

Informe de coyuntura de la justicia: Percepciones sobre la corrupción en la justicia y régimen disciplinario

Corporación Excelencia en la Justicia
publicaciones@cej.org.co
<http://www.cej.org.co>
Colombia

1. Corrupción: Ubicación Conceptual y Contexto Internacional

En Colombia no sorprenden los escándalos por corrupción política y administrativa en el ámbito estatal. Sus ciudadanos y ciudadanas se han acostumbrado a mirar con indiferencia y cansancio la avalancha de casos de corrupción tanto en el ámbito político, como en el administrativo, pues de una u otra forma se ha convivido y aceptado tácitamente su presencia en la vida cotidiana. El pagar sobornos o recurrir a prácticas irregulares para agilizar o detener cualquier trámite legal se asume dentro de los costos fijos de cualquier persona natural o jurídica.

La corrupción administrativa implica el aprovechamiento del poder público para obtener beneficios privados. Esta surge cuando el Estado y sus instituciones no cumplen con las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas y estos buscan métodos alternativos para garantizar su supervivencia. Debido al renovado interés en cuanto a estas prácticas, se ha hecho evidente que la corrupción no se limita solo a un intercambio entre agentes dentro del sector público para beneficio propio, sino que involucra también aquellas transacciones ilícitas entre los ciudadanos y el sector público que benefician a las dos partes generando pérdidas económicas y sociales para el resto de la sociedad, así como un preocupante deterioro ético. En su afán por maximizar utilidades, algunas empresas tratan de adaptar de manera inapropiada su entorno empresarial mediante pagos ilícitos que son realizados para influir sobre las acciones que afectan la libre competencia, a los clientes y los controles oficiales. Se pretende promover políticas favorables a sus intereses económicos, evitar la interferencia del Estado y reducir el costo que implica hacer negocios en el país (1).

La corrupción tiene consecuencias nefastas no solo sobre la eficiencia del Estado sino sobre la competitividad de la economía, principalmente:

Reduce la inversión por altos costos de transacción debido a pagos o medidas arbitrarias.

Restringe la libre competencia en contra del más eficiente.

Genera pérdidas en el ámbito fiscal, ya que las ganancias de operaciones corruptas no pagan impuestos e implican menores ingresos para el erario

público. A su vez, estos menores ingresos son perjudiciales para los niveles de inversión.

Empeora la distribución del ingreso al dejar estas rentas en mano de unos pocos, en perjuicio del cubrimiento de deficiencias sociales.

Genera sobrecostos para el sector productivo y no permite garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos y demás servicios propios del Estado.

Al ser la corrupción un factor determinante del ambiente empresarial de un país, las comparaciones internacionales están a la orden del día y son importantes a la hora de observar el clima de inversión y los incentivos para el capital extranjero. En este sentido **Transparencia Internacional** ha desarrollado un índice de percepción de corrupción tal y como es vista por empresarios, analistas de riesgo y el público en general. El índice es valioso en el sentido que provee criterios de comparación en el ámbito internacional y en cierta forma mide el "entorno institucional" al que se enfrenta el sector empresarial en el respectivo país. Según este índice para el año 2000, Colombia, con un puntaje de 3.2 sobre 10, ocupó el puesto número 60 en el ámbito mundial (en una muestra de 90 países) y 8 a escala latinoamericana. A pesar de estar por encima de algunos países vecinos como Venezuela y Ecuador, el puntaje no es halagador y puede ser el reflejo de las crisis políticas y económicas que se ha vivido durante los últimos años. El índice sirve de parámetro de comparación frente a países con coyunturas similares (2).

INDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL MUNDO (2000)					
Posición**	País	Puntaje*	Posición**	País	Puntaje*
1	Dinamarca	10	49	Brasil	3.9
2	Finlandia	9.8	51	Croacia	3.7
10	Reino Unido	8.7	52	Argentina	3.5
14	Estados Unidos	7.8	59	México	3.3
17	Alemania	7.6	60	Colombia	3.2
18	Chile	7.4	60	Tailandia	3.2
20	España	7.0	63	China	3.1
21	Francia	6.7	69	India	2.8
23	Japón	6.4	69	Filipinas	2.8
30	Costa Rica	5.4	71	Venezuela	2.7
36	Malasia	4.8	71	Bolivia	2.7
39	Italia	4.6	71	Ecuador	2.7
41	Perú	4.4	82	Rusia	2.1
43	El Salvador	4.1	89	Yugoslavia	1.3
48	Corea del Sur	4.0	90	Nigeria	1.2

* Medido en una escala de 1 a 10, donde 10 significa que un país es percibido con baja corrupción y 1 significa que es percibido con alta corrupción.

** De acuerdo al puntaje, el cual corresponde a un indicador construido por Transparencia Internacional y el cual está basado en encuestas, en 90 países de todo el mundo.

Fuente: Transparencia Internacional

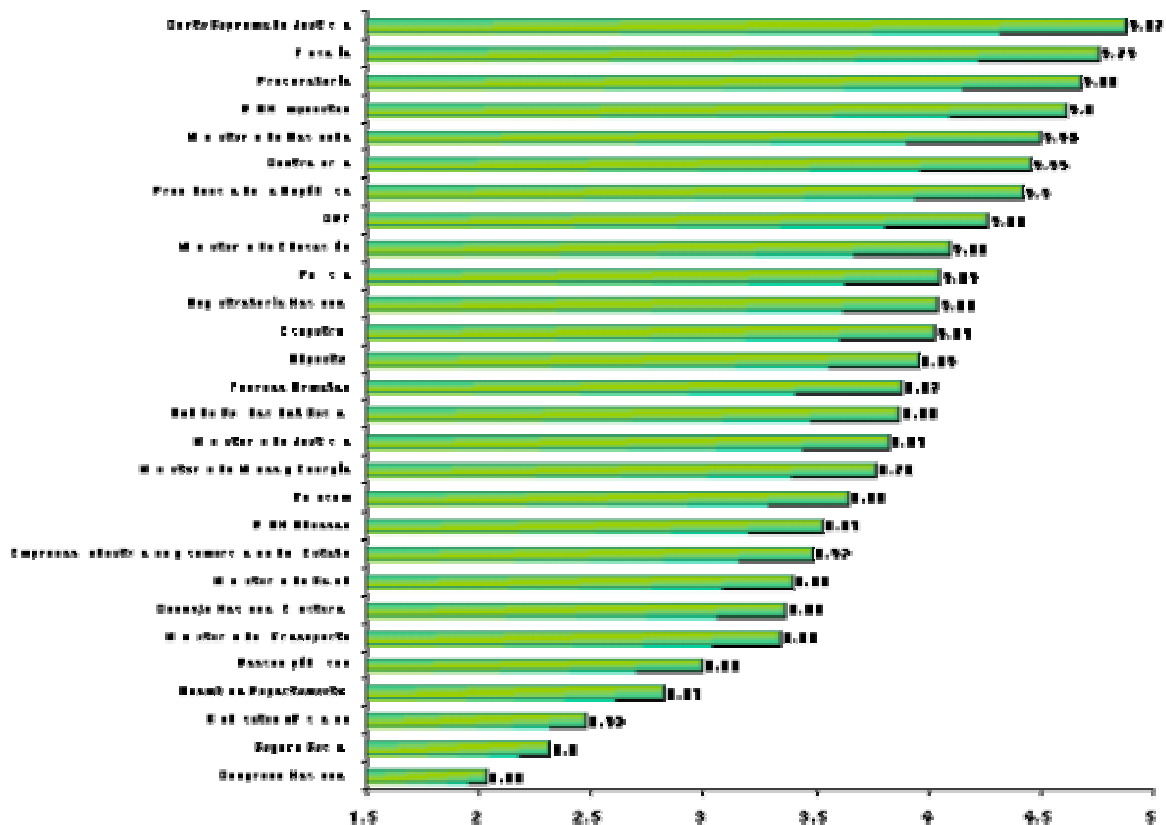
2. Corrupción y sistema judicial

Un sistema de justicia saludable y operante tiene una gran incidencia sobre la eficiencia económica y el desarrollo de un país. Las actuaciones corruptas atentan contra los tres principios que garantizan el buen desempeño de la justicia de un país: independencia, autoridad para aplicar las decisiones y una organización eficiente (3). Una primera definición del fenómeno se encuentra regulada en términos del Código Penal y el Régimen Disciplinario. En estos códigos se enumeran las faltas contra la administración pública y la administración de justicia, que tienen implicaciones penales y, por otro lado, las faltas contra la dignidad y la eficacia de la administración de justicia que responden a procesos disciplinarios. Aunque no existe un delito tipificado como corrupción, se hace alusión a una serie de conductas que se oponen a hacer de la justicia accesible, rápida, transparente y menos costosa tanto para el Estado como para los usuarios, en términos de tiempo, credibilidad y dinero.

