

Corrupción judicial en Colombia: aproximación a una medición objetiva

Paula Cruz Manrique
C.C: 1.136.880.633

Hermann Torres Erazo
C.C: 1.032.363.452

Director de tesis:
Camilo Andrés Cetina Fernández

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
BOGOTÁ D.C.
SEPTIEMBRE DE 2019

Resumen

En Colombia, durante los últimos años, se han hecho públicos distintos casos que ponen en duda la integridad, transparencia y legitimidad de la Rama Judicial. Se han descubierto casos de funcionarios judiciales de los niveles jerárquicos más altos que favorecen los intereses de los particulares, por encima de los principios de justicia e imparcialidad, con el fin de obtener un beneficio propio o de alguna de las partes. Sin embargo, no existe claridad sobre la magnitud de la corrupción en la Rama Judicial. La presente investigación busca plantear una medición objetiva de dicho fenómeno, con el fin de contribuir al desarrollo de una línea base para la formulación, monitoreo y evaluación de política pública anticorrupción en la administración de justicia.

Palabras clave: política pública, corrupción judicial, medición de la corrupción

Abstract

In Colombia, various cases that cast doubt on transparency and legitimacy the Judicial Branch have been made public recently. Cases went public in which the highest ranking judicial officials favour particular interests, above principles and fairness and impartiality, in order to obtain a benefit of their own or of any of the parties have been discovered. However, there is no certainty about the magnitude of judicial corruption in Colombia. This research aims for an objective measurement of corruption in the Judicial Branch, in order to contribute to the development of a baseline for anti-corruption policy making-and-decision in the judicial system.

Keywords: judicial corruption, public policy, objective and subjective measurement

Tabla de contenido

<i>Corrupción judicial en Colombia: aproximación a una medición objetiva</i> _____	1
1. Marco teórico de la corrupción judicial _____	10
1.1. Enfoque de elección racional _____	10
1.2. La corrupción desde el enfoque económico racional _____	13
1.3 Estado del arte sobre corrupción judicial _____	23
1.3.1. Transparencia internacional _____	24
1.3.2. Fundación del Debido Proceso Legal _____	25
1.3.3. Corporación Excelencia en la Justicia _____	26
1.3.4. Santiago Basabe-Serrano _____	28
1.3.5. Pablo David Jiménez Rodríguez – Claudia Yadira Mojica León _____	28
1.4. Definición de corrupción judicial propuesta a efectos de su medición objetiva _____	30
1.4.1. Conductas sancionables en el Código Penal (Ley 599, 2000) y en el Código Disciplinario Único (Ley 743, 2002). _____	31
1.4.2. Datos disponibles en los sistemas de información del Estado colombiano. _____	32
1.4.3. La noción de funcionario judicial. _____	33
2. Desarrollo de las mediciones de corrupción para el sistema judicial _____	35
2.1 La importancia de medir la corrupción judicial _____	35
2.2. Estado del arte de las técnicas para medir la corrupción _____	36
2.2.1 Mediciones basadas en percepción. _____	36
2.2.2. Mediciones basadas en recolección de datos por observación directa. _____	37
2.2.3. Mediciones basadas en determinación de brechas y chequeos cruzados. _____	38

MEDICIÓN CORRUPCIÓN RAMA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

2.2.4. Mediciones basadas en inferencia estadística. _____	39
2.3. Estado del arte de las mediciones de corrupción judicial en Colombia _____	41
2.3.1. Índice de Competitividad Global – GCI. _____	42
2.3.2. El Índice de Estado de Derecho (Rule of Law Index [RLI]). _____	47
2.3.3 El índice de corrupción V-dem. _____	51
2.4. Una propuesta para cuantificar la corrupción judicial _____	53
3. Conductas atribuibles a los funcionarios judiciales para medir la corrupción judicial ____	57
3.1. Factores que afectan la corrupción judicial _____	57
3.1.1. Control disciplinario de la Procuraduría General de la Nación. _____	57
3.1.2. Artículo 115 de la Ley 270 de 1996. _____	58
3.1.3. Fuero constitucional para funcionarios judiciales de las Altas Cortes. _____	58
3.1.4. Condiciones del juicio político y el juicio penal. _____	58
3.2. Análisis de las conductas penales cuya comisión por parte de los funcionarios judiciales se considera corrupción judicial _____	60
3.2.1. Peculado. _____	61
3.2.2. Concusión. _____	61
3.2.3. Cohecho. _____	62
3.2.4. Tráfico de influencias. _____	63
3.2.5. Enriquecimiento ilícito. _____	63
3.2.6. Prevaricato. _____	63
3.2.7. Utilización indebida de información oficial privilegiada. _____	64
3.2.8. Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública. ____	65

MEDICIÓN CORRUPCIÓN RAMA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

3.2.9. Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de la función pública. _	65
3.2.10. Soborno transnacional. _____	66
3.3. Análisis de las conductas disciplinarias cuya comisión por parte de los funcionarios judiciales es considerada corrupción judicial _____	67
3.3.1. Deberes. _____	68
3.3.2. Prohibiciones. _____	69
3.3.3. Inhabilidades. _____	70
3.3.4. Incompatibilidades. _____	70
3.3.5. Impedimentos. _____	71
3.3.6. Conflicto de intereses. _____	72
3.3.7 Faltas gravísimas. _____	73
4. Medición objetiva _____	75
4.1. Metodología _____	75
4.1.1. Datos sobre condenas penales. _____	75
4.1.2. Datos sobre sanciones disciplinarias. _____	77
4.2. Medición de fenómenos sociales: los índices y los indicadores _____	79
4.3. Informe de resultados _____	79
4.4. Conclusiones _____	89
4.4.1. ¿Es posible plantear, a través de un método objetivo de medición, un indicador de corrupción en la Rama Judicial en Colombia? _____	90
4.4.2. ¿La corrupción judicial en Colombia es sistemática y hace disfuncional el sistema de justicia?, ¿los casos mencionados por los medios de comunicación son la regla general o son eventos aislados a los que se les presta excesiva atención mediática? _____	91

MEDICIÓN CORRUPCIÓN RAMA JUDICIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

4.4.3. ¿Las causas a las que los textos atribuyen tradicionalmente la existencia de corrupción judicial son las que verdaderamente caracterizan este problema público? ____ 92

4.4.4. ¿Existe una correlación entre los resultados arrojados por los métodos de medición basados en encuestas de percepción y el obtenidos a través de inferencia estadística? ¿Las mediciones basadas en percepción son un buen indicador de la corrupción judicial existente en el país? _____ 94

4.3.5. ¿El modelo de reproducción de corrupción $C_{Judicial} = M_{judicial} + D_{judicial} + B_{acción corrupta} - A_{judicial} - S_{acción corrupta}$ permite estudiar de manera completa el fenómeno de la corrupción judicial en Colombia y las causas que lo determinan? _____ 94

Referencias _____ **98**

Índice de tablas

Tabla 1: <i>Medidas de tendencia central y dispersión del número de sanciones por corrupción durante el periodo 2008–2018</i> (elaboración propia)	81
Tabla 2: <i>Test X² de Pearson: escenario 1</i> (elaboración propia, con información de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura).....	87
Tabla 3: <i>Resultados test X² de Pearson escenario 2</i> (elaboración propia, con información de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura).....	87

Índice de figuras

Gráfico 2 (The Global Competitiveness Report, The World Economic Forum, 2018)	43
Gráfico 3 <i>Edición 2016-2017. Colombia</i> (World Economic Forum, 2017)	44
Gráfico 4 <i>Edición 2017-2018. Colombia</i> (World Economic Forum, 2018)	44
Gráfico 5 <i>Edición 2018. Colombia.</i> (World Economic Forum, 2018).....	45
Gráfico 6 <i>Colombia</i> (The World Justice Project, 2016).....	49
Gráfico 7 <i>Colombia</i> (The World Justice Project, 2017-2018)	49
Gráfico 8 <i>Número de sanciones por corrupción según tipo de funcionario. Periodo 2008-2018</i> 82	
Gráfico 9 <i>Proporción de sanciones por corrupción respecto al total de sanciones según tipo de funcionario, periodo 2008 – 2018</i> (elaboración propia, con información de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura)	83
Gráfico 10 <i>Distribución porcentual de las sanciones por corrupción según tipo de funcionario</i> (elaboración propia, con información de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura).....	84
Gráfico 11 <i>Salario anual respecto al número de sanciones por corrupción según el tipo de funcionario (2008–2018)</i>	85
Gráfico 12 <i>Matriz de correlaciones entre los índices GCI, RLI, VDEM y objetivo</i> (elaboración propia, a partir de los datos usados en cada índice).....	89

Corrupción judicial en Colombia: aproximación a una medición objetiva

Una judicatura de integridad inobjetable es la institución básica fundamental que garantiza la vigencia de la democracia y la legalidad, por ello, cuando fallan todas las protecciones, un sistema judicial de esas características ofrece al público un baluarte contra los atropellos a los derechos y libertades garantizados por la ley.

—ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
*Comentario relativo a los principios
de Bangalore sobre conducta judicial*

El objetivo de este documento es plantear una medición objetiva de la corrupción en la Rama Judicial en Colombia, con el fin de contribuir al desarrollo de una línea base para la formulación, monitoreo y evaluación de política anticorrupción en esta rama del poder colombiano. Para ello, desde el enfoque de elección racional y con sustento en el análisis estadístico de la información oficial, se propondrá un indicador¹ que cuantifique la corrupción judicial. Adicionalmente, se propondrá un estudio que establezca si las causas a las que la academia atribuye este fenómeno social lo explican efectivamente y pueden usarse para medirlo; también se elaborará una comparación entre los resultados arrojados por los métodos objetivos y subjetivos de medición de corrupción judicial.

Durante los últimos años, en Colombia se han hecho públicos distintos casos que ponen en duda la integridad, transparencia y legitimidad de la Rama Judicial. Sobresale, por ejemplo, el caso del exmagistrado de la Corte Constitucional Jorge Pretelt Chaljub, actualmente condenado en primera instancia² por exigir dinero al abogado de la empresa Fidupetrol S.A., con el fin de insistir en la selección de una acción de tutela que buscaba atacar una multimillonaria sanción que le fue impuesta a la sociedad.

