

LA CORRUPCIÓN JUDICIAL EN COLOMBIA

UNA APROXIMACIÓN AL MAPA DE RIESGOS



LA CORRUPCIÓN JUDICIAL EN COLOMBIA

Una aproximación al mapa de riesgos

MARTHA ELENA BADEL RUEDA



© 2008

Corporación Transparencia por Colombia

Corporación Excelencia en la Justicia

Marta Elena Badel Rueda

Investigadora

Bernardo González

Edición

Yara Prada

Diseño y armada electrónica

ISBN:

Esta publicación se llevó a cabo con el apoyo financiero de:
Universidad Internacional de la Florida - USAID

Impreso en Bogotá por Auros Ltda.

Abril de 2008

Corporación Transparencia por Colombia

Calle 92 No. 16-30 of. 501

Bogotá D.C., Colombia

www.transparenciacolombia.org.co

Corporación Excelencia en la Justicia

Calle 94A N° 13 - 59 Of. 403

Bogotá D.C., Colombia

www.cej.org.co

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	9
CONCEPTOS Y ÁMBITOS DE APLICACIÓN	13
Concepto de corrupción judicial	13
Concepto de riesgo de corrupción	16
CAUSAS Y MANIFESTACIONES DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL	17
Informe Global sobre Corrupción Judicial (TI, 2007)	17
La corrupción judicial en Colombia	17
Mecanismos disciplinarios poco rigurosos	18
Sueldos bajos para jueces y personal de la Corte	19
Capacitación precaria (ética y conocimiento)	22
Temor a represalias	24
Monitoreo inadecuado de los procedimientos administrativos de las cortes	26
Falta de transparencia	30
Tolerancia social a la corrupción	32
Acceso a la justicia	33
La congestión judicial	35
La “inflación legislativa”	38
TIPOS DE CORRUPCIÓN JUDICIAL	41
Influencia indebida de poderes políticos y económicos	41
Sobornos	43
Cómo se evidencian estos fenómenos en Colombia	44
MANIFESTACIONES DE CORRUPCIÓN JUDICIAL EN LAS ETAPAS Y ACTUACIONES PROCESALES	49

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	53
Hallazgos	53
Recomendaciones y medidas para prevenir los riesgos y/o contrarrestar la corrupción judicial	54
APENDICE A	57
Contexto internacional de la corrupción judicial	57
BIBLIOGRAFÍA	61

PRESENTACIÓN

Ha sido costumbre de gobiernos, políticos, y medios de comunicación en Colombia focalizarse en un problema grave para debatirlo, analizarlo y combatirlo, usualmente dejando de lado otros no menos críticos que, a la postre, explotan con graves consecuencias, para ahí sí convertirse en el incendio a apagar en el momento. Pasó con la guerrilla, pasó con el contrabando, pasó con el narcotráfico, con la crisis de la salud y en el presente con la llamada parapolítica.

Todas esas batallas han ocultado o postergado la solución de otras problemáticas que extienden sombras sobre la efectividad y legitimidad del Estado, sobre su capacidad de ofrecer servicios fundamentales a los ciudadanos y sobre la equidad y las prioridades con que se prestan dichos servicios. Una de esas problemáticas en las que pocos creen, como en las brujas, pero que la hay la hay, es la de la corrupción en la Justicia.

Y lo cierto es que en un contexto nacional y regional amenazado por poderosos enemigos como el narcotráfico y los actores del conflicto armado, las presiones sobre la justicia son cada vez mayores y de diversa índole. La misma corrupción endémica de otros sectores estatales afecta el funcionamiento de la justicia, permeándola de vicios que se encuentran alojados ya en los códigos culturales de la nación.

Y aunque es un hecho que en Colombia existe la corrupción judicial, la percepción de los ciudadanos y las prioridades de los poderes públicos, los partidos políticos o los medios de comunicación no la han materializado claramente. La Rama Judicial del poder público no es percibida por la ciudadanía como la institución más corrupta, pero dada su función, absolutamente vital para la supervivencia y estabilidad de la sociedad, la existencia de corrupción judicial en cualquier grado amenaza la confianza en la justicia misma, mina la legitimidad de la democracia y pone en riesgo el equilibrio de poderes.

Este es, sin duda, un problema serio que debe reconocerse públicamente, estudiarse a fondo y ponerse a consideración de expertos, fuerzas políticas, actores

de la propia Rama Judicial y ciudadanos, de manera que se puedan diseñar, proponer y poner en marcha soluciones efectivas y ejecutadas de manera conjunta entre los órganos competentes del Estado colombiano.

Las corporaciones Transparencia por Colombia y Excelencia en la Justicia han reconocido el problema y quieren comenzar a trabajar para neutralizarlo y reducir sus manifestaciones y sus efectos. Ambas corporaciones reconocen la majestad y la integridad de la Justicia y quieren preservar el buen nombre de la Rama Judicial, pero ello no impide que trabajen en la identificación de las manifestaciones de corrupción en el sistema judicial, para caracterizarlas e impulsar las soluciones pertinentes. Prevenir escenarios más críticos siempre será mejor que sancionar conductas que ya hayan dejado daños difíciles de reparar. Su ánimo es aportar esfuerzos para que no se siga estrechando la frontera moral de los colombianos, sobre todo en un sector de tal trascendencia.

Por ello han venido trabajando en un proyecto para la caracterización de los riesgos de corrupción judicial y desarrollo de propuestas de política para prevenirlos, en el marco del cual se ha elaborado el estudio *La Corrupción Judicial en Colombia, una aproximación al mapa de riesgos*, que se presenta en esta publicación.

6 |

La elaboración de mapas de riesgos de corrupción de las áreas y procesos más críticos y vulnerables de la Rama Judicial resulta estratégica para garantizar no sólo la pertinencia de las propuestas de política pública sino los ajustes normativos y las acciones para prevenir y neutralizar la corrupción. Esta publicación presenta un primer esbozo de ese diagnóstico, donde aparecen manifestaciones claras del problema, con causas ya claramente identificadas, como mecanismos disciplinarios poco rigurosos, bajos sueldos jueces y personal de las Cortes, capacitación precaria, temor a represalias y congestión judicial, por mencionar algunos de los que aquí se detallan.

Con este informe se abre entonces una puerta hacia diagnósticos más profundos, donde será indispensable el concurso de los propios operadores del sistema, de los demás poderes públicos y de la ciudadanía en su conjunto. Pero además el estudio presenta un conjunto de recomendaciones y acercamientos a alternativas de solución que pueden ser muy valiosos para comenzar la tarea de prevención.

Su realización fue posible gracias a la decidida colaboración de USAID y la Universidad Internacional de la Florida, que ha financiado la primera fase del mismo. También ha sido muy importante para su realización la valiosa participación y confianza de los actores del sistema judicial, quienes aportaron, en

las distintas mesas de trabajo regionales, su conocimiento y su experiencia en el tema, vaya para ellos el agradecimiento sincero de ambas corporaciones.

Esperamos que este sea un aporte sólido y sustancial al fortalecimiento de la Rama Judicial y de la justicia colombiana.

Margareth Flórez
Directora Ejecutiva
Corp. Transparencia por Colombia

Gloria María Borrero
Directora Ejecutiva
Corp. Excelencia en la Justicia

INTRODUCCIÓN

Una de las prioridades programáticas para los próximos tres años de las corporaciones Transparencia por Colombia y Excelencia en la Justicia será la de fomentar la transparencia y prevenir la corrupción en el Sistema Judicial, razón por la cual, en el marco del proyecto Caracterización de los Riesgos de Corrupción Judicial y Propuestas de Política para Prevenirlos¹, financiado por USAID/Universidad Internacional de la Florida, se ha elaborado este estudio *La Corrupción Judicial en Colombia, una aproximación al mapa de riesgos*, como parte del objetivo de la fase I del proyecto².

El estudio contrasta el Informe Global de Transparencia Internacional sobre la corrupción judicial en el contexto internacional³ con la situación nacional, en la perspectiva de aumentar la visibilidad de la corrupción judicial en el país, contribuir a generar un diagnóstico sobre sus causas y manifestaciones y ordenar los insumos para poder avanzar en la identificación de mapas de riesgo y propuestas de política para prevenir y controlar las causas del problema.

El estudio comparte la preocupación manifestada por Transparencia Internacional en su informe global, al considerar que el éxito en la lucha en contra de la corrupción depende del buen funcionamiento del sistema judicial,⁴ especialmente en la medida en la que se vienen produciendo nuevas leyes nacionales e internacionales para luchar contra la corrupción y se confía en que estas se apliquen en sistemas judiciales independientes, justos e imparciales⁵.

¹ Proyecto desarrollado en su primera fase con el apoyo financiero de la Florida International University, FIU.

² En la Fase II del Proyecto esta previsto diseñar los mapas de riesgos de la Corrupción Judicial en Colombia y elaborar las recomendaciones y propuestas de política pública para prevenirlos.

³ Este Informe Global preparado por Transparencia Internacional, incluye 37 estudios de caso de países como Argelia, Azerbaijan, Bangladesh, Croacia, Egipto, Indonesia, Israel, Kenya y casos más cercanos en Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Costa Rica. Presenta 17 estudios empíricos de corrupción en diversos sectores incluyendo el Sistema Judicial y plantea recomendaciones para jueces, fiscales, políticos, abogados y sociedad civil sobre cómo enfrentar el problema y plantear soluciones al mismo.

⁴ BINDER en un estudio sobre sistemas judiciales (2006); afirma que los sistemas judiciales han enfrentado la corrupción desde una doble perspectiva: por un lado combatiendo sus propios actos de corrupción y por el otro avalando y permitiendo aquéllas que debiera controlar y castigar.

⁵ Prólogo de Huguette Labelle Global Corruption Report (2007) pág. xvi.

En la elaboración del estudio se han encontrado múltiples limitaciones. Desde la poca bibliografía nacional sobre el tema⁶ y la gran dificultad para acceder a información estadística relacionada con investigaciones y sanciones por corrupción judicial⁷, hasta la resistencia de algunos operadores del sistema a reconocer que existe un problema serio de corrupción en la justicia colombiana, sobre el cual es necesario tomar medidas basados en diagnósticos completos y acertados, asunto para el que resulta fundamental contar con su experiencia y percepción como operadores del sistema.

Para efectos de este estudio se analizará la corrupción judicial en su ámbito funcional u operacional, con el fin de poder identificar el concepto, sus causas y tipos en Colombia.

El estudio se concentrará en la corrupción del sistema judicial, entendiendo que de él hacen parte la Policía Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los jueces y magistrados de tribunales y altas cortes y funcionarios de la justicia como secretarios, notificadores, auxiliares de justicia (avaluadores, peritos, secuestres), además de abogados litigantes y firmas de abogados. Pero igualmente centrado en la corrupción asociada al proceso. Se deja de lado la corrupción administrativa de la Rama Judicial.

Para la formulación del documento se han utilizado como fuentes de información:

- El Informe Global de Corrupción de Transparencia Internacional, dedicado en el 2007 a la corrupción en el sistema judicial⁸.
- Revisión documental nacional e internacional.
- Información estadística de las instancias encargadas de la vigilancia, control y sanción de la Rama Judicial.

⁶ Coincidimos con la afirmación hecha por Rodrigo Uprimny y Mauricio García (2003) en la propuesta de una política de Estado para controlar la corrupción para la Vicepresidencia de la República, en el sentido de no existir en Colombia estudios y reflexiones sistemáticas sobre la corrupción en el sistema judicial.

⁷ Se hicieron requerimientos de información a la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación y no fue posible obtener información completa y pertinente para el diagnóstico.

⁸ Algunas de las conclusiones más importantes del diagnóstico de Transparencia Internacional son:

- En países donde la corrupción está extendida en todo el sector público, la política e incluso el sector privado, los sistemas judiciales presentan corrupción sistémica.
- Mayores niveles de corrupción judicial inciden negativamente en el crecimiento y desarrollo económico de un país.
- La corrupción en el sector justicia está determinada por la calidad del gobierno en cada una de las instituciones del sector.
- Los niveles de corrupción judicial se correlacionan negativamente con el grado de desarrollo del capital humano.

- Resultados de las encuestas de percepción realizadas en los últimos años en el país en torno a la corrupción y la democracia en Colombia.
- Registros en medios de comunicación escritos sobre corrupción en el sistema judicial de los últimos dos años.
- Las conclusiones de siete mesas regionales de trabajo realizadas en Bogotá y Barranquilla con operadores del sistema: i) jueces y magistrados, ii) abogados litigantes, académicos y organizaciones de la sociedad civil, iii) órganos de control, fiscales e investigadores.
- Entrevistas con operadores del sistema judicial.

Con base en el estudio combinado de estas fuentes, el informe se presenta en cuatro partes: la primera introduce el problema a partir de las definiciones que se conocen de corrupción judicial y acota el ámbito de aplicación de las mismas para efectos del análisis; la segunda identifica causas y manifestaciones para el contexto internacional y hace algunas aproximaciones a nivel nacional; la tercera identifica algunas de las actuaciones procesales que se pueden ver afectadas por riesgos de corrupción y, finalmente, la cuarta parte del documento retoma los hallazgos para aportar algunas recomendaciones basadas en el Informe Global de Corrupción.

Se anexa un apéndice con estudios e investigaciones del contexto internacional sobre la Corrupción Judicial en especial el Informe Global de Transparencia Internacional.

-
- El alcance de la corrupción judicial varía entre distorsiones o interferencias al proceso judicial para obtener un fallo injusto de los jueces y gente que soborna a los jueces para tratar de que se produzca un fallo justo, demostrándose tolerancia frente a cualquiera de estas dos situaciones, como se lee de los resultados del Barómetro realizado por Transparencia Internacional.
 - La importancia de los fiscales independientes, de carrera y capacitados los convierte en guardianes de la justicia justa y eficaz.
 - La sociedad civil y los medios de comunicación cumplen un papel trascendental para monitorear el sistema judicial continuamente y aportar conjuntamente a las soluciones ya sea normativas, institucionales y de política pública, entre otras.

CONCEPTOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

CONCEPTO DE CORRUPCIÓN JUDICIAL

El estudio de la corrupción es un asunto complejo, que genera diferencias filosóficas y conceptuales. Esa complejidad pareciera ahondarse al tratar de definir un concepto de corrupción para el sistema judicial.

Transparencia por Colombia define la corrupción como *“el abuso de posiciones de poder o de confianza para beneficio particular en detrimento del interés colectivo realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie en servicios o beneficios a cambio de acciones, decisiones u omisiones”*.

113

El concepto de corrupción es multidimensional, algunas de las definiciones más conocidas en donde se agrupan todas aquellas conductas que utilizan el poder público para un beneficio privado son la de Transparencia Internacional y el Banco Mundial, que entienden por corrupción *“toda aquella conducta que usa el poder encomendado para obtener un beneficio propio”*. Definición flexible en la medida que permite contemplar diversas clases de beneficios –no solo los económicos– así como diversas clases de conductas, de acción u omisión.

En el marco del Informe Global de Corrupción sobre el Sistema Judicial, Transparencia Internacional propone, que la corrupción judicial *“es toda aquella conducta que usa el poder encomendado para obtener un beneficio propio y que incluye toda influencia inapropiada sobre la imparcialidad del proceso judicial ejercida por cualquier actor del sistema de tribunales”*. Esta definición incorpora el principio de imparcialidad del proceso judicial y parecería quedarse corta en dos sentidos: el primero es la definición implicaría que la imparcialidad sólo depende del juez, que es quien debe fallar con autonomía, dejando de lado otros actores que también pueden incidir en la legitimidad del proceso. El segundo problema en esta definición es que, al referirse a la imparcialidad, se predica únicamente dentro del *proceso*, en tanto que el concepto de la independencia va más allá al referirse a una calidad del sistema judicial; es decir la independencia

judicial es valor y también requisito de garantía de que ese valor de la justicia se salvaguarda y se protege frente a los ciudadanos, lo que se ha conocido como la independencia en *stricto sensu*⁹.