Sin embargo, las situaciones de manejo irregular de las decisiones judiciales se encuentran poco documentadas estadísticamente. Son conocidas las presiones de las organizaciones criminales para influir en decisiones de la justicia penal. Un seguimiento de prensa realizado entre 1994 y 1998 se contabilizaron 132 casos de violencia contra jueces y funcionarios judiciales (4). Estas víctimas podrían ser indicativas de la resistencia de muchos operadores de la justicia a las mencionadas presiones.

A pesar de los altos niveles de corrupción, un estudio sobre el grado de corrupción finalizado recientemente arroja resultados favorables en cuanto a la percepción del sector (5). Al intentar una medición sobre el grado de honestidad de diferentes entidades gubernamentales, la respuesta de los empresarios arroja algunas sorpresas. Como se puede ver en el siguiente cuadro, por lo general las entidades de la rama judicial y los órganos de control son bien evaluadas en comparación con el resto de las entidades, ya que cuentan con niveles de honestidad por encima del promedio muestral. Igualmente, se califican por encima de la media, la DIAN (Impuestos), el Ministerio de Hacienda, la Presidencia de la República, el ICBF, el Ministerio de Educación, la Policía, la Registraduría, Ecopetrol, Adpostal, las Fuerzas Armadas, la Red de Solidaridad, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Minas. Del otro lado del espectro se encuentran varias entidades públicas entre las cuales llama la atención la calificación del sector de salud y especialmente la del ISS, quienes se ubican en penúltimo lugar, después del Congreso - ambas entidades con una calificación muy cercana a "totalmente deshonesto" -.

GRAFICO 1 CALIFICACION ENTIDADES PUBLICAS



1 = Dishonesto 7 = Honesto

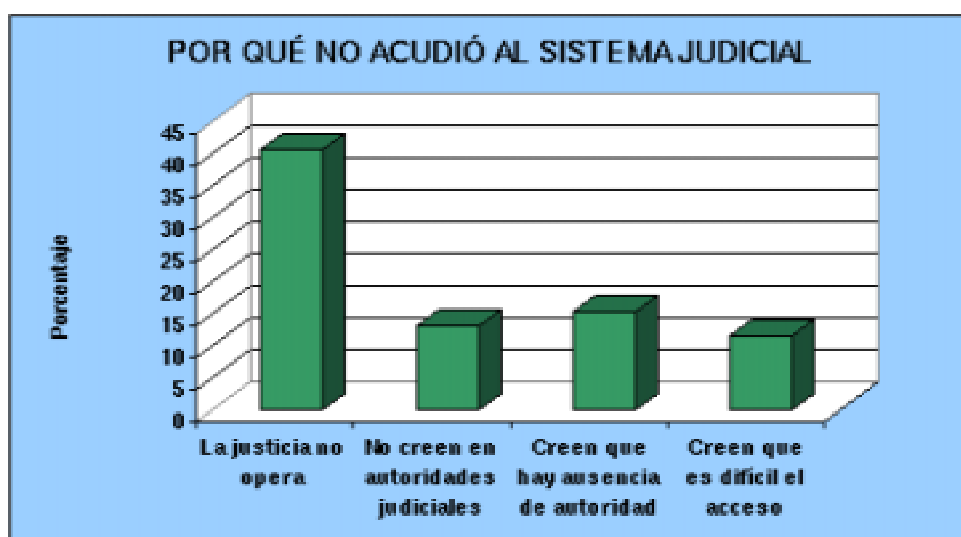
Fuente: Encuesta Probidad (Marzo del 2000)

En lo que respecta a las percepciones ciudadanas sobre la posible corrupción en la justicia, varias encuestas se han encargado de analizar las percepciones del usuario y cómo éste considera que el acceso y la gestión de esta rama han sido influenciados por posibles prácticas irregulares. De acuerdo con la Encuesta del Dane realizada en 1997 (6) en donde por primera vez se incorporaba una encuesta nacional de justicia, el 39 % de los hogares recurren a la rama judicial para resolver sus conflictos y un 45.6% a inspecciones y unidades de policía. Para el 62% de los hogares que acudieron a las autoridades aún no hay resultados (55.3%) o la solicitud no fue atendida (8.4%) y solo un 21% de estos hogares manifiesta que el acceso al despacho judicial fue difícil. Estas cifras dejan entrever un componente de desconfianza e incredulidad que persiste frente a la administración de justicia.

Al analizar las barreras al acceso a la justicia tanto para las personas que acudieron, como para las que no acudieron a la rama judicial para resolver sus conflictos se presentan dos situaciones: Para los que acudieron y no fueron atendidos (8.4% de los hogares en conflicto), el principal obstáculo lo constituyó la falta de pruebas (40%), seguido por "no había quien atendiera" con un 17.7% del total. Para los que no acudieron por tener ideas preconcebidas sobre la justicia, el principal obstáculo lo constituye la gran desconfianza en la operatividad y transparencia del sistema judicial (68%). Esta cifra viene de la suma de aquellos que piensan que la justicia no opera (40.6%), otros que no creen en las autoridades (13.1%) y aquellas personas que sienten que hay una ausencia de autoridad (15.3%). (gráfico 2). Este resultado tiene varias

lecturas, algunos consideran que existen fallas en la educación e información de los hogares en cuanto a cómo opera la justicia y cómo puede ayudarlos a resolver sus conflictos. Otros alegan que no se acude al sistema por percepciones serias de ineficiencia del sistema para evaluar y evacuar procesos, parcialidad de abogados y jueces para con individuos de mayor estrato o pertenecientes a grupos influyentes por incentivos monetarios o sociales.

GRAFICO 2



Fuente: DANE. Primera Encuesta Nacional de Justicia 1997.

En esta misma línea, el Consejo Superior de la Judicatura realizó una encuesta a demandantes y demandados en 1999 la cual aporta nuevos resultados en cuanto a los obstáculos al acceso a la justicia. La tabla 1 muestra que los obstáculos de tipo económico y de tipo cultural (desconocimiento de derechos) siguen predominando pero han perdido terreno desde 1997, en parte debido a la labor de educación y ampliación de las modalidades de acceso que cierran la brecha entre la oferta y la demanda de servicios judiciales. Igualmente sobresale la demora en los procesos judiciales con el 39.1% a escala nacional y con un peso muy significativo en Bogotá con el 43% del total encuestado. La falta de credibilidad en el sistema judicial se cita entre las razones que dificultan el acceso, confirmando que sigue siendo un problema que no se ha solucionado a pesar de los años, este cuenta con un peso significativo a nivel nacional (30.2%) (gráfico 3). Por ciudades Bogotá es la ciudad donde se manifiesta una menor credibilidad, seguida por Cúcuta y Medellín.