También vale la pena mencionar la sentencia condenatoria proferida por la Corte Suprema de Justicia, el 21 de febrero de 2018³, en contra de los magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta Fernando Castañeda Cantillo y Félix María Galvis Ramírez. Se declaró penalmente responsables a estos funcionarios como coautores de los delitos de concierto para de-

1. En la medición de fenómenos sociales se tiene dos herramientas de gran utilidad. Los indicadores: datos cuantitativos o cualitativos que permite cuantificar un fenómeno, que permite interpretar los cambios de un sistema a través de datos medibles. Los índices: conjunto agregado o ponderado de parámetros o indicadores.

2. Actualmente, se encuentra en curso el proceso penal en contra de este exmagistrado de la Corte Constitucional, proceso conocido por la Corte Suprema de Justicia y radicado con el número 11001-02-04-000-2016-01797-00. En sentencia de 19 de diciembre de 2019, en primera instancia, el exmagistrado fue condenado a 78 meses de prisión por incurrir en el delito de concusión. Se encuentra pendiente de ser proferida una decisión de segunda instancia.

3. Proceso penal de única instancia, con radicado interno número 51142, conocido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

linquir; concurso homogéneo y sucesivo de peculados por apropiación en favor de terceros agravados, y concurso homogéneo y sucesivo de prevaricatos por acción. Mediante sentencias de tutela, reconocieron a favor de contratistas de Ecopetrol pensiones y beneficios laborales a los que no tenían derecho, por un valor de \$ 109 472 162 93.

Más recientemente, se conoció el caso del ‘cartel de la toga’: los magistrados de la Corte Suprema de Justicia José Leonidas Bustos, Francisco Ricaurte y Gustavo Malo pedían cuantiosas sumas de dinero a congresistas de la República, mediante el Fiscal Anticorrupción, para ser favorecidos en procesos penales en su contra (Gómez Forero, 2017). Este último se encuentra actualmente en una cárcel en Estados Unidos.

Los casos mencionados son solo algunos de los incidentes que afectan negativamente la credibilidad del sistema judicial en Colombia; además, representan un síntoma de que la administración de justicia fue capturada por los intereses privados y de que las redes de corrupción han alcanzado a los funcionarios públicos de los estamentos más altos del poder judicial, cosa que afecta la estructura misma del Estado.

De acuerdo con Transparencia Internacional, la corrupción es el abuso del poder encomendado para beneficios privados. La corrupción judicial se entiende, según este organismo internacional, como aquella conducta que usa el poder encomendado para obtener un beneficio propio; incluye toda influencia inapropiada sobre la imparcialidad del proceso judicial ejercida por cualquier actor del sistema de tribunales (Transparencia Internacional, 2009).

Robert Klitgaard (1998) señala que la reproducción de la corrupción atiende a unas condiciones básicas, que pueden resumirse de esta manera: poder monopólico (M), discrecionalidad del funcionario (D) y ausencia de rendición de cuentas (A). Además de lo anterior, es necesario determinar si el sistema judicial ofrece una probabilidad de detección y/o penalización suficientemente baja para las conductas corruptas (S= sanción). Esto permitiría concluir que la función de reproducción de la corrupción se representa así: $C=M+D-A-S$ (Pont & Arango, 2017; citado por Arvind Jai).

En tal sentido, es preocupante que el poder judicial —uno de los principales actores cuya función es contrarrestar la corrupción mediante la interposición de sanciones— parezca prestarse a reproducirla y desarrollarla (Escobar, 2013): se han descubierto casos de funcionarios judiciales de los niveles jerárquicos más altos que favorecen los intereses de los particulares, por encima de los principios de justicia e imparcialidad, con el fin de obtener un beneficio propio, o que exigen contraprestaciones a cambio de evitar la efectiva judicialización de otras conductas en sí mismas corruptas. Todo esto convierte la corrupción en un círculo vicioso.

Por su parte, Gary Becker establece que una persona es más propensa a cometer un delito *entre estos, incurrir en una conducta corrupta* si la utilidad esperada excede la utilidad que podría

obtener usando su tiempo y recursos en otras actividades. Este postulado se traduce en el siguiente modelo: $P(B) = 1 - P(B-F)$.

Al aplicar al fenómeno de corrupción judicial de Robert Klitgaard, Gary Becker y Arvind Jai, el modelo de reproducción de la corrupción judicial sería el siguiente:

$$C_{\text{Judicial}} = M_{\text{judicial}} + D_{\text{judicial}} + B_{\text{acción corrupta}} - A_{\text{judicial}} - S_{\text{acción corrupta}}$$

De lo anterior debería concluirse que una propuesta de política pública que busque disminuir la corrupción judicial debe orientarse a reducir el poder monopólico de la actividad judicial (M), limitar la discreción de los funcionarios judiciales (D), reducir los beneficios que puedan derivarse del actuar corrupto (B), fortalecer el deber de rendir cuentas (A) y aumentar la probabilidad de detección y/o penalización para las conductas judiciales corruptas (S).

En esta tesis, se desarrollará el modelo descrito con el fin de determinar si permite estudiar de manera completa el fenómeno de la corrupción judicial en Colombia y las causas que lo determinan.

La toma de decisiones en políticas públicas debe hacerse con base en evidencia medible. Por eso, el presente trabajo busca proveer un insumo para capturar datos que permitan observar el problema de la corrupción judicial.

Sandra Sequeira —citada por Cetina Fernández, en el documento de política pública *Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición* (2014)— plantea que, en la lucha contra la corrupción, la medición juega un papel determinante durante dos fases del ciclo de política pública: la formulación de política anticorrupción; el monitoreo y evaluación de la política. En tal sentido, es importante desarrollar una técnica de medición de la corrupción en la Rama Judicial, con el objetivo de proponer a los decisores de política pública una idea del tamaño y gravedad del problema. De este modo, es posible formular un recetario de medidas que depure la justicia o reduzca la corrupción de modo progresivo y observable, conforme avanza la lucha contra la corrupción en la Rama Judicial.

Cetina Fernández (2014) parte de una premisa: a pesar de que la corrupción no es directamente observable, sí puede medirse por los efectos uniformes que genera en la sociedad. Además, señala que existen diferentes técnicas de medición, de las cuales se resaltan las siguientes:

- las basadas en percepción, que se sustentan en encuestas o entrevistas a firmas, expertos u hogares sobre su impresión o punto de vista organizacional o personal sobre el nivel de transparencia de las entidades públicas en un país;

- las basadas en inferencia estadística, para cuyo desarrollo el investigador acude a registros y evidencias que deja la corrupción y los correlaciona con datos secundarios que solo pueden atribuirse a conductas corruptas, a través de herramientas estadísticas y de econometría.

Los resultados obtenidos a través de los índices de corrupción judicial basados en percepción⁴ revelan una baja credibilidad en la administración de justicia colombiana. Así lo demuestran los siguientes índices:

- El **GCI** (Global Competitiveness Index) —elaborado por el Foro Económico Mundial—, en el informe 2016-2017, otorgó a Colombia un puntaje de 2.9 y la ubicó en el puesto 113 de 138 países; en el informe 2017-2018, le dio una calificación de 3.0, con el 111^{mo} lugar entre 137 países, y en el informe 2018 la calificó con 2.8 puntos, en el puesto 112 entre 140 países.

Estos puntajes se fijan en una escala de 0 a 7: una calificación de 7 demostraría integridad e independencia judicial o menor grado de corrupción.

En el informe 2016–2017 participaron 138 países, 137 en el 2017–2018 y 140 en el 2018; en los tres informes Finlandia ocupó el primer puesto, con 6.7, 6.8 y 6.7 puntos, respectivamente.

El país con el peor desempeño o menor independencia judicial en el reporte 2016–2017 fue Venezuela: calificación de 1.1 y puesto 138; en el documento 2017-2018 Venezuela también ocupó el peor lugar, con un valor de 1.1 y el puesto 137. En el reporte 2018, la peor calificación fue para Bolivia: 1.1 puntos y puesto 140.

- Dentro de sus componentes, el **RLI** (Rule of Law Index), desarrollado por The World Justice Project, incluye la ausencia de corrupción en el gobierno y una medición de ausencia de corrupción en el poder judicial. En los reportes 2016 y 2017-2018, WJP dio a Colombia una calificación de 0.53 en el indicador de ausencia de corrupción judicial; en el reporte 2019, al país se le otorgó un puntaje de 0.48

El anterior puntaje se lee en un baremo que va de 0 a 1: mientras más cercano el puntaje sea a 1, se indica un mayor imperio de la ley o Estado de derecho y, correlativamente, menos corrupción.

De acuerdo con el informe 2016, los países con menor corrupción judicial fueron Dinamarca y Finlandia, con 0.98 puntos; en el reporte 2017–2018, los países con

4. Puede usarse como ejemplo de estas mediciones el Corruption Perceptions Index, de Transparencia Internacional, que maneja un baremo de 0 a 100: la calificación 0 indica la existencia de instituciones altamente corruptas; 100 muestra un país transparente o no corrupto.

5. La evaluación pregunta “¿los servidores de la Rama Judicial no usan el poder público encomendado para satisfacer intereses privados?”.

menos corrupción en esta rama del poder fueron Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, con un puntaje de 0.98; en el reporte 2019, Dinamarca y Noruega, con un valor de 0.99.

Por su parte, el país con mayor corrupción judicial en el reporte 2016 fue Afganistán con 0.07 puntos, en el reporte 2017-2018 fue Camboya con 0.15 puntos y, en el reporte 2019 nuevamente Camboya obtuvo la menor calificación, con 0.13 puntos.

- El **V-dem corruption index**, creado por Varieties of Democracy, evalúa varios elementos para determinar el grado de corrupción y democracia de un país; incluye la adopción de decisiones judiciales corruptas⁶ en una tabla que va de 0 a 4: una puntuación de 4 indicaría transparencia judicial. Colombia mostró resultados de 1.89, 1.88 y 1.70 durante los años 2016, 2017 y 2018, respectivamente, (V-Dem [Colombia-2016/2017/2018] Dataset v9).