Debido Proceso Legal¹⁰ (2007) propone un concepto de corrupción judicial que denomina *más operativo* identificando en principio como actos de corrupción: “*aquellos en los cuales la conducta del funcionario o empleado judicial sirva a la violación del principio de imparcialidad en el procedimiento judicial para la obtención de un beneficio ilegítimo para una parte y/o para sí mismo*”. Nuevamente se reconoce que la definición es muy clara para jueces y funcionarios judiciales, pero para fiscales y defensores no sería imparcialidad ya que no aplica sino el apego a su misión y a los oficios que le son encomendados. Por lo tanto, la recomendación es trabajar con una definición amplia, flexible, que ayude en el proceso de identificación de las distintas manifestaciones y conductas con operadores y usuarios del sistema judicial.

En consecuencia, para efectos de este estudio se propone utilizar la definición de corrupción de Transparencia Internacional, señalada en su Informe Global, adicionando elementos operativos del proceso judicial que involucran a todos los operadores del sistema – jueces, fiscales, abogados y funcionarios judiciales- y que busca combinar los conceptos de independencia e imparcialidad, así como el apego a las funciones de los demás operadores del sistema.

Para efectos de este estudio se propone entonces entender por corrupción judicial:

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

Ya que esta propuesta recoge dos conceptos conexos que se encuentran en el seno de la discusión, independencia e imparcialidad, es necesario hacer algunas precisiones al respecto.

Se define la imparcialidad judicial¹¹ como el hecho de que los jueces deciden sobre asuntos que conocen “*basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.*” Esta imparcialidad sin duda contribuye a la seguridad jurídica y la confianza ciudadana¹².

⁹ Díez Picaso, Luis María (1992). Notas de Derecho comparado sobre la Independencia Judicial. Discurso del Director del Campo de Verano de la Universidad Complutense sobre Independencia en la Función Judicial.

¹⁰ Es una organización privada sin ánimo de lucro con sede en los Estados Unidos, que promueve las reformas y modernización de los sistemas de justicia de América Latina en tres áreas programáticas: Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial, Acceso igualitario a la Justicia y Justicia Internacional.

¹¹ Según el 2o de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de las Naciones Unidas.

¹² Como se registra en el documento, en Colombia múltiples estudios han concluido en la desconfianza en el sistema judicial, que al mismo tiempo viene generando una cultura de tolerancia social y de ilegalidad.

La independencia judicial, es uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho y tiene un significado jurídico-político: la administración de justicia debe estar separada y no puede estar supeditada ni al poder ejecutivo ni al legislativo. La noción de independencia judicial implica que el juez no ha de tener más subordinación que a la ley¹³, con independencia política frente al Poder Ejecutivo, independencia funcional frente a otros órganos judiciales e independencia económica frente a otros poderes.

La independencia judicial es un requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un *juicio justo*. En consecuencia, un juez deberá defender y ejemplificar la independencia judicial tanto en sus aspectos individuales como institucionales, tal como se prevé en los Principios de Bangalore y otros estándares internacionales¹⁴.

Igualmente, ese Estado de Derecho supone la consagración de cuatro principios (González Amuchastegui, 2002):

- Separación de los poderes del Estado
- Imperio de la ley como expresión de la soberanía popular
- Sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico
- Garantía judicial efectiva de los derechos y libertades fundamentales

La imparcialidad e independencia son objetivos superiores de la justicia y, por ende, deben ser valorados desde la óptica de los demás órganos del poder público –incluyendo la propia administración de justicia–, de los grupos privados y, fundamentalmente, de quienes integran la litis, pues sólo así se logra garantizar que las actuaciones judiciales estén ajustadas a los principios de equidad, rectitud, honestidad y moralidad, sobre los cuales descansa el ejercicio de la función pública.¹⁵

*“Los principios de independencia e imparcialidad judicial garantizan a los ciudadanos que el juez tendrá un juicio libre, no sometido a presiones de ninguna índole, con lo cual se asegura la primacía del orden social justo. Por ello, quien juzga no puede estar afectado por ningún tipo de interés personal, ni sujeto a presiones de ninguna clase. Tal es el fundamento de la institución de los impedimentos y recusaciones dentro de los procesos judiciales”.*¹⁶

La importancia de este principio de independencia ha sido reconocida tanto en la Constitución colombiana como a través de la legislación y la jurisprudencia¹⁷. Por un lado, el artículo 113 reconoce que los poderes públicos son autónomos

¹³ Carrillo, Fernando (1998). Organización de Cortes Supremas de Justicia de las Américas: La independencia judicial y su relación con los órganos legislativos.

¹⁴ Los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial (2004): a) independencia, b) imparcialidad, c) integridad, d) corrección, e) igualdad, f) competencia y diligencia, buscan establecer unos estándares para la conducta ética de los jueces y pretenden ayudar a que los miembros del ejecutivo y el legislativo, los abogados y el público en general puedan comprender y apoyar mejor a la judicatura. Estos principios presuponen que los jueces son responsables de su conducta frente a las instituciones correspondientes establecidas para mantener los estándares judiciales, que dichas instituciones son independientes e imparciales y que tienen como objetivo complementar y no derogar las normas legales y de conducta existentes que vinculan a los jueces. Se ha venido insistiendo en estos consensos internacionales y en promover estándares similares en el seno de organizaciones como las Naciones Unidas y su Oficina contra la Droga y el Delito (2006) Strengthening Basic Principle of Judicial Conduct.

¹⁵ Sentencia C-365/00

¹⁶ Sentencia C-361/01

¹⁷ Llamam la atención los resultados de un estudio sobre independencia judicial de Voigt (2003), que aparecen el Informe Global de TI. Colombia ocupó el primer lugar en los países con mayor independencia *de jure*, es decir, aquella que está escrita, consagrada en la Constitución Política, en las normas y la legislación colombiana, pero que *no coincide con la independencia de facto y por lo tanto, no incide en el crecimiento económico del país.*

e independientes y deben actuar de manera coordinada para desarrollar los fines del Estado. Por otro, el artículo 228 estipula que la administración de justicia es función pública y sus decisiones deben ser independientes, mientras el artículo 230 establece que “*los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley*”. Esto quiere decir que los jueces en sus decisiones deben ser independientes e imparciales y que sus referentes principales deben ser la Constitución y la ley.

En relación con la Fiscalía General de la Nación, el artículo 249 de la Constitución colombiana establece que ésta forma parte de la Rama Judicial, aunque tiene garantizada su autonomía administrativa y presupuestal. Esto implica que la Fiscalía cuenta con un reconocimiento especial de su autonomía e independencia parcial como órgano público y sus funciones están sujetas a los principios constitucionales y legales, por tanto deben ser independientes, libres de presión por parte de cualquiera de las otras ramas del poder público o cualquier otro agente externo a ella, así como internamente respecto de los superiores jerárquicos, al menos, al margen del sistema de recursos establecidos legalmente. Teniendo en cuenta que la entidad se encarga de investigar los delitos, calificar los procesos y acusar ante los jueces y tribunales competentes a los presuntos infractores de la ley penal, ya sea de oficio o por denuncia, es fundamental su autonomía e independencia para el cumplimiento de su misión.

16 |

Finalmente, como el estudio incorpora a otros operadores del sistema que intervienen en el proceso judicial, como defensores y apoderados, es importante recordar que ellos deben propender en sus actuaciones por el apego a su misión u oficio, como otro elemento a considerar dentro de la definición. Lo anterior conlleva, por ejemplo, a que los abogados litigantes respeten los Principios Básicos de las Naciones Unidas (La Habana, 1990) que conminan a los abogados a actuar con lealtad y honradez frente a sus clientes y a respetar los códigos de Conducta y Ética profesional.

CONCEPTO DE RIESGO DE CORRUPCIÓN

Teniendo en cuenta que el enfoque de este trabajo se orienta a los factores o causas que configuran un riesgo de corrupción judicial, es importante precisar además, el concepto de riesgo, que alude a la posibilidad o probabilidad de que un evento suceda si median condiciones que lo facilitan o lo favorecen. En el mapa de riesgos se busca identificar o precisar causas y condiciones en ciertas y determinadas instancias, etapas procesales, procesos y actuaciones procesales que favorecen o hacen vulnerables las prácticas corruptas de los operadores del sistema, con base en los insumos que entrega este documento.

CAUSAS Y MANIFESTACIONES DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL

EL INFORME GLOBAL SOBRE CORRUPCIÓN JUDICIAL (TI, 2007)

Este completo informe identifica una serie de causas o factores que contribuyen a la corrupción judicial, basándose en estudios de caso, experiencia de investigadores y académicos y en el trabajo de un grupo importante de capítulos nacionales de Transparencia Internacional, así como planteando una serie de soluciones y herramientas que permiten que dichas causas o factores identificados puedan remediarse, independientemente del tipo de sistema legal que exista. Dentro de estas causas se describen:

- Influencia indebida por parte del poder ejecutivo y legislativo
- Tolerancia social a la corrupción
- Temor a represalias
- Bajos salarios de jueces y personal de los juzgados.
- Capacitación precaria y falta de recompensa por el comportamiento ético
- Confabulaciones de los jueces
- Monitoreo inadecuado de las actuaciones procesales y los procedimientos administrativos de los juzgados.

LA CORRUPCIÓN JUDICIAL EN COLOMBIA

El diagnóstico de la corrupción judicial en Colombia se ha concentrado en responder a través de la percepción¹⁸ algunos interrogantes sobre la confianza de la ciudadanía en la justicia, su eficiencia, independencia y transparencia, cuestionándose permanentemente la inoperancia de la justicia frente al delito de corrupción y el alto grado de impunidad.

De acuerdo con el estudio de las fuentes de información y las conclusiones de las mesas de trabajo realizadas con operadores judiciales, se han podido

¹⁸ Como afirman analistas e investigadores de la corrupción: "toda vez que la corrupción es clandestina, es virtualmente imposible obtener medidas precisas y objetivas." Igualmente, las mediciones de corrupción objetiva o subjetiva involucran márgenes de error y una apreciable incertidumbre. Sin embargo, son las encuestas de percepción la mayoría de las veces las que permiten diagnosticar el problema y hacer propuestas de prevención y control.

identificar para el caso colombiano las siguientes causas o factores de riesgo de corrupción judicial, algunas de las cuales, es necesario advertir, se encuentran con mejores elementos de análisis para identificación y estudio, en otras sería deseable profundizar y avanzar con diferentes metodologías de estudio, para identificarlas con mayor precisión:

Mecanismos disciplinarios poco rigurosos

En el contexto internacional se indica que la aplicación del régimen disciplinario y la evaluación del sistema por instancias ajenas al poder, o por lo menos independientes de los jueces, contribuyen a la efectividad de los mecanismos disciplinarios y de sanción, pero no es suficiente con ello. Tal es el caso de países como Colombia, donde el Consejo Superior de la Judicatura ha asumido esta competencia pero se percibe por los operadores que el régimen disciplinario no es tan riguroso.

Si bien faltan aún elementos de análisis para proponer remedios a esta causa, con base en la información recabada en las fuentes se generan algunos indicios que conducen a identificar debilidades en la sanción, que podrían a su vez generar riesgos de corrupción.

Según información suministrada por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura a Transparencia por Colombia, entre 2000 y junio de 2007 fueron sancionados 514 funcionarios –jueces, magistrados y fiscales– con medidas que van desde la amonestación hasta la destitución, habiéndose presentado 784 quejas contra funcionarios a esa misma fecha, según reporte de la Sala Disciplinaria; cifras que parecerían menores si se tiene en cuenta que a 2006 los servidores judiciales reportados por el Consejo Superior de la Judicatura asciendían a 22.732¹⁹.

También llaman la atención las cifras de la Procuraduría General de la Nación. Entre 2000 y 2007 reportó 445 fallos a jueces, 293 fallos a fiscales y 58 a magistrados; sin embargo, al igual que sucede con la mayoría de información estadística de los órganos de control, no fue posible conocer el tipo de fallo y precisar detalles de la sanción impuesta, lo cual limita los elementos para el análisis.

Así mismo, la percepción de jueces y magistrados, abogados y otros operadores del sistema judicial confirma la existencia de fallas en el régimen disciplinario. Por ejemplo consideran que la denuncia de hechos o prácticas corruptas en los procesos judiciales no se produce o es poco usual debido a los intereses que las partes tienen en los procesos y la falta de mecanismos de protección a quienes denuncian estas prácticas, ya que es innegable la posición de poder de la justi-

¹⁹ Informe del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso de la República 2006-2007

cia frente a las pretensiones de los ciudadanos y la salvaguarda de sus derechos. De otra parte, los ciudadanos-usuarios del sistema judicial no cuentan ni con la información pública necesaria del sistema judicial –la excepción es la publicidad, la reserva es la regla–, ni con los mecanismos y herramientas para presentar quejas, peticiones, o incluso denuncias sobre irregularidades o prácticas corruptas dentro del proceso por actores del sistema.

Por su parte, la Corporación Excelencia en la Justicia ha señalado de manera insistente que la información del Consejo Superior de la Judicatura particularmente relacionada con los temas disciplinarios y de sanción *es escasa, muy general* y no permite hacer análisis profundos; no deja ver lo que se quiere ver y no se puede establecer con certeza qué obedece a corrupción. Llama la atención que la Fiscalía General de la Nación ha creado de manera reciente una subunidad especial de delitos de corrupción en la Rama Judicial y, a pesar de haber solicitado información sobre la misma, no se conocen los motivos que justifiquen su creación, ni ha sido posible obtener allí información estadística sobre delitos de corrupción de la administración de justicia.

En esa misma perspectiva, algunos operadores han reconocido que el sistema judicial colombiano no está en *capacidad de autorregularse* y que hay serias limitaciones en la denuncia y en el acceso a la información, lo cual obviamente afecta la aplicación de sanciones. De hecho, el Consejo Superior de la Judicatura ha implementado para sí el control interno y la gestión de calidad, pero no existe una gerencia judicial en los juzgados ni se aplican mecanismos de autocontrol y gestión judicial.

También han señalado que no existen canales efectivos²⁰ que permitan a los propios funcionarios o personal de las instituciones, de manera segura y accesible, denunciar anomalías o violación de normas a su interior y tampoco existen mecanismos de protección e incentivos para reportes internos de prácticas corruptas.

Sueldos bajos para jueces y personal de la Corte²¹

La independencia económica de los jueces y funcionarios del sistema judicial, la cual debe manifestarse en un salario digno, que los haga inmunes a las presiones económicas del Poder Ejecutivo o de otros agentes económicos legales e ilegales, es otro elemento relevante de la independencia judicial.

Los salarios judiciales, que por ser tan bajos no logran atraer ni retener al personal jurídico calificado, y que no permiten a los jueces y al personal sostener a su familia en un ambiente seguro, empujan a estos funcionarios a suplementar su ingreso con sobornos²².

²⁰ Instituciones como la Fiscalía, el Cuerpo Técnico de Investigación de la misma, CTI y el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y la Policía Judicial manifiestan la necesidad de la contrainteligencia para detectar casos de corrupción.

²¹ Aunque un aumento salarial no necesariamente incide en erradicar la corrupción, como es el caso Singapur/Georgia citado en el Global Corruption Report -GCR-.

²² Ver Stefan Voigt, When are judges likely to be corrupt?. GCR pág 296.

Aunque en el contexto internacional se destaca el gran esfuerzo presupuestal que ha llevado a cabo Colombia para dignificar el salario de los integrantes de la Rama Judicial, no se ha avanzado lo suficiente, como lo confirman los operadores del sistema judicial, que perciben el salario como uno de los factores importantes de riesgo de corrupción.