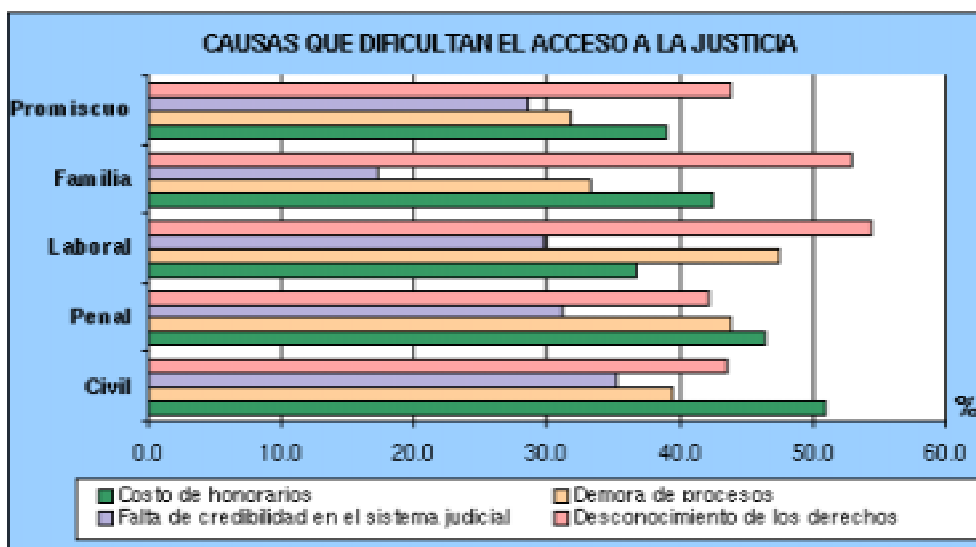
TABLA 1

PRINCIPALES CAUSAS QUE DIFICULTAN EL ACCESO A LA JUSTICIA (DEMANDANTES Y DEMANDADOS)						
según regionales y consolidado nacional (porcentajes)						
	B/quilla	Bogotá	Cali	Cúcuta	Medellín	Nacional
Costo de honorarios	43.4	41.1	44.7	55.4	48.0	45.1

Demora de procesos	40.1	43.9	42.3	38.6	28.3	39.1
Falta de credibilidad en el sistema judicial	27.0	36.8	21.1	32.5	27.2	30.2
Desconocimiento de los derechos	41.0	36.1	47.2	57.8	54.9	45.1
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Encuestas de opinión sobre administración de justicia (Julio 1999)						

Por ramas de acceso a la justicia, los resultados establecen que alrededor del 30% de los usuarios de las distintas jurisdicciones manifiestan una falta de credibilidad en el sistema, siendo el 35% en áreas civiles. (gráfico 3) Otro tipo de obstáculo sería la demora en los procesos, que se constituye en una falta disciplinaria para los administradores de la rama judicial. Esto es notorio en el área laboral (48%) y en el área penal (41%). Estos problemas están plenamente identificados por los funcionarios de los organismos de control como focos de ineficiencia para la rama y se encuentran tipificados tanto en los códigos disciplinarios, como penales para su regulación y sanción.

GRAFICO 3



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Encuesta a Demandantes y Demandados (1999)

3. Régimen Disciplinario

En desarrollo del artículo 256 de la Constitución, el Consejo Superior y específicamente su Sala Jurisdiccional Disciplinaria ha venido ejerciendo la función disciplinaria a partir de 1992. De acuerdo al artículo 111 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria y los respectivos Consejos Seccionales deben resolver los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios se adelantan contra los funcionarios de la Rama Judicial a excepción de aquellos que

gocen de fuero especial según la Constitución Política. Esto implica que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior desarrolla su labor únicamente sobre aquellos servidores públicos que administren justicia. La evaluación de conductas de los empleados judiciales corresponde al superior jerárquico o a la Procuraduría General de la Nación. Igualmente, el Ministerio Público y el Procurador General de la Nación como su director supremo, tiene dentro de sus funciones el ejercicio de vigilar a quienes desempeñan funciones públicas y ejercer preferentemente el poder disciplinario (7).

A menudo se presentan confusiones acerca del organismo competente para ejercer la función disciplinaria. En este sentido la Corte Constitucional ha señalado que, de acuerdo a la Constitución Política de 1991, la Procuraduría General de la Nación debe ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas y ejerce de forma preferente el poder disciplinario. De igual forma, anota que con respecto a los funcionarios judiciales que carecen de fuero y para los abogados que ejercen su profesión, es el Consejo Superior el que ejerce el control disciplinario. La Corte Constitucional al examinar la Ley Estatutaria señaló que en el evento en que la Procuraduría ejerciera este poder sobre un funcionario judicial en un caso concreto, esta entidad desplazaba al Consejo Superior (Sala Disciplinario o Consejo Seccionales) y al superior jerárquico evitando de esta forma la dualidad de procesos y la colisión de competencias (8). Posteriormente la jurisprudencia constitucional se modificó e instruyó el concepto de competencia "a prevención", es decir, que el que primero conozca (Procuraduría o Judicatura) será el competente, interpretación preocupante que pone en riesgo la posibilidad de imponer sanciones jurisdiccionales a conductas de corrupción.

En cuanto a aquellos funcionarios judiciales que gozan de fuero especial, es decir: magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación se adelantará el proceso disciplinario a través de la Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y la Comisión instructora del Senado de la República.

La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia define tanto inhabilidades e incompatibilidades para ejercer cargos en la rama judicial, como deberes y prohibiciones para el funcionario judicial. Estas disposiciones, lo mismo que las normas aplicables del Código Disciplinario Unico (Ley 200 de 1995) y para el caso de los abogados el Decreto 196/71, constituyen un marco sustantivo para que el Consejo Superior de la Judicatura busque garantizar una administración de justicia más transparente y eficaz.

En lo que respecta a los funcionarios de la Rama, el artículo 150 de la Ley Estatutaria plantea inhabilidades que van desde el padecimiento de afecciones mentales, pasando por personas con interdicciones judiciales o medidas de aseguramiento, hasta aquellas responsabilidades por actos punibles o destitución de su cargo. Por otra parte, constituyen incompatibilidades para el ejercicio de cargos en la rama judicial: el desempeño de cualquier otro cargo retribuido, de elección popular o representación política; ser comerciante o ejercer cualquier profesión u oficio; pertenecer a la fuerza pública o desempeñarse de ministerio en cualquier culto religioso. En cuanto a los deberes, el artículo 153 define 23 reglas de conducta que propenden por el ejercicio respetuoso, responsable y serio de la administración de justicia. De acuerdo a la Corte, estas reglas deben ser observadas en todo momento por los funcionarios judiciales con

el propósito de que las relaciones entre la autoridad y los asociados se tornen amables y a la vez, se cumplan oportunamente los objetivos y obligaciones que la ley impone a los miembros de la rama judicial. Igualmente se establecen prohibiciones en el artículo 154, con el objeto de erradicar posibles conflictos de interés, parcialidades o subjetivismos que comprometan la transparencia del juez en la resolución de conflictos judiciales.

Propendiendo por una mayor especificidad y eficacia de la función disciplinaria en la rama judicial, actualmente cursa en el Congreso el proyecto de ley 71 de 1998, que busca la adopción de un Régimen Disciplinario para sus funcionarios (9). Mediante este nuevo código se pretendería preservar la autonomía e independencia de los órganos disciplinarios de la rama judicial en el ejercicio de su función jurisdiccional. La propuesta establece dos categorías en cuanto a las faltas disciplinarias: contra la dignidad y contra la eficacia de la administración de justicia, encaminadas a imponer el orden de forma eficiente y recuperar la confianza en la Rama Judicial (10). Esta propuesta deberá evaluarse a la luz del nuevo proyecto de actualización del régimen disciplinario, con alcances unificadores, a fin de examinar la relevancia y necesidad de un estatuto específico para evaluar y juzgar con mayor efectividad las conductas de los administradores de justicia.

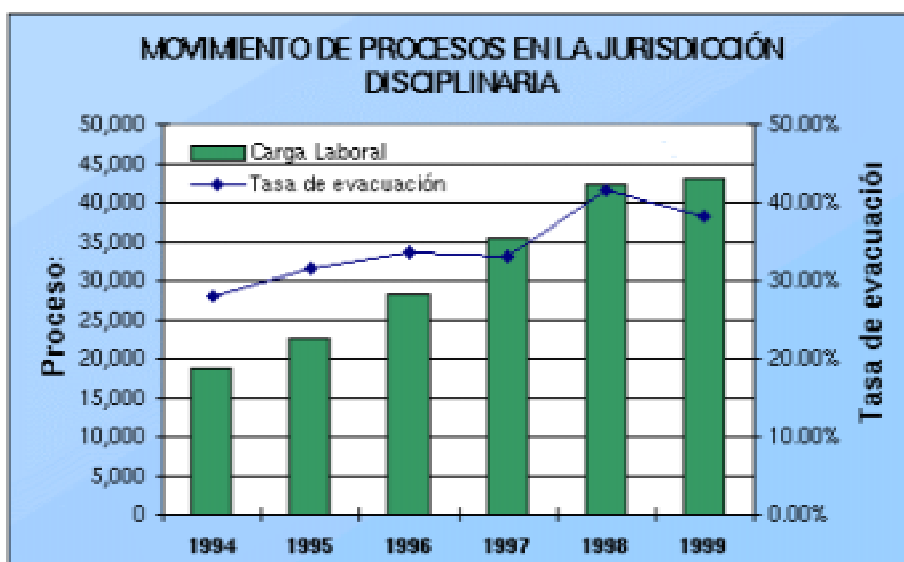
4. Operatividad del régimen disciplinario y penal

4.1 Procesos disciplinarios

Tanto el Consejo Superior de la Judicatura como la Procuraduría General de la Nación cumplen tareas de vigilancia y control disciplinario y administrativo sobre la rama judicial. La institución que primero inicie una investigación es responsable de terminarla y emitir un concepto al respecto. Por esta razón, las posibles irregularidades que existan en la Rama estarán mejor cuantificadas por la consideración de las estadísticas de las dos entidades.