Lo anterior produce grandes inquietudes en el analista de política pública: ¿es posible plantear un método objetivo de medición que establezca el grado de corrupción en la Rama Judicial en Colombia?, ¿la corrupción judicial en Colombia es sistemática y hace disfuncional el sistema de justicia?, ¿los casos mencionados por los medios de comunicación son la regla general o son eventos aislados a los que se les presta excesiva atención mediática?, ¿las causas a las que los textos atribuyen tradicionalmente la corrupción judicial verdaderamente explican este problema público?, ¿existe una correlación entre los resultados arrojados por los métodos de medición basados en encuestas de percepción y los obtenidos a través de inferencia estadística?, ¿las mediciones basadas en percepción son un buen indicador de la corrupción judicial existente en el país? ¿el modelo de reproducción de corrupción $C_{\text{Judicial}} = M_{\text{judicial}} + D_{\text{judicial}} + B_{\text{acción corrupta}} - A_{\text{judicial}} - S_{\text{acción corrupta}}$ permite estudiar de manera completa el fenómeno de la corrupción judicial en Colombia y las causas que lo determinan?

La presente investigación pretende responder las anteriores preguntas mediante la elaboración de una herramienta de política pública, consistente en una medición objetiva de corrupción judicial sistemática, en cuyo diseño se tendrán en cuenta los datos contenidos en los sistemas de información del Estado en los que se registren conductas sancionadas penal y disciplinariamente impuestas a los funcionarios judiciales.

Con el propósito de plantear la cuantificación objetiva de la corrupción judicial, el CAPÍTULO 1 de este documento presentará el enfoque y el marco teórico en el que se fundamentó la tesis. En primer lugar se expondrá brevemente el enfoque racional y cómo se ha abordado la corrupción desde esta perspectiva. En segundo lugar, se presentará la literatura académica que ha

6. Se pregunta a los encuestados “¿qué tan usual es que los individuos o las empresas hagan pagos extraordinarios no documentados para acelerar o retrasar el proceso u obtener una decisión judicial favorable?”.

abordado el fenómeno de corrupción judicial. En términos generales, esta se encarga primero de definirla; luego, identifica las causas que explicarían la corrupción en la administración de justicia, y, finalmente, propone soluciones que atacarían los orígenes del fenómeno en el sistema judicial.

A continuación, en el mismo segmento del documento se realizará una aproximación a la definición de corrupción judicial; este es un supuesto indispensable para entender, dadas las particularidades de la actividad, el fenómeno corrupto en el contexto de la función pública de administración de justicia.

La construcción del concepto de corrupción judicial también pretende delimitar el objeto de estudio, en la medida en que un funcionario judicial puede incurrir en distintos comportamientos reprochables desde la esfera moral, disciplinaria o penal. Sin embargo, solo pueden considerarse corruptas aquellas conductas que en estricto sentido afecten los procesos judiciales y que, por lo tanto, se alejan del valor de justicia y demás finalidades del sistema judicial.

A lo anterior se suma que, para lograr una medición objetiva, es menester acudir a los efectos uniformes o registros observables que produce la corrupción. En tal sentido, la noción de corrupción judicial deberá ajustarse tanto a las tipificaciones legales como a las variables usadas para la construcción de un índice de medición de corrupción judicial.

El CAPÍTULO 2 se expondrá el desarrollo de las investigaciones sobre los métodos para estimar la magnitud de la corrupción en el sistema judicial, con el fin de mostrar que, aunque existen análisis empíricos para medir corrupción, escasean los estudios que aborden el problema en la Rama Judicial y que ofrezcan datos concretos sobre su naturaleza específica, sobre su alcance y sobre dónde se gestan las conductas. Un documento de política pública con estas características orientaría de manera acertada la formulación y aplicación de políticas públicas adecuadas y efectivas.

Establecido esto, en el CAPÍTULO 3 del documento se identificarán las conductas que solo pueden ser atribuidas a los funcionarios judiciales desde el punto de vista de los diferentes regímenes de responsabilidad de los agentes judiciales: conductas tipificadas penal y disciplinariamente que muestren la existencia de corrupción judicial.

Frente a este punto, vale la pena aclarar que el Estado colombiano cuenta con sistemas de información en los que se registran conductas sancionadas penal y disciplinariamente: el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), de la Fiscalía General de la Nación, el cual recoge las sanciones penales; el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI), de

la Procuraduría General de la Nación, que recoge las sanciones disciplinarias impuestas a empleados judiciales y funcionarios judiciales⁷.

Asimismo, existen entidades estatales que administran bases de datos. La Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura registra en su *software* de gestión Siglo XXI las sanciones impuestas a funcionarios judiciales, auxiliares de la justicia y abogados. El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República cuenta con bases de datos de sanciones penales, disciplinarias y fiscales asociadas a corrupción.

De los sistemas de información y bases de datos mencionados puede extraerse evidencia estadística sobre las sanciones impuestas a servidores judiciales por conductas tipificadas penalmente que lesionen o amenacen el adecuado desarrollo de la función judicial; de la misma forma, pueden estudiarse las conductas sancionadas disciplinariamente para asegurar la obediencia, disciplina, comportamiento ético, moralidad y eficiencia de los servidores judiciales, con miras a asegurar el buen funcionamiento de la función de administración de justicia a su cargo (Corte Constitucional, C-341, 1996).

Algunas de esas sanciones pueden atribuirse exclusivamente a un actuar corrupto de los servidores judiciales, como ocurre con la condena impuesta a un magistrado por el delito de prevaricato por acción (Código Penal, art. 413), por haber reconocido mediante una sentencia judicial un derecho a una de las partes de un proceso del que no podía ser titular. También puede pensarse en una sanción disciplinaria impuesta a un juez por incurrir en una falta gravísima (Ley 734, 2002, art. 48, num. 17) al actuar dentro de un proceso judicial sin advertir que concurría en él una causal de impedimento por conflicto de interés — por ejemplo, antes de ser juez había sido abogado de una de las partes—.

Dentro de los servidores judiciales que pueden ser sancionados penal o disciplinariamente pueden encontrarse dos categorías: los funcionarios y los empleados. Los primeros son los magistrados de las corporaciones judiciales, los jueces de la República y los Fiscales: quienes en estricto

7. Ostentan la calidad de empleados las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial (art. 125 de la Ley 270 de 1996), estos si bien hacen parte de la rama no toman las decisiones judiciales.

8. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, se creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, conformada por siete Magistrados, cuatro de los cuales deben ser elegidos por el Congreso en Pleno a partir de ternas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura, previa convocatoria pública reglada; tres deben ser elegidos por el Congreso en Pleno a partir de ternas enviadas por el Presidente de la República, previa convocatoria pública reglada. No obstante lo anterior, las reglamentaciones expedidas para conformar las ternas para la elección de los Magistrados de la CNDJ, tanto por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura como por el Presidente de la República, fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado, que consideró que la reglamentación de la convocatoria pública debe ser expedida por el Congreso de la República mediante una ley, no mediante actos administrativos expedidos por autoridades administrativas.

sentido administran justicia, pues cuentan con poder o facultad jurisdiccional⁹ para adoptar decisiones; los segundos, las demás personas que ocupen cargos en las corporaciones y despachos judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial (Ley 270, 1996, art. 125). Aunque estos últimos hacen parte de la rama, no adoptan decisiones judiciales.

En tal sentido, atendiendo a la categorización y jerarquía de los servidores judiciales, también resulta importante diferenciar dos clases de corrupción. Susan Rose-Ackerman (2006), citada por Cetina Fernández (2014, p. 2) ofrece la siguiente categorización:

- Corrupción de pequeños retornos, que se presenta cuando servidores públicos de niveles jerárquicos bajos utilizan su condición para obtener beneficios. En el escenario judicial, esto podría evidenciarse cuando un empleado de la secretaría de un despacho judicial recibe dinero por el pago de unas copias del expediente y no lo deposita en la cuenta del juzgado, o cuando exige dinero a las partes, garantizándoles que recibirán de manera anticipada las notificaciones procesales.
- Corrupción sistemática, que afecta la estructura misma del Estado, porque implica la captura de los servidores públicos que ocupan las más altas dignidades por parte de quienes detentan el poder y la riqueza. Dentro de esta categoría podría mencionarse una decisión judicial proferida por un magistrado de una Alta Corte, que se adopta desconociendo los parámetros legales a cambio del pago de una suma de dinero u otro beneficio para él mismo o sus allegados.

El CAPÍTULO 4 de la tesis propondrá un mecanismo de organización de la información existente en los registros y bases de datos del Estado sobre las conductas corruptas previamente definidas, de manera que se pueda medir objetivamente la magnitud de la corrupción en sector justicia. En esa sección se relatará la forma en la que fueron conseguidos los datos sometidos a las pruebas estadísticas y se entregará un informe sobre los obstáculos y limitaciones que se presentaron en el proceso de obtención de la información. Luego, se explicarán los conceptos de índice e indicador.

Asimismo, se presentará la metodología empleada para realizar análisis estadísticos y se mostrarán los resultados obtenidos en cada una de las observaciones, para responder a las preguntas planteadas: ¿es posible plantear un método objetivo de medición que establezca el grado de corrupción en la Rama Judicial en Colombia?, ¿la corrupción judicial en Colombia es sistemática y hace disfuncional el sistema de justicia?, ¿los casos mencionados por los medios de comunicación son la regla general o son eventos aislados a los que se les presta excesiva atención mediática?, ¿las causas a las que tradicionalmente los textos atribuyen la existencia de corrupción judicial son las que verdaderamente caracterizan este problema público?, ¿existe una correlación entre los resultados arrojados por los métodos de medición basados en encuestas de percepción y

9. La jurisdicción es la función pública de administrar justicia mediante un proceso judicial.

los obtenidos a través de inferencia estadística?, ¿las mediciones basadas en percepción son un buen indicador de la corrupción judicial existente en el país?

Finalmente, se plantearán las conclusiones del estudio y unas recomendaciones, con el fin de brindar una línea base provechosa para los analistas de políticas públicas en la lucha contra la corrupción judicial.

