcionamiento (Colombia, Ghana, Guatemala, Honduras y Nigeria). Por ejemplo, en Ghana, los agentes de la Unidad de Narcóticos (Narcotics Unit - Ghana Police Service) están sujetos a un proceso disciplinario interno que incluye comparecer ante la Oficina de Inteligencia y Normas Profesionales de la Policía (PIPS: Police Intelligence and Professional Standards Bureau). Si bien la PIPS enfrenta restricciones de recursos y demoras para investigar y resolver casos sin demoras, los agentes que no queden satisfechos con la decisión de la PIPS pueden apelar el caso ante los tribunales de sentencia. No obstante, se han detectado problemas en algunos países en cuanto a la receptividad de los mecanismos disciplinarios internos (República Dominicana, Honduras, Nigeria y Perú). En Perú, por ejemplo, cerca de la mitad de las denuncias contra el personal policial sigue pendiente un año después de su presentación. El Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC) de Venezuela es el único organismo de investigación que se mostró indiferente a las denuncias por conducta indebida.

DIMENSIÓN	COL	REP. DOM	GHA	GUA	HON	NIG	PAN <sup>77</sup>	PER	VEN
Supervisión interna	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto

## Capacidad

Con la excepción de Guatemala, Nigeria y Venezuela, los organismos de investigación cuentan en general con considerables recursos financieros y humanos, aunque no siempre sean suficientes para investigar el crimen organizado de manera eficaz. Una fortaleza específica en todos los organismos de investigación es el nivel de capacitación y apoyo técnico que recibe el personal. Por ejemplo, en Panamá, los funcionarios de la Dirección Nacional de Investigación Judicial reciben formación continua en investigación judicial y tecnología adecuada para lograr una gestión eficiente de los casos, gracias a la asistencia técnica del Ministerio Público y de organizaciones internacionales. En Perú, el presupuesto de la Policía Nacional - Dirección Nacional de Investigación Criminal había crecido desde 2014, permitiendo ofrecer una mejor remuneración a los agentes policiales; modernizar

los equipos y recursos técnicos; y ofrecer formación continua y asistencia técnica al personal que investiga el crimen organizado.

Honduras ha desarrollado un manual de investigación criminal para capacitar al personal de manera más sistemática en todas las investigaciones, e imparte formación continua en técnicas más especializadas de investigación criminal. En Colombia y Guatemala, los investigadores reciben, además, una adecuada capacitación especializada, además de apoyo técnico. En ambos países de alta puntuación (Colombia y Honduras), junto con Guatemala, el mecanismo disciplinario interno de las instituciones demostró contar con los recursos y el apoyo necesarios para llevar a cabo investigaciones internas con eficacia.

DIMENSIÓN	COL	REP. DOM	GHA	GUA	HON	NIG	PAN <sup>78</sup>	PER	VEN <sup>79</sup>
Capacidad									

## Independencia e integridad

En general, los países obtuvieron peores puntajes en los ámbitos de influencia indebida e integridad. En Guatemala y Honduras, ambos organismos de investigación exhibieron protocolos claros para el nombramiento, la selección y el reclutamiento profesional; y ambos países alcanzaron todos o parte de los estándares de buenas prácticas en evaluación del desempeño y promoción de empleados. Sin embargo, en Guatemala, el nombramiento del Ministro del Interior está bajo la autoridad del Presidente de la República y, en 2017, el ex Ministro del Interior fue acusado de asociación criminal y conspiración para cometer narcotráfico.

En el resto de los países, existen más oportunidades de interferencia indebida y procedimientos débiles en las áreas de reclutamiento, evaluaciones y promociones que dañan la integridad institucional. En Colombia, por ejemplo, un funcionario superior puede transferir a cualquier funcionario subordinado a su discreción, incluso a puestos o áreas de alto riesgo, mientras que el poder ejecutivo controla las promociones de los agentes policiales. En Panamá y Venezuela, las

instituciones de investigación son susceptibles a sufrir influencias externas y a la falta de protocolos claros para el reclutamiento, la selección y el nombramiento de los funcionarios. Por ejemplo, en Venezuela, el Director General del Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC) es nominado directamente por el Ministerio del Interior, por lo que es susceptible a la influencia ejecutiva. De hecho, el Director General actual fue nombrado directamente por el presidente Nicolás Maduro en persona. En Panamá, la Dirección Nacional de Investigación Judicial no publica las vacantes, y el reclutamiento se produce a discreción del Director de la Policía, quien realiza recomendaciones al Ministro de Seguridad.

Otras debilidades institucionales semejantes son evidentes en Ghana, donde el proceso de selección y nombramiento del director de la Unidad de Narcóticos (Narcotics Unit - Ghana Police Service) no es público. Mientras tanto, el nombramiento del Inspector General de la Policía (IGP: Inspector General of Police) no tiene lugar mediante un proceso competitivo, sino que está a cargo del presidente en consulta con el Consejo de Estado en un proceso político que continúa así a pesar de los reclamos de la sociedad civil para que

dicho nombramiento del IGP y de otros funcionarios se realice sobre la base del mérito. Los agentes policiales que ocupan puestos directivos en Perú no se reclutan mediante un proceso competitivo abierto, y las academias de policía carecen de un sistema eficaz de reclutamiento para prevenir la posible infiltración del crimen organizado. En Nigeria, la promoción de los

agentes policiales no se basa totalmente en el mérito, incluso en el caso de los agentes vinculados a políticos como asistentes o auxiliares. En República Dominicana, el marco legal carece además de un sistema formal de evaluaciones y promociones, por lo que la institución es vulnerable a presiones indebidas tanto internas como externas.

DIMENSION	COL	REP. DOM	GHA	GUA <sup>80</sup>	HON	NIG	PAN	PER	VEN
Independencia e integridad	Orange	Orange	Orange	Green	Green	Orange	Red	Orange	Red

### Supervisión externa

En el momento de las evaluaciones, el ejemplo más sólido de organismo de supervisión con facultades e independencia suficientes como para investigar las denuncias contra el personal de la institución fue la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). La CICIG estaba bajo la supervisión de las Naciones Unidas, era independiente del organismo de investigación en sí y respondía sin demoras a las denuncias por conducta indebida sin suscitar inquietudes en cuanto a la impunidad, pero el gobierno guatemalteco la disolvió en enero de 2019 tras investigar al entonces presidente Jimmy Morales por irregularidades financieras en su campaña política.

Otros ejemplos son la Agencia Técnica de Investigación Criminal (ATIC) en Honduras, cuyos empleados están sujetos a un tribunal externo de ética que trata asuntos disciplinarios, y la Fuerza Policial de Nigeria (NPF: Nigeria Police Force), que está bajo la supervisión de gran cantidad de organismos externos. Ghana y Perú, por otro lado, no poseen organismos de supervisión externa con facultades suficientes como para atender las denuncias que se presentan contra los funcionarios de sus respectivas unidades de investigación. Venezuela carece de un organismo adecuado de supervisión externa, ya que la Contraloría General de

la República no responde a los alegatos de conducta indebida por parte de los agentes del Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC) y no es independiente del organismo de investigación. El artículo 90 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía de Investigación establece a la Asamblea Nacional como organismo de control externo, una institución que es manifiestamente política y que debería descalificarse por inconstitucional.

Las disposiciones sobre declaraciones patrimoniales en los organismos de investigación tienden a ser débiles: Las declaraciones patrimoniales exhiben un grado de detalle limitado, no se publican con regularidad (en Panamá, por ejemplo, solo el Jefe de Policía tiene la obligación de presentar una declaración patrimonial al inicio y al final de su mandato, mientras que en Ghana y Nigeria, los agentes de policía no cumplen su obligación de declarar sus patrimonios) o bien no están sometidas a una verificación independiente, lo que las torna mayormente inútiles (Colombia). Guatemala y Honduras poseen disposiciones, pero en el caso de Guatemala, las declaraciones patrimoniales no son públicas y la entidad a cargo, la Contraloría General de Cuentas, no posee la capacidad necesaria como para detectar posibles casos de enriquecimiento ilícito.