El Consejo Superior de la Judicatura parece no dar abasto a causa de los altos volúmenes de procesos disciplinarios que deben atender. Los datos disponibles muestran un incremento de la carga laboral del orden del 7% anual. Esta carga, a su vez, parte de la suma del inventario inicial de procesos mas los ingresos anuales de procesos disciplinarios. Los inventarios iniciales representan el 54% del total de la carga laboral anual. Estos procesos, como se observa en la gráfica están siendo evacuados a tasas bajas lo cual genera un alto nivel de congestión para esta jurisdicción. A pesar de una evolución favorable de la tasa de evacuación para los últimos años de la muestra, pasando de alrededor de 30% de procesos evacuados a un 40% en 1998 y 38% en 1999 (gráfico 4). Entre 1994 y 1999 la congestión a pasado de 13,500 a 26,657 procesos sin solución al final del año.

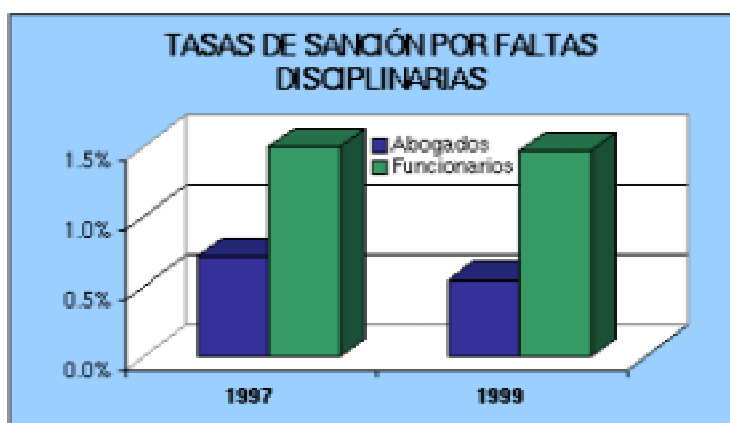
GRAFICO 4



Fuente: Cálculos propios CEJ con base en información suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura

De acuerdo a informes del Consejo Superior de la Judicatura desde 1992 hasta el 2000 se han sancionado un total de 3,377 abogados y un total de 587 funcionarios judiciales. Respectivamente, esto equivale al 3.2% del total de abogados para 1999 y al 3.4% del total de funcionarios judiciales para este mismo año. Desagregando para los años de 1997 y 1999, las participaciones tanto para los abogados como para los funcionarios judiciales son poco representativas. De la población total de abogados para 1997, el 0.7% fue sancionado por faltas disciplinarias, para los funcionarios judiciales el porcentaje fue del 1.6%. La tendencia permaneció estable para el período de la muestra con un muy leve descenso en las sanciones a abogados para 1999 (gráfico 5). Las faltas disciplinarias reportadas para los abogados en 1999 llevaron a sancionar a 390 en contraposición con 58 funcionarios judiciales. Estos datos centran la atención en este usuario como principal agente promotor de posibles actividades corruptas. Tanto abogados, como auxiliares de justicia inciden sobre el normal trámite de los procesos judiciales causando irregularidades que beneficien a su cliente y a ellos mismos. Estas actuaciones irregulares pueden no ser siempre motivadas por el usuario principal, pero representan un beneficio para él y en últimas, un beneficio económico para el abogado, todo ello en perjuicio del funcionamiento eficiente de la justicia.

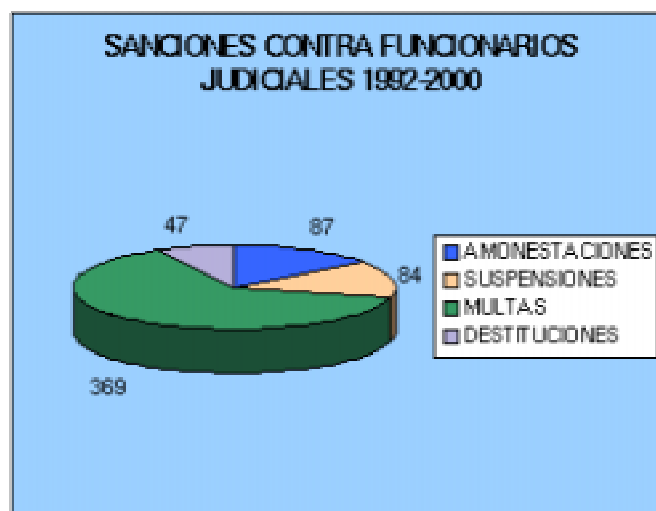
GRAFICO 5



Fuente: Cálculos propios CEJ con base en información suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura

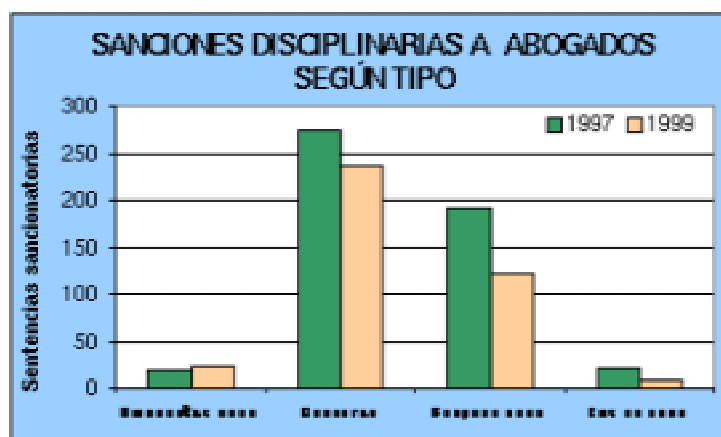
Porcentualmente, el 54% de los abogados investigados durante todo el período fueron censurados por actos disciplinarios y el 36% fueron suspendidos temporalmente de sus cargos (véanse gráficos 6 y 7). Mientras que al 62% de los funcionarios judiciales vinculados a un proceso se le impusieron multas, a un 14% se le amonestó y al mismo porcentaje se le suspendió de sus funciones. Para los dos últimos años de la muestra, las sanciones disciplinarias a abogados han seguido una tendencia decreciente (véase gráfico 8), pasando de un total de 579 a 448 sanciones, lo que representa una reducción del 21% en las sentencias sancionatorias de faltas disciplinarias.