En los años 90 los gastos del sector Justicia crecieron anualmente a una tasa cercana a 11%, y la mayor parte de ellos se destinaron a funcionamiento (aumento de nómina, ajustes salariales y la creciente carga prestacional), siendo el período de mayor dinamismo el comprendido entre 1993 y 1998, por las reformas asociadas a la Constitución de 1991²³.

Para el 2000 el presupuesto asignado a la rama judicial era de \$707.148 millones y para 2006 era de \$1.2 billones, según reporta el Consejo Superior de la Judicatura al Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, es decir se ha mantenido un crecimiento promedio de 10%.

Situación bien distinta describe el Consejo Superior de la Judicatura en su Informe al Congreso (2007), donde afirma que *el presupuesto de la Rama Judicial es austero y su crecimiento real ha disminuido en un 0.8% frente al de 1994*. De la misma manera, retomando estudios realizados para América Latina por la CEJA, afirma el CSJ que Colombia se encuentra en un límite inferior de presupuesto per cápita asignado entre 2004 y 2005 con USD 6,7, en promedio se ubica en el octavo puesto entre 16 países estudiados; superado por países como Chile y Ecuador (USD 13 en promedio), y por Argentina, Brasil y Salvador que están por encima (USD 22 en promedio), Costa Rica con USD 44 en promedio y Puerto Rico con USD 68.

Lo anterior, coincide con las percepciones de algunos operadores del sistema judicial, tanto en el centro como en las regiones, que indican que a pesar de los esfuerzos de los últimos años, la brecha salarial es importante sobre todo en funcionarios y auxiliares de justicia; y si a ello se suma su exposición directa con abogados y partes implicadas, se deduce que pueden ser fácilmente corruptibles.

En las mesas regionales de trabajo realizadas con distintos actores del sistema judicial se hizo referencia también a las diferencias salariales entre fiscales especializados y seccionales, por ejemplo, e igualmente a las brechas entre jueces de primera y segunda instancia. Se señaló de manera reiterada que estas diferencias desmotivan a los servidores judiciales, e incluso se identifican prácticas

²³ Ver González, Francisco y Posada, Carlos Esteban (2001). "Criminalidad, Violencia y Gasto Público en Defensa, Seguridad y Justicia en Colombia". Revista No 4 de Economía Institucional.

TABLA 1

PRESUPUESTO PER-CÁPITA ASIGNADO AL PODER JUDICIAL EN LATINOAMÉRICA, US \$ CORRIENTES
(CITADO EN EL INFORME AL CONGRESO DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, 2006)

RANKIN	PAÍS	2004-2005	2003-2002
1	Puerto Rico	68,3	54,8
2	Costa Rica	44,1	41,9
3	Brasil	27,8	19,9
4	El Salvador	26,7	N.D
5	Argentina	26,4	25,3
6	Chile	14,0	9,8
7	Ecuador	10,5	N.D
8	Colombia	6,70	N.D
9	Paraguay	6,40	5,90
10	Peru	6,2	5,90
11	Bolivia	5,50	6,60
12	Guatemala	4,20	4,20
13	Republica Dominicana	3,90	2,90
14	Nicaragua	N.D	5,50
15	Panama	N.D	15,0
16	Uruguay	N.D	10,9
	Promedio	19,3	16,0

Fuente: CEJA- "Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2002-2003"

de desidia laboral, incumplimiento de funciones y fallos mal elaborados para "encajonar" el proceso y enviarlo a una segunda instancia, *para que trabajen los que más ganan*, según palabras de los propios operadores.

Además de la llamada brecha salarial como un factor de riesgo, en los talleres tanto la Policía Judicial, los miembros del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, CTI y los propios jueces reconocieron las condiciones laborales desfavorables, particularmente para los investigadores; situación que se confirma en un estudio reciente de la compañía Colmena Administradora de Riesgos Profesionales²⁴. El personal del CTI tiene los operadores del sistema que desarrollan actividades de más alto riesgo y sin embargo no cuenta con amparos legales, salud ocupacional, o prerrogativas salariales o pensionales que compensen esta actividad, denominada de alto riesgo. Esa falta de amparos deteriora, según la aseguradora, sus condiciones físicas y psicológicas y afecta negativamente su

²⁴ "Los miembros del CTI son los únicos funcionarios de la policía judicial que no están amparados" Artículo publicado en el periódico *El Tiempo* el 13 de enero de 2008.

desempeño personal y profesional; además los convierte en los operadores más expuestos y proclives a la corrupción, sobre todo porque tienen a cargo una labor investigativa primordial para la sanción de los delitos.

Capacitación precaria (ética y conocimiento)

En Colombia resulta tan interesante como complejo el tema de la capacitación, o mejor aún, de las capacidades para ejercer la justicia por parte de jueces y demás actores de la rama. En este aspecto son tan importantes las capacidades que se tienen en cuenta al momento de la selección como la capacitación que reciben los operadores del sistema judicial, no sólo en conocimientos jurídicos y técnicos sino éticos y de conducta. Sin embargo, resulta incluso paradójico que los tiempos dedicados a la capacitación –desbordada o desordenada en muchos casos– generan congestión judicial, otro de los factores identificados en Colombia como causante de corrupción judicial (pasiva).

Abogados y académicos fueron muy insistentes en sus afirmaciones sobre la formación que recibían los profesionales del Derecho; las facultades forman abogados y no jueces, como sucede en otros países. Igual ocurre con la formación ética, relegada a un segundo plano en estas instituciones, lo que hace que los profesionales se enfrenten con escasos criterios éticos al litigio y a los vicios del sistema, haciéndose igualmente proclives a la corrupción.

En Colombia los estándares de calificación para la selección de jueces y magistrados, así como de funcionarios del sistema judicial son muy generales, e incluso algunos podrían considerarse mínimos para el cargo y la investidura que conlleva; a diferencia de los que se registran en otros países, donde los requisitos de experiencia específica, formación y capacitación son bastante altos, como en Hong Kong, Inglaterra o China.

Por ejemplo, la Constitución Política establece unos requisitos mínimos para ser magistrado de las altas cortes: *abogado colombiano con diez años de experiencia que incluso no necesariamente sea en la Rama Judicial.*

Igualmente, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia establece requisitos generales para desempeñar cargos de funcionarios de la Rama Judicial: a) ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles; b) tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley, salvo el caso de los jueces de paz; y, c) no estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad. Adicionalmente, para el cargo de Juez Municipal, tener experiencia profesional no inferior a dos años. Para el cargo de Juez de

Circuito o sus equivalentes tener experiencia profesional no inferior a cuatro años y para el cargo de Magistrado de Tribunal tener experiencia profesional por lapso no inferior a ocho años.

Además, de acuerdo con la percepción de algunos operadores del sistema, a la capacitación de la Policía Judicial y de vigilancia es bastante precaria debido a la numerosa y novedosa legislación a la que se ven permanentemente expuestos.

En 1970 se crea la Escuela Judicial, llamada a partir de 1985 Rodrigo Lara Bonilla. Esta escuela elabora un Plan Nacional de Formación y Capacitación, tanto para empleados de la rama como para jueces y magistrados, que busca aportar formación, capacitación especializada y actualización, dados los permanentes ajustes normativos (Sistema Penal Acusatorio, sistema penal para adolescentes, Ley de Justicia y Paz).

Aunque no hay datos precisos sobre los resultados en la descongestión, la oportunidad y la eficacia de la justicia, la percepción de los operadores del sistema indica que todavía hay vacíos en la capacitación y formación, especialmente en temas éticos, gerenciales. Para algunos operadores en las regiones la Escuela ha perdido efectividad en su trabajo de formación y capacitación y expresan por ejemplo que no existe claridad en los criterios de selección de los funcionarios de la Rama que pueden presentarse a cursos fuera del país.

Incluso, surgen inquietudes respecto a la formación de abogados y profesionales del derecho frente a la ética y la transparencia. Países como Alemania, Francia o Hong Kong poseen unos estándares muy altos que exigen procesos de especialización, muchos años de experiencia y la superación de pruebas rigurosas para ser jueces. Esta es una preocupación permanente de los operadores del sistema judicial.

Los académicos y docentes insistieron en que no todos los abogados pueden ser jueces y las facultades de derecho están obligadas a formar buenos abogados y brindar las bases a los que podrán ser buenos jueces, así como hoy diversas universidades ofrecen programas para ser servidores públicos.

Esta preocupación se hizo evidente durante 2006, cuando la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNDOC, realizó en Colombia un diagnóstico sobre el control de la corrupción en las organizaciones policiales y señaló que algunas de las causas de la corrupción en estas instituciones *se concentraron en la falta de formación y entrenamiento y en ausencia de estándares profesionales y éticos.*

Temor a represalias

Colombia es un país con altos índices de violencia, con un conflicto interno complejo y una actividad de narcotráfico que ha penetrado todos los poderes del Estado. Todos estos factores sin duda inciden en la administración de justicia. Temas como la extradición, la Ley de Justicia y Paz o la violación de los derechos humanos afectan el buen funcionamiento de la justicia, pero sobre todo le imponen unos retos gigantescos en términos de transparencia y eficacia. Todo lo anterior constituye una de las causas de corrupción más visible en las regiones.

Las presiones para producir temor a represalias en los operadores, se manifiestan de diversas formas:

1. Amenazas, homicidios y atentados a los diferentes actores del sistema.
2. La llamada “politización de la justicia”.
3. La cooptación de la justicia, que se comienza a identificar y estudiar por los investigadores y académicos, y que es una forma de corrupción más compleja aún, que se puede entender cuando se capturan las normas y su interpretación se debate entre la legalidad y la ilegalidad, convirtiendo a la justicia en un eslabón más de la institucionalización de los grupos al margen de la ley, el narcotráfico, entre otros.

Frente al evento de amenazas, homicidios y atentados a los actores del sistema se registran varios informes:

- El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas, aseguraba el informe de la visita realizada a Colombia en 1988, que muchísimos jueces, investigadores y testigos habían perdido la vida o habían sido amenazados de muerte en el ejercicio de sus funciones²⁵. La infiltración sigue siendo también una de las grandes preocupaciones: si todos los organismos del Estado han sido infiltrados ¿por qué no la justicia?. Por eso, aunque el tema de los asesinatos y atentados a los administradores de justicia parecería haber disminuido, la percepción de los operadores es que siguen existiendo amenazas, atentados y se encuentran afectados por las condiciones de violencia que afectan al Estado Colombiano en general.
- Un informe especial sobre la Independencia Judicial en la Fiscalía General de la Nación (2004), preparado por el Observatorio Colombiano de Administración de Justicia, la Asociación Nacional de Empleados de la Rama Judi-

²⁵ NACIONES UNIDAS. Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Informe de la visita realizada a Colombia por dos miembros del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (24 de octubre a 2 de noviembre de 1988), Doc. E/CN.4/1989/18/Add.1, 6 de febrero de 1989, p. 33 a 37.

cial –Asonal Judicial–, la Corporación Fondo de Solidaridad con los Jueces Colombianos –Fasol–, el Instituto Latinoamericano de Estudios Legales Alternativos –ILSA- y la Universidad Libre, recoge algunas cifras importantes sobre los casos de amenazas y actos violentos contra miembros de la Fiscalía y la Rama Judicial por grupos armados, narcotráfico y otros actores. Por ejemplo, menciona un informe de la Comisión Colombiana de Juristas en el cual se registra que entre enero y diciembre de 2003 se presentaron 75 casos de violencia contra jueces, abogadas, abogados y funcionarias y funcionarios judiciales. De ellos 61 fueron causados directamente por el ejercicio de la abogacía o la actividad judicial; en esos casos “*el 31,14% de las víctimas (19) correspondieron a funcionarias y funcionarios de la Fiscalía: con 13 fiscales, 5 miembros del Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía CTI, y un asistente judicial*”. En otros casos denunciados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2002, ocho funcionarios de la Fiscalía solicitan protección porque temen atentados contra sus vidas por parte de los grupos armados. Referencias periodísticas de este estudio también indican persecución y amenazas de personas vinculadas al narcotráfico.

A comienzos de 2005 la Asociación de Trabajadores de la Justicia denunció ante los medios de comunicación que más de diez miembros de la Fiscalía y el CTI habían tenido que abandonar el país por amenazas de muerte de grupos guerrilleros y paramilitares²⁶.

Son innumerables los casos de amenazas a jueces y funcionarios judiciales, especialmente en zonas de conflicto. Operadores del sistema judicial, Policía Judicial y miembros del CTI que participaron en las mesas de trabajo organizadas en el marco de este estudio, reconocían amenazas permanentes de los grupos al margen de la ley, que provocaban traslados permanentes de personal, atentados, e incluso la muerte a algunos de ellos. También en el seno de las altas cortes las amenazas se han hecho sentir; el Consejo Superior de la Judicatura rechazaba vehementemente amenazas a jueces o magistrados en un momento en que “*la Corte Suprema de Justicia adelanta el procesos judicial seguramente más trascendente de la historia de la democracia colombiana...*” (el caso de la llamada parapolítica) y los medios de comunicación en general exaltaban las calidades de la Corte para avanzar en la justicia y la verdad de los hechos de paramilitarismo y su cooptación de un sector político en el país.

Frente a la politización de la justicia hay que decir que muchos cargos políticos son provistos por la Rama Judicial, como el caso de los contralores departamentales o el Registrador Nacional del Estado Civil, por ejemplo, lo que se constituye en un campo propicio para ejercer presiones. Las llamadas ternas que presenta el ejecutivo o los tribunales para el caso de las contralorías mu-

²⁶ Tomado de <http://www.caracol.com.co/noticias/163582.asp?id=163582>

nicipales y departamentales se convierten en un espacio para asumir o pagar favores, entregando cargos a parientes de los jueces y magistrados, así como haciendo compromisos futuros que quedan tácitamente marcados con el Poder Ejecutivo. U

Tanto investigadores como los mismos operadores del sistema han reconocido recientemente cómo en diversas regiones del país la justicia ha sido cooptada, producto de la cercanía de la justicia con otros poderes u organizaciones al margen de la ley –guerrilla, paramilitares y narcotráfico. El fenómeno se aprecia en fallos y decisiones donde la interpretación de la ley se acomoda a los intereses de grupos al margen de la ley. El tema no alcanza a identificarse claramente en este estudio pero vale la pena profundizar en él.

Especialmente en la Costa Caribe, operadores del sistema como fiscales o miembros de la Policía Judicial expresan su altísima exposición a los grupos al margen de la ley, lo cual implica situaciones de riesgos permanentes, no solo de corrupción sino de amenaza a su propia vida e integridad. Manifiestan no solo ser vulnerables sino sentirse desprotegidos para actuar, especialmente en los procesos de la Ley de Justicia y Paz.

Incluso en los estudios que ha adelantado la Vicepresidencia de la República y el Programa Presidencial de Modernización, Transparencia y Lucha contra la Corrupción como la Encuesta de Gobernabilidad y Corrupción de 2001 y los Talleres Regionales (2004)²⁷ se han evidenciado estas situaciones. En la encuesta el sector judicial aparecía dentro de los más influenciados por otros actores, y a pesar de que las conclusiones de los talleres no identifican a la Rama Judicial dentro de las mayores causas y manifestaciones de corrupción, si consideraron dentro de los principales hallazgos de la Política de Estado en la Lucha contra la Corrupción la falta de eficacia de los órganos de control y de la Rama Judicial y la ingerencia de los grupos armados en las decisiones administrativas y judiciales²⁸.