DIMENSIÓN	COL	REP. DOM	GHA	GUA	HON	NIG	PAN <sup>81</sup>	PER	VEN
Supervisión externa	Orange	Orange	Orange	Green	Orange	Orange	Red	Orange	Red

## Participación de la sociedad civil

En todos los organismos de investigación, la interacción con organizaciones de la sociedad civil, los grupos comunitarios y el público es esporádica y limitada. La cooperación es inconsistente en la mayoría de los casos donde las instituciones no aceptan la supervisión civil. No obstante, existen algunos ejemplos promisorios, aunque aislados, de cooperación constructiva. Los organismos de investigación en Colombia y Honduras interactúan activamente con las organizaciones de la sociedad civil y el público para recibir opiniones e informar sus investigaciones, y en ambos casos poseen protocolos sólidos para la interacción con los medios de comunicación. El organismo de investigación en Colombia también se considera receptivo a las solicitudes de información de las organizaciones de la sociedad civil.

Los organismos de investigación en Guatemala y Perú no cuentan con protocolos para interactuar con

los medios de comunicación. La Policía Nacional - Dirección Nacional de Investigación Criminal de Perú carece de cualquier tipo de supervisión relevante por parte de la sociedad civil y su interacción con las organizaciones de la sociedad civil es limitada, si bien existen iniciativas tales como comités cívicos para ayudar con el trabajo policial relativo a la seguridad ciudadana y la lucha contra el crimen. El Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC) de Venezuela y la Dirección Nacional de Investigación Judicial de Panamá, en el otro extremo, no poseen protocolos de interacción con los medios de comunicación; no cooperan (Venezuela) o solo lo hacen parcialmente (Panamá) con las organizaciones de la sociedad civil para recibir supervisión; y solo interactúan con grupos de la sociedad civil que sean aliados del gobierno actual de Nicolás Maduro (Venezuela) o bien no interactúan en absoluto con grupos de la sociedad civil (Panamá).

DIMENSIÓN	COL	REP. DOM	GHA	GUA <sup>82</sup>	HON	NIG	PAN	PER <sup>83</sup>	VEN
Participación de la sociedad civil	Verde	Naranja	Naranja	Naranja	Naranja	Naranja	Rojo	Rojo	Rojo

## Transparencia

Los organismos de investigación deben aplicar muchas mejoras para alcanzar los estándares internacionales de transparencia. En la mayoría de los países evaluados, las instituciones de investigación solo publican parte de la información sobre la cantidad y el tipo de casos criminales investigados, o bien la información no siempre es confiable. En dos países (Honduras y Panamá), este tipo de información no está disponible en absoluto, mientras que solo algunos países suministran algún tipo de información sobre las

reglas y procesos disciplinarios que rigen a su personal de investigación (Colombia, Ghana, Guatemala, Nigeria y Perú).

La accesibilidad a los datos financieros de los organismos de investigación tiende a ser ligeramente mejor: cuatro países (Colombia, República Dominicana, Guatemala y Honduras) proveen información confiable, detallada y actualizada sobre sus presupuestos, gastos, auditorías financieras y contratos públicos, mientras que solo dos (Nigeria y Venezuela) no proveen ningún tipo de información de este tipo.

DIMENSIÓN	COL	REP. DOM	GHA	GUA	HON	NIG	PAN <sup>84</sup>	PER	VEN
Transparencia	Naranja	Naranja	Naranja	Naranja	Naranja	Naranja	Rojo	Naranja	Rojo

## Protecciones

Una de las carencias más notables en casi todos los organismos de investigación es la ausencia de protecciones adecuadas para los testigos y el personal que informan a las autoridades sus sospechas de actividad criminal o corrupción. En los nueve países evaluados, ninguna de las instituciones de investigación ha implementado protecciones integrales para denunciantes.

Solo el organismo de investigación de Colombia ha adoptado sólidos mecanismos de protección

de testigos y víctimas y ha establecido un sistema eficaz de gestión de amenazas para proteger a los investigadores contra las represalias y la violencia. En el resto, cuando existen, estos mecanismos se consideran deficientes o inconsistentes. Solo los organismos de investigación de otros dos países (Honduras y Venezuela) poseen un sistema de gestión de amenazas para proteger a los investigadores y sus familiares frente a las represalias y la violencia, pero su eficacia es limitada en ambos casos. La Agencia Técnica de Investigación Criminal (ATIC) de Honduras ofrece una protección parcial a denunciantes, testigos y víctimas, pero se ve limitada por la falta de apoyo financiero.

DIMENSIÓN	COL	REP. DOM	GHA	GUA	HON	NIG	PAN	PER	VEN
Protecciones									

## EVALUACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE PROCESAMIENTO

El segundo tipo de instituciones de justicia penal analizado fueron aquellas que procesan el crimen organizado a nivel nacional, como las unidades de fiscalías generales, procuradurías públicas y agencias especializadas antidrogas con facultades procesales. El organismo de procesamiento seleccionado de cada país se calificó en las siete dimensiones. A continuación, se describen los resultados, desde la dimensión más sólida en promedio hasta la más débil.

### Supervisión interna

Todos los países cumplieron, de forma total o parcial, los estándares internacionales de supervisión interna. Los fiscales y el personal procesal están, en su mayoría, sujetos a estrictas normas de conducta ética y profesional y, en general, reciben al menos algo de capacitación en cuanto a los deberes éticos de su cargo. En Ghana, por ejemplo, los fiscales reciben capacitación relativa a sus deberes éticos en el momento de su contratación y, a medida que avanzan profesionalmente, más formación específica.

Además, las instituciones de procesamiento tienden a tener controles internos para evaluar las decisiones

internas de los fiscales durante los procesos criminales, aunque no siempre aborden tales decisiones.

En Panamá, por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación cuenta con procesos de evaluación y vigilancia interna que le permiten supervisar, coordinar y proponer estrategias para investigar casos criminales, en especial al tratar con casos de crimen organizado y delitos transnacionales. En su mayoría, los procesos disciplinarios internos son adecuados para investigar y sancionar la conducta indebida de manera justa y sensible a las denuncias. Existen casos similares en los organismos de procesamiento de Colombia, Honduras y Guatemala. En Colombia, la Fiscalía General de la Nación - Dirección de Narcotráfico solo tiene una receptividad parcial ante las denuncias por conducta indebida, pero imparte capacitaciones periódicas sobre su código de ética. También hay evidencia de que los mecanismos disciplinarios internos de Venezuela han funcionado bien en un caso donde a los fiscales que habían estado involucrados en la trama de corrupción Odebrecht se les prohibió abandonar el país y fueron investigados por el fiscal general. En Perú, por otro lado, la Fiscalía contra la Criminalidad Organizada expresó su preocupación de que la ineficiencia de los mecanismos disciplinarios internos genere impunidad en los casos de fiscales sometidos a procedimientos disciplinarios.

DIMENSIÓN	COL	REP. DOM	GHA	GUA <sup>85</sup>	HON	NIG	PAN	PER	VEN
Supervisión interna	Verde	Naranja	Naranja	Verde	Verde	Naranja	Verde	Naranja	Naranja

## Capacidad

Los organismos de procesamiento tienden a contar con recursos financieros y humanos adecuados para funcionar con eficacia e impartir cierta capacitación especializada a los fiscales dedicados al crimen organizado. Por ejemplo, en Colombia, la Fiscalía General de la Nación - Dirección de Narcotráfico posee un presupuesto adecuado, personal suficiente, así como ayuda de donantes internacionales, pero su mecanismo disciplinario interno no recibe recursos suficientes para abordar las denuncias de manera eficaz. En República Dominicana, la Procuraduría General de la República (PGR) exhibe recursos financieros y humanos adecuados para cumplir sus obligaciones de manera eficaz, y su personal administrativo recibe formación continua en casos de crimen organizado.

Esto contrasta con Ghana, donde el organismo de procesamiento tiene faltantes de personal y los fiscales

están sobrecargados de trabajo. Si bien en Ghana los fiscales reciben una capacitación especializada sobre crimen organizado y narcotráfico, es una formación aleatoria e inconsistente. La falta de recursos financieros y humanos adecuados es, quizás, el mayor desafío que enfrentan el organismo de procesamiento de Ghana. Panamá exhibe una situación similar: la Procuraduría General de la Nación sufre limitaciones presupuestarias, que le impiden mejorar sus servicios, mientras que el Ministerio Público carece de una estructura formal para la investigación judicial o un grado de especialización suficiente como para lograr una coordinación eficaz con los organismos de investigación en casos criminales. La Agencia Nacional Antidroga (NDLEA: National Drug Law Enforcement Agency) de Nigeria exhibe un financiamiento insuficiente, baja implementación del presupuesto de capital y recursos humanos inadecuados. Algunos de los 36 estados de Nigeria poseen un único fiscal.