GRAFICO 6 y 7



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

GRAFICO 8

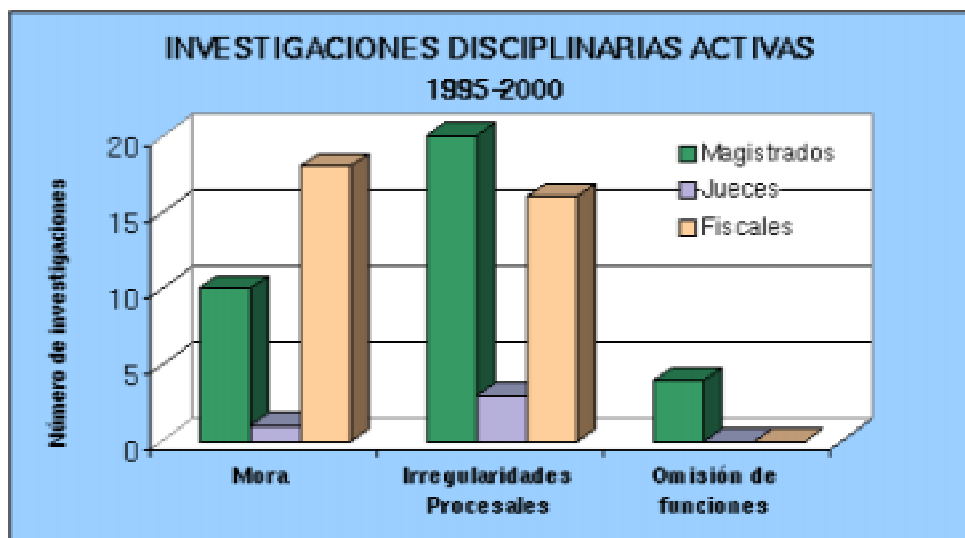


Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación a través de informes de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial, reporta un total de 72 investigaciones

activas para el período que va del año 1995 al 2000. Esta entidad tiene competencia sobre magistrados, jueces y fiscales. Se aclara que estas investigaciones no se han fallado y están en trámite en relación con faltas disciplinarias genéricas. Como se observa en el gráfico 9, el 90% de los procesos disciplinarios vigentes son contra magistrados y fiscales. Las faltas disciplinarias más frecuentes están ligadas a demoras tanto en procesos, como en investigaciones y fallos por parte de magistrados y fiscales. Igualmente, persisten faltas por irregularidades procesales especialmente en el caso de los magistrados y es en este rubro donde se concentra la mayoría de casos que involucran a los jueces.

GRAFICO 9

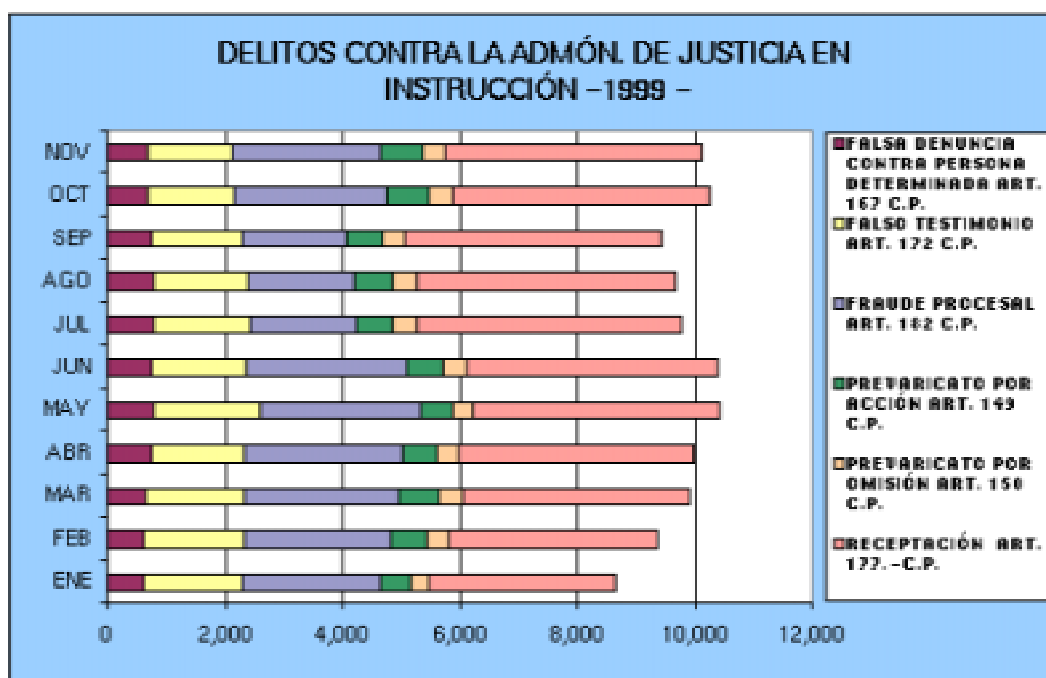


Fuente: Procuraduría General de la Nación

4.2 Procesos Penales

La Fiscalía General de la Nación es responsable de atender aquellos casos que ameriten una investigación penal por haberse incurrido en delitos tipificados en el código penal. Estas conductas pueden ser, en casos de corrupción, delitos contra la administración pública y delitos contra la administración de justicia. El gráfico 10 muestra los delitos contra la administración de justicia en etapa de instrucción y su evolución para 1999. El mayor número de casos se reportó para el delito de receptación que involucra la apropiación, posesión o transformación de bienes que tengan su origen en un delito; este delito tiene una evolución promedio de 4,000 casos mensuales. Seguido se encuentra el delito de fraude procesal que sanciona a aquella persona que induzca por medio fraudulento a cometer un error en sentencia, resolución u acto administrativo. Mensualmente se tiene un promedio de 2,300 casos que están siendo investigados por la Fiscalía.

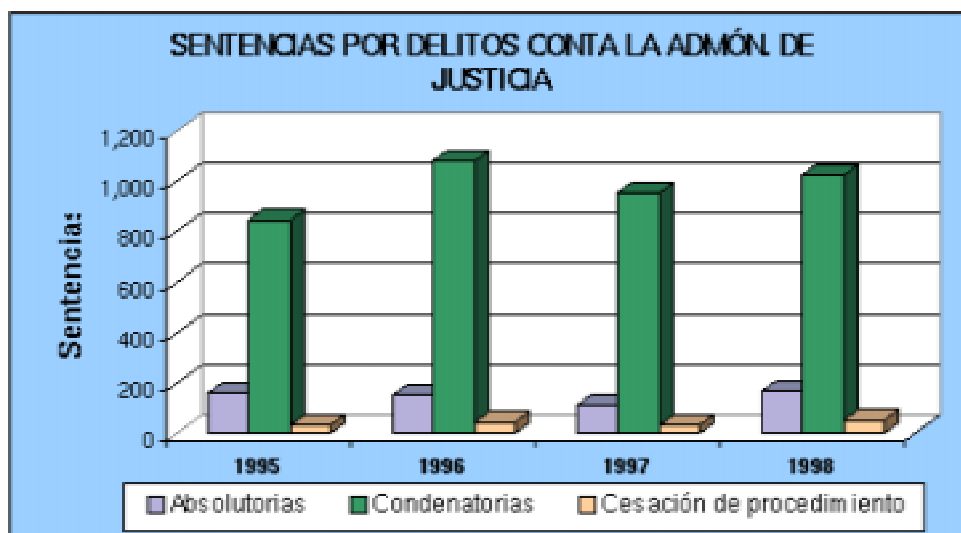
GRAFICO 10



Fuente: Fiscalía General de la Nación. CISAD

Al analizar las estadísticas del DANE desde 1995 hasta 1998, se encuentran sentencias condenatorias en los delitos contra la administración de justicia con la siguiente distribución:

GRAFICO 11



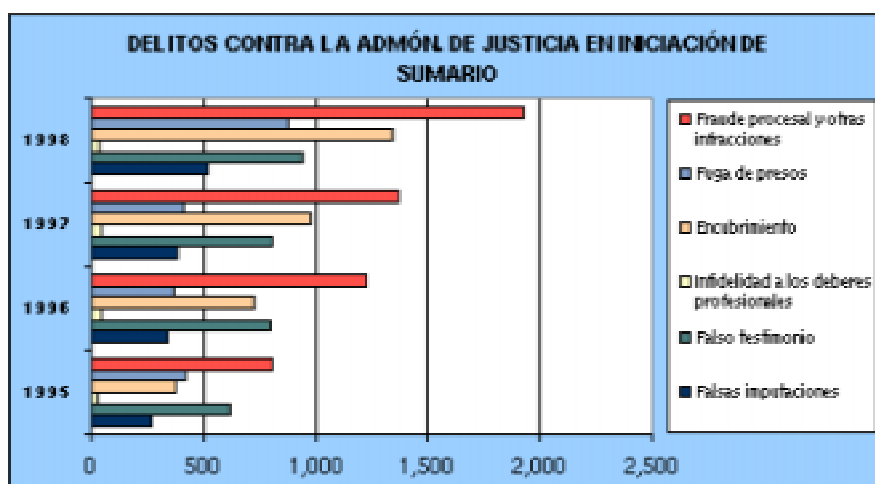
Fuente: DANE. Anuarios de justicia.