1. Marco teórico de la corrupción judicial

1.1. Enfoque de elección racional

Existen varias perspectivas o enfoques para abordar el estudio de las políticas públicas. Torres, Melo & Santander (2013), con sustento en la categorización¹⁰ propuesta por Ostrom¹¹, demarcan tres enfoques principales, con sus variaciones modernas: racionalistas o de planeación racional; cognitivos-discursivos de la política pública¹², y de la estructura de gobierno o gobernanza¹³.

Esta tesis se sustenta en el enfoque racionalista, cuya unidad de análisis es el individuo. De acuerdo con este enfoque, las decisiones de política pública deben adoptarse de manera objetiva, con sustento en un análisis como criterio de decisión racional y conforme a unos protocolos que lleven a la política más eficiente. El enfoque racional emplea el empirismo estadístico como metodología y, la optimización de valores y la maximización de la utilidad colectiva como criterios de decisión. (Garson, 1986; citado por Torres *et al.*, 2013, p. 36).

Dentro de las variantes del enfoque racionalista, se encuentra la escuela de elección racional y de escogencia pública (*public choice*), que realiza un estudio económico del proceso de los individuos en la toma de decisiones no relacionadas con el mercado. Esta vertiente asegura que los individuos, en tanto *homo economicus*, actúan con racionalidad económica: calculan los costos y los beneficios de sus alternativas disponibles (Ordóñez-Matamoros, 2013. p. 48) y toman acción de acuerdo con incentivos que maximicen sus utilidades. En tal sentido, cuanto mayor sea la eficiencia neta —el beneficio menos el costo— de una alternativa, más probable será su elección.

Por su parte, el enfoque institucionalista sugiere que las instituciones, formales e informales, resultan de vital importancia para modificar las condiciones en que se desarrolla un particular problema público. Además, los estudiosos que lo defienden señalan que este enfoque permite relacionar soluciones entre los niveles micro y macro. Adicionalmente, exponen que el

10. Este documento emplea esta clasificación, ya que categoriza ampliamente los distintos enfoques que han surgido en la literatura de análisis de los procesos de política pública. Además, el enfoque racionalista incluye los planteamientos de los autores que han abordado la corrupción como problema público con herramientas de gran utilidad, como Robert Klitgaard y Gary Becker. Por otro lado, la categorización de Ostrom muestra que planteamientos como los de Amartya Sen y Shepsle & Bonchek reconocen al individuo con metapreferencias como protagonista principal en el proceso que siguen las políticas públicas.

11. Los autores de *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía* toman de Ostrom 3 amplios marcos teóricos sobre los distintos enfoques que han surgido en la literatura de análisis de procesos de política pública.

12. Surgen como una crítica al enfoque racional objetivo. Tres grupos de enfoques son los más relevantes en el ingreso de las ideas y los discursos en las políticas públicas: cognitivo, argumentativo y de coaliciones defensoras.

13. Se orientan hacia la estructura organizacional y de gobierno que se requiere para la materialización de la política.

rediseño institucional puede tener un impacto sobre el comportamiento individual y, a su vez, contribuir a modificar las estructuras sociales en el largo plazo. (Isaza, 2012).

Varios estudiosos —entre ellos, Amartya Sen— se han opuesto a la concepción de los individuos como seres que únicamente buscan la maximización de intereses o actúan siempre de manera interesada. A juicio de Sen, si bien no puede excluirse del todo la teoría racional, existen *metapreferencias* del individuo, incluyendo la moral y la ética, que guían su actuar y expanden los límites de la racionalidad (Alean Pico, 2011).

En respuesta a estas críticas, surge el enfoque neoinstitucional, inicialmente propuesto por March (1984) y Olsen (1989). Esta perspectiva se centra en el estudio del papel de las instituciones, pero pretende superar la definición de institución como estructura formal, para incluir rutinas, creencias, culturas, roles, símbolos y saberes; de esta forma, se amplía el concepto de institución (Ordoñez-Matamoros, 2013, p. 55).

Esto quiere decir que las instituciones pueden ser formales o informales. Formales: las que atienden a principio sociales y legítimos, creadas por el hombre para atender problemas estructurales como la economía y la política, están positivizadas en el ordenamiento interno. Informales: resultado de tradiciones y costumbres de una sociedad que provienen de fuentes no escritas como los valores y tradiciones; tácitamente aceptados por los miembros de la sociedad (Gélvez & Defelipe, 2016).

En este enfoque se destaca la teoría sobre *procesos de acción colectiva*, que combina las teorías neoinstitucionalista y de la elección racional para explicar la actuación del gobierno desde dos variables: la suposición de que los actores tienen un conjunto de preferencias que quieren atender de manera estratégica y el efecto de las estructuras institucionales sobre el comportamiento de los actores (Ordoñez-Matamoros, 2013; citado por Fuentes, 2018).

Shepsle & Bonchek, como neoinstitucionalistas, plantean que el *individuo* es la base para explicar, analizar y pronosticar los fenómenos políticos. El individuo se caracteriza por buscar fines según su *racionalidad instrumental*, definida por las *preferencias* que determinan su mundo interior —necesidades naturales e influenciadas por su grupo— y *creencias* respecto del mundo exterior —su intuición sobre el medio que emplea para un fin conforme a su experiencia y aprendizaje—.

A pesar de lo anterior, al desenvolverse en el *ámbito colectivo*, las personas con preferencias íntegras y coherentes en el *ámbito individual* encuentran escenarios de incertidumbre derivados del choque con las preferencias de otras personas y eventos aleatorios que no pueden dominar. Esto afecta la manera en la que expresan sus preferencias y conduce a que en algunas ocasiones actúen de manera intransitiva o incoherente (Shepsle, 1997)

Las políticas públicas que se diseñan con el enfoque racionalista son más eficientes si los comportamientos racionales y egoístas de los actores individuales y colectivos se dirigen correctamente, a través de instituciones adecuadas (Roth, 2002, p. 80). Además, las normas, sobre todo las reglas formales son esenciales en la estructura de la política pública: los decretos, leyes y normatividad ayudan a que los agentes se adhieran al espíritu de la política y cooperen (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 40).

Por lo tanto, esta investigación reconoce al funcionario judicial como un ser racional que no solo debe decidir según sus preferencias y creencias; además, como servidor público investido de la facultad de administrar justicia, debe seguir unos principios constitucionales que orientan esta función en el Estado colombiano. Desde la esfera disciplinaria, al funcionario le es exigible cumplir con deberes específicos: no debe incurrir en prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos, conflictos de interés ni faltas gravísimas. A esto se agrega, desde la perspectiva del derecho penal, que no debe incurrir en delitos tipificados: peculado, concusión, cohecho, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, prevaricato, entre otros.

A pesar de las disposiciones disciplinarias y penales que le prohíben al funcionario judicial incurrir en ciertas conductas, si los ingresos que el juez obtiene son mayores al costo de su actuar corrupto, seguirá incurriendo en las conductas contrarias a la integridad judicial, pues esta elección maximiza su beneficio.

Por ejemplo,

- si el funcionario no encuentra en sus pares un contrapeso a sus decisiones y puede proferir sentencias que entrañen corrupción;
- si escudándose en su autonomía e independencia puede proferir sentencias para beneficiar ilegítimamente a una de las partes y/o a sí mismo;
- si no debe rendir cuentas a la ciudadanía por sus actuaciones;
- si a pesar de actuar de manera corrupta es poco probable que lo sancionen penal o disciplinariamente por su conducta o las condenas penales y disciplinarias por acciones corruptas no son suficientemente disuasivas.

El juez como individuo racional seguirá actuando de manera corrupta: desde el análisis de la maximización de utilidades, es mayor el beneficio que obtiene al optar por una conducta corrupta que el que alcanzaría si escoge un actuar íntegro.

En ese sentido, se considera que el analista de política pública debería adoptar decisiones que identifiquen el problema y posibiliten una solución eficiente con fundamento en una metodología estadística (Roth, 2002). En la medida en que, **a través de las instituciones adecuadas,** se influye en las preferencias del funcionario judicial y se generan cambios estructurales que garanticen que estos actúen de manera íntegra o no corrupta.

En este punto, se destaca que en el específico ámbito de la corrupción la crítica institucionalista, según la cual, si se considera que el actuar no íntegro es un problema netamente individual sería virtualmente imposible plantear soluciones colectivas (Isaza, 2012), debe ser atendida con gran cuidado. Así pues, por ejemplo, la elección de un actuar no-integro también depende del modo en que los actores ordenan sus preferencias, esto es, seleccionan aquello que les genera más utilidad. Pues también hay una utilidad derivada de no lucrarse económicamente sino de defender los principios de la justicia.

Por ello, se resalta que al optar por el marco de análisis económico racional no se abandona por completo la importancia de las instituciones formales e informales en la lucha contra la corrupción judicial. Así se reflejará en esta investigación, en la que además de tenerse como unidad de análisis al funcionario judicial, al hacer referencia a la función de reproducción de la corrupción propuesta por Robert Klittgard, se tomarán en cuenta aquellas instituciones formales e informales que hacen más propensas a una sociedad a la corrupción y, se evidenciará cómo a través de su fortalecimiento o su reducción puede desarrollarse una política pública anticorrupción efectiva en el sistema de justicia.

1.2. La corrupción desde el enfoque económico racional

Para promocionar políticas que prevengan el cohecho y la corrupción en los países y en las transacciones comerciales internacionales, el Banco Mundial adoptó el siguiente concepto de corrupción: *“the abuse of public office for private gain”*. Esta definición concisa y sencilla se escogió porque cubre la mayoría de las formas de corrupción; además, como la mayoría de las aproximaciones teóricas, ubica al sector privado en el punto central del fenómeno¹⁴ (The World Bank Group).

La mencionada organización internacional encontró que, si bien podría pensarse que toda forma de corrupción es mala, desde la investigación macroeconómica y microeconómica, los efectos producidos por las prácticas corruptas varían del corto al largo plazo (Ehrlich & Lui, 1999).

Para resumir, los modelos que pretenden demostrar que la corrupción puede tener efectos económicos positivos suelen considerar solo los efectos estáticos a corto plazo. A la larga, es probable que las oportunidades de soborno lleven a los funcionarios públicos a cambiar las reglas subyacentes del juego o su propio comportamiento en ausencia de sobornos, y es probable que los resultados sean costosos en términos de eficiencia económica, legitimidad política y justicia básica.