DIMENSIÓN	COL	REP. DOM	GHA	GUA	HON	NIG	PAN	PER	VEN <sup>86</sup>
Capacidad	Naranja	Verde	Naranja	Naranja	Naranja	Rojo	Naranja	Naranja	Naranja

## Transparencia

Pocos países poseen organismos de procesamiento que cumplan los estándares internacionales de transparencia. El organismo de procesamiento de Ghana es la institución de la ley más opaca del país. No publica ninguna información relevante sobre la cantidad, el tipo y el resultado de los casos criminales que ha procesado; tampoco informa las reglas de conducta ética y profesional para fiscales; la capacitación sobre ética que imparte; ni el mecanismo disciplinario que rige a su personal. La única institución fiscal comparable es el Ministerio Público de Venezuela, que no publica ningún tipo de información financiera del organismo, no responde a las solicitudes de información y solo publica información escasa acerca de sus expedientes y mecanismos de supervisión interna.

Los organismos de procesamiento de los demás países evaluados publican algo de información relativa a la cantidad y el tipo de casos criminales que procesan, entre ellos los casos de crimen organizado, así como algunos datos financieros clave. Sin embargo, la información no es coherente ni confiable y no se actualiza con regularidad. Por ejemplo, la

Procuraduría General de la Nación en Panamá posee mecanismos claros de transparencia y rendición de cuentas al público, pero es lenta a la hora de responder o ignora por completo las solicitudes de información.

La mayoría de los organismos de procesamiento ofrecen alguna información sobre sus mecanismos disciplinarios internos, pero esta tiende a ser incompleta. La Fiscalía General de la Nación -

Dirección de Narcotráfico en Colombia y la Fiscalía contra el Crimen Organizado en Guatemala son receptivas a las solicitudes de información y publican estadísticas minuciosas sobre los procesos judiciales y su información financiera. En cambio, la Fiscalía

de la Nación en Perú y la Procuraduría General de la República (PGR) en República Dominicana son lentas para responder a solicitudes o las ignoran por completo.



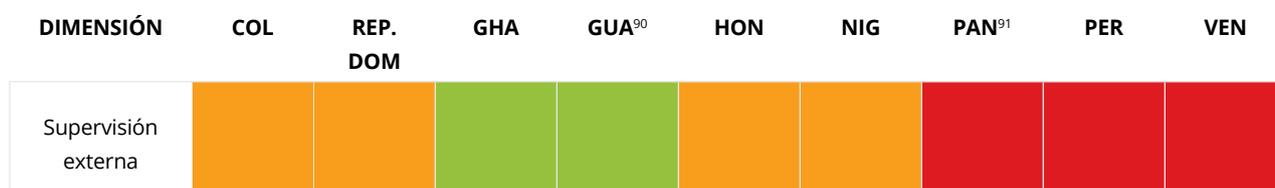
### Supervisión externa

Los organismos de supervisión externa de los países evaluados cuentan con facultades plenas (Colombia, Ghana y Nigeria) o parciales (República Dominicana, Honduras, Perú y Venezuela) para responder con eficacia a las denuncias presentadas contra el personal de la institución fiscal. Muchos países cuyos mecanismos de supervisión externa cumplen solo parcialmente los estándares reconocidos a nivel internacional carecen de una independencia suficiente de la institución fiscal o de otras influencias indebidas, lo que en algunos casos ha afectado su receptividad a las denuncias. En Perú, por ejemplo, en el momento de la evaluación, la supervisión externa de la Fiscalía contra la Criminalidad Organizada del Consejo Nacional de la Magistratura<sup>88</sup> había quedado debilitada por alegatos de casos graves de corrupción, falta de independencia y una capacidad limitada para responder a las denuncias. En Venezuela, la Contraloría General de la República ejerce un control sobre las medidas administrativas, pero no supervisa los procedimientos disciplinarios. En República Dominicana, mientras tanto, el organismo de supervisión externa, que se encuentra bajo la órbita del poder ejecutivo, se considera que ejerce una influencia política que entorpece el procesamiento de ciertos casos, en especial los relativos a la corrupción.

En la mayoría de los países, los fiscales y el resto del personal directivo deben presentar una declaración

patrimonial, pero tales declaraciones suelen carecer de información clave o bien no se presentan con regularidad. En Nigeria, por ejemplo, los fiscales solo deben declarar sus patrimonios una vez cada cuatro años y en un plazo de 15 meses tras asumir su cargo. En Panamá, los fiscales publican una declaración de sus activos y pasivos al comienzo y al final de sus funciones; sin embargo, este requisito no está a la altura de los estándares internacionales relativos a una presentación anual (como mínimo) de la declaración patrimonial.

En Ghana, el Consejo General Legal (GLC: General Legal Council) no supervisa de forma directa al organismo de procesamiento (Departamento Criminal de la Fiscalía General), sino que es independiente de este y muy receptivo a las denuncias, además de ser uno de los organismos más sólidos de los países evaluados. Los fiscales también deben declarar sus patrimonios, según lo exige la sección 3 (aa) del Primer Anexo de la Ley 5502. En Guatemala, los fiscales deben presentar su declaración patrimonial ante la Contraloría General de Cuentas; sin embargo, esta información no se hace pública. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) era un sólido ejemplo de organismo independiente de supervisión externa, antes de ser disuelto en enero de 2019 por el gobierno guatemalteco<sup>89</sup>.



## Independencia e integridad

La independencia e integridad de los fiscales se encuentran comprometidas en varios de los países evaluados, particularmente en Perú y Venezuela. En Perú, la selección y nombramiento de funcionarios del Consejo Nacional de la Magistratura<sup>92</sup> carece de transparencia, independencia y legitimidad. El Ministerio Público está además sujeto a influencias externas, como quedó en evidencia en 2018 con la divulgación de interceptaciones telefónicas que parecían revelar asociaciones entre varios fiscales de la Corte Suprema, entre ellos el ex Fiscal General, y una organización criminal. En Venezuela, se han producido múltiples despidos masivos de fiscales sin advertencia previa, que según los críticos han estado motivado políticamente y se han usado como “represalia”. Además, se cree que los funcionarios venezolanos del Ministerio Público se nombran sobre la base del nepotismo, en lugar del mérito.

Incluso en aquellos países cuyos organismos de procesamiento no sufren influencias externas, el proceso de selección de fiscales es deficiente y la estructura de evaluación del desempeño y de avance profesional de los fiscales no siempre se basa en factores objetivos. Por ejemplo, en Colombia, los funcionarios directivos de la Fiscalía General de la Nación - Dirección de Narcotráfico no se eligen únicamente en función del mérito. En Nigeria, los funcionarios de la Agencia Nacional Antidrogas (NDLEA: National Drug Law Enforcement Agency) han protestado por casos donde no se designan promociones incluso cuando hay una promoción pendiente y se han satisfecho todas las condiciones necesarias.

En cambio, el proceso de reclutamiento en Ghana verifica que la selección de los fiscales sea justa, imparcial y transparente, y la estructura de evaluación del desempeño y avance profesional de los fiscales se basa en factores objetivos tales como calificaciones profesionales, capacidad, integridad y experiencia.

DIMENSIÓN	COL	REP. DOM	GHA	GUA	HON	NIG	PAN	PER	VEN
Independencia e integridad	Orange	Orange	Green	Orange	Orange	Orange	Orange	Red	Red

## Participación de la sociedad civil

Casi cada país evaluado exhibe una interacción limitada y esporádica de su organismo de procesamiento con las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil (a excepción de República Dominicana y Guatemala), así como una supervisión civil limitada de las instituciones de procesamiento (excepto en los casos de Guatemala y Panamá). En Colombia, Ghana y Panamá, por ejemplo, no existen lineamientos formales para la interacción fiscal con la sociedad civil, mientras que en Nigeria, las organizaciones de la sociedad civil deben preinscribirse antes de interactuar con la Agencia Nacional Antidrogas (NDLEA: National Drug Law Enforcement Agency), a pesar del componente de la sociedad civil presente en el Plan Maestro Nacional de Fiscalización de Drogas. Por el contrario, en Guatemala, la Fiscalía contra el Crimen Organizado ha firmado un acuerdo de cooperación con el Centros de Asistencia Legal Anticorrupción de Transparencia Internacional Guatemala y ha permitido que la sociedad civil desarrolle actividades

de supervisión, acceda a la información y proponga mejoras.