Del total de casos que entraron al sistema penal por delitos contra la administración de justicia en 1995, el 81% de las sentencias emitidas fueron condenatorias. En 1996 el porcentaje fue del 85%, en 1997 decrecieron a un 83% del total de sentencias y finalmente ascendieron a 84% en 1998. Durante los cuatro años de la muestra se sancionó un total de 4,647 procesos, con un promedio de 1,161 procesos fallados

anualmente por delitos asociados a corrupción en la administración de justicia. Este gráfico ofrece una aproximación en cuanto a la magnitud del fenómeno dentro del Estado.

En la etapa de iniciación del sumario el delito con el mayor número de casos durante el período reportado es el fraude procesal y otras infracciones con un promedio de ocurrencia de 33% de los casos anuales. Le sigue el delito de encubrimiento que involucra el entorpecer o ayudar a eludir la acción de la autoridad ante la comisión de un delito. Este delito tiene un promedio de ocurrencia anual del 22% del total de delitos reportados. Al igual que el fraude procesal, el delito de encubrimiento tiene una tendencia creciente del orden del 35% anual. A partir de estos datos se puede inferir cómo el sistema judicial parece ser susceptible a presiones, demoras o interferencias premeditadas de individuos o grupos, a quienes les conviene intervenir o demorar los procesos para permanecer en la impunidad.

GRAFICO 12



Fuente: DANE. Anuarios de justicia.

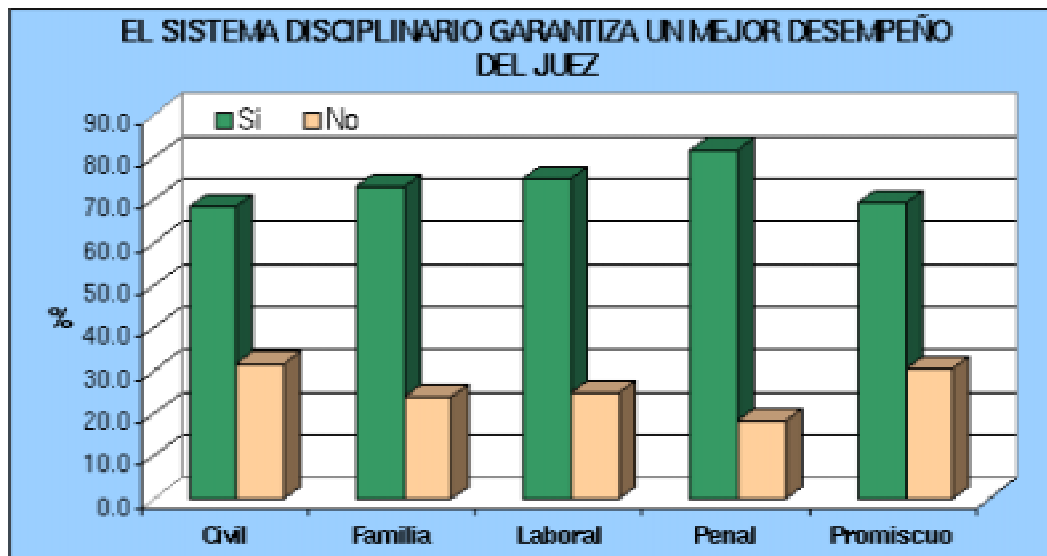
5. Percepciones acerca de la operatividad del Régimen disciplinario

De acuerdo con dos encuestas realizadas a abogados litigantes y a jueces y magistrados a escala nacional (11) el sistema disciplinario sería garantía de un mejor desempeño del juez, como se muestra en el gráfico 13 y en la Tabla 1. Sin embargo, hubiese sido de interés plantear esta misma pregunta en términos del desempeño de los demás empleados judiciales y los abogados.

TABLA 1: Encuesta a Abogados Litigantes

SISTEMA DISCIPLINARIO COMO GARANTÍA DE UN MEJOR DESEMPEÑO DEL JUEZ						
Según regionales y consolidado nacional (porcentajes)						
	B/quilla	Bogotá	Cali	Cúcuta	Medellín	Nacional
Si	78.7	69.3	75.5	68.3	75.6	72.9
No	21.3	30.7	24.5	31.7	24.3	27.1
Según especialidad y consolidado (porcentajes)						
	Civil	Penal	Laboral	Familia	Promiscuo	Consolidado
Si	77.8	73.4	71.4	72.7	64.8	72.9
No	22.2	26.5	28.6	27.3	35.2	27.1
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Encuestas de opinión sobre admón. de justicia (Julio 1999)						

GRAFICO 13



Fuente: Encuesta a Jueces y Magistrados (Julio 1999) Consejo Superior de la Judicatura

Al analizar resultados por especialidad resulta interesante ver como los funcionarios del área penal muestran altos porcentajes de confianza en la regulación disciplinaria, 80% para los jueces y magistrados y un 73% para los abogados litigantes. Los porcentajes más bajos en cuanto a la influencia sobre el desempeño del régimen disciplinario se encuentran en el área de la justicia promiscua: 64% para los abogados y un 65% para los jueces y magistrados. En general, estos resultados aparecen alentadores en términos de mecanismos de control de la rama, pero dejan entrever problemas predecibles en términos de vigilancia para los despachos promiscuos cuya ubicación restringiría el alcance de un control más eficaz por parte del Consejo Superior y sus seccionales.

Si se examinan las razones de aquellos que consideran que el sistema disciplinario es no es garantía de mejor desempeño judicial, se encuentran tres razones fundamentales por las que el régimen es ineficaz o insuficiente para controlar a los jueces (Tabla 2): La primera alude a la inaplicabilidad de las sanciones y demás mecanismos de control de forma regular. Esto deja entrever carencias en cuanto a la continuidad y seguimiento estricto de la labor disciplinaria y es más notorio en ciudades como Bogotá y Barranquilla. La segunda concierne a la poca participación de la ciudadanía en la formulación de quejas, inconveniente manifestado por los jueces de Cali y Cúcuta. Además se plantea un interrogante acerca de los mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para denunciar y los incentivos perversos que pueden tener para acusar a un juez de cuya decisión dependen. Finalmente, se hace alusión al problema de la impunidad como otro obstáculo al buen desempeño del régimen. Un caso particular lo constituye Medellín, ya que los jueces en esta ciudad citan otras razones para la no operabilidad del sistema sobre el desempeño. Es particularmente en esta ciudad donde se ha visto una influencia de agentes criminales poderosos, en forma de presión e intimidación sobre los administradores de justicia, lo que podría influir sobre su conducta y aún más, sobre sus decisiones en el ámbito judicial.

TABLA 2: Encuesta a Jueces y Magistrados

POR QUÉ RAZÓN EL SISTEMA DISCIPLINARIO NO GARANTIZA EL MEJOR DESEMPEÑO DEL JUEZ según regionales y consolidado nacional (<i>porcentajes</i>)						
	B/quilla	Bogotá	Cali	Cúcuta	Medellín	Nacional
Los mecanismos de control y vigilancia no se aplican regularmente	54.6	36.5	22.2	28.6	12.5	31.7
Los usuarios no formulan sus quejas u observaciones	45.6	26.9	27.8	42.9	18.8	28.9
Existe impunidad en el sistema	27.3	17.3	22.2	14.3	12.5	18.3
Otro	18.2	44.2	38.9	57.1	62.5	44.2
Marginales	36.4	31.3	27.8	35.7	26.6	30.8
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Encuestas de opinión sobre admón. de justicia (Julio 1999)						

6. Consideraciones estratégicas para enfrentar la corrupción

De acuerdo a los resultados planteados hasta ahora en términos de faltas disciplinarias, se considera relevante el centrar la atención en el abogado como agente promotor de corrupción. Tanto los abogados, como los auxiliares de justicia pueden incidir sobre el normal trámite de los procesos judiciales causando irregularidades que beneficien a su cliente y a estos operadores.

En la relación usuario-abogado litigante deben tenerse en cuenta los siguientes puntos:

El abogado tiene constante acceso a la información de los procesos judiciales.

Los controles disciplinarios sobre los abogados tienden a ser más difusos que los practicados sobre jueces y magistrados.