¹⁴ La definición adoptada por el banco no es original; se escogió por su concisión y porque incluye la mayoría de las formas de corrupción.

Pues bien, la mayoría de los estudios económicos indican que la corrupción se deriva de la excesiva intervención del Estado en la economía para corregir las imperfecciones del mercado. En la tarea de intervención, el Gobierno crea normas, regulaciones y trámites que pueden ocasionar un monopolio económico y, consecuentemente, crear incentivos para la corrupción o la apropiación de recursos en interés propio e indebidamente (Hodgson & Jiang, 2008).

A pesar de ello, algunas teorías más completas comprenden que la corrupción se da en la interacción entre lo público y lo privado, de manera desfavorable para ambos sectores. Esto afecta significativamente la eficiencia, justicia y legitimidad de la actividad estatal, y distorsiona la asignación de recursos económicos, por lo que se vuelve más inequitativa. En consecuencia, este fenómeno debe investigarse desde una perspectiva económica. (Rose-Ackerman, 2000).

Rose-Ackerman (2000) indica que existen dos clases de corrupción:

- Sistemática o de alto nivel: aquella que involucra a personas que tienen un alto nivel de ingresos económicos y que su vez, reciben ciertos privilegios debido a las funciones propias del cargo que ejercen, como lo son los altos dignatarios del estado, políticos, gobernantes, y magistrados de altas cortes entre otros. Esta forma de corrupción quebranta la democracia afectando las estructuras del Estado y deslegitimando el actuar de los gobernantes. Sus efectos impactan incluso la economía de mercado.
- Corrupción de bajo nivel o de pequeños retornos: En ella se ven involucrados funcionarios públicos que reciben salarios insuficientes para cubrir los gastos propios y de sus familias. Incurren en estas prácticas con el fin de aumentar sus ingresos.

Adicionalmente, la corrupción se entiende en dos niveles: macroeconómico —por ejemplo, cuál es el papel de la corrupción dentro de una economía— y microeconómico —por ejemplo, cuáles son los incentivos para que un agente económico participe en una actividad corrupta— (Marko Danon, 2010).

Esta investigación se centra en el campo microeconómico: indaga sobre los incentivos que tiene un agente judicial para participar en una actividad corrupta. Esto no puede entenderse sin acudir a las nociones explicadas por Garry Becker en *Crimen y Castigo* (1974); aquí, el autor modela desde la perspectiva económica los costos del crimen, incluido el delito de corrupción, a través del siguiente planteamiento:

Modelo del delincuente racional de Becker¹⁵

- $P(B) = 1 - P(B-F)$
- “el beneficio debe ser mayor que la sanción esperada y la probabilidad de ser atrapado y condenado”
- P(B): Se refiere a la probabilidad de cometer un crimen
- B: Beneficio que recibe el delincuente por cometer el delito.
- F: Sanción correspondiente al delito.
- P: La probabilidad de condena y costos de transacción.

Desde el análisis económico, Gary Becker plantea la teoría útil de la conducta criminal: la elección de cometer un delito dependerá de si la utilidad esperada excede la que podría obtener usando su tiempo y recursos en otras actividades (Becker, 1974). Agrega que algunas personas se convierten en criminales no por motivaciones personales, sino porque sus análisis de costos y beneficios difieren de aquellos de los individuos que deciden actuar legalmente.

Becker, sin presentar una definición específica de corrupción, expone que la mayoría de los casos de corrupción implican sobornos u otros pagos ilícitos a los funcionarios para obtener contratos gubernamentales, aprobar leyes que mantengan fuera a la competencia, préstamos en condiciones favorables o flexibilización de las reglas ambientales: pagos que maximizarían sus beneficios económicos.

Función de reproducción de la corrupción de Robert Klitgaard

Por su parte, Robert Klitgaard aborda la corrupción desde una perspectiva económica, como un delito económico de cálculo:

La información y los incentivos alteran los patrones de corrupción. Los procesos con un fuerte poder de monopolio, una amplia discreción para los funcionarios y una débil rendición de cuentas son propensos a la corrupción. Los modelos del dilema de los prisioneros sugieren cómo pueden surgir equilibrios corruptos y ser interrumpidos. Los modelos de reformas a gran escala de empresas y gobiernos sugieren principios que se aplican a las reformas anticorrupción. (Klitgaard, 2015)

En la misma línea, Klitgaard asegura que las sociedades que son propensas a la corrupción se caracterizan porque existe un poder monóplico (M), una amplia discreción de los servidores

¹⁵. En el estudio *Transparencia Judicial y Soborno: Un planteamiento desde el análisis económico del derecho*. Rafael Ramírez-Villaescusa. Planteó esta fórmula para determinar en qué casos un juez aceptaría un soborno.

(D) y una débil rendición de cuentas (A por su inicial en inglés accountability); aun así, no existe un modelo econométrico para combatir la corrupción o uno de desarrollo que funcione de manera indefectible en todas las sociedades.

Lo anterior puede resumirse en la siguiente ecuación de reproducción de la corrupción:

Corrupción (C) = Poder monopólico (M) + Discrecionalidad (D) – Rendición de cuentas (A).

$$C = M + D - A$$

En consecuencia, Klitgaard asegura que las medidas para contrarrestar la corrupción deben enfocarse en mejorar la información y los incentivos, reducir el monopolio, limitar la discreción, mejorar la rendición de cuentas y abordar equilibrios corruptos.

Arango y Pont, tomando como base la teoría propuesta por Arvind Jain, agregan un nuevo componente a la ecuación propuesta por Klitgaard, con el fin de describir la corrupción en Colombia. Lo caracterizaron por la letra S: sanción o, dicho con otras palabras, la probabilidad de detección y/o penalización de las conductas corruptas. (Arango & Pont, 2017).

Corrupción (C) = Poder monopólico (M) + Discrecionalidad (D) – Rendición de cuentas (A) – Sanción (S)

$$C = M + D - A - S$$

En consecuencia, Arango y Pont proponen estas medidas para combatir pertinentemente la corrupción: reducir el poder monopólico y la discrecionalidad de los funcionarios públicos y los políticos en varios de los escenarios que producen rentas económicas, aumentar su rendición de cuentas e incrementar las posibilidades de investigación y juzgamiento de las conductas corruptas.

Es evidente que la existencia de corrupción judicial indica la gravedad de la corrupción en una sociedad, pues la connivencia de la justicia reduce la variable *sanción* de la fórmula de reproducción de la corrupción. En últimas, esto lleva a un círculo vicioso de corrupción.

Adicionalmente, al aplicar al fenómeno de corrupción judicial los planteamientos de Robert Klitgaard, Gary Becker y Arvind Jain, puede concluirse que una propuesta de política pública que busque disminuir la corrupción judicial necesita ciertas características: reducir el poder monopólico de la actividad judicial, limitar la discreción de los funcionarios judiciales, reducir los beneficios que puedan derivarse del actuar corrupto, fortalecer el deber de rendir cuentas de los jueces y aumentar la probabilidad de detección y/o penalización para las conductas judiciales corruptas.

En resumen, deben modificarse las preferencias del funcionario judicial, de modo que, frente la alternativa de optar por un actuar corrupto o un actuar íntegro, el funcionario judicial

encuentre que la acción que más le conviene es ser íntegro; en otras palabras, hay que desincentivar cualquier estímulo para que el juez actúe de manera corrupta.

Por ende, el modelo de reproducción de la corrupción judicial que se propone es el siguiente:

$$C_{\text{Judicial}} = M_{\text{judicial}} + D_{\text{judicial}} + B_{\text{acción corrupta}} - A_{\text{judicial}} - S_{\text{acción corrupta}}$$

El *monopolio* de la función judicial (M_{judicial}) puede reducirse con la promoción del ejercicio de funciones jurisdiccionales particulares, para que, de manera voluntaria, las partes interesadas sometan a consideración de un tercero aquellos asuntos que por su naturaleza dispositiva puedan ser fallados por quienes no detentan la investidura de jueces de la república. Por ejemplo, esto es posible en una controversia entre privados sobre el cumplimiento o interpretación de un contrato comercial.

La Constitución Política de Colombia permite esta medida: establece la posibilidad de atribuir funciones jurisdiccionales transitorias a particulares en determinados asuntos; de manera excepcional, en asuntos precisos, puede revestirse de función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas, fijando una restricción frente a los procesos penales y aquellos que no cuenten con etapa probatoria (art. 116).

Lo anterior se estipula según el artículo 13 de la Ley 270 de 1996, norma estatutaria de la administración de justicia, que desarrolla el precepto constitucional citado delegando el ejercicio de la función judicial a personas y entidades ajenas a los propios funcionarios judiciales.

A su vez, la Ley 1563 de 2012 autoriza el arbitraje: mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual las partes defieren a árbitros la solución de una controversia relativa a asuntos de libre disposición o aquellos que la ley autorice.

Lo anterior significa que en el ordenamiento jurídico colombiano existe la posibilidad legal de desprender al Estado del monopolio de la administración de justicia. Por efectos de las leyes de oferta y demanda del mercado, esta disposición obligaría a la rama judicial del poder público a prestar un mejor servicio y, en consecuencia, a mejorar sus estándares de calidad, eficiencia y transparencia. Si las partes prefieren someter los asuntos a árbitros o autoridades no judiciales, no se justificaría la existencia de un número alto de funcionarios: podrían eliminarse sus plazas laborales.

No obstante, de acuerdo con un informe presentado por el Ministerio de Justicia, la oferta de arbitraje se encuentra en gran parte inactiva y concentrada:

Inactiva porque el 56% de los centros de arbitraje no han tramitado casos; concentrada porque el 100 % de los centros se ubica en áreas urbanas. Adicionalmente, la gestión se restringe principalmente a 3 centros de arbitraje: Bogotá, Medellín y Cali, con un 78 % del total nacional. (Ministerio de Justicia, 2017)

Además, la demanda de arbitraje es baja: en promedio, cada año se someten a arbitramento 1044 casos, según la información reportada por las Cámaras de Comercio del país. Ante esto, los operadores del arbitraje coinciden en que la gran barrera para la demanda de este servicio es que la población no sabe sobre el arbitraje, además de que este aparenta ser costoso.