Solo las instituciones fiscales de Guatemala, Honduras y Nigeria han aprobado protocolos para interactuar con los medios de comunicación en lo tocante a su desempeño y a los procesos criminales de relevancia pública. En Nigeria, por ejemplo, la Agencia Nacional Antidrogas (NDLEA: National Drug Law Enforcement Agency) posee una Unidad de Relaciones Públicas que maneja sus interacciones con los medios de comunicación y el público. El organismo cuenta también con funcionarios de relaciones públicas que ofrecen sesiones informativas. En Perú, el protocolo no detalla aspectos fundamentales de la interacción con los medios de comunicación, tales como la confidencialidad y la protección de la integridad del proceso criminal; además, es habitual que el protocolo no se respete en la práctica. En Venezuela, el Ministerio Público suministra información únicamente de manera selectiva y, a menudo, por motivos políticos.

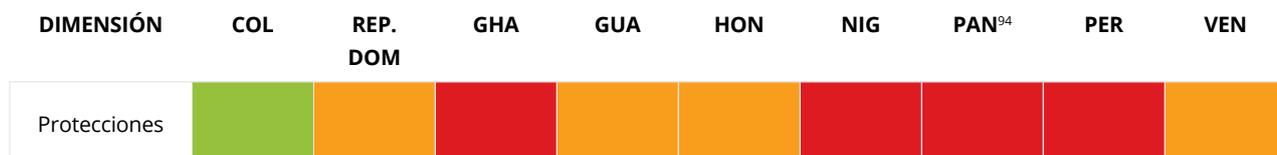


### Protecciones

La falta de protección para testigos, víctimas y fiscales de casos del crimen organizado es una importante debilidad detectada en todos los organismos de procesamiento. Solo Colombia exhibe una protección sólida de testigos y víctimas en el organismo de procesamiento, así como un sistema eficaz de gestión de amenazas para proteger a los fiscales y sus familias frente a la violencia y demás amenazas; no obstante, solo existen mecanismos parciales de protección a denunciantes, y el país carece de una ley exclusiva de protección a denunciantes. Dos países (Ghana

y Nigeria) carecen de cualquier tipo de mecanismo de protección de testigos en sus organismos de procesamiento, mientras que otros cuatro (Ghana, Panamá, Perú y Venezuela) no poseen sistemas para gestionar amenazas contra los fiscales o sus familias. La situación parece ser particularmente grave en Ghana, donde ni siquiera las oficinas ni los expedientes de los fiscales son seguros, después de que la oficina del director de la Fiscalía Pública sufriera un robo en marzo de 2018.

Como se indica en la Tabla 2 arriba, solo dos países (Ghana y Perú) han sancionado una ley de protección de denunciantes.



## EVALUACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE SENTENCIA

El tercer tipo de instituciones de justicia penal analizado imparte sentencias al crimen organizado a nivel nacional: juzgados, tribunales y demás servicios judiciales. El organismo de sentencia seleccionado de cada país<sup>95</sup> se calificó en las siete dimensiones. A continuación, se describen los resultados, desde la dimensión más sólida en promedio hasta la más débil.

### Supervisión interna

Como en el caso de la investigación y el procesamiento, la supervisión interna fue la dimensión más sólida en líneas generales. Con la excepción de Venezuela, los jueces de los juzgados penales de todos los países evaluados están sujetos a normas de ética judicial que respetan los estándares básicos reconocidos a nivel internacional (aunque parcialmente en el caso de Colombia). Sin embargo, en solo un país (Nigeria) la capacitación en ética para jueces y personal judicial es

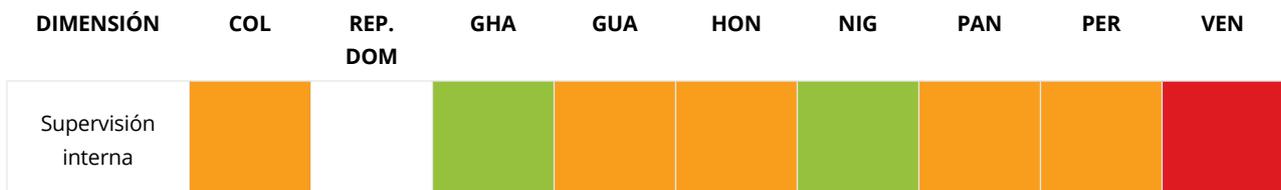
a la vez exhaustiva y periódica, mientras que en otros países, la formación es o bien deficiente (en el sentido de que no aborda los riesgos de la corrupción o no es obligatoria o regular o no se imparte a todo el personal clave) o casi inexistente (en los casos de Colombia, Honduras y Venezuela).

En general, existen controles internos claros para la administración y el desempeño de las funciones judiciales (especialmente en Colombia, Ghana y Nigeria). Por ejemplo, las Instrucciones Prácticas y los Lineamientos para la Sentencia del Tribunal Supremo Federal (FHC: Federal High Court) de Nigeria garantizan la uniformidad entre los juzgados. El FHC cuenta además con un sistema online de gestión de casos que orienta claramente cuándo un juez debería recusarse. En Ghana, la División Criminal del Tribunal Supremo posee controles internos claros sobre la administración y el desempeño de las funciones judiciales, si bien su aplicación es más firme en la ciudad capital que en las zonas rurales. No obstante, en otros casos, los

elementos importantes de control están ausentes o no se respetan de manera sistemática (Guatemala, Honduras, Panamá y Perú), mientras que en Venezuela los controles son prácticamente inexistentes.

Asimismo, la mayoría de los juzgados penales cuentan con un proceso interno de investigación y disciplina para investigar y sancionar la conducta indebida, si bien en varios países (Colombia, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela) tal función se ve limitada en la

práctica. Por ejemplo, en Colombia, la eficacia de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, creada en 2015, se ha visto socavada por la falta de recursos. De manera similar, en 2015 Panamá aprobó el establecimiento de un Tribunal de Integridad y Transparencia, introduciendo así un nuevo sistema ético y disciplinario para los funcionarios del poder judicial, pero aún no ha comenzado a funcionar debido que carece de presupuesto.



## Protecciones

La protección de testigos, víctimas y personal institucional es más sólida en los organismos de sentencia que en los de investigación y procesamiento. Cuatro países (Colombia, Ghana, Guatemala y Nigeria) cuentan con un sistema eficaz de gestión de amenazas para proteger a los jueces y sus familias de la violencia y otras amenazas. En Colombia, por ejemplo, el Consejo Superior de la Judicatura posee protocolos adecuados para la protección del personal judicial y sus familias, mientras que el Tribunal Supremo Federal (FHC: Federal High Court) de Nigeria cuenta con una Unidad de Protección Judicial (JPU: Judicial Protection Unit). Además, el FHC tiene un sólido mecanismo de protección de testigos para garantizar la seguridad de los testigos y las víctimas que comparecen ante el tribunal. A pesar de esto, cada uno de los países

anteriores carece de otras protecciones importantes, como una ley de denunciantes (Colombia, Guatemala y Nigeria) o un sistema eficaz de protección de testigos y víctimas (Ghana<sup>96</sup> y Guatemala).

Los juzgados de los países no mencionados arriba (Honduras, Panamá y Perú) carecen de sistemas de gestión de amenazas para proteger a sus jueces y exhiben un cumplimiento parcial de las medidas de protección de denunciantes internos y de testigos y víctimas. En Venezuela, la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia carece de mecanismos de protección de denunciantes, así como de un sistema de gestión de amenazas. No se ofrece protección a los testigos y víctimas debido a la falta de recursos y a la corrupción de las fuerzas policiales, que se han visto implicadas en casos de crimen organizado.



## Supervisión externa

Como sucedió con los organismos de investigación y procesamiento, los países evaluados obtuvieron un puntaje moderadamente alto en el área de supervisión externa de los organismos de sentencia, excepto en los casos de Perú y Venezuela.

Con la excepción de Guatemala, todos los países evaluados cuentan con un organismo de supervisión externa facultado para tratar las denuncias contra el personal del juzgado, aunque en algunos casos tales funciones y facultades están limitadas (Colombia, Panamá, Perú y Venezuela). Solo en dos países (Ghana y Nigeria) el organismo de supervisión externa es completamente independiente del juzgado penal y de otras influencias externas. En Colombia, por ejemplo, el organismo de supervisión externa, la Comisión de Acusaciones, no es el más adecuado para investigar con imparcialidad los alegatos de conducta indebida de los magistrados, ya que es una entidad política formada por representantes del Congreso. De hecho, el 99 % de los procesos de la comisión se han archivado. En Guatemala, Perú y Venezuela, el organismo de supervisión externa no responde a

las denuncias por conducta indebida del personal de los organismos de sentencia. Solo en Colombia, Guatemala y Honduras los organismos de sentencia satisfacen plenamente el indicador de declaraciones patrimoniales. En Panamá, los jueces (aunque no los demás funcionarios directivos) solo tienen la exigencia de presentar una declaración patrimonial al inicio y al final de su servicio en el sistema judicial.