Los abogados tienen incidencia directa sobre otros agentes menores del proceso como los auxiliares de justicia, sobre quienes pueden influir a través de pequeños pagos.

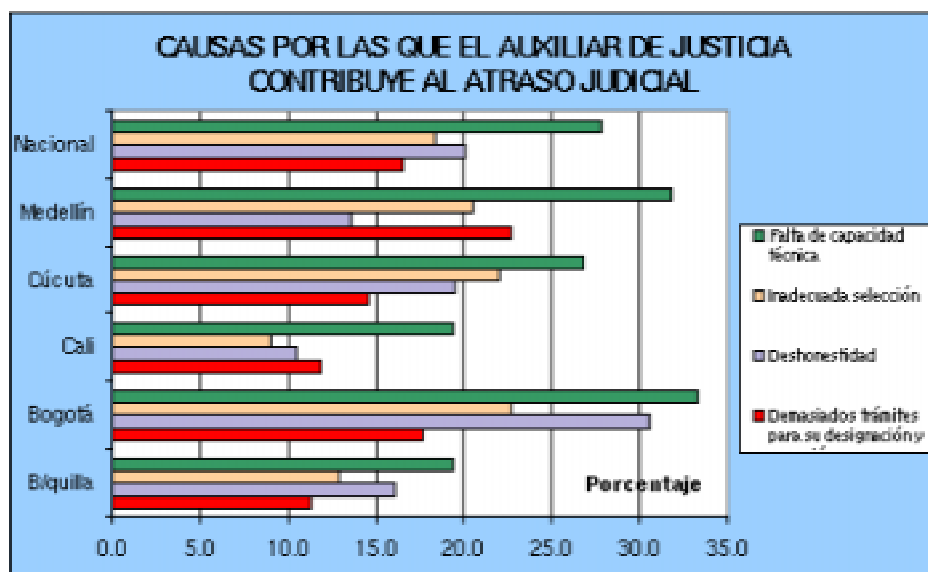
La permanencia de los auxiliares de justicia en los despachos judiciales no depende principalmente de sus resultados laborales, son agentes permanentes en el proceso.

Al existir ineficiencia y congestión en el sistema judicial, una forma rápida de resolver los conflictos es acelerarlos a través de pagos de los abogados a los auxiliares de justicia ejerciendo diversos tipos de presión sobre funcionarios judiciales.

En general, no existe una cultura de respeto por lo público.

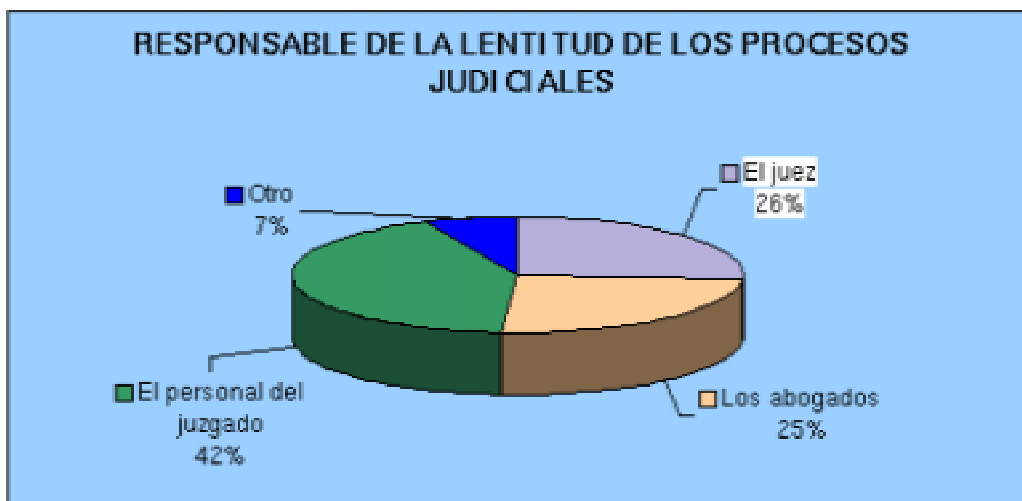
Para examinar estas hipótesis sobre el rol de los abogados y auxiliares en prácticas de corrupción, conviene examinar la percepción que tienen los abogados litigantes acerca de cómo funciona el sistema judicial colombiano (12). En el gráfico 14 se observan las principales causas asociadas a la labor de los auxiliares de justicia que, según los abogados litigantes, explican el atraso judicial. Llama la atención que alrededor del 28% de los encuestados perciba como baja la capacidad técnica de dichos funcionarios. Así mismo, más del 20% de los encuestados a nivel nacional, y más del 30% a nivel Bogotá, opinan que los auxiliares de justicia son deshonestos. Los cuatro factores mencionados en el gráfico están ligados a la idoneidad técnica y ética de los auxiliares de justicia, que si bien es cierto no inciden directamente sobre las decisiones del juez, su acción (consistente en el manejo de alguna parte de la información de los procesos) sí puede estar orientada a que el proceso favorezca a ciertos intereses particulares.

GRAFICO 14



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura

GRAFICO 15



En síntesis, el papel que juegan los auxiliares en los procesos judiciales los hace susceptibles de recibir pagos. La consumación de estas prácticas, muchas veces coonestadas por los mismos abogados del proceso, acarrea unos pagos altamente negativos para la sociedad, que es burlada por la apropiación de un bien público para fines particulares o por la apropiación ilícita de bienes privados por no propietarios.

Las encuestas del Consejo Superior de la Judicatura parecen confirmar el rol explicativo de demoras en los procesos en cabeza del personal del juzgado y en segunda instancia, de los abogados y jueces (gráfico 15). Estos resultados permiten interrogarse sobre la conveniencia de hacer ajustes sobre las responsabilidades de los abogados litigantes que actúan como agentes del proceso judicial. El posible círculo vicioso entre ineficiencia y corrupción a nivel judicial, no puede ser quebrado en tanto no se adelanten esfuerzos por conseguir un cambio de reglas sobre el papel procesal de auxiliares y de los abogados (aquí cabe resaltar el papel que deberían jugar las instituciones educativas). Por otra parte, cabe cuestionarse si la congestión de los despachos judiciales obedece de manera significativa a la labor de los auxiliares de justicia presionados por la acción de los abogados. Si las presiones a los funcionarios judiciales corresponden a una especie de corrupción invisible, ¿es suficiente el control disciplinario hacia los funcionarios judiciales para superar los problemas de la corrupción en la administración de justicia?

En términos generales se hace necesario identificar las circunstancias y los incentivos que pueden tener los funcionarios y empleados judiciales para incurrir en actuaciones corruptas a fin de plantear soluciones y contribuir mejorar las fórmulas para su control. A partir de estudios del Banco Mundial se han determinado algunas de las causas de la corrupción oficial a nivel internacional. Estas involucran:

Una alta concentración de roles organizacionales y administrativos en manos de unos pocos agentes que toman las decisiones y son encargados de desarrollar las políticas.

Un aumento en la cantidad y complejidad de los trámites junto con poca transparencia en su administración dentro de un ente gubernamental.

Incertidumbre acerca de la legislación y jurisprudencia que regula los procesos, lo cual desemboca en confusión y aumento en la discrecionalidad de los funcionarios judiciales.

Aumento en las organizaciones o particulares que ejercen presión legal o ilegalmente para llevar a fallos o decisiones parcializadas favorables a sus intereses.

De forma general, las recomendaciones que se plantean para combatir tanto las prácticas corruptas como aquellas conductas ineficientes, apuntan a tres estrategias básicas: En primera medida al desarrollo de un sistema de incentivos dentro de la Rama Judicial que motive tanto a los funcionarios como a los empleados judiciales a ejercer la administración de justicia de forma responsable y eficiente. Un régimen disciplinario que sancione de forma rigurosa y justa a los infractores y que a la vez, facilite el cabal desarrollo de los procesos dentro de la jurisdicción. Finalmente, la vinculación de la

sociedad civil como generadora de opinión independiente y como veedora de la rama y sus actuaciones. Estas estrategias deben estar acompañadas necesariamente de cambios en los niveles legales, administrativos y organizacionales al interior del sector judicial.