Monitoreo inadecuado de los procedimientos administrativos de las cortes

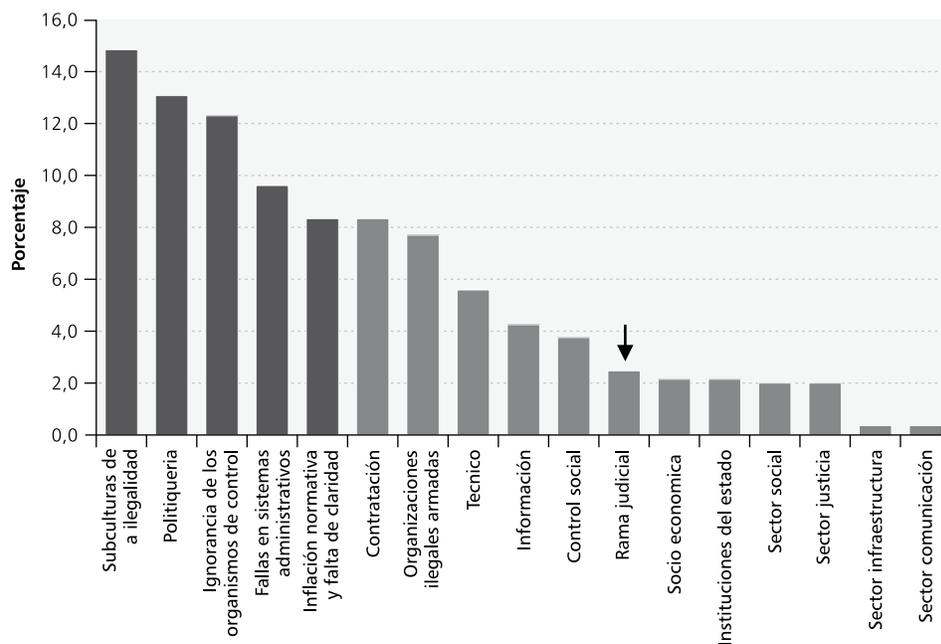
La falta de sistemas modernos de gestión, así como de procedimientos de control para el procesamiento de casos dificulta la detección del uso inapropiado de documentos y expedientes. Cuando el personal judicial ha recibido poca capacitación y su remuneración es baja se ve tentado a usar su poder discrecional para cometer actos corruptos, en vista de que la rendición de cuentas exigida por sus decisiones es mínima y que los mecanismos gerenciales en las cortes no solo son inadecuados sino que se convierten en escenario de riesgos.

²⁷ La Vicepresidencia realizó estos talleres con el ánimo de aportar en la formulación de una Política de Estado para el control de la corrupción, para indagar de manera muy general sobre causas y manifestaciones de la corrupción en Colombia, y posteriormente definir y priorizar las líneas de acción de la política de Estado; en ellos participaron los órganos de control, la Fiscalía General y funcionarios de la Rama Judicial.

²⁸ Propone el programa presidencial como líneas de acción para la investigación, juzgamiento y sanción entre otras: i) Desarrollar sistemas de información compartidos entre la Rama Judicial, los órganos de control y el Ministerio Público, ii) Fortalecer la rendición de cuentas de la Rama Judicial y los organismos de control con información general de los asuntos de conocimiento público y de presupuesto, iii) Revisar la estructura y la carrera administrativa de la Fiscalía General de la Nación, iv) Desarrollar un reglamento disciplinario que sancione ejemplarmente el vencimiento de términos, v) Crear un cuerpo técnico de la Policía Judicial especializado en actos de corrupción.

GRÁFICA 1

CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN (NACIONAL)



Fuente: Talleres regionales, 2004.

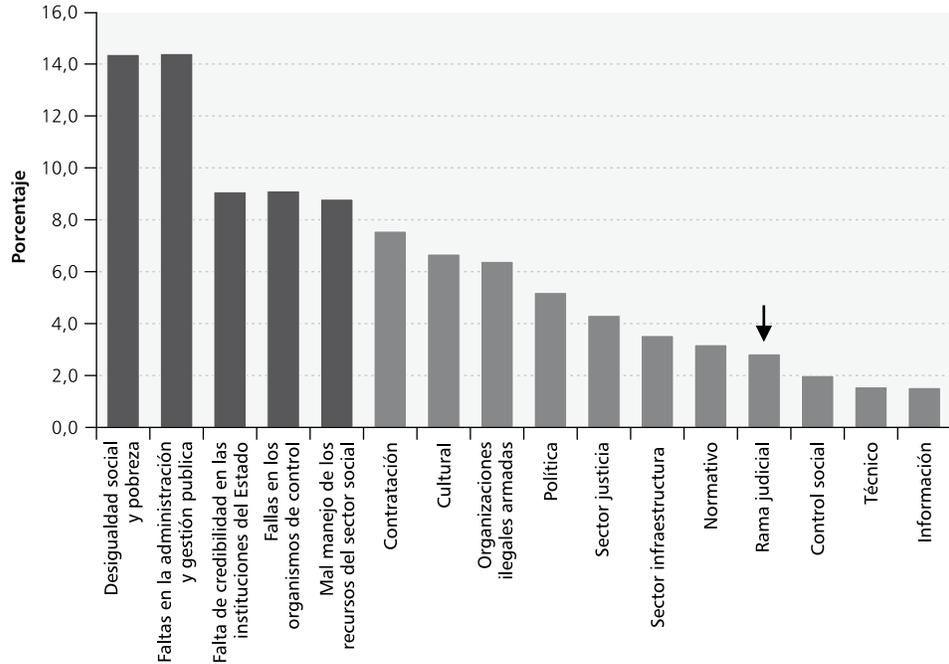
Aunque según el Informe de Gestión del Consejo Superior de la Judicatura presentado al Congreso durante 2006 se han dado avances en esta materia, los esfuerzos aún parecen insuficientes:

- La documentación judicial que reposa en archivos centrales e históricos ha sido intervenida positivamente con el proyecto Archivo Judicial.
- En los últimos seis años se han revisado más de 6.5 millones de expedientes de los 18.5 millones existentes a nivel nacional²⁹. Sin embargo, operadores del sistema afirman que todavía hay desorden en los archivos, se presentan quejas por pérdidas de expedientes y el sistema de información Siglo 21 no funciona adecuadamente.
- La tendencia de la productividad judicial es creciente, según informe del Consejo Superior de la Judicatura a la Comisión Primera del Senado de la República; las cifras indican que durante los últimos 18 meses -desde enero del 2006 hasta junio del 2007- el aumento en la productividad fue cercano al 8%; pero la Corporación Excelencia en la Justicia muestra que las cifras de productividad han venido bajando. Adicionalmente, no existen cifras sistemáticas de productividad de los despachos, todas las cifras son agregadas.

²⁹ En una presentación sobre el *Pa-norama de la Mora en la Administración de Justicia en Colombia* (CEJ, septiembre de 2007) se menciona la experiencia de depuración utilizando técnicas de inventario pormenorizado de expedientes en los juzgados de Ejecución de Penas. Al inicio del proceso se tenía una cifra no comprobada de 15.000 procesos y al terminar el inventario se estableció que solamente estaban en curso cerca de 5.000 expedientes.

GRÁFICA 2

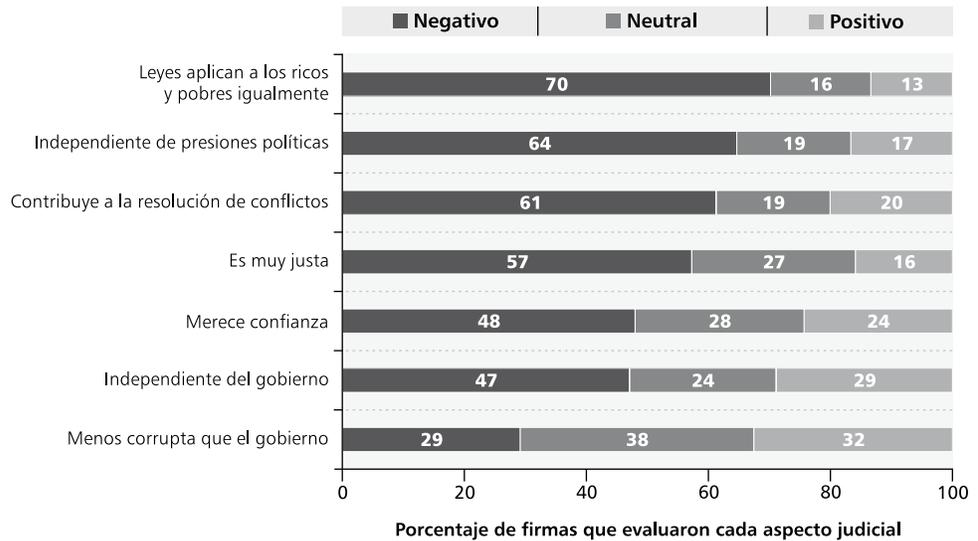
MANIFESTACIONES DE LA CORRUPCIÓN (NACIONAL)



Fuente: Talleres regionales, 2004.

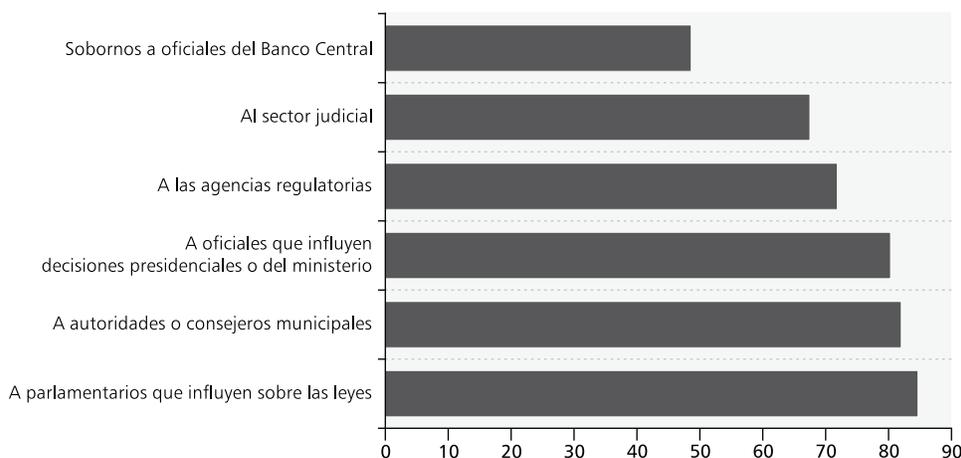
GRÁFICA 3

EVALUANDO EL SECTOR JUDICIAL



GRÁFICA 4

**NIVEL DE CAPTURA DEL ESTADO /
AUTORIDAD INDEBIDA DE LAS ÉLITES PARA INFLUIR SOBRE LAS DECISIONES EN COLOMBIA**



Fuente: Vicepresidencia de la República y Banco Mundial, Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en Colombia.

Tomadas del Anexo No. 3 *Talleres Regionales de la Política de Estado para el Control de la Corrupción*(2004). Propuesta de una Política de Estado para el Control de la Corrupción. Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y de Lucha contra la Corrupción Vicepresidencia de la República

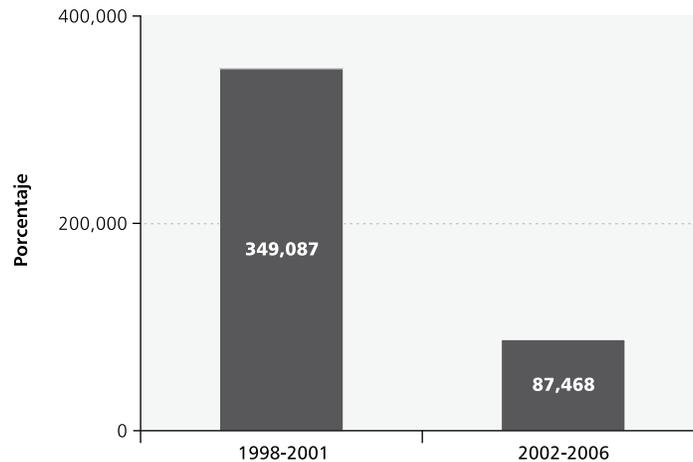
Estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura señalan que entre enero y diciembre de 2006 se evacuaron 1.159.025 procesos, mientras que entre enero y junio de 2007 se evacuaron 793.285, para un total de 2.134.438 procesos.

Si bien la falta de información, e incluso la inconsistencia de la misma, sea una de las mayores debilidades del sistema judicial, la precariedad de los sistemas de monitoreo de los procedimientos judiciales lleva a resultados insuficientes de la gestión judicial, que todavía ensombrecen el panorama de la mora judicial en Colombia.

Al escuchar a los operadores se evidencia que la dinámica de los juzgados, a pesar de los avances que en los últimos tiempos se han venido dando, desborda los controles y mecanismos implementados para garantizar transparencia en procedimientos como repartos, notificaciones y otras actuaciones procesales que se identifican más adelante como las más vulnerables. La constante es el irrespeto, tanto por los procedimientos como por las cargas de trabajo y responsabilidades del personal de los juzgados, y ello es claramente un riesgo de corrupción.

GRÁFICA 5

**ACUMULACIÓN COMPARATIVA DE INVENTARIOS EN LOS DESPACHOS JUDICIALES
1998-2001 vs. 2002-2006**



Tomada del documento presentado por el Presidente de la Sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en la Comisión Primera del Senado de la República el 18 de septiembre de 2007.

Falta de transparencia

Una de las medidas fundamentales para luchar contra la corrupción es la transparencia. Desafortunadamente en algunos países la independencia del poder judicial se ha confundido con la opacidad y no se permite el acceso a la información judicial como regla general y no como excepción al carácter público de cierto tipo de información. En algunos casos ni los propios litigantes tienen acceso a la información de procesos o del trabajo en general de las cortes.

La transparencia va más allá del proceso judicial, y afecta otros aspectos de la operación judicial, como la selección o designación de jueces y magistrados de las cortes, la contratación, las nóminas, las designaciones y promociones, el presupuesto y su ejecución o los informes de su gestión. En Colombia está dada la posibilidad de contar con información pública sobre la administración de justicia, tanto aquella relacionada con los procedimientos judiciales como la de naturaleza administrativa, pero todavía hay opacidad en temas importantes de la administración de justicia, pues no todo se hace público y visible.

De otra parte, de acuerdo con el Índice de accesibilidad de la información judicial en Internet 2006, el acceso a la información de los tribunales de justicia en Colombia recibe una calificación de 39,4%, por lo que ocupa el lugar número 13 entre 34 países, situación que constituye una disminución de 4,4% respecto de

2004. Los resultados de este indicador coinciden con otros estudios realizados sobre el uso de las tecnologías de información y comunicación, TIC. Si bien se reconocen los avances de estas herramientas en procura de transparencia, en su implementación se ha comenzado a descuidar la información disponible, perdiendo calidad y oportunidad especialmente en materia presupuestal y de contratación, lo cual desvirtúa su propósito.

De igual forma hay serias deficiencias en relación con la información de los procesos, para hacer seguimiento y control en temas tan importantes como la productividad de cada uno de los jueces. Los ciudadanos no pueden acceder con facilidad a los fallos de los jueces de primera instancia y de tribunales, e incluso la Gaceta Judicial de las altas cortes tiene años de atraso. Solamente la Corte Constitucional cuenta con un buen sistema.

Recientemente la Fundación Debido Proceso Legal publicó el estudio *Disclosing Justice* sobre el acceso a la información judicial en Latinoamérica. Allí señalaba que Colombia es considerado como uno de los países pioneros en el mundo al plantear en 1985 la Ley 57, de Acceso a la Información Pública, que ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales; pero esa ley ha tenido un alcance muy limitado frente a la publicidad de la información, especialmente en el sistema judicial: la reserva es la regla y la transparencia o la publicidad de la información es la excepción.