Entre los ejemplos positivos de supervisión externa se encuentran la implementación en Ghana del Consejo Judicial (Judicial Council), que supervisa eficazmente los asuntos de los juzgados y es independiente y receptivo. El Consejo Judicial se creó en cumplimiento del Artículo 144 de la Constitución, tras una investigación sobre corrupción judicial que, en 2015, tuvo como resultado la destitución de una gran cantidad de jueces y magistrados tanto del tribunal supremo como de instancias inferiores. Con un desempeño parcialmente independiente del juzgado y sin llegar a ser tan receptiva, la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad y la Corrupción de Honduras tiene la función específica de tratar los casos de corrupción e impunidad y es un ejemplo de supervisión externa moderadamente exitosa.

DIMENSIÓN	COL	REP. DOM	GHA	GUA	HON	NIG	PAN <sup>98</sup>	PER	VEN
Supervisión externa	Orange	White	Green	Orange	Orange	Orange	Orange	Red	Red

## Transparencia

El grado de transparencia en los organismos judiciales es similar al que se observa en los organismos de procesamiento y mayor que en aquellos de investigación, si bien todavía existen carencias importantes. Mientras que los juzgados penales de la mayoría de los países publican algo de información sobre la cantidad, el tipo y el resultado de los casos criminales y sobre el funcionamiento de sus mecanismos disciplinarios internos, ningún país presenta un funcionamiento completamente exhaustivo, confiable y que se actualice con regularidad, y en tres casos (Honduras, Perú y Venezuela) esta información es prácticamente inexistente.

Los países obtienen los mejores puntajes en cuanto a la transparencia de las funciones jurisdiccionales, lo que incluye información pública sobre acuerdos de cooperación o acusación, transcripciones o decisiones sobre sentencias. Tanto Colombia como Ghana, Nigeria y Panamá cumplen los estándares reconocidos a nivel internacional para este indicador de transparencia. La información financiera publicada, como los datos sobre presupuestos, gastos y auditorías, es parcial o completamente (Colombia y Honduras) exhaustiva, con la excepción de Guatemala y Venezuela, donde esta clase de información no es pública.



## Independencia e integridad

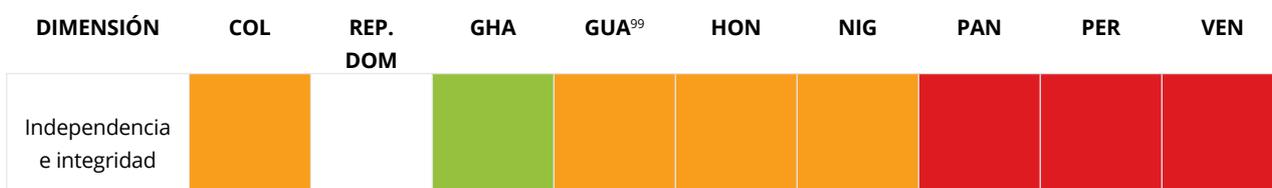
Con algunas excepciones, la independencia de la judicatura se ve comprometida en todos los países, especialmente en Panamá, Perú y Venezuela.

En Panamá, existe una ley de carrera judicial moderna, pero no se aplica plenamente y el 70 % de los jueces ocupan cargos interinos sin que exista un proceso de evaluación del desempeño. El Jurado de Conciencia, que trata los casos de homicidio intencional, no posee reglas firmes de selección o protección que minimicen la vulnerabilidad externa e interna. En Perú, la judicatura está sujeta a influencias externas indebidas, como lo revelaron las interceptaciones telefónicas de 2018, que vincularon a varios altos magistrados con una organización criminal. En Venezuela, el nombramiento de jueces y demás funcionarios del Tribunal Supremo de Justicia se considera un proceso inconstitucional y basado en el nepotismo.

En cambio, en Ghana, el proceso que emplea el Consejo Judicial para nombrar jueces es transparente e implica la comprobación de antecedentes penales y registros criminales mediante un proceso público. Sin embargo, ha habido intentos evidentes de interferir con la judicatura, como lo demuestra la destitución de 20 jueces acusados de recibir sobornos tras la divulgación en 2015 de un documental producido por un periodista de investigación. Honduras sirve como ejemplo de un país con un nivel medio de independencia e integridad. A pesar de la politización de las elecciones de los altos funcionarios judiciales y de la presunta existencia de los así llamados acuerdos de protección entre ciertos políticos e integrantes de la judicatura, la independencia del Juzgado de

Letras Penal (el tribunal penal de primera instancia) se ha visto fortalecida gracias a la supervisión de organizaciones internacionales tales como la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). No obstante, el gobierno no renovó este acuerdo y, desde que la MACCIH abandonó Honduras en enero de 2020, se han cerrado los procesamientos de más de 100 personas procesadas por actos de corrupción y lavado de dinero, con la impunidad que eso implica.

En Nigeria, si bien se cumplen de manera parcial los indicadores de independencia e integridad, el nombramiento y la promoción de los jueces, a cargo del Consejo Nacional Judicial (NJC: National Judicial Council) no es transparente. Se ha observado un creciente nepotismo, e investigaciones periodísticas revelaron en 2020 que diversos jueces del Territorio de la Capital Federal (FCT: Federal Capital Territory) recomendados por el Consejo Nacional Judicial (NJC: National Judicial Council) eran parientes de magistrados en ejercicio o jubilados del tribunal supremo y de los juzgados de apelación. De manera similar, Guatemala carece de una judicatura independiente. En 2020, la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) presentó denuncias contra varios candidatos a la judicatura por tráfico de influencias, violación de la Constitución y asociación ilícita. En 2018, la antigua Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la FECI revelaron un caso en el que varios miembros de las comisiones de postulación para la judicatura del país habían creado una estructura paralela para los nombramientos a altos cargos de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Apelaciones.



### Participación de la sociedad civil

Los organismos de sentencia, de manera similar a los de investigación y procesamiento, lograron un puntaje relativamente bajo en el indicador de participación de la sociedad civil, con la notable excepción de Honduras. En Honduras, la Corte Suprema de Justicia cooperó estrechamente con Transparencia Internacional Honduras para establecer en el país los Juzgados Anticorrupción y Antiextorsión. El Juzgado de Letras Penal de Honduras cumple además con los estándares reconocidos a nivel internacional relativos a la supervisión civil y a las políticas para con los medios de comunicación.

En Colombia, el Consejo Superior de la Judicatura participó en el Índice de Transparencia de las Entidades

Públicas 2013 –2014 de Transparencia Internacional Colombia y fue evaluado por la sociedad civil Más Información Más Derechos en el marco de la ley de transparencia del país. Sin embargo, el juzgado penal colombiano no interactúa de manera significativa con ninguna organización de la sociedad civil o medio de comunicación. En otros cuatro países (Guatemala, Nigeria, Panamá y Venezuela), el juzgado penal no interactúa de manera relevante con las comunidades ni las organizaciones de la sociedad civil. En Guatemala, el juzgado penal no coopera con las iniciativas de supervisión civil, mientras que en Panamá no existe un protocolo formal para la interacción con los medios de comunicación. Venezuela carece tanto de un protocolo de interacción con los medios de comunicación como de mecanismos de supervisión por parte de la sociedad civil.