La elaboración de un plan enfocado hacia la erradicación de conductas corruptas o ineficientes debe estar orientada hacia la identificación de áreas disfuncionales de la organización y los riesgos que cada área específica conlleva. Partiendo de este punto se deberían desarrollar procedimientos, sistemas y controles encaminados a la eliminación de los riesgos y a construir mayor confianza en el sistema. Esta confianza es el resultado de un sistema judicial que se percibe como justo, transparente y eficiente para con sus usuarios.

Bibliografía

Banco Mundial. *El Estado en un mundo en transformación - Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D. C., agosto, 1997.

Buscaglia, Edgardo y Dakolias, Maria. *An Analysis of the causes of corruption in the judiciary*. Banco Mundial, Washington D. C., agosto, 1999.

Consejo Superior de la Judicatura. *Indicadores de la Justicia*. Santafé de Bogotá D. C., diciembre, 1998.

----- . *Encuestas de opinión sobre administración de justicia*. Santafé de Bogotá D. C., julio, 1999.

----- . *Encuestas de profundización*. Santafé de Bogotá D. C., julio, 1999.

----- . *Extractos jurisprudencia*. Santafé de Bogotá D. C., diciembre, 1996.

----- . *Informe al Congreso de la República 1997-1998*. . Santafé de Bogotá D. C., noviembre, 1998.

----- . *Informe al Congreso de la República 1999-2000*. . Santafé de Bogotá D. C., marzo, 2000.

----- . *Proyecto de régimen disciplinario para los funcionarios de la rama judicial*.

Ministerio de Justicia y del Derecho. *Decreto No. 1888 de 1989*. Santafé de Bogotá, agosto, 1989.

Rubio, Mauricio y García, Leonardo. *Percepciones ciudadanas sobre la justicia*. Documento CEDE 97-04, septiembre, 1997.

Transparencia Internacional Colombia. *Pactos de Integridad: Acuerdos voluntarios para garantizar probidad en contrataciones de interés público*. Colección Cuadernos de Transparencia No. 1. Mayo, 1999.

Notas

Artículo publicado en la Revista Justicia y Desarrollo: Debates del 12 de Junio del 2000. Corporación Excelencia en la Justicia

1. De acuerdo con investigaciones adelantadas por Confecámaras el sector privado ha estado involucrado en el 79% de los casos de corrupción esto equivale a unos \$2.3 billones para 1998. El área más afectada es la de contratación administrativa (liquidación, adjudicación y firma) pero también se presentan irregularidades en cuanto a los sistemas de control y en los trámites y procedimientos.
2. A través del tiempo el índice ha ido aumentando su población muestral (pasando de 52 países en 1997 hasta 99 países en el índice de 1999) para garantizar mejores criterios de comparación y un mejor entendimiento del fenómeno. De acuerdo con la metodología utilizada, las encuestas realizadas en Colombia presentan una alta confiabilidad y homogeneidad en la percepción de la corrupción.
3. Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997.
4. Prueba de esto es un artículo del periódico EL Tiempo de Abril 4 de 2000 en el cual se informa que los fiscales especializados de Medellín advirtieron su deseo de renunciar o exiliarse si el Estado no les garantiza su seguridad, ya que están sufriendo una arremetida criminal que ha costado la vida de 22 funcionarios en los últimos ocho meses.
5. Este se fundamenta en una encuesta de 419 empresas privadas, registradas en el Registro Unico de Proponentes en las cuatro principales ciudades del país: Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. Esta encuesta es sólo un componente de un nuevo programa de la Confederación de Cámaras de Comercio, llamado "PROBIDAD", que cuenta con el apoyo de la Fundación Corona y el Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE), fundación adscrita a la Cámara de Comercio de los EE. UU. El muestreo se realizó con base en el Registro Unico de Proponentes (RUP) llevado por las Cámaras de Comercio de Bogotá, Cali, Medellín, y Barranquilla, que concentran aproximadamente el 80% de las empresas registradas en el país. De un total de 14,785 empresas, se eligió una muestra aleatoria de 419 empresas
6. Esta encuesta incorpora información de 17,394 hogares con una muestra representativa para las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga, Santafé de Bogotá, Manizales, Medellín, Cali y Pasto. En esta encuesta se incluye por primera vez un módulo de "Derecho de acceso al servicio de justicia" Marzo de 1997
7. Esto se define como parte de las funciones de la Procuraduría en el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia.
8. Véase Sentencia C-037 de 1997 de la Corte Constitucional.
9. Este régimen disciplinario es un conjunto de normas que regulan el comportamiento de los funcionarios judiciales para asegurar el cabal desempeño de sus funciones. Véase Proyecto de Ley 71 de 1998. Gaceta Congreso de la República, Septiembre de 1999.

10. Consejo Superior de la Judicatura. Proyecto de Régimen Disciplinario para los Funcionarios de la Rama Judicial. Santafé de Bogotá. 1998. Para una mayor profundización ver los informes especiales.
11. Encuesta de Profundización y Encuesta de opinión sobre administración de justicia cuya muestra por separado incluye a 400 abogados litigantes y a 400 jueces y magistrados. Consejo Superior de la Judicatura y DATEC LTDA. Santafé de Bogotá, Julio 1999.
12. Al respecto véase "Encuestas de opinión sobre administración de justicia". Consejo Superior de la Judicatura, Santafé de Bogotá, Julio de 1999.

La **Corporación Excelencia en la Justicia** surge de la iniciativa de un grupo de líderes y representantes de diversos estamentos de la sociedad colombiana, conscientes de la importancia que representa el sistema judicial para el desarrollo del país y para el bienestar de la sociedad como un todo. Esta Corporación se consolida como una propuesta desde la sociedad civil para la búsqueda de un sistema de justicia efectivo que permita un clima de paz, armonía social y progreso.

Nuestra misión se orienta hacia la promoción de una transformación cultural e institucional que apunte a lograr un cambio de percepciones, actitudes y comportamientos de los colombianos en relación con la concepción, la utilización y el funcionamiento de la justicia. La CEJ tiene como principales objetivos el emitir opinión, apoyar y liderar la acción ciudadana en temas de justicia. También quiere facilitar el conocimiento y acceso ciudadano a la justicia a través de actividades de educación y formación en diversas instancias. Todas estas iniciativas buscan generar políticas públicas que favorezcan el interés general y en este sentido, no pueden llevarse a cabo sin la participación aquiescente del Estado.

La labor de la Corporación desde su área de gestión y estadísticas ha sido creciente en términos de la lucha contra la corrupción. Primero, a través de una publicación en la cual se trató el tema de ética y régimen disciplinario en la Rama Judicial, la cual incluía una investigación sobre corrupción en la rama. En segundo lugar, a través de nuestra participación activa en el desarrollo e implementación de la encuesta sobre corrupción desarrollada por la Vicepresidencia de la República y el Banco Mundial. La Corporación Excelencia en la Justicia ha venido participando activamente, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, en el desarrollo de la encuesta sobre corrupción y gobernabilidad desarrollada por el Banco Mundial y la Vicepresidencia de la República en el marco de su programa de anticorrupción. Estas organizaciones vienen trabajando hace un año tanto en la puesta a punto de los tres formularios como en la determinación de la muestra de entidades y departamentos donde debe llevarse a cabo. Esta encuesta se realizó en siete ciudades del país y cuenta con una muestra total de aproximadamente 3.200 encuestados. A través de esta encuesta se pretende medir la corrupción real tanto en entidades públicas, como en empresas y a nivel del ciudadano. Esta encuesta está diseñada para recolectar información que sirva de base para el desarrollo de políticas públicas específicas en materia de corrupción y desempeño institucional. La CEJ, ha participado en el proceso de acompañamiento de la encuesta en la ciudades de Medellín, Cúcuta, Cartagena y Bogotá. A partir de estas visitas surgieron comentarios y sugerencias, las cuales han sido debidamente informadas al

Programa Presidencia de Lucha contra la Corrupción y al Centro Nacional de Consultoría.

Paralelo con este proceso, la CEJ hace parte de la Alianza anticorrupción ligada al Programa Presidencial para la Lucha contra la Corrupción de la Vicepresidencia de la República. En el marco de esta alianza hemos participado activamente en la elaboración de una estrategia integral para la lucha contra la corrupción en Colombia y hemos sido parte del grupo invitado por el Banco Mundial para una serie de cursos dirigidos al desarrollo de un plan estratégico de lucha anticorrupción.