En tal sentido, resulta deseable y necesario que los usuarios de la administración de justicia conozcan la existencia y ventajas del arbitraje. Adicionalmente, al revisar la información oficial que la Cámara de Comercio de Bogotá ofrece en su página de internet¹⁶, se advierte que las tarifas de arbitraje nacional ascienden aproximadamente al 15.4 % de la cuantía de las pretensiones del caso; cada parte paga una mitad de estos honorarios. Por ejemplo, si la cuantía de las pretensiones que se someten a justicia arbitral es de 100 millones de pesos, las partes deben pagar \$15.470.000,00, entre honorarios de los árbitros, el secretario del tribunal arbitral, la cámara de comercio respectiva e IVA; a esta cifra debe sumársele además el valor de los honorarios de los abogados que prestan sus servicios profesionales en el trámite arbitral.

Comparando el anterior porcentaje con el carácter gratuito del acceso a la administración, se considera deseable que el valor de los servicios arbitrales se revise para garantizar un mayor acceso de los ciudadanos al arbitraje privado.

En todo caso, se resalta que algunas de las materias que se someten a control judicial, por su naturaleza misma —como ocurre con una demanda de inconstitucionalidad, la investigación de conductas penales y disciplinarias y el juzgamiento de la legalidad de los actos administrativos— no podrían someterse a la decisión de particulares, por no corresponder a derechos subjetivos de las partes o no ser controversias de libre disposición, lo que implica que la competencia para conocer de esos procesos debe recaer exclusivamente en la rama judicial.

Limitar *discrecionalidad* (D_{judicial}) implica aclarar las reglas del juego y ponerlas a disposición del ciudadano común (Klitgaard, 2015). En tal sentido, el funcionario judicial no podría proferir una decisión que beneficie de manera ilegítima a alguna de las partes, a él mismo o

16 http://apps.ccb.org.co/consultasCAC/tarifas_arbitraje.aspx

a sus familiares, so pretexto de su autonomía e independencia judicial, porque existen reglas de derecho decantadas que sirven como derrotero para orientar su decisión.

En lo que a este punto respecta, debe presentarse un debate que, desde el punto de vista jurídico, actualmente tiene la mayor relevancia: el sistema de fuentes del derecho o cómo debe ser comprendido el artículo 23017 de la Constitución Política y el papel que cumple en la función judicial.

Existen dos razones principales que permiten considerar que, actualmente, la ley no es la fuente de derecho por excelencia y que el juez no solo aplica el derecho, sino que lo crea a través de las sentencias judiciales (Yepes, 2017).

El primer motivo es el proceso constituyente del derecho colombiano. Cuando se promulgó la Constitución Política de 1991, se abogó por la supremacía de esta norma sobre todas las demás que integran el ordenamiento jurídico. El artículo 4 de la Constitución¹⁸ obliga al juez a aplicar principios constitucionales e incluso autoriza a los funcionarios judiciales a inaplicar una ley por encontrarla inconstitucional. Esto se denomina *control difuso de constitucionalidad*, por oposición al *control concentrado*, del que se encarga directamente la Corte Constitucional cuando analiza la demandas de inexequibilidad de las leyes.

El segundo es la pérdida de los atributos tradicionalmente otorgados a la ley: generalidad, abstracción e impersonalidad. Esto sucede por un fenómeno denominado hiperinflación normativa o pulverización del derecho legislativo, que consiste en leyes expedidas con el fin de favorecer intereses corporativos o sectoriales (Zagrebelky, 1995), que obligan al juez a aplicar principios constitucionales generales a casos concretos y particulares.

A pesar de que no existe consenso acerca de la obligatoriedad del precedente, este se ha definido así: la regla de decisión creada por una alta corte para resolver el asunto sometido a su discernimiento, para cuya creación los magistrados están obligados a buscar la solución jurídica que mejor se adecúe al caso según los principios y valores constitucionales.

Para algunos jueces de la república, la regla que se crea a través del precedente es obligatoria; por lo tanto, los funcionarios judiciales de menor jerarquía no pueden apartarse, aun cuando cumplan con las cargas de transparencia —manifestación expresa de la existencia de un

17 Constitución Política de Colombia: “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial” (art. 230).

18 Constitución Política de Colombia: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales” (art. 4).

criterio jurisprudencial— y de argumentación —expresión de los motivos por los que no se comparte el precedente y debe hacerse un cambio de criterio— (Yepes, 2017).

A través del precedente fijado por las altas cortes u órganos de cierre de cada jurisdicción, se limitaría la discrecionalidad de los jueces, pues se establecen reglas imperativas a las que están sometidos los funcionarios de inferior jerarquía, cuestión que garantizaría la igualdad, la seguridad jurídica y, a su vez, la expedición de sentencia, que materializa la integridad judicial.

La reducción del *beneficio* ($B_{acción\ corrupta}$) obtenido por la conducta corrupta, implica evitar que la actividad de corrupción produzca réditos. Debe recordarse que, en términos microeconómicos, el individuo que busca maximizar su utilidad opta por la conducta corrupta si su beneficio neto (B_{neto}) es mayor que el que obtendría si actúa de manera íntegra.

$$B_{neto} = Ingreso_{Stotales} - Costo_{Stotales}.$$

Por eso, la reducción del beneficio o utilidad puede lograrse por dos caminos: reduciendo los ingresos que se dan como consecuencia del actuar corrupto y aumentando los costos en los que incurriría el funcionario judicial por la comisión de estas conductas; por otro lado, pueden aumentarse los ingresos de un actuar íntegro y disminuir los costos de esa misma actividad.

La primera de las opciones persigue que no haya un beneficio neto positivo al actuar de manera corrupta. Esto puede lograrse, por ejemplo, fomentando una cultura de integridad y legalidad en la sociedad que anule la posibilidad de que exista un mercado de compra de sentencias judiciales: ninguna de las partes del proceso estaría dispuesta a entregarle un ingreso al juez a cambio de una decisión judicial contraria a derecho.

Esto también puede lograrse a través del aumento de las condenas penales y sanciones disciplinarias por esta clase de acciones y haciendo más estricto el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. De esta manera, quien sea declarado responsable no podría volver a acceder a un cargo judicial; también podría disminuirse u, ojalá, eliminarse cualquier beneficio, subragado penal, mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad o prisión domiciliaria.

Para Gary Becker, en determinados casos —como ocurre con delitos contra la propiedad—, las sanciones de multa son los mejores medios para defender el bienestar social, debido a que permiten indemnizar a las víctimas y reestablecer el *stato quo*, incluyendo los daños marginales y de costos de aprehensión y condena. Esto permitiría asegurar que, en materia de corrupción judicial, es preferible establecer multas óptimas que garanticen el restablecimiento pleno del detrimento del patrimonio estatal o privado, según sea el caso, incluyendo los costos en los que tiene que incurrir el aparato judicial para la investigación y sanción de la actividad corrupta.

Debe resaltarse que la mayoría de estas recomendaciones han sido positivizadas en los estatutos anticorrupción, más específicamente en la Ley 1474 de 2011. Los artículos 1, 2, 4, 6 hacen más estricto el régimen de inhabilidades e incompatibilidades; los artículos 13 al 40 fortalecen los tipos penales relacionados con corrupción y eliminan los beneficios frente a estos delitos; los artículos 41 a 52 amplían las facultades disciplinarias, y los artículos 73 a 81 prevén políticas institucionales y pedagógicas para fomentar la cultura de legalidad. Estos aspectos se explicaran de manera detallada en el **Anexo 3 de este documento, que se refiere de manera minuciosa al marco regulatorio de la corrupción judicial.**

La segunda alternativa consiste en que el funcionario judicial sea incentivado a actuar de manera íntegra. Esto se puede lograr aumentando los ingresos de su actividad mediante salarios más altos y competitivos frente a los del sector privado, beneficios sociales extrasalariales, reconocimientos por su buen desempeño y garantías de ascenso por mérito en la carrera judicial. La Ley Estatutaria 190 de 1995 propone incentivos para funcionarios públicos con buenas prácticas; sin embargo, no se refieren a la concesión de beneficios salariales ni garantías específicas para los funcionarios judiciales.

Respecto de la *rendición de cuentas* (A_{judicial}), el artículo 228¹⁹ de la Constitución Política impone que la administración de justicia debe ser pública e independiente, mandato cuyo cumplimiento implica el conocimiento y acceso de la ciudadanía a las decisiones judiciales y a las actuaciones de los jueces en el ejercicio de sus funciones. En otros términos, estos acarrearán la obligación de aceptar la responsabilidad de los actos propios.

Las actuaciones públicas y transparentes de las autoridades judiciales son fundamentales para legitimar sus acciones. En la práctica, la obligatoriedad de presentar un informe de cuentas en cabeza de las diferentes corporaciones y funcionarios judiciales que componen esta rama del poder público acercaría la ciudadanía a su labor, garantizaría la transparencia de sus decisiones y fomentaría la imparcialidad de sus providencias.

En la actualidad, solo el Consejo de Estado —como máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo— ha presentado, por iniciativa propia, informes de gestión ante la ciudadanía, de forma anual, desde el año 2017. No obstante, en el ordenamiento jurídico interno no existe mandato legal que obligue a los funcionarios judiciales a rendir informe de las gestiones adelantadas en el marco del ejercicio de sus funciones; este deber legal removería la imparcialidad de sus decisiones y promovería la integridad y rectitud de sus funcionarios.

19. Constitución Política: La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley, y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo (art. 228).

La *sanción por la acción corrupta* ($S_{\text{acción corrupta}}$) es la probabilidad de detección y/o penalización de las conductas corruptas. En términos estadísticos, la probabilidad es una medida numérica que determina la posibilidad de que un evento ocurra; es decir, se refiere a una medida del grado de incertidumbre relacionado con cada uno de los eventos previamente enunciados (Anderson, 2008).

$$P = K / N$$

P: Probabilidad

K: Posibles resultados de detectar, judicializar y sancionar actuaciones corruptas de los funcionarios judiciales

N: Total de resultados de actuaciones corruptas

Para aumentar la probabilidad de detectar, judicializar y sancionar un crimen, según Becker (1974), estas medidas son necesarias: aumentar el pie de fuerza pública (policías), incrementar el número de funcionarios judiciales especializados y contar con equipos especializados en perseguir delitos.