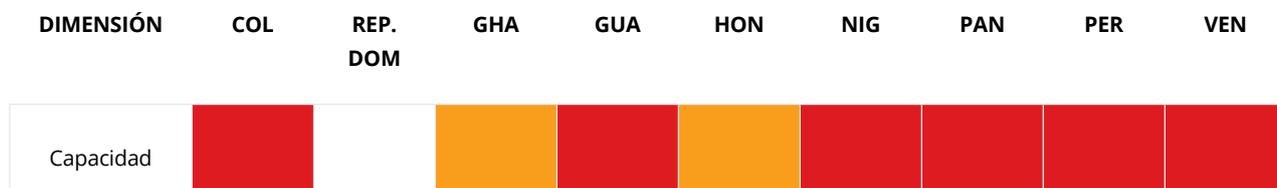


### Capacidad

La debilidad más apremiante de las instituciones judiciales en muchos de los países evaluados es la limitada capacidad de sus recursos financieros y humanos. Esto contrasta con la misma capacidad en las instituciones fiscales y de investigación. En cinco países (Colombia, Guatemala, Nigeria, Panamá y Venezuela), los juzgados carecen de recursos financieros y humanos adecuados como para dictar sentencia en casos criminales. En la mayoría de estos países, el mecanismo disciplinario interno no recibe del sistema judicial el financiamiento y el apoyo necesarios como para investigar y resolver las denuncias (Colombia, Panamá y Venezuela más Nigeria y Perú). En Panamá, por ejemplo, menos del 2% de todo el presupuesto general del Estado se destina a las instituciones judiciales. Como resultado, hasta el 40% de los jueces siguen ocupando cargos clasificados

como “temporales”. En Nigeria, el Tribunal Supremo Federal (FHC: Federal High Court) sigue careciendo de una cantidad suficiente de jueces, así como de una infraestructura adecuada. En Perú, los jueces poseen condiciones de empleo y salarios estables, así como una remuneración comparativamente alta, pero no se registran apoyos para el mecanismo disciplinario interno.

No obstante, existen algunas excepciones. Por ejemplo, en Honduras, la creación de los Juzgados Anticorrupción y Antiextorsión ha generado la contratación de funcionarios públicos con un mayor nivel de especialización e imparcialidad. En Ghana, los juzgados cuentan con recursos financieros y humanos importantes, pero siguen siendo inadecuados para sentenciar los casos criminales y procesar los expedientes sin demoras.



# RECOMENDACIONES

Nuestro análisis de las instituciones de justicia penal en los nueve países sugiere que todos los organismos de investigación, procesamiento y sentencia que combaten el crimen organizado y el narcotráfico deberían, como mínimo, trabajar en lo siguiente:

## Apoyo y capacitación

- + Proporcionar capacitación especializada y apoyo técnico a los investigadores y fiscales que trabajan en casos complejos de crimen organizado.

## Desarrollo de capacidades

- + Garantizar que las instituciones de la justicia penal cuenten con recursos financieros y humanos suficientes como para cumplir con sus obligaciones.
- + Al menos una vez por año, formar al personal en cuanto a los códigos de ética y los sistemas de control interno. La asistencia a las sesiones de capacitación y el respeto del código de ética deberían formar parte del criterio para decidir promociones y ascensos.

## Buenas prácticas

- + Garantizar que las nominaciones, nombramientos, promociones y expulsiones –en especial cuando se trate de cargos directivos– se basen en criterios transparentes, objetivos y meritocráticos y que dependan de procesos bien definidos, para ayudar a limitar la interferencia interna y externa.
- + Publicar declaraciones patrimoniales anuales de jueces y fiscales y desarrollar políticas internas para la declaración y verificación de patrimonios.
- + Publicar de forma periódica datos sobre los resultados de procesos disciplinarios internos, con la cantidad y el tipo de denuncias recibidas y las sanciones impuestas, para que los actores externos puedan pedir cuentas a las instituciones de la justicia penal por la manera en que tratan los casos de mala conducta.

- + Publicar de forma periódica datos sobre la cantidad y el tipo de casos criminales procesados, con la fecha de inicio, la fecha de finalización y el resultado de cada investigación. Toda la información debe publicarse en un formato abierto de datos.

- + Procesar sin retrasos los asuntos internos (nominaciones, nombramientos, promociones, expulsiones y acciones disciplinarias) y los expedientes.

Las recomendaciones siguientes sobre las deficiencias en integridad, rendición de cuentas y transparencia son relevantes para las instituciones de justicia penal de la mayoría de los países evaluados:

## Supervisión interna

- + Garantizar la presencia y difusión entre funcionarios públicos e integrantes de la sociedad civil de canales para presentación de denuncias con sensibilidad de género y que se actualicen de forma periódica.
- + Verificar que el mecanismo disciplinario interno cuente con un presupuesto suficiente como para cumplir sus funciones.

## Protecciones

- + Desarrollar sistemas sólidos y bien financiados de protección de testigos y víctimas y de gestión de amenazas, y que protejan también al personal y a familiares cuando sea relevante.
- + Implementar mecanismos integrales de protección de denunciantes que garanticen el anonimato, la protección frente a represalias y la inmunidad contra medidas disciplinarias. La

ausencia de legislación nacional de protección de denunciantes no debería impedir que las instituciones adopten tales mecanismos.

### Participación de la sociedad civil

- + Implementar políticas formales y mantener recursos financieros para respaldar la interacción con organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, por ejemplo, mediante iniciativas de supervisión y monitorización civil e interacciones legales donde dichas organizaciones se desempeñen como demandantes.

Las recomendaciones a continuación corresponden a países específicos:

#### Colombia

- + Un nuevo mecanismo de investigación y sanción de funcionarios públicos de alto rango debería reemplazar al mecanismo judicial actual de carácter extraordinario<sup>101</sup> a fin de reducir la impunidad.
- + La Policía Nacional debería crear capacidades de acceso a la información pública, servicios para la ciudadanía, anticorrupción, delitos contra la administración pública y derechos humanos; hacer públicos sus procesos de selección de personal; y revisar sus sistemas de transferencia de personal y de seguimiento de las funciones policiales.
- + La Fiscalía General de la Nación debería fortalecer sus lineamientos en materia de comunicación a fin de proteger la integridad de los procesos criminales, al tiempo que se garantiza el derecho a la información.
- + El Consejo Superior de la Judicatura debería implementar espacios de formación y campañas para sensibilizar al personal, a través de capacitaciones, sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- + TEI Consejo Superior de la Judicatura debería dotar a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a la Comisión Disciplinaria de los recursos técnicos y financieros adecuados.
- + El gobierno debería aprobar una ley única de protección de denunciantes y testigos de casos de corrupción, y todas las instituciones deberían

fortalecer sus mecanismos legales e institucionales respectivos.

#### República Dominicana

- + La Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) y la Procuraduría General de la República (PGR) deberían implementar actividades de sensibilización y desarrollo de capacidades en derechos humanos y trato con las víctimas del crimen organizado.
- + La Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD) y la Procuraduría General de la República (PGR) deberían establecer e implementar lineamientos para garantizar que los ingresos y ascensos sean conforme a un perfil profesional, tengan una duración limitada y se basen en evaluaciones transparentes.

#### Ghana

- + La Unidad de Narcóticos del Servicio Policial (Narcotics Unit - Ghana Police Service) de Ghana debería garantizar la aplicación plena del sistema de gestión y seguimiento de casos, desarrollado recientemente, para mejorar la transparencia durante las etapas de investigación, procesamiento y sentencia de los casos.
- + El gobierno debería establecer una Comisión Independiente de Denuncias contra la Policía, algo que Ghana aceptó durante su participación en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en noviembre de 2017.
- + El Ministerio de Justicia y el Fiscal General (Ministry of Justice and Attorney General) deberían actualizar el Código para Fiscales de Ghana, que no se actualiza desde 2010, e integrarlo a los procedimientos operativos estándar de la División de Procesamiento.
- + La Comisión sobre el Derecho a la Información (Right to Information Commission), en cooperación con el Ministerio de Información y la Comisión Nacional para la Educación Cívica (Ministry of Information and the National Commission for Civic Education), deberían incrementar sus iniciativas de educación pública según la Ley sobre el Derecho a la Información de 2019 (Ley 989).

- + Las tres instituciones deberían establecer plataformas online para la presentación de denuncias.

### Guatemala

- + La Policía Nacional Civil y la Fiscalía contra el Crimen Organizado deberían establecer protocolos para la protección de denunciantes, víctimas, testigos y personal, e implementar programas de capacitación.
- + El Ministerio Público debería implementar protocolos para la selección de personal de las fiscalías de Crimen Organizado, Extorsiones, Narcotráfico y Corrupción.
- + El sistema judicial guatemalteco debería reformarse para garantizar la independencia judicial y fiscal.

### Honduras

- + El sistema judicial debería desarrollar e implementar estándares de acceso a la información y fomentar una mayor participación y supervisión por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de eliminar la necesidad de contar con la asistencia de organismos de cooperación internacional.
- + El sistema judicial debería establecer políticas integrales y sostenibles de combate contra el crimen organizado y la corrupción que no se vean influenciadas por los cambios políticos en las estructuras gubernamentales.