I 31

A este derecho de publicidad consagrado constitucionalmente, que rige la función administrativa, se suman importantes desarrollos jurisprudenciales. Al respecto ha dicho la Corte:

“El principio de publicidad de la actividad judicial, que implica el derecho de acceso de la comunidad en general a sus decisiones, comprende la obligación de las autoridades de motivar sus propios actos. Este deber incluye el de considerar explícita y razonadamente la doctrina judicial que sustenta cada decisión. Esta garantía tiene como objetivo que los sujetos procesales y la comunidad en general tengan certeza, no sólo sobre el texto de la ley y la jurisprudencia, sino que se extiende a asegurar que el ordenamiento está siendo y va a seguir siendo interpretado y aplicado de manera consistente y uniforme. Sólo de esta forma pueden las personas tener certeza de que la interpretación y aplicación consistente y uniforme del ordenamiento es una garantía jurídicamente protegida y no un mero uso sin valor normativo alguno, y del cual los jueces pueden apartarse cuando lo deseen, sin necesidad de justificar su decisión³⁰”.

Sin embargo, el país debe avanzar de la transparencia formal³¹ a la real y diseñar políticas y herramientas para fortalecer el acceso a la información y la posibilidad de usarla para ejercicios de autocontrol y rendición de cuentas;

por eso, la falta de información es una de las principales causas de corrupción judicial.

Tolerancia social a la corrupción

Un factor que sin duda incide en la corrupción es que se acate o no la ley por parte de los ciudadanos, es saber lo que hacen otros al respecto: si la percepción generalizada es que no se respeta la ley la gente pierde el respeto. Esto se extiende entonces a todos los estamentos de la administración pública, con la consecuente pérdida de la confianza en la justicia. Si el ciudadano considera que para ganar un proceso o para que se le reconozca un derecho debe sobornar al juez, o a los funcionarios judiciales, es muy posible que esté dispuesto a hacerlo. Adicionalmente, si la confianza en el sistema judicial está deteriorada, no importa cómo se falle o cómo transcurran los procesos y aún si la decisión es justa y en derecho, *la percepción de desconfianza se mantiene alta*.

El grado de tolerancia social a la corrupción en Colombia es bastante alto, hay una pérdida de confianza en la justicia sistemática que, sumada a la dificultad de la ciudadanía para identificarse como víctimas de la corrupción, crea un círculo vicioso difícil de romper³². Se presentan diferentes resultados en los estudios de percepción realizados, unos más optimistas que otros, pero siempre en estándares inferiores a los deseados.

Algunos de los estudios locales realizados entre la década de 1980 y comienzos de 2000 muestran resultados desalentadores, que se matizan posteriormente con los estudios realizados entre 2006 y 2007, especialmente en el marco de América Latina. A principios de los años 80, en una encuesta realizada por ANIF para la Fundación Unidad para el Progreso a 48 jueces, el 82% opinó que el ciudadano no confiaba en la probidad de los jueces ni creía en su eficiencia. Posteriormente, un estudio realizado por la Corporación Excelencia de la Justicia, CEJ, (2000)³³ presentó un análisis consolidado de los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Justicia del DANE (1997) y de las encuestas realizadas por el Consejo Superior de la Judicatura a demandantes y demandados, jueces y magistrados, así:

En la Primera Encuesta más del 40% de los consultados respondieron que no acudían al sistema judicial porque la justicia no operaba y que no lo hacían, entre otras razones, porque sentían una gran desconfianza en su operatividad y la transparencia del sistema judicial.

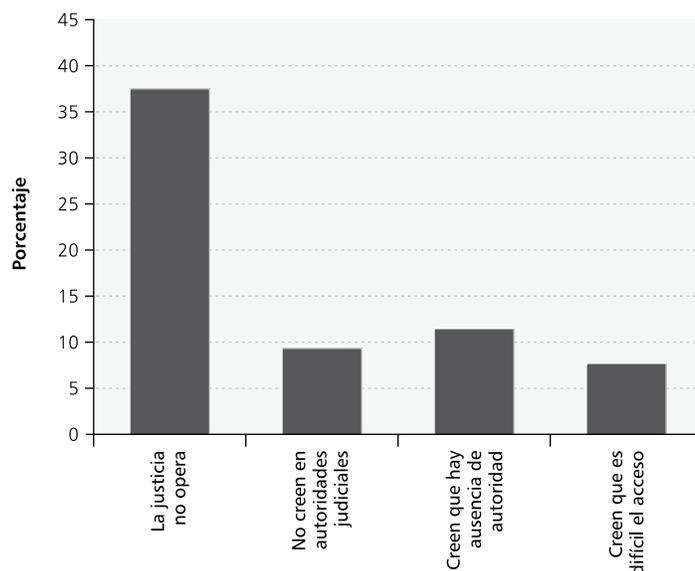
En la encuesta del Consejo Superior de la Judicatura de 1999, demandantes y demandados fueron indagados sobre las principales causas que obstaculizan el acceso a la justicia. 45,1% mencionó el desconocimiento de los derechos y

³⁰ Sentencia de la Corte Constitucional: SC 836 de 2001.

³¹ Consideran algunos operadores del sistema que la *Oralidad en el Proceso* ayuda a generar mayor transparencia y en cierta medida a superar otros de los vicios procesales que se han identificado; pero igual ya empieza a contaminarse con ciertas prácticas inapropiadas, ejemplo audiencias con fallos extensos y decisiones ya tomadas violando el debido proceso.

³² Una encuesta de victimización de la corrupción en Colombia realizada por el Dane (2003) no mostraron resultados significativos en las tres principales ciudades del país donde se realizó dicha encuesta.

³³ Una encuesta de victimización de la corrupción en Colombia realizada por el Dane (2003) no mostraron resultados significativos en las tres principales ciudades del país donde se realizó dicha encuesta.

GRÁFICA 6**POR QUÉ NO ACUDIÓ AL SISTEMA JUDICIAL**

Fuente: Departamento Nacional de Estadística DANE
Primera Encuesta Nacional de Justicia 1997.

133

el costo de los honorarios, 39.1% consideró la demora en los procesos y 30.2% la falta de credibilidad en el sistema judicial (afectando en gran medida a los procesos civiles y penales) como se aprecia en la Gráfica 7.

Entre 2000 y 2007 no hay variaciones respecto a la percepción del acceso a la justicia según los resultados del Latinobarómetro³⁴ 2007. El 75% de los encuestados cree que existe desigualdad en el acceso a la justicia y en general la percepción de confianza, es negativa, como se registra en la Gráfica 8. Colombia se ubica tan solo a un punto por encima del promedio latinoamericano.

ACCESO A LA JUSTICIA

Los resultados del Latinobarómetro, señalan que entre 2003 y 2007 la percepción ciudadana ha cambiado favorablemente frente a algunos operadores de la justicia. Se muestra un incremento en la confianza en instituciones como la Policía, las Fuerzas Armadas y el propio sistema judicial. En la mayoría de los países de América Latina, esta tendencia se mantiene por debajo de 40.

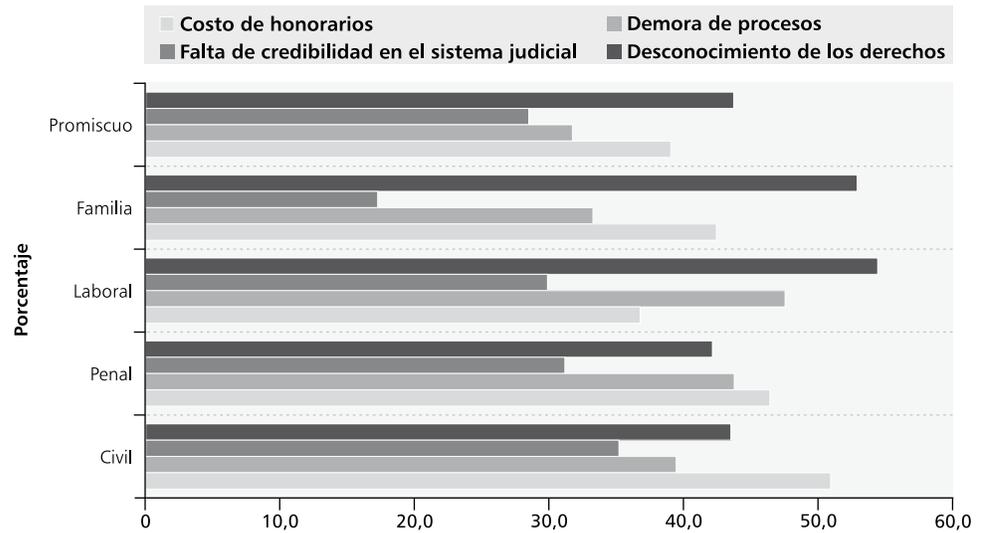
En esa misma línea de mejores percepciones, se mostraron los resultados del Estudio sobre la Democracia en Colombia realizado por LAPOP, la Universidad de los Andes y USAID (2006), donde visiblemente Colombia *es percibido*

³⁴ Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que realiza anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina, sobre temas de desarrollo de la democracia y las economías. Lo publica una corporación del mismo nombre con sede en la ciudad de Santiago de Chile. Para conocer más ver www.latinobarometro.org

por los encuestados como un país con un alto grado de confianza en su sistema judicial, solamente superado por Costa Rica y dentro de los tres poderes públicos se ubica en el medio. Los sobornos en los juzgados son notoriamente bajos

GRÁFICA 7

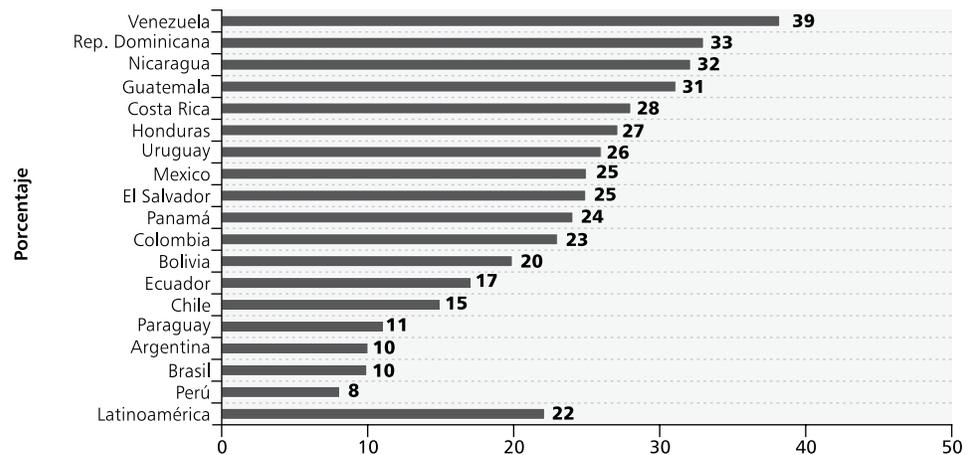
CAUSAS QUE DIFICULTAN EL ACCESO A LA JUSTICIA



34

GRÁFICA 8

TODOS TIENEN IGUALES OPORTUNIDADES DE ACCESO A LA JUSTICIA (TOTALES POR PAÍS 2007)



Fuente: Latinobarómetro 2007

TABLA 2

CONFIANZA POR AÑO E INSTITUCIÓN EN AMÉRICA LATINA

	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fuerzas Armadas	41	42	38	43	38	38	30	40	42	44	51
Policía	30	36	32	29	30	33	29	37	37	37	39
Sistema Judicial	33	36	32	34	27	25	20	32	31	36	30
Congreso	27	36	27	28	24	23	17	24	28	27	29
Partidos Políticos	20	28	21	20	19	14	11	18	18	22	20

Fuente: Latinobarómetro 2007.

frente al resto de países, como se muestra en la Gráfica 9 de Victimización, aunque, como se muestra en las gráficas 10 y 11, para el 2006 se registra un leve descenso en la confianza respecto de los dos años anteriormente evaluados, y finalmente un aumento en la percepción de corrupción de los jueces (Gráfica 11).

Coinciden estos últimos resultados con la percepción de los empresarios colombianos, reflejada en la Encuesta de Probidad 2006, que también muestra un leve descenso en la confianza de juzgados y tribunales respecto de los resultados de la encuesta 2004 (Gráfica 12)³⁵.

Esa desconfianza en el sistema judicial, en las decisiones de los jueces y en los demás operadores, crea un círculo vicioso que promueve, en consecuencia, una cultura de la ilegalidad, incluso la aplicación de otros mecanismos de resolución de conflictos como la llamada “justicia por propia mano”.

Congestión judicial

Para el caso colombiano, de acuerdo con las fuentes de información estudiadas y la percepción de los operadores del sistema, surge otro factor de riesgo de corrupción judicial: la congestión judicial,³⁶ llamada la *corrupción pasiva*, un tema crónico en Colombia que afecta la eficiencia de la justicia y su productividad. La congestión varía entre jurisdicciones, instancias y distritos judiciales.

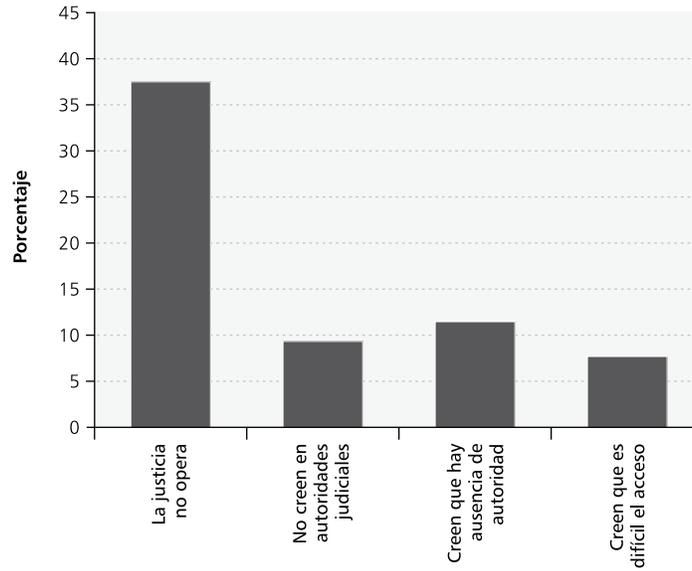
Éste fenómeno está relacionado con el desbordamiento, en forma progresiva, de los procesos judiciales. Quiere ello decir que la demanda supera a la oferta judicial y se considera un riesgo de corrupción en la medida en la que ese atraso

³⁵ Aunque los resultados no parecen ser tan críticos, es necesario tener presente que los estándares alcanzados en la mayoría de las evaluaciones se mantienen en promedios levemente superiores a los 3 puntos sobre 5.

³⁶ Es un problema en la mayoría de los países de América Latina.