Respecto al incremento del pie de fuerza propuesto por el texto citado, vale resaltar que este tipo de actos corruptos no son cometidos a la luz pública; por el contrario, la mayoría de los casos se cometen de manera discreta o clandestina, por eso se requiere de un rigor investigativo bastante amplio para desentrañar la conducta tipificada. En conclusión, al no tratarse de un delito que se sorprenda fácilmente en flagrancia, dicho aumento del pie de fuerza sería una medida poco eficiente.

Respecto al aumento del número de funcionarios judiciales especializados, se advierte que estos deben enfocar sus tareas en adelantar los procesos judiciales por conductas corruptas cometidas por sus pares. Para esto es fundamental, además de tener conocimientos específicos en corrupción judicial, que estos cuenten con todas las garantías para el ejercicio de sus funciones.

Por último, el aumento de equipos especializados se refiere al incremento de fiscales que se dediquen a investigar y perseguir este tipo de actuaciones corruptas en la rama judicial; estos presentarían el resultado de sus investigaciones ante los jueces especializados, que decidirán con fundamento en la legislación que impone el sistema judicial colombiano.

Aplicando lo anteriormente expuesto, puede lograrse un aumento en la probabilidad de detección, judicialización y condena del actuar corrupto del funcionario judicial. Así se lograría reducir la cantidad de actos corruptos en el sistema de administración de justicia.

Decantado el modelo de reproducción de la corrupción judicial, este documento planteará una medición objetiva de la corrupción en la Rama Judicial en Colombia. Se usará el enfoque de elección racional y se tendrá como sustento el análisis estadístico de la información oficial disponible; como resultado, propondrá un indicador que cuantifique la corrupción judicial.

También se planteará un estudio que establezca si las causas a las que la academia atribuye la génesis de este fenómeno social son las que verdaderamente lo explican. Finalmente, se proyectará una comparación entre los resultados arrojados por los métodos objetivos y subjetivos de medición de corrupción judicial.

1.3 Estado del arte sobre corrupción judicial

La corrupción es un fenómeno de intercambio social complejo que se relaciona, por su propia naturaleza y por oposición, con conceptos como moralidad pública²⁰ y moralidad²¹ en general. Por tal razón, establecer una definición de corrupción sin hacer referencia a las normas de conducta relacionadas es un ejercicio arduo (Theobal, 1990). En ese sentido, puede considerarse que la corrupción no es causa, sino síntoma de una enfermedad mayor: la crisis de valores (Klitgaard, 1993, p. 94).

En su mayoría, como punto de partida de análisis, los documentos²² que se refieren a la corrupción judicial se encargan primero de definirla; luego, identifican las causas que explicarían la corrupción en la administración de justicia y finalmente, proponen soluciones que atacarían los orígenes del fenómeno en el sistema judicial.

Así pues, en el marco del análisis de la corrupción judicial se presenta un primer debate: ¿la corrupción debe entenderse de la misma manera en el contexto judicial?, ¿dadas las particularidades de la actividad de la administración de justicia, se hace necesario establecer un concepto propio? Como esta investigación busca cuantificar a través de un método objetivo basado en evidencia estadística el problema público de corrupción judicial, resulta indispensable elaborar

20. Moralidad pública es un elemento adicional en la constitucionalización de los derechos de los ciudadanos, fuente de limitaciones de derechos constitucionales, en tanto permite al Estado imponer restricciones con el objetivo de armonizar proyectos de vida disímiles en el contexto de una democracia. Está compuesta por los principios que se encuentran en relación de conexidad necesaria con la idea de Estado social y democrático de derecho." T-304 Corte Constitucional.

21. Doctrina del obrar humano que pretende regular el comportamiento individual y colectivo en relación con el bien y el mal y los deberes que implican.

22. Pueden consultarse, entre otros, los siguientes documentos: (i) Basabe-Serrano, Santiago. Explicando la corrupción judicial en las cortes intermedias e inferiores de Chile, Perú y Ecuador, Revista Perfiles Latinoamericanos No. 42, Julio a diciembre de 2013, (ii) Jiménez & Rodríguez, Principales causas de la corrupción en la administración de justicia colombiana – 2002 – 2008 - estrategias o alternativas de solución, Universidad Libre, Bogotá, 2010, (iii) Escobar Luque, Horacio, Corrupción en la Rama Judicial: una reflexión, Revista Pensamiento Americano Volumen 6 – No. 11, Barraquilla, 2013, (iv) Fundación del Debido Proceso Legal, Controles y descontroles de la corrupción judicial, Washington, 2007; (v) Badel Rueda, Martha Elena. Corrupción Judicial en Colombia. Una aproximación al mapa de riesgos. Corporación Excelencia para la Justicia y Transparencia Internacional Colombia, Bogotá, 2008.

una definición de corrupción en la judicatura que se ajuste tanto a las tipificaciones de tipo legal como a las variables usadas para la medición objetiva de la corrupción judicial.

De esta manera, ante la dificultad de alcanzar un concepto unívoco de corrupción —más aún si se trata del específico caso de la corrupción judicial—, hay que comenzar por considerar varias de las definiciones ya propuestas.

1.3.1. Transparencia internacional

1.3.1.1. Transparencia Internacional ha **definido** la corrupción como: “el abuso del poder encomendado para beneficios privados”. Esta organización también ha elaborado un concepto de corrupción judicial en el Informe Global de Corrupción sobre el Sistema Judicial (2007): “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” (TI, 2007).

En el *Resumen ejecutivo: problemas clave de corrupción judicial* (TI, 2007), se presentaron varios ejemplos de las conductas que pueden encajar en la definición mencionada: según Transparencia Internacional, la corrupción judicial se “extiende desde las actividades previas al proceso, a los procedimientos y resultado del juicio y, hasta la aplicación efectiva de las decisiones por el alguacil del [juez del] tribunal” (TI, 2007).

En ese sentido, la conducta judicial corrupta puede ser cometida por diferentes actores:

- El juez al interior del proceso judicial, en su actividad de conducción del proceso o probatoria, puede manipular la programación de las audiencias, para favorecer a alguna de las partes, o admitir, excluir o tergiversar deliberadamente las pruebas, para beneficiar a los sujetos procesales o a una persona investigada que ostente un alto *status* político o social. Este funcionario también podría incurrir en actividades extraprocesales en las que use para fines particulares los recursos que le sean asignados, como cuando destina los bienes a su cargo para un fin indebido o realiza nombramientos que no satisfacen las necesidades del servicio judicial, sino los intereses de un particular.
- Los empleados judiciales no investidos de jurisdicción —es decir, quienes carecen de la competencia legal para resolver los casos judiciales— actúan de forma corrupta cuando, por ejemplo, extravían documentos de un proceso.
- Los fiscales o policías, cuando manipulan pruebas antes de llevarlas a juicio.

Además de lo anterior, TI menciona que los tipos de corrupción que más afectan las judicaturas son, por un lado, la interferencia política en el proceso judicial y, por otro lado, el pago de sobornos. Respecto de la primera conducta señala que, a pesar de la creación de instrumentos

internacionales orientados a garantizar la independencia judicial, a los jueces aún los aqueja la presión de las demás entidades y de particulares con poder; en relación con la segunda, afirma que puede ocurrir en todos los puntos de interacción dentro del sistema judicial, por parte de los funcionarios o abogados que exigen dinero por cumplir con las obligaciones de su cargo o para influir indebidamente en el proceso.

1.3.1.2. Asimismo, Transparencia Internacional (2007) identificó los factores o **causas** que a su juicio contribuyen a la corrupción judicial: los nombramientos de jueces sin atender al mérito; los bajos salarios de jueces y personal de los juzgados; la capacitación precaria y la falta de recompensa para el comportamiento ético; los procesos injustos o ineficaces para disciplinar y destituir a jueces corruptos, cosa que provoca frecuentemente la remoción de jueces independientes por oportunismo político, y la falta de transparencia, ya que los procesos jurídicos opacos evitan que los medios de comunicación y la sociedad civil controlen la actividad del tribunal y pongan al descubierto la corrupción judicial.

1.3.1.3. Finalmente, Transparencia Internacional presentó 26 **recomendaciones** para prevenir la corrupción judicial atacando el origen de la corrupción; pueden resumirse de la siguiente manera:

- nombramientos de los jueces por parte de un órgano autónomo, según el mérito y la intervención de la sociedad;
- sueldos proporcionales al cargo, experiencia, desempeño y desarrollo profesional del juez durante el ejercicio de sus funciones, cuyos montos no puedan ser manipulados por los poderes ejecutivo y legislativo;
- capacitación continua sobre las labores judiciales y sobre la ética de los jueces, combinada con facilidad de acceso a la información;
- existencia de un órgano independiente y riguroso, que garantice que se siga el debido proceso al juzgar las conductas disciplinarias de los jueces y que la remoción de los funcionarios judiciales sea clara, transparente y justa;
- presentación de rendición de cuentas por parte de la judicatura, junto con el fácil acceso a información sobre el ordenamiento jurídico, cambios propuestos a la legislación, procedimientos de la corte, decisiones, vacantes judiciales, criterios de reclutamiento, procedimientos de selección judicial y fundamentos de las nominaciones judiciales;
- el deber de los jueces de manifestar sus conflictos de intereses y de publicar su declaración de ingresos periódicamente.

1.3.2. Fundación del Debido Proceso Legal

1.3.2.1. La Fundación del Debido Proceso Legal, en el documento *Controles y descontroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para*

combatirla en Centroamérica y Panamá (2007), propuso una **definición** operativa de corrupción judicial: "... [aquellos] comportamientos en los que un funcionario judicial decide, en el marco de un proceso, en violación del principio de imparcialidad (como equidistancia), en beneficio de una de las partes y/o de sí mismo".