### Nigeria

- + Las instituciones de la justicia penal deberían acatar las cláusulas de la Ley de Libertad de la Información de 2011.
- + La Fuerza Policial de Nigeria (NPF: Nigeria Police Force) debería intensificar la publicidad de sus canales de presentación de denuncias de la Unidad de Respuesta a Denuncias (CRU: Complaint Response Unit) de la policía.
- + La Agencia Nacional Antidrogas (NDLEA: National Drug Law Enforcement Agency) debería mejorar el bienestar y la política de promociones de sus agentes.

- + El gobierno nigeriano debería promulgar legislación de protección a denunciantes.

- + La Fuerza Policial de Nigeria (NPF: Nigeria Police Force) debería hacer público su informe financiero.

### Panamá

- + La Dirección Nacional de Investigación Judicial debería revisar su mecanismo disciplinario para adecuarlo a los estándares de protección de los derechos humanos, principalmente en lo relativo al debido proceso para la defensa del sujeto sometido a una investigación disciplinaria.
- + Se debería crear por ley un organismo externo que tenga como función controlar, supervisar e investigar las conductas indebidas de los funcionarios de alto rango de las fuerzas de seguridad pública. Este organismo debería tener la facultad de investigar esas conductas indebidas y de negarse a derivarlas a la Procuraduría General de la Nación, si las denuncias sugieren que se han cometido delitos conforme a la ley penal o a las leyes especiales.
- + Se debe implementar plenamente una carrera judicial, a fin de que deje de existir la figura de los jueces y magistrados interinos. Para garantizar la independencia judicial y mejorar la confianza pública, debería establecerse un cronograma a corto plazo para la selección de jueces, especialmente de aquellos que se desempeñan en el Sistema Penal Acusatorio.
- + La Procuraduría General de la Nación debería adoptar un código de ética que se base en las normas del Código Uniforme de Ética Pública, en especial para el personal destinado a investigar el crimen organizado.

### Perú

- + Todas las instituciones de la justicia penal deberían actualizar sus plataformas virtuales para incluir lo siguiente: información sobre investigaciones con gran repercusión en la sociedad relativas a decisiones judiciales, conforme al Decreto Legislativo N.º 1342; datos estadísticos sobre investigaciones del crimen organizado; e información sobre delitos cometidos por fiscales y agentes policiales, con sus respectivas sanciones.

Además, se recomienda publicar el curriculum vitae de agentes policiales, fiscales y jueces, así como información sobre las auditorías contables y financieras realizadas a la institución.

- + Las campañas de información sobre crimen organizado deben difundirse en la lengua materna de cada comunidad, con un énfasis especial en los delitos de narcotráfico y trata de personas.
- + El proceso de implementación de las autoridades de control nacional en la Judicatura y la Fiscalía, creado en 2019, debería fortalecerse para reforzar y mejorar la autonomía del control interno.

## Venezuela

- + El Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC) debería ampliar sus competencias para poder otorgar una protección adecuada a denunciantes, víctimas y testigos.
- + El nombramiento del director del Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC) debería estar sujeto a un proceso público y competitivo, además de basarse en criterios objetivos y meritocráticos, a fin de eliminar las influencias políticas externas e internas.
- + Se debe restablecer la independencia del Ministerio Público y de la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia.
- + Todas las instituciones de la justicia penal deben establecer protocolos claros para la protección de los funcionarios públicos que participen en la investigación, el procesamiento y la sentencia de los casos de crimen organizado.

# NOTAS FINALES

- 1 UNODC, 2013, [Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment](#), página 9
- 2 Los servidores públicos son el Presidente de la República o quien haga sus veces; los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación.
- 3 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 19
- 4 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 9
- 5 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 30
- 6 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 30
- 7 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 30
- 8 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 30
- 9 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 31
- 10 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 31
- 11 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 31
- 12 Transparency International, 2007, [Global Corruption Report: Corruption in Judicial Systems](#), página xxiv
- 13 Transparency International, 2007, [Global Corruption Report: Corruption in Judicial Systems](#), página xxiv
- 14 Transparency International, 2019, boletín de noticias, [Strengthening Rule of Law along the Cocaine Route](#)
- 15 Transparency International, 2019, boletín de noticias, [Strengthening Rule of Law along the Cocaine Route](#)
- 16 WACD, 2014, [Not just in Transit: Drugs, the State and Society in West Africa](#), página 21
- 17 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 29
- 18 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 29
- 19 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 28
- 20 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 32
- 21 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), páginas 32-33
- 22 UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), page 33
- 23 EMCDDA, Europol, 2019, [EU Drug Markets Report 2019](#), página 143

- 24** EMCDDA, Europol, 2019, [EU Drug Markets Report 2019](#), página 126
- 25** UNODC, 2017, World Drug Report, [The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism](#), página 27. La ONUDD y la UNCTAD están trabajando actualmente en [nuevos cálculos](#) de flujos financieros ilícitos relativos al narcotráfico.
- 26** EMCDDA, 2016, [Cocaine trafficking to Europe](#), página 2
- 27** EMCDDA, 2016, [Cocaine trafficking to Europe](#), página 2
- 28** UNODC, 2020, World Drug Report, [Drug Supply](#), página 33
- 29** FIIAPP, 2013, [Situational analysis of drug trafficking «a police point of view» Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Panama and Peru](#), página 132
- 30** WACD, 2014, [Not just in Transit: Drugs, the State and Society in West Africa](#), página 8
- 31** Unión Europea, 2020, [Mapa del Programa de Flujos Ilícitos Globales de la Unión Europea](#)
- 32** UNODC, [Mandatos](#)
- 33** UNODC, [Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988](#), 1988
- 34** UNODC, [Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988](#)
- UNODC, 2013, [Los tratados de fiscalización internacional de drogas](#), arts. 6, 8 y 11
- 35** OEA, CICAD, 2020, [Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021 –2025](#)
- 36** UNODC, 2016, [Regional Programme for West Africa 2016-2020](#)
- 37** OEA, CICAD, 2020, [Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021 –2025](#)
- 38** UNODC, 2016, [The Regional Programme for West Africa \(2016-2020\)](#)
- 39** OEA, [La Convención y MESICIC](#)
- 40** Transparency International, 2006, [Anti-Corruption Conventions in Africa: What civil society can do to make them work](#), página 33
- 41** Transparency International, 2020, [Implementing and Enforcing the African Union Convention on Preventing and Combatting Corruption: A comparative review](#), página 9
- 42** UNODC, [Mandatos](#)
- 43** Transparency International, 2019, boletín de noticias, [Strengthening Rule of Law along the Cocaine Route](#)
- 44** WACD, 2014, [Not just in Transit: Drugs, the State and Society in West Africa](#), página 22
- 45** WACD, 2014, [Not just in Transit: Drugs, the State and Society in West Africa](#), página 23
- 46** Transparency International, 2019, boletín de noticias, [Strengthening Rule of Law along the Cocaine Route](#)
- 47** Se trata, entre otros, de la UNCAC; la UNTOC; las Directrices de la ONU sobre el Papel del Fiscal; los Principios básicos de la ONU relativos a la independencia de la judicatura; el Código de conducta de la ONU para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; las Normas universales de INTERPOL para combatir la corrupción en los servicios policiales; el Borrador del modelo de Ley de declaración de bienes de la Organización de Estados Americanos; y la Resolución relativa a la reforma policial en África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.
- 48** No se evaluó ningún organismo de sentencia de República Dominicana.
- 49** En República Dominicana y Guatemala, los organismos de procesamiento evaluados tienen también facultades de investigación. Por lo tanto, los capítulos de Transparency International aplicaron ciertos indicadores de la función de investigación al evaluar a la institución de procesamiento: controles para las funciones internas de investigación; publicación de información sobre investigaciones criminales; y apoyo técnico y capacitación en cuanto al crimen organizado.
- 50** La metodología detallada y las evaluaciones de cada país en particular se encuentran [aquí](#).
- 51** No fue posible verificar algunos indicadores debido a la ausencia de información disponible o a la inexistencia de una función determinada.
- 52** No aplicable a los organismos de sentencia.