GRÁFICA 9

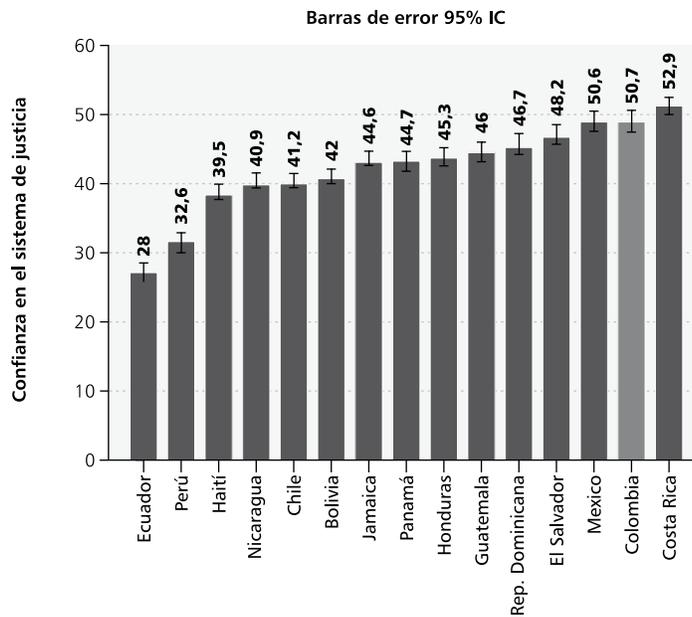
VICTIMIZACIÓN: EXIGENCIA DE SOBORNO EN LOS JUZGADOS EN PERSPECTIVA COMPARADA 2006



Fuente: IAPOP 2006

GRÁFICA 10

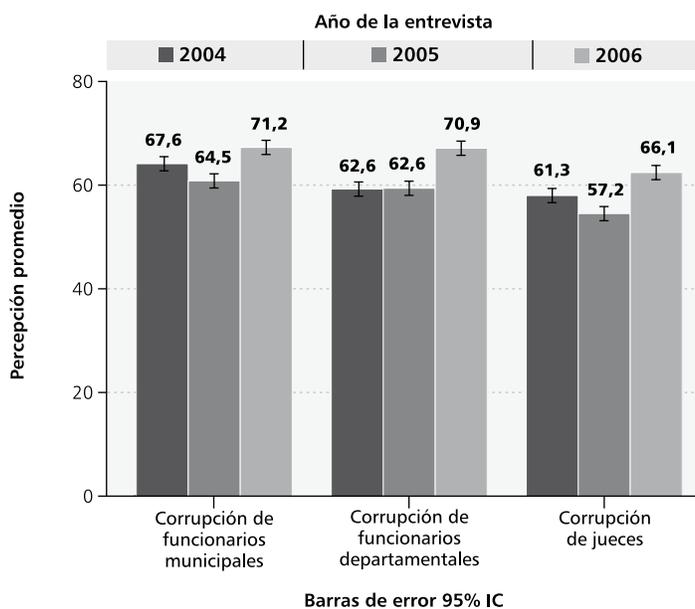
CONFIANZA EN EL SISTEMA JUDICIAL



Fuente: IAPOP 2006

GRÁFICA 11

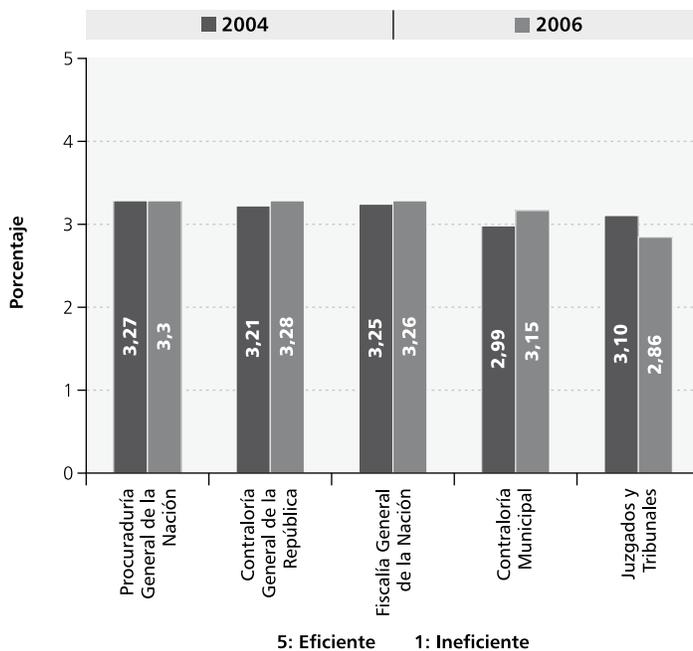
PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN DE DIFERENTES FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA



Fuente: IAPOP 2006

GRÁFICA 12

CONFIANZA EN LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA (EMPRESARIOS PROPONENTES EXPRESARON SU PERCEPCIÓN SOBRE LA EFICIENCIA DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL Y DE JUSTICIA)



e ineficiencia en la actividad procesal es un escenario propicio para aquellos que a través del soborno o la interferencia indebida buscan agilizar los procesos, donde además se abusa de la ley en beneficio propio o de terceros. Esa sobrecarga lleva a que la justicia solo opere si recibe incentivos adicionales en un caso o proceso determinado.

Según el Informe del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso, durante el año 2006 se crearon 927 cargos para descongestión, de los cuales 68% se abrieron en la jurisdicción ordinaria, 18% en la contencioso administrativa, 8% en la disciplinaria y 5% en la constitucional, con un impacto en la evacuación de 3.841 procesos. La demanda de justicia atendida por el sistema jurídico nacional fue de 1.218.192 procesos en todas las jurisdicciones, especialidades y niveles de competencia, y se atendieron 1.159.025.

Sin embargo, estudios del propio Consejo Superior de la Judicatura concluyen que a 2007 se necesitan seis años para poner al día la justicia civil y 3,5 años para la justicia laboral.

Inflación legislativa

A lo anterior se le suma la dispersión y proliferación normativa, entendida como esa avalancha de leyes emanadas de la Rama Legislativa, al igual que decretos producidos por la Rama Ejecutiva, que la administración de justicia tiene que aplicar, con lo que se convierte este en otro factor de riesgo de la corrupción judicial.

Un estudio realizado por el Ministerio de Interior y de Justicia (2003)³⁷ identificaba en su diagnóstico lo que denominó la “inflación legislativa”, que se puede definir *“como el uso excesivo de las facultades de expedir normas que tienen tanto el Congreso de la República, como la Rama Ejecutiva. Estas facultades generan la expedición de normas innecesarias o que producen más costos de transacción que los beneficios reales que producen en la solución de conflictos específicos. Además, la mayor complejidad de la legislación estimula el número de litigios, hace más difícil y costosa la actualización de los funcionarios de la Rama Judicial y, por esta vía, se deriva en la lenta resolución de los conflictos.”* Recientemente, tanto en un seminario relacionado con la Ley de Justicia y Paz en la Costa Caribe, como en la rendición de cuentas del Fiscal General, miembros de Asonal Judicial han manifestado su preocupación por la aplicación de la mencionada ley en la región Caribe, pues existen muchas deficiencias en la aplicación de la justicia penal ordinaria y aplicar esta nueva ley en un escenario

³⁷ Ministerio de Interior y de Justicia (2003). Políticas de Simplificación del Ordenamiento Jurídico - Reglas de Juego coherentes, claras y sencillas.

de congestión judicial, con precarios conocimientos de los operadores judiciales, capacitación insuficiente y falta de recursos, plantea todos los elementos detonantes de la corrupción judicial, que además se percibe más acentuada en las regiones.

Aunque de manera muy general, operadores del sistema consideran que la organización judicial verticalizada, los procesos escritos y secretos y los incentivos para la delegación de funciones hacen parte de las debilidades en la gestión de los juzgados y por ende son factores de riesgo de corrupción³⁸.

³⁸ Así se registra en el Informe Final del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, para el PNUD. Estudio Comparado sobre Gestión Presupuestaria y Administrativa de las Cortes y Tribunales y el Tratamiento Estadístico de la Información sobre el Sistema Judicial.

TIPOS DE CORRUPCIÓN JUDICIAL

En el contexto internacional, se describen fundamentalmente dos tipos de corrupción judicial: influencia indebida de poderes políticos y económicos y sobornos.

INFLUENCIA INDEBIDA DE PODERES POLÍTICOS Y ECONÓMICOS³⁹

Tiene que ver con las prácticas ilegítimas, legales e ilegales con las cuales diversos agentes con poder político y económico tratan de incidir en los procesos de selección y en las actuaciones y decisiones judiciales, de manera directa o a través de terceros, para obtener beneficios particulares en detrimento del interés colectivo.

Cuando se vulnera *la independencia a través de la interferencia*, algunas de las manifestaciones de este tipo de corrupción judicial son:

- Nombramientos o procesos de selección de jueces laxos, sin reglas de juego claras y sin procedimientos previamente establecidos y públicos.
- Jueces aparentemente independientes que por temor a destitución, traslados o pérdida de ingresos o desmejoras laborales, fallan a favor de poderes políticos, incluso en casos de corrupción.
- Compra de jueces

Un ejemplo sobre el particular puede ser la forma de nombrar altos cargos en la Rama Judicial. Los magistrados de la Corte Constitucional son nombrados por ternas que presentan el Presidente de la República, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia. El Fiscal General de la Nación lo elige la Corte Suprema de Justicia de terna que presenta el Presidente de la República. La Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura está conformada por seis magistrados donde dos son elegidos por la Corte Suprema, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado; en tanto que en la Sala Disci-

³⁹ Edgardo Buscaglia (2001), en *An Economic Jurimetric Analysis of Official Corruption in the Courts*. Señala dos formas de corrupción judicial dentro de las cuales se pueden incluir muchas de las prácticas conocidas: corrupción administrativa y corrupción operacional.

plinaria a los siete magistrados los elige el Congreso de la República de ternas enviadas por el Presidente de la República. En algunos de estos procesos podría considerarse una interferencia del Ejecutivo y por tanto un escenario de riesgo.

Con la creación del Consejo Superior de la Judicatura se ha buscado la independencia administrativa en temas como nombramientos y selección de funcionarios de la Rama Judicial; sin embargo no se hacen públicos los criterios y estándares que se aplican en sus concursos y en la selección de empleados de tribunales, juzgados y centros de servicios administrativos, más allá de los requisitos y la convocatoria que se publican en medios de comunicación y a través de la página web de la Rama Judicial.

Desafortunadamente para la justicia colombiana “quien nombra es quien disciplina” (el Consejo Superior de la Judicatura) y es muy difícil establecer cuándo se puede estar incidiendo en un caso o proceso concreto. Además, los sistemas de selección basados en méritos⁴⁰ y objetivos pueden ser sujetos de manipulación. En cualquier caso un proceso transparente en el cual todos los interesados puedan conocer y comentar las calificaciones de los candidatos incrementa la probabilidad de tener profesionales calificados y evitar la interferencia indebida.

Otra de las formas de influencia comúnmente mencionadas en los estudios y relacionada directamente con la actividad de los órganos judiciales⁴¹ se da a través de las negociaciones en torno al presupuesto de la Rama Judicial, donde se presenta la oportunidad de interferir el sistema judicial:

- Por parte del Poder Ejecutivo en la elaboración del presupuesto de la Administración de Justicia.
- En el momento de su aprobación (normalmente competencia del Poder Legislativo, pero en muchas ocasiones, supeditado a la voluntad del Ejecutivo),
- En el momento de su ejecución⁴², el Ejecutivo puede utilizar esta capacidad para condicionar la actuación de los órganos jurisdiccionales.

Algunos países latinoamericanos, para evitar que la actividad del sistema judicial esté sometida a los vaivenes del juego político, han incluido en la Constitución Política una cláusula que reserva para el funcionamiento del sistema judicial un porcentaje del presupuesto nacional; tal es el caso de Paraguay (art. 249 C.N.) y Bolivia (art. 116 C.N.).

Según datos de la Encuesta del Banco Mundial (2001), en Colombia la independencia de la justicia también se ve interferida los poderes políticos y el gobierno.

⁴⁰ No es sólo un problema de méritos sino de representación de intereses.

⁴¹ Gonzáles Amuchastegui (2002). Interferencia del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial. Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe. Programa de Educación para Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.

⁴² En países como Colombia, con un Consejo Superior de la Judicatura, se presume cierta independencia en las decisiones de ejecución presupuestal, pero ello no garantiza que se presenten interferencias en el proceso ligadas a la corrupción administrativa en el sistema judicial.

Aunque no se tienen suficientes elementos para confirmar este fenómeno, si se han evidenciado repetidas intervenciones del Presidente de la República relacionadas con el manejo de los recursos, más exactamente con su uso eficiente por el Consejo Superior de la Judicatura, instancia creada para garantizar un manejo administrativo independiente.

Insistía el Presidente en que la justicia ha incrementado de manera importante el presupuesto y el país ha venido haciendo enormes esfuerzos en esta materia, pero eso no se refleja en su gestión. Afirmó en su discurso: *“Todo lo que es competitividad finalmente llega a un tema de confianza del cual es piedra clave la justicia y el tema de la justicia en Colombia”*; el problema de la justicia en Colombia *“no es de plata, sino de austeridad y productividad”*.⁴³ Coinciden con esta apreciación estudios del Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación, que afirma que el problema es de uso eficiente de recursos o de ineficiencia del gasto⁴⁴.

Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura insiste en que el presupuesto de la justicia es austero y por debajo de los estándares de otros países de América Latina. Para descongestionar la rama se necesitan más recursos; hoy por hoy crecen las demandas de recursos para atender el proceso penal acusatorio, la Ley de Justicia y Paz, la nueva Ley de Infancia, e incluso para poder blindar a los jueces y fiscales de las interferencias y los riesgos de corrupción también es necesario mejorar sus salarios, como lo plantea la doctrina internacional. La intervención tanto del Legislativo como del Ejecutivo en el mismo genera escenarios de riesgo que no son tan fáciles de sacar a la luz pública pero que pueden manifestarse en nepotismo y fallos favorables, tanto a funcionarios del ejecutivo como congresistas. Aunque este estudio no logró encontrar más elementos para el análisis, sí se considera un factor de riesgo interesante.

SOBORNOS

Este tipo de corrupción esta ligada a pagos a distintos actores del sistema judicial.

El artículo 444 del Código Penal Colombiano define aquel que soborna como *“el que entregue o prometa dinero u otra utilidad a un testigo para que falte o calle a la verdad total o parcialmente en su testimonio”*. En los artículos 405 y 406 del Constitución Política se establece el cohecho propio o impropio, que denomina *“aquella conducta del servidor público que recibe para sí o para un tercero, dinero u otra utilidad o promesa remuneratoria directa o indirecta para retardar u omitir un acto propio de su cargo o para ejecutar un acto en desempeño de sus funciones”*.

⁴³ Para 2002 el presupuesto de la Rama Judicial fue de 831 mil millones, en tanto que en 2006 fue de 1 billón 221 mil millones. Para 2007, agregó el Presidente, es de 1 billón 308 mil y para el 2009 será de 1 billón 460 mil millones. En ese mismo escenario y en relación con el presupuesto de la Fiscalía General de la Nación, afirmó que en 2002 fue de 657 mil millones de pesos y en 2006, de 894 mil millones y para el 2008 ese organismo ejecuta un presupuesto de 1 billón 12 mil millones de pesos; para el 2009 será de 1 billón 169 mil millones. “En la Fiscalía el presupuesto también ha sido doblado en cinco años. Esperamos mayor rendimiento por cada peso” dijo el mandatario.

⁴⁴ Ramos, Jorge y Garrido Daría (1995). Gasto Estatal y Administración de Justicia. Serie de Borradores Semanales del Banco de la República No 45 y Buscaglia, Edgardo y Ulen, Thomas (1997), “A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America”, 17 International Review of Law and Economics, 275-291.

En este estudio se entienden como sobornos los pagos en dinero o en especie⁴⁵ a distintos operadores del sistema:

- Pagos a jueces para modificar o reducir la sentencia favoreciendo a la parte que paga el soborno.
- Pagos para acelerar o frenar el caso, ya sea al propio juez y/o a personal de los juzgados o funcionarios auxiliares de justicia.
- Pagos a los fiscales para reducir o reestructurar los cargos y a la policía judicial para admitir u omitir evidencia.
- Los abogados litigantes por su parte también pueden pagar al juez para que admita una demanda, una medida cautelar (embargo o secuestro) o se practique una prueba (peritajes o testimonios)
- Se considera dentro de estas prácticas corruptas que los jueces desfalquen los fondos de la corte e incluyan a parientes en la nómina, el llamado *nepotismo en la justicia*.

44

El Barómetro de Transparencia Internacional 2006 mostraba que en 55 de los 62 países encuestados un porcentaje importante a nivel global percibe altos niveles de corrupción en el sistema judicial y reconoce que ha pagado sobornos.

En África y Latinoamérica la percepción frente al problema es bastante desalentadora; casi la totalidad de los encuestados consideran que tanto el sistema legal como el judicial son corruptos -a excepción de Sur África y Colombia-; en Bolivia, Camerún, México, Paraguay y Perú el 80% o más de quienes respondieron perciben que la justicia es corrupta. Estados Unidos aparece en la mitad de la tabla y en Canadá tan sólo uno de cada tres entrevistados considera que hay corrupción en los sistemas judiciales.

Los resultados del Barómetro 2007, recientemente publicados, muestran entre los países encuestados que tanto la policía como el poder judicial siguen siendo los servicios donde los encuestados pagan más sobornos.

CÓMO SE EVIDENCIAN ESTOS FENÓMENOS EN COLOMBIA

La existencia de sobornos a testigos, o pagos a jueces y funcionarios de la justicia se ha reconocido en las encuestas de percepción realizadas de manera asistemática en los últimos veinte años.

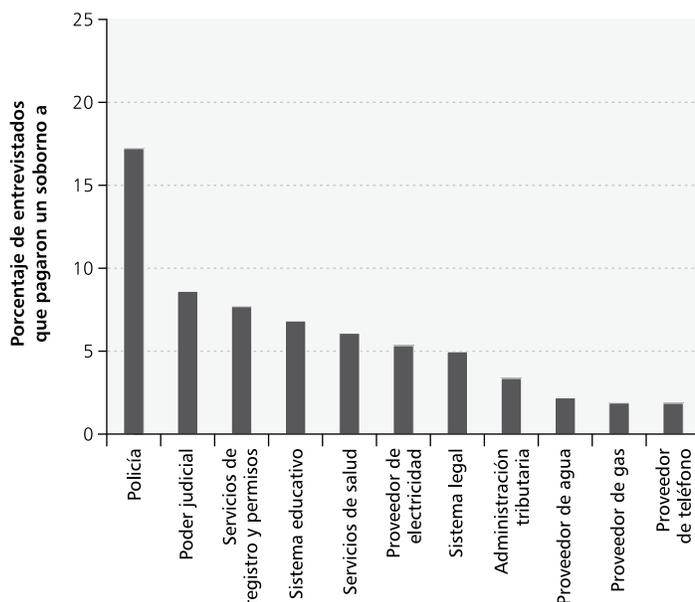
Un estudio realizado por Rodrigo Losada y Napoleón Franco en 1986⁴⁶, bajo el patrocinio de la Fundación Unidad para el Progreso muestra que:

⁴⁵ El soborno se expresa en el ofrecimiento de regalos, préstamos, honorarios, gratificaciones o cualquier otro tipo de beneficio.

⁴⁶ Citado en *La Justicia en Colombia*, Eduardo Aldana Valdez (1988). XII Asamblea Anual de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras.

GRÁFICA 13

CÓMO SE EVIDENCIAN ESTOS FENÓMENOS EN COLOMBIA



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2007 de Transparency International. Los porcentajes son ponderados y calculados para los encuestados que han tenido contacto con los servicios apuntados. El tono más o menos oscuro de los servicios representa los grupos constituidos por análisis cluster, teniendo en cuenta el grado de sobornos declarados.

- El 88% de los entrevistados contestó positivamente a la pregunta ¿Cree usted que algunos jueces en Colombia se dejan comprar?
- El 85,4% contestó negativamente a la pregunta: ¿Qué cree usted: en Colombia los jueces generalmente aplican la ley por igual a todos los ciudadanos, si o no?⁴⁶

Los datos anteriores corroboran el hallazgo de Eduardo Vélez, Ricardo Santamaría y Gabriel Silva en una encuesta a jóvenes universitarios de Bogotá en 1983, en la cual solamente el 15,4% opinó que: *los jueces aplican justicia imparcialmente*, mientras el resto afirmó que los jueces al fallar tienden a *favorecer a los ricos, a una clase social, a los políticos, a los amigos* y que *se dejan sobornar*, entre las principales razones⁴⁷. Percepción que se repite en la Encuesta del Banco Mundial de 2001.

Esta encuesta, conocida como la Encuesta de Corrupción, Desempeño del Sector Público y Gobernabilidad, y aplicada por el Banco Mundial y la Vicepresidencia de la República en 2001, aunque se concentra en el sector público, mues-

⁴⁶ Giraldo, Jaime, Reyes, Alfonso y Acevedo, Jorge. *Reforma de la Justicia en Colombia*, Instituto SER de Investigación, Bogotá, 1987.

⁴⁷ Vélez, Eduardo, Santamaría, Ricardo y Silva, Gabriel, *La Juventud Universitaria y el Sistema Político: ¿Caminos divergentes?* En *JUVENTUD Y POLÍTICA EN COLOMBIA*, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Fescol, e Instituto SER de Investigación.

tra que los encuestados perciben como graves *los sobornos a altas autoridades judiciales para que los fallos se aparten de los criterios legales y se beneficien los intereses particulares*. Temas que según los funcionarios públicos corresponden a un 61%, y en el caso de los empresarios a un 59%.

Aunque en Colombia los resultados son aún más preocupantes para el Congreso, las autoridades municipales y departamentales y demás entidades del sector público, los juzgados se ubican en el sexto lugar dentro de las entidades públicas consideradas más deshonestas (Gráfica 14).

Concluye el estudio del Banco Mundial que la justicia *es un tema crítico para la gobernabilidad*, pero que los problemas se concentran en una justicia clasista, injusta y que se deja comprar o sobornar según el 74% de los encuestados. Tan solo un 29% consideró que la justicia era independiente del gobierno.

Finalmente, los estudios de percepción de la corrupción judicial en Colombia dejan planteados elementos de análisis importantes:

- a) Bajos niveles de confianza⁴⁸ de los ciudadanos, aunque se percibe moderadamente mejor que en el contexto internacional, especialmente frente a otros países de América Latina.

GRÁFICA 14

LAS DIEZ ENTIDADES PÚBLICAS MÁS DESHONESTAS

¿QUÉ TAN DESHONESTA / HONESTA ES CADA UNA DE LAS SIGUIENTES INSTITUCIONES?



⁴⁸ La Corporación Excelencia en la Justicia realizó en 2007 una encuesta a hogares y usuarios de las ciudades de Chía y Armenia, donde la justicia se sigue percibiendo como poco o nada confiable, poco o nada eficiente, concentrándose las respuestas entre un 50% y 60% en estos rangos.

Fuente: Encuesta de Corrupción, Desempeño del Sector Público y Gobernabilidad. Banco Mundial y la Vicepresidencia de la República

- b) Pago de sobornos a distintos actores del sistema, afectando su independencia (jueces, auxiliares de justicia, funcionarios del sistema judicial y abogados litigantes).
- c) Ineficiencia, interferencia en la independencia por gobierno y políticos y falta de transparencia.

Los operadores del sistema también manifestaron que es muy común el pago en especie como otro tipo de corrupción, los llamados “favores”, que van desde invitaciones, servicios, regalos, transporte, contactos, cargos o puestos, hasta agilizar un trámite con una entidad pública o privada, o hacer arreglos a bienes muebles e inmuebles de propiedad del juez, el abogado o el funcionario judicial.

MANIFESTACIONES DE CORRUPCIÓN JUDICIAL EN LAS ETAPAS Y ACTUACIONES PROCESALES

Como ya se mencionó, éste estudio busca concentrarse en el proceso judicial, más que en el sistema judicial. Por eso, con base en el flujo de procesos judiciales se han comenzado a identificar las etapas del proceso y las actuaciones procesales más o menos vulnerables a los riesgos de corrupción, así como el tipo de prácticas que se registran.

El análisis se complementa con datos del Informe Global de TI sobre actividades tanto en etapas previas como procesales, donde distintos actores del sistema pueden verse involucrados en corrupción judicial en asuntos como:

- *La admisión o exclusión de pruebas* para favorecer con fallos absolutorios entre otras a personas influyentes política o económicamente. Personal de los juzgados podría extraviar pruebas, expedientes o archivos para favorecer con una decisión a quien le haya pagado un soborno.
- *Manipulación de términos o fechas de audiencias* para favorecer a alguna de las partes en el litigio.
- *Transcripciones imprecisas de testimonios* para favorecer posteriormente a alguna de las partes que ha comprado el veredicto o el fallo.
- En etapas previas al proceso penal, como la investigación de policías y fiscales, se han identificado prácticas corruptas para dejar impunes los hechos delictivos:
 - Desaparecer pruebas documentales o testimoniales, entre otras
 - Omitir la práctica de pruebas o dañarlas con una receptación inadecuada de las mismas
 - No seguir los procedimientos establecidos en la ley.
- *En instancias de apelaciones o recursos* interferir para modificar fallos a favor de quienes pagan sobornos a los jueces.

Para el caso colombiano, y de acuerdo con varios actores del sistema de justicia, se identifican prácticas que ponen en alto riesgo etapas como:

1. *Presentación de la demanda.* El riesgo está en el reparto de la demanda, buscando que la misma llegue a conocimiento del juez amigo, o que se puede comprar. También al dilatar los términos para lograr el rechazo por caducidad de la acción o prescripción del derecho.

Responsables: demandantes, personal de los centros de servicios administrativos, personal del Sistema de Administración de Reparto Judicial (SARJ) y despachos judiciales.

2. *Notificación de actos de decisión o comunicación.* En actos como la admisión de la demanda o de medidas cautelares buscando la insolvencia, evitando la insolvencia de la contraparte o nombrando el secuestre para custodiar bienes que pueden representar lucros adicionales a los propios de sus funciones; en autos de prueba, mandamientos de pago, alegatos y sentencia. Se manipulan términos para dilatar o acelerar dependiendo del interés en el proceso.

Responsables: partes procesales, funcionarios judiciales (notificador, secretario, auxiliar del despacho).

3. *Pruebas.* Se presenta fraude procesal, falso testimonio o transcripción imprecisa de testimonio, falsedad documental, peritazgo amañado o nombramiento de perito para tal fin; omisión de pruebas por ocultamiento o extravío de las mismas. En el proceso penal se da la contaminación o manipulación pruebas.

Responsables: partes procesales, funcionarios judiciales (notificador, secretario, auxiliar del despacho) o el juez que puede decretar la prueba de oficio y no lo hace. En la indagación preliminar Policía Judicial y Cuerpo Técnico de Investigaciones.

4. *Nombramiento de Defensor Público.* Cuando se omite el nombramiento del mismo se afecta el derecho de defensa buscando la nulidad del proceso.

Responsables: jueces o fiscales.

5. *Fallos o sentencias.* Sentencias manifiestamente contrarias a la ley y la jurisprudencia dictadas por un ente de menor jerarquía con respecto a las altas cortes, prescripciones o restitución de bienes. Cuando la sentencia conlleva el remate de bienes y esta figura es inexistente porque quienes se postulan para el mismo se ponen de acuerdo para que uno de ellos sea el beneficiado.

Responsables: funcionarios del despacho, personal del Banco, postulantes del remate.

6. *Segunda instancia*. La vulnerabilidad se concentra en la sentencia del juez, quien interpreta las pruebas o el derecho para beneficio de alguna de las partes.

Responsables: funcionarios judiciales que proyecten las sentencias o magistrados que se venden.

7. *Tutela*. Cuando esta busca amparar el “derecho de defensa” o “debido proceso”. Se ha cuestionado que los fallos de tutela podrían estar generando inseguridad jurídica en la medida en que fallos de jueces de menor jerarquía pueden revocar un fallo de una instancia superior. Al parecer se está abusando de la tutela para temas relacionados con la salud y las regalías, entre otros.

En la revisión eventual que hace la Corte Constitucional se está dando, según los operadores, una discrecionalidad para seleccionar las sentencias objeto de revisión y por ende se generan riesgos de corrupción.

Responsables: jueces y magistrados.

De otra parte, en los talleres realizados por Transparencia y Excelencia en la Justicia, algunos de los operadores mencionaron que existe la figura de los “cruceiros”, abogados litigantes que se encargan de hacer contactos o *cruces* con el juez para que un proceso salga a favor de una de las partes o para cerrar un negocio. También son conocidas en el medio las tarifas de algunos funcionarios y jueces: “*los diez millones*” llaman a aquellos que cobran esa tarifa por proceso resuelto favorablemente. Igualmente, operadores del sistema reconocieron la existencia de las llamadas “mafias de familiares de funcionarios judiciales”, que abordan en los juzgados y tribunales a los abogados y partes para agilizar un trámite, resolver una actuación en el proceso, omitir o retrasar una prueba, o cualquier práctica corrupta que lleve a favorecer a la parte que paga.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Aunque pareciera prematuro ahondar en la medidas y recomendaciones propuestas en esta fase de diagnóstico, resulta un insumo valioso para una fase posterior del proyecto resaltar algunas de ellas.

HALLAZGOS

- En Colombia existe la corrupción judicial. Es un problema serio que se debe reconocer públicamente, cuyas soluciones no dan espera y deben ser diseñadas, propuestas y ejecutadas de manera conjunta y coordinada por actores e instituciones tanto del sistema judicial como del Estado colombiano.
- La justicia colombiana no es ajena ni puede abstraerse de la realidad del país, de su dinámica social, su situación de violencia y conflicto e incluso del grado de corrupción de los otros dos poderes públicos, el Ejecutivo y el Legislativo.
- Es muy importante identificar a través de un mapa de riesgos las áreas más críticas y vulnerables de la corrupción judicial; así se garantiza la pertinencia de las propuestas de política pública para tratar prevenir la corrupción, blindar la justicia o tomar medidas de control y sanción donde la corrupción es manifiestamente más evidente.
- Dada la naturaleza de los bienes y problemas que se discuten en los órganos jurisdiccionales se incrementan las probabilidades de que sus operadores empleen poderes, atribuciones y facultades que exceden sus atribuciones, en beneficio propio o ajeno. Si a lo anterior se suma que el sistema no reúne las garantías de transparencia y los controles son débiles, el escenario es altamente propicio a la corrupción.
- Aunque esta fase del estudio adolece de comprobaciones empíricas, se puede intuir que el sistema judicial tiene problemas estructurales crónicos que incentivan la corrupción como: i) la organización de los despachos judiciales y la falta de control del juez sobre los empleados que intervienen en el trá-

mite de los expedientes, ii) procedimientos judiciales obsoletos, iii) la carga procesal y iv) la falta de herramientas gerenciales y tecnológicas.

- Se confirman las causas de la corrupción judicial documentadas en el Informe Global de Transparencia Internacional y se identifican nuevas manifestaciones o prácticas de corrupción.
- El abuso de la tutela, lo cual pone en riesgo la efectividad de esta herramienta tan poderosa como protectora de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y termine desvirtuando su razón de ser, al quedar envuelta en la corrupción judicial.

RECOMENDACIONES

A partir de la identificación de problemas comunes en más de 14 países, y del reconocimiento de su existencia en Colombia, se proponen las siguientes recomendaciones y medidas para prevenir los riesgos y/o contrarrestar la corrupción judicial, algunas de las cuales fueron planteadas por los operadores del sistema de justicia a nivel nacional y regional:

- a) Nombramientos judiciales: no se nombran jueces sobre la base del mérito y si aquellos que son más susceptibles de caer en la corrupción.

Recomendaciones:

- Crear un órgano independiente de los poderes públicos para los nombramientos judiciales, basado en procesos objetivos y transparentes.
- Adelantar la selección basada en méritos, con criterios de selección claros y ampliamente publicitados, permitiendo que tanto candidatos como seleccionadores entiendan claramente los estándares y se exija siempre competencia e integridad.

- b) Términos y condiciones: sueldos bajos, condiciones laborales precarias y falta de capacitación permanente hacen a los jueces y funcionarios judiciales más susceptibles a la corrupción.