- 53** No aplicable a los organismos de investigación y procesamiento.
- 54** Los puntajes de la tabla se han normalizado para mostrar el puesto relativo que cada país ocupa en relación con los demás y en el índice respectivo. Por tanto, los puntajes no coinciden con aquellos presentados en los índices respectivos, sino que se detallan aquí como rangos de percentil para permitir la comparación.
- 55** Ghana no está cubierta por el Índice Global de Impunidad 2017.
- 56** Nigeria no está cubierta por el Índice Global de Impunidad 2017.
- 57** Universidad de las Américas, [Índice Global de Impunidad 2017](#)
- 58** Transparency International, [Índice de Percepción de la Corrupción 2019](#)
- 59** Banco Mundial, [Indicadores mundiales de buen gobierno](#)
- 60** Banco Mundial, [Indicadores mundiales de buen gobierno](#)
- 61** Banco Mundial, [Indicadores mundiales de buen gobierno](#)
- 62** Reporteros sin Fronteras, [Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2019](#)
- 63** Freedom House, [Freedom in the World 2019](#)
- 64** Conforme al art. 5 de la UNTOC.
- 65** Conforme al art. 6 de la UNTOC y al art. 23 de la UNCAC.
- 66** Conforme al art. 7 de la UNTOC.
- 67** Conforme al art. 8 de la UNTOC y al art. 9 de la UNTOC.
- 68** Conforme al art. 23 de la UNTOC y al art. 25 de la UNCAC.
- 69** Véanse los tres protocolos de la UNTOC relativos a la trata de personas, al tráfico ilícito de inmigrantes y al tráfico de armas.
- 70** Conforme al art. 10 de la UNTOC y al art. 26 de la UNCAC.
- 71** Conforme al art. 12 de la UNTOC y a los art. 51 al 59 de la UNCAC.
- 72** Conforme al art. 40 de la UNCAC.
- 73** Conforme al art. 33 de la UNCAC.
- 74** Conforme a los art. 24 y 25 de la UNTOC y al art. 32 de la UNCAC.
- 75** Conforme a los art. 16 y 18 de la UNTOC y a los art. 44, 45 y 46 de la UNCAC.
- 76** Los colores (verde, amarillo y rojo) corresponden al puntaje promedio en cada una de las dimensiones mencionadas arriba en los indicadores. Por ejemplo, la dimensión "Supervisión interna" se evalúa mediante cinco indicadores, cada uno de los cuales se evalúa, a su vez, y recibe un puntaje de verde, amarillo o rojo. El color de "Supervisión interna" que se observa abajo representa el valor promedio de los cinco indicadores dentro de una dimensión, siempre redondeando hacia abajo (y presentando una estimación conservadora) en caso de empate.
- 77** En el caso de Panamá, no fue posible verificar el indicador "Capacidad de respuesta interna a las denuncias" debido a la ausencia de información relevante.
- 78** En el caso de Panamá, no fue posible verificar el indicador "Recursos y respaldo para el mecanismo disciplinario interno" debido a la ausencia de información relevante.
- 79** En el caso de Venezuela, no fue posible verificar el indicador "Recursos y respaldo para el mecanismo disciplinario interno" debido a la ausencia de información relevante.
- 80** En el caso de Guatemala, no fue posible verificar el indicador "Independencia de interferencias externas".
- 81** En el caso de Panamá, no fue posible verificar los indicadores "Facultades de organismo/s de supervisión externa", "Independencia del organismo de supervisión externa" y "Capacidad de respuesta del organismo de supervisión externa" debido a la ausencia de un organismo de supervisión externa.
- 82** Desde la evaluación de 2017, la Policía Nacional Civil de Guatemala ha sufrido muchos contratiempos en cuanto a la transparencia y los protocolos de interacción con periodistas y manifestantes. Por ejemplo, en noviembre de 2020, las fuerzas de seguridad hicieron un uso excesivo de la fuerza durante una protesta en la ciudad de Guatemala contra recortes presupuestarios a programas sociales.

- 83** En el caso de Perú, no fue posible verificar el indicador “Apoyo a la supervisión civil de la institución” debido a la ausencia de un organismo de supervisión civil.
- 84** En el caso de Panamá, no fue posible verificar el indicador “Publicación de información financiera”, ya que no fue posible obtener la información relevante.
- 85** En el caso de Guatemala, no fue posible verificar el indicador “Capacidad de respuesta interna a las denuncias”.
- 86** En el caso de Venezuela, no fue posible verificar el indicador “Recursos y respaldo para el mecanismo disciplinario interno”.
- 87** En el caso de Guatemala, no fue posible verificar el indicador “Publicación de información sobre supervisión interna”.
- 88** El Consejo Nacional de la Magistratura ya no existe. Se desactivó durante el escándalo de corrupción revelado por las interceptaciones telefónicas de 2018. Desde 2019, la Junta Nacional de Justicia ha reemplazado al Consejo y ha asumido la función de seleccionar y expulsar jueces y fiscales.
- 89** En relación con la CICIG de Guatemala, véase también la dimensión de la supervisión externa en la sección “Evaluación de los organismos de investigación”.
- 90** En el caso de Guatemala, no fue posible verificar el indicador “Capacidad de respuesta del organismo de supervisión externa”.
- 91** En el caso de Panamá, no se verificaron los indicadores “Facultades de organismo/s de supervisión externa”, “Independencia del organismo de supervisión externa” y “Capacidad de respuesta del organismo de supervisión externa” debido a la ausencia de un organismo de supervisión externa.
- 92** El Consejo Nacional de la Magistratura ya no existe. Se desactivó durante el escándalo de corrupción revelado por las interceptaciones telefónicas de 2018. Desde 2019, la Junta Nacional de Justicia ha reemplazado al Consejo y ha asumido la función de seleccionar y expulsar jueces y fiscales.
- 93** En el caso de Perú, no fue posible verificar el indicador “Apoyo a la supervisión civil de la institución” debido a la ausencia de organizaciones de supervisión civil.
- 94** En el caso de Panamá, no se verificó el indicador “Protecciones internas para denunciantes”, ya que no fue posible entrevistar al personal relevante.
- 95** No se evaluó ningún organismo de sentencia de República Dominicana.
- 96** La sección 69 de la Ley de Evidencias ordena al juzgado proteger a los testigos que comparezcan ante dicho juzgado. También están sujetos a la protección impuesta por la Ley de Protección de Testigos de 2019, aunque todavía no se ha puesto en marcha un programa de protección de testigos.
- 97** En el caso de Colombia, no fue posible verificar el indicador “Protecciones para víctimas y testigos”, ya que la Fiscalía General está a cargo de proteger a víctimas y testigos. Esta entidad es independiente del Consejo Superior de la Judicatura.
- 98** En el caso de Panamá, no fue posible verificar el indicador “Capacidad de respuesta del organismo de supervisión externa” debido a la ausencia de información relevante.
- 99** En el caso de Guatemala, no fue posible verificar el indicador “Independencia de interferencias externas”.
- 100** En el caso de Perú, no fue posible verificar el indicador “Apoyo a la supervisión civil de la institución” debido a la ausencia de un organismo de supervisión civil.
- 101** Los servidores públicos son el Presidente de la República o quien haga sus veces; los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación.

# ÚNASE AL CAMBIO CON NOSOTROS

## **PARTICIPACIÓN**

---

Síguenos, comparte sus opiniones y hable de la corrupción con personas de todo el mundo a través de las redes sociales.

**[facebook.com/TransparencyInternational/](https://facebook.com/TransparencyInternational/)  
[twitter.com/anticorruption/](https://twitter.com/anticorruption/)  
[linkedin.com/company/transparency-international/](https://linkedin.com/company/transparency-international/)  
[instagram.com/Transparency\\_International/](https://instagram.com/Transparency_International/)  
[youtube.com/user/TransparencyIntl/](https://youtube.com/user/TransparencyIntl/)**

## **INFORMACIÓN**

---

Si desea más información sobre nuestro trabajo en más de cien países o suscribirse para recibir noticias actualizadas en la lucha contra la corrupción, visite.

**[transparency.org](https://transparency.org)**

## **DONACIONES**

---

Su donación nos ayudará a dar apoyo a miles de víctimas de la corrupción, desarrollar herramientas, investigar y exigir a los gobiernos y empresas que cumplan sus promesas. Queremos construir un mundo más justo. Con su ayuda, lo lograremos.

**[transparency.org/donate](https://transparency.org/donate)**

Transparency International  
International Secretariat  
Alt-Moabit 96, 10559 Berlin, Germany

Phone: +49 30 34 38 200

Fax: +49 30 34 70 39 12

[ti@transparency.org](mailto:ti@transparency.org)

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Blog: [voices.transparency.org](http://voices.transparency.org)

Facebook: [/transparencyinternational](https://www.facebook.com/transparencyinternational)

Twitter: [@anticorruption](https://twitter.com/anticorruption)