Recomendaciones:

- Sueldos, prestaciones y pensiones proporcionales con el cargo, la experiencia y el desarrollo profesional de los operadores judiciales.
- Protecciones judiciales: las leyes deben salvaguardar los sueldos y condiciones laborales, de tal forma que no puedan ser manipulados por los poderes Ejecutivo y Legislativo para castigar a jueces no corruptos.

- Transferencias judiciales: la asignación de los jueces debe considerarse en áreas donde no tengan vínculos cercanos o amistades con políticos locales.
 - Asignación de casos y gestión judicial: cuando esta se basa en criterios objetivos y bien definidos y es administrada por jueces que la evalúan periódicamente se evita que se asignen a jueces y magistrados cercanos a grupos económicos o al poder ejecutivo.
 - Acceso a información y capacitación: los jueces deben tener fácil acceso a la legislación, a los casos y procedimientos, así como recibir entrenamiento permanente y capacitación continua a lo largo de sus carreras.
 - Seguridad del cargo: la titularidad del cargo debe estar garantizada por lo menos durante diez años y no estar sujeta a renovación, ya que los magistrados suelen modificar sus dictámenes y conductas al final de los mandatos esperando su renovación.
- c) Rendición de cuentas y disciplina: procesos injustos e ineficaces para destituir y sancionar a los corruptos, removiendo por el contrario a jueces honestos e independiente por intereses políticos y económicos.

Recomendaciones:

- Procedimientos disciplinarios que garanticen que la judicatura realice investigaciones rigurosas; un órgano independiente que investigue denuncias contra jueces y magistrados para que expliquen sus decisiones y conductas.
- Procesos de destitución justos aplicando estándares estrictos y transparentes; se busca que jueces y magistrados expliquen sus decisiones. A partir de investigaciones exhaustivas se puede fundamentar adecuadamente la denuncia y el juicio posterior.
- Debido Proceso y evaluaciones susceptibles de apelación: los jueces deben tener derecho a una audiencia imparcial en los procesos disciplinarios, a una representación legal y a los recursos correspondientes.
- Código de conducta que ofrezca una guía de comportamiento y de medición de estas conductas y sus trasgresiones, las cuales deben ser investigadas y sancionadas por los órganos competentes.
- Política de protección a los denunciantes: es vital contar con procedimientos formales confidenciales y rigurosos para las quejas, a efectos de que los abogados, usuarios de la justicia, fiscales, policía, medios de

comunicación y sociedad civil puedan denunciar la violación real o sospechada de los códigos de conducta o la corrupción de los magistrados y abogados.

- Asociación independiente de los jueces que represente a sus miembros en todas las relaciones con el Estado y sus dependencias. Debe ser un órgano que sirva de apoyo al colectivo y a los jueces individualmente considerados en asuntos de ética, entre otros temas.

d) Transparencia: la opacidad en los procesos judiciales evita que sociedad civil y medios de comunicación⁴⁹ puedan ejercer veedurías y control social y develar hechos de corrupción.

Recomendaciones:

- Organización transparente: la judicatura debe publicar informes anuales de gastos y actividades, así como ofrecer a los ciudadanos información completa y oportuna sobre su gestión y su organización.
- Trabajo transparente: los ciudadanos necesitan acceso a información sobre legislación, cambios en la misma, procedimientos de las cortes, decisiones, vacantes judiciales, criterios de reclutamiento, selección y fundamento de las nominaciones, entre otros asuntos de interés.
- Servicio de enjuiciamiento transparente: la Fiscalía debe hacer públicos los juicios y los motivos de sus decisiones, así como diseñar procedimientos que orienten al público y apoyen durante el proceso de investigación y decisión a los jueces.
- Declaración de ingresos: los jueces deben publicar sus ingresos de manera periódica, así como otras autoridades están obligadas a hacerlo.
- Revelación de conflicto de intereses judiciales: dichas situaciones se deben declarar tan pronto se hagan evidentes. Los operadores deben retirarse del caso si reconocen tener un sesgo o perjuicio o si poseen algún interés económico o de otro tipo.
- Amplia divulgación del derecho al debido proceso
- Libertad de expresión de los medios de comunicación y capacitación a sus periodistas para que presenten de manera comprensible la información de justicia.
- La participación, investigación, monitoreo y rendición de informes de la sociedad civil es fundamental en esta lucha contra la corrupción, a través de la realización y divulgación de diagnósticos compartidos con distintos sectores de la sociedad y enriquecidos en el debate permanente.

⁴⁹ Algunos de los jueces y magistrados invitados a los talleres manifestaron su preocupación frente a los medios de comunicación y el rol que en algunos casos asumen, no solo como veedores y develadores de casos de corrupción, sino generadores en ocasiones de presiones indebidas que incluso llevan a perfilar un imaginario colectivo contrario a la realidad del sistema judicial, llegando incluso en ocasiones a insinuar fallos o sanciones anticipadas en casos de alto interés público.

APENDICE A

CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL

El Informe Global⁵⁰ preparado por Transparencia Internacional en 2007 incluye 37 estudios de caso de países como Argelia, Azerbaijan, Bangladesh, Croacia, Egipto, Indonesia, Israel, Kenya y casos más cercanos en Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Costa Rica. Presenta 17 estudios empíricos de corrupción en diversos sectores incluyendo el sistema judicial y plantea recomendaciones para jueces, fiscales, políticos, abogados y para la sociedad civil en orden a enfrentar el problema y plantear soluciones al mismo.

Algunos de los estudios reseñados en el informe aportan conclusiones y elementos sobre el contexto internacional del problema, importantes para el análisis:

- En países donde la corrupción está extendida en todo el sector público la política e incluso el sector privado, los sistemas judiciales manifiestan una corrupción sistémica.
- Los estudios demuestran que *mayores niveles de corrupción judicial inciden negativamente en el crecimiento y desarrollo económico de un país*; entre otras razones por la influencia negativa de la corrupción en las decisiones de los inversionistas frente a sus expectativas de seguridad jurídica y cumplimiento de acuerdos y contratos, así como frente a la resolución de procesos de manera equitativa y transparente.
- La corrupción en el sector justicia está determinada por la calidad del gobierno en cada una de las instituciones del sector; así como por las interrelaciones entre ellas y no necesariamente por factores internos de las cortes. En ese sentido, las políticas o reformas que se adelanten deben aplicarse a todas y cada una de las instituciones (Policía Judicial, centros carcelarios y penitenciarios, tribunales y cortes) y coordinarse entre sí⁵¹.
- Los niveles de corrupción judicial se correlacionan negativamente con el grado de desarrollo del capital humano. Bajos niveles de alfabetización y de educación pública crean un círculo vicioso de corrupción en el sector

⁵⁰ El documento completo se encuentra en www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr

⁵¹ Edgardo Buscaglia. Judicial Corruption and the broader justice system, en GCR (2007) pág. 67.

justicia. Países que han priorizado la lucha y el control del crimen y la corrupción, como es el caso de Singapur, Costa Rica y Botswana, en el corto tiempo de implementación muestran un mejoramiento en el desarrollo humano de sus regiones.

- El alcance de la corrupción judicial varía entre distorsiones o interferencias al proceso judicial para obtener un fallo injusto de los jueces y sobornos a los jueces para tratar de que se produzca un fallo justo, demostrándose tolerancia frente a cualquiera de estas dos situaciones, como se aprecia en los resultados del Barómetro realizado por Transparencia Internacional.
- Fiscales independientes, de carrera y capacitados son muy importantes, porque esta condición los convierte en guardianes de la justicia justa y eficaz; de lo contrario son altamente susceptibles de acceder a la corrupción, favoreciendo a los delincuentes y por ende a la impunidad. Los fiscales, garantes del acceso a una justicia oportuna y eficaz, se encargan de la investigación de los delitos y calificación de los procesos para acusar ante jueces y tribunales competentes a los presuntos infractores de la ley, por tanto son actores fundamentales en cualquier política de lucha contra la corrupción.⁵²
- La sociedad civil y los medios de comunicación cumplen un papel fundamental en el monitoreo continuo a la justicia, para aportar conjuntamente a las soluciones.

Si bien Colombia no tiene una referencia particular en el Informe Global, si se reseña un estudio sobre la independencia de la justicia de Stephan Voigt (2003)⁵³, que llama la atención por sus resultados para Colombia. Los mismos arrojan notables divergencias.

Se observa que ninguno de los países ubicado dentro de los diez primeros con independencia *de jure*, se ubica dentro de los diez primeros con independencia *de facto*. Colombia ocupó el primer lugar en los países con mayor independencia *de jure*, es decir, aquella que está escrita, consagrada en la Constitución Política, en las normas y la legislación colombiana, pero que *no coincide con la independencia de facto y por lo tanto, no incide en el crecimiento económico del país*.

Concluye el estudio de Voigt que cuando se da la independencia judicial de facto, existe una correlación directa y positiva en el crecimiento económico del país, indicando que *una independencia de jure o formal no produce ningún impacto en el crecimiento* y por el contrario, no es suficiente con que exista independencia en las normas, esta debe ir acompañada de procedimientos y esfuerzos no formales de sanción social.

⁵² Transparencia Internacional. Informe Global de la Corrupción 2007 pág 79. En línea en: www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr

⁵³ El Estudio complete en: Feld, Lars y Voigt Stefan (2003). Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators, European Journal of Political Economy, 19 (3) (2003).

En el informe se menciona cómo los distintos actores del sistema judicial, llámense jueces, partes y abogados, se ven involucrados en prácticas de corrupción, recibiendo pagos para acelerar, retrasar, omitir o practicar alguna actuación procesal o afectar cualquiera de las etapas del proceso obteniendo finalmente una sentencia favorable a los intereses de quien paga para beneficio suyo de un tercero.

Ese estudio se complementa con uno de la Universidad de Oxford sobre la cultura de la legalidad o aceptación de la corrupción. En países como Kenya se suele decir: “Para qué pagar un abogado, si se puede comprar un juez” y esta práctica es muy común donde los procesos son penosos, pues los usuarios de la justicia prefieren pagar un soborno, que es más barato por obtener un servicio rápido. Incluso empleados de las cortes demandan pagos a los ciudadanos por servicios a los que legalmente tendrían derecho, lo cual convierte el pago de sobornos en un tema usual y de aceptación cultural.

Otro de los aspectos que se destacan en el informe tiene que ver con la caracterización de causas y manifestaciones de la corrupción judicial. Algunas de las causas se identifican con base en estudios y experiencia de países. Son entre otras:

- Mecanismos disciplinarios poco rigurosos.
- Sueldos bajos para jueces y personal de las cortes
- Capacitación precaria (técnica y ética)
- Temor a represalias (poderes políticos, judiciales, medios de comunicación entre otros)
- Monitoreo inadecuado de los procedimientos administrativos
- Tolerancia social a la corrupción

Otros estudios de percepción de la opinión pública como el Barómetro de Transparencia Internacional (2007) y el Latinobarómetro (2007) dan cuenta de que persisten altos niveles de corrupción en el sistema judicial, de acuerdo con la opinión de ciudadanos encuestados en sesenta países. Colombia también es percibida dentro del contexto de América Latina como un país cuyo sistema legal y judicial es corrupto.

BIBLIOGRAFÍA

BUSCAGLIA, Edgardo, (2007). Judicial Corruption and the broader justice system. En: Global Corruption Report 2007 Corruption in Judicial Systems. Transparency International – Cambridge University Press, Nueva York, Pp. 67-77.

CARRILLO, Fernando, (2006). Corrupción en las Cortes Colombianas. (s. d.)

Consejo Superior de la Judicatura, (2007). *Informe al Congreso de la República, 2006 – 2007*. Bogotá.

----- (1999). Encuestas de opinión sobre administración de justicia. Bogotá.

Consejo Superior de la Judicatura. Ejecución plan de estudio 2002 - 2006. Bogotá. (s. f.) (s. e.)

Corporación Excelencia en la Justicia. (2000). Informe de Coyuntura de la Justicia: Percepciones sobre la corrupción en la justicia y régimen disciplinario. En: Revista Justicia y Desarrollo: Debates del 12 de Junio de 2000. (s. l.)

Diagnóstico acerca de la corrupción y gobernabilidad en Colombia: elementos para la construcción de una estrategia anticorrupción. (2002). Resultados de las encuestas a usuarios, empresarios y Funcionarios públicos Sobre corrupción, desempeño del sector público y gobernabilidad. Banco Mundial y Vicepresidencia de la República. (s.i.).

Encuesta de Probidad. (2006). Percepción de empresarios proponentes sobre eficiencia en la gestión y transparencia en los procesos contractuales de entidades estatales. Confecámaras – USAID. Bogotá. (s. e.)

FELD, Lars y VOIGT, Stefan, (2003). Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators. CESifo documentos de trabajo Serie No. 906. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=395403> recuperado: Octubre de 2007.

Fundación para el Debido Proceso Legal. (2007) Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina. Washington. DPFL – PNUD. Washington, D.C.

------(2007) Disclosing Justice: A Study on Access to Judicial Information and Latin America. Colombia, pag. 23.

------(2007) Controles y Descontroles de la Corrupción Judicial. Evaluación de la corrupción judicial en Centroamérica y Panamá y de los mecanismos para combatirla.

GIRALDO, J.; Reyes, A. y Acevedo, J. (1987). Reforma de la Justicia en Colombia. Instituto SER de Investigación. (s. l.)

GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, J. (2002). Interferencia del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial. Reforma Legal y Judicial y Control de la Corrupción en América Latina y el Caribe. Programa de Educación para Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.(s. l.)

GONZÁLEZ, Francisco y Posada, Carlos Esteban (2001). Criminalidad, Violencia y Gasto Público en Defensa, Seguridad y Justicia en Colombia. Revista No 4 de Economía Institucional.

Índice de accesibilidad de la información judicial en internet. (2006). Segunda versión. CEJA – JSCA [en línea]. Disponible en: <http://www.datavenia.net/docs/IndiceAccesibilidad20061.pdf>

KLITGAARD, Robert. (2004). Corrupción sistemática. Pardee RAND Graduate School. (s. l.) [En línea] disponible en: <http://www.anticorruptcion.gov.co/Klitgaard/colombia.ppt>

Ministerio de Interior y de Justicia. (2003). Políticas de Simplificación del Ordenamiento Jurídico - Reglas de Juego coherentes, claras y sencillas. (s. l.)

Programa Presidencial de Modernización, Transparencia y Lucha contra la Corrupción y Vicepresidencia de la República. Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción. (2004). Bogotá. (s. e.)

RAMOS, Jorge y Garrido Daría (1995). Gasto Estatal y Administración de Justicia. Serie de Borradores Semanales del Banco de la República No 45 (2007) [En línea]. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/docum/borrasem/intro045.htm>

Reporte de la Justicia. (2006). Colombia. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. [En línea]. Disponible en: http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_pais3.php?idioma=espanol&pais=COLOMBIA&tipereport=REPORTE3&seccion=0 recuperado: octubre de 2007.

RODRÍGUEZ-RAGA, Juan Carlos y SELIGSON, Mitchel. (2007). La cultura política de la democracia en Colombia: 2006. USAID - Vanderbilt University. Bogotá.

Transparencia Internacional. (2007, 24 de mayo). La corrupción judicial Informe de Transparency Internacional. [En línea]. Disponible en: http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr recuperado: octubre de 2007.

Transparencia por Colombia. (2006). Índice de integridad de las entidades públicas nacionales – Resultados 2004 y resultados 2005. En: colección documentos observatorio de integridad núm 7. Bogotá.

UPRIMNY, R y GARCIA, M. (2003). Corrupción y justicia en Colombia. (Documento sin publicar). Vicepresidencia de la república. Bogotá D. C.