Este concepto es operativo, porque se refiere únicamente a conductas realizadas en el marco del proceso judicial, desarrolladas por el funcionario investido de la jurisdicción para administrar justicia o resolver los casos que se someten a su conocimiento y caracterizadas por ir en contra del principio de imparcialidad. De esta manera, la definición decantada por la Fundación del Debido Proceso Legal excluye de la ejecución de la conducta judicial corrupta a los actores del proceso judicial diferentes al juez; solo entiende como corruptas las actividades que afecten el principio de imparcialidad que guía a la judicatura.

1.3.2.2. La misma fundación identificó una serie de **causas** que permiten la aparición de las modalidades de corrupción judicial: intervención de los partidos políticos en las decisiones judiciales; falta de independencia externa e interna de los jueces y magistrados; presiones de los grupos económicos y religiosos, entre otros; tráfico de influencias, sobornos de empresarios y narcotraficantes que quieran orientar las decisiones según sus intereses; descomposición o desarticulación de la mayoría de las estructuras de la administración de Justicia; escasos recursos económicos y tecnológicos, y la inadecuada utilización y distribución del presupuesto del Poder judicial.

1.3.2.3. Para concluir su evaluación, la Fundación del Debido Proceso Legal especificó sus recomendaciones o **soluciones** para combatir la corrupción judicial: la creación de un sistema de nombramiento desligado del sistema político, que garantice la independencia y autonomía de los jueces; la implementación de un modelo democrático del Poder judicial orientado a reducir la concentración de funciones y la influencia extrajudicial de las Altas Cortes, y, por último, la redefinición del régimen disciplinario tradicional en la judicatura, de manera que garantice adecuadamente la independencia individual de los jueces y permita luchar más eficientemente contra la corrupción judicial.

1.3.3. Corporación Excelencia en la Justicia

1.3.3.1. La Corporación Excelencia en la Justicia en su texto *Corrupción Judicial en Colombia (2008)*, **definió** dicho fenómeno social como toda aquella conducta del abogado, funcionario o empleado judicial o 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.

El autor expone que la definición propuesta obvia factores que podrían ser determinantes

Aunque dicha definición podría omitir otro tipo de prácticas orientadas a alcanzar decisiones judiciales favorables a algún sujeto procesal, engloba buena parte de lo que constituye el fenómeno en estudio.

Para la elaboración del concepto transcrito, la corporación tomó como punto de referencia la definición de Transparencia Internacional, y la amplió para involucrar a todos los operadores del sistema: jueces, fiscales, abogados y funcionarios judiciales. Además, incorporó —con especial énfasis— los principios de independencia e imparcialidad.

En relación con la imparcialidad judicial, la Corporación Excelencia en la Justicia destacó que los jueces deben decidir sobre los asuntos que se sometan a su conocimiento basándose en los hechos y en consonancia con el Derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo. Sin duda, este principio contribuye a la seguridad jurídica y a la confianza ciudadana. En lo referente a la independencia judicial, señaló que las decisiones judiciales no podían supeditarse al Poder ejecutivo ni al legislativo, sino únicamente a la ley, para respetar uno de los elementos esenciales del Estado de derecho: la garantía de un juicio justo a los particulares.

1.3.3.2. En *Corrupción judicial en Colombia* (Corporación Excelencia en la Justicia, 2008), se destacaron los siguientes factores de riesgo (**causas**) de corrupción judicial:

- la poca rigurosidad de los mecanismos disciplinarios para magistrados, jueces y fiscales, a la que se suma que los usuarios del sistema judicial no conocen los mecanismos y herramientas para presentar quejas, peticiones o denuncias por prácticas judiciales corruptas;
- los bajos sueldos para jueces y personal de la Corte, presión que los hace vulnerables a las presiones económicas del Poder ejecutivo o de otros agentes económicos dentro o fuera de la ley;
- la precaria capacitación en conocimientos jurídicos y éticos;
- el temor a las represalias por parte de grupos armados ilegales y el narcotráfico;
- el inadecuado monitoreo de los procedimientos administrativos en las Cortes, cosa que dificulta detectar el uso inapropiado de documentos y expedientes;
- la falta de transparencia en relación con la información de los procesos y la operación judicial, es decir, cuestiones 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; la tolerancia social a la corrupción, pues si un 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;

- la congestión judicial, que consiste en que el atraso en la toma de decisiones es un escenario propicio para aquellos que a través del soborno o la interferencia indebida buscan agilizar los procesos.

Finalmente, a título de **recomendaciones** se presentaron, en su mayoría y adaptadas al caso colombiano, las decantadas por Transparencia Internacional en el *Informe Global de Corrupción sobre el Sistema Judicial*.

1.3.4. Santiago Basabe-Serrano

1.3.4.1. En su artículo “*Explicando la corrupción judicial en las cortes intermedias e inferiores de Chile, Perú y Ecuador*” **define** la corrupción judicial como “la presencia de pagos ilegítimos a cambio de fallos judiciales”.

1.3.4.2. Respecto de las **causas** de la corrupción judicial, el actor identificó, entre otras, las siguientes:

- tolerancia social a la corrupción. Al respecto argumenta que existen sociedades en las que la comisión de un acto corrupto no es sancionada moral o éticamente, por el contrario, es aceptado de cara a conseguir una justicia más ágil.
- Sobrecarga de trabajo de los funcionarios judiciales. Debido a la cantidad de asuntos que tienen por resolver, la definición de los casos a su cargo toma un tiempo mayor, lo que conlleva en muchos casos a que las partes e interesados ofrezcan sobornos a los jueces con la finalidad de que su proceso sea resuelto de forma prioritaria.
- Desinterés en la carrera judicial. En los países en los que los méritos alcanzados por los funcionarios judiciales en el desempeño de sus labores no tienen reconocimiento suficiente para obtener ascensos las probabilidades de que la corrupción judicial aumente son mayores.

1.3.4.3. Por último, como **recomendaciones** propone: mayor capacitación a los jueces, otorgarle una mayor relevancia a la carrera judicial como criterio de ascensos e incentivos dentro del Poder Judicial, legislaciones menos engorrosas en cuanto al trámite que se debe adelantar al interior de los procesos y una distribución del poder político que permita mutuos controles.

1.3.5. Pablo David Jiménez Rodríguez – Claudia Yadira Mojica León

1.3.5.1. Los autores del documento académico denominado “*Principales Causas de la Corrupción en la Administración de Justicia Colombiana – 2002 – 2008 - Estrategias o Alternativas de Solución*” no brindan un concepto propio de la corrupción judicial, no obstante, refieren a diferentes autores que han definido la corrupción de manera general, entre los citados se

resalta el concepto de JOHNSTON, M, en su obra *The Political Consequences of Corruption*, el cual la define como “la conducta que se desvía de los deberes formales del cargo público para obtener ventajas privadas –ganancias o estatus-, o aquélla que infringe las normas que prohíben el ejercicio de determinados tipos de influencia privada”.

1.3.5.2. Como **causas** de la corrupción judicial los autores exponen las siguientes: (i) Falibilidad del funcionario. Con esto refieren a que las sociedades deben ser conscientes de que los conflictos son resueltos por seres humanos quienes como todos los demás, tienen limitaciones e imperfecciones:

- Falta de credibilidad. Para el documento académico en la mayoría de los países la credibilidad del sistema de administración de justicia es baja, toda vez que las decisiones judiciales siempre serán cuestionadas, al menos por alguna de las partes involucradas en el proceso, pues la decisión de reconocer o negar el derecho reclamado, implica necesariamente negar o acceder a las pretensiones de la contraparte, lo que siempre generará críticas hacia la rama judicial.
- Deficiencias en la administración de justicia. Con esto, refieren a que la legislación interna contiene demasiadas normas y leyes poco prácticas, lo que refleja un sistema judicial poco apropiado en la sociedad, resaltando que en esta causa también tiene un grado de responsabilidad el legislativo, toda vez que su función constitucional está encabezada por la expedición de leyes.
- Falta de control sobre la formación de los abogados. En su criterio “El Estado ha declinado notoriamente en su control sobre la calidad de la educación en la formación de abogados”.
- Impunidad. Argumenta el documento que la corrupción en la administración de justicia debe castigarse con mayor rigurosidad, resaltando que las sanciones contempladas en el ordenamiento jurídico son muy leves, ello sumado a que las probabilidades de ser descubierto y juzgado por actos de corrupción son muy bajas.
- Falta de rendición de cuentas. La no obligatoriedad legal de los funcionarios judiciales de rendir cuentas periódicas de las gestiones adelantadas en el ejercicio de sus funciones, es considerada como otra de las causas de dicho fenómeno social para los autores.
- Falta de independencia de la rama judicial. Argumentan que “la constante presión de los órganos que integran el gobierno, los medios de comunicación y los grupos de presión, tanto internos como externos, han socavado la autonomía e independencia de la Rama Judicial”.

1.3.5.3. Finalmente, como **recomendaciones** proponen los autores:

- La creación de un Sistema Nacional de Integridad, el cual debe estar conformado por todas las ramas del poder y los diferentes organismos de control. Debe fundamentar su estrategia de lucha contra la corrupción en la administración de

justicia en la prevención y en el desarrollo de reformas políticas y administrativas que garanticen transparencia en la gestión pública.

- Incluir la corrupción en la agenda política y legislativa, con la finalidad de que los partidos políticos y demás integrantes de la Rama Legislativa profieran nuevas normas que impongan sanciones ejemplares a los funcionarios judiciales corruptos.
- El fortalecimiento en de la unidad de la Fiscalía general de la nación encargada de estudiar los actos de corrupción de los funcionarios públicos.
- La creación de una Veeduría Ciudadana encargada de acompañar y vigilar el proceso de elección de los magistrados de altas cortes.

1.4. Definición de corrupción judicial propuesta a efectos de su medición objetiva

Según Theobal (1990), la forma más sencilla de definir la corrupción consiste en acudir a su tipificación legal: en ese sentido, la corrupción sería el uso ilegal del cargo público para obtener un beneficio privado. Además, hay que tener en cuenta que, en el caso de una investigación, debe presentarse una definición acotada que permita delimitar el objeto estudiado, que atienda a la disponibilidad y acceso a datos confiables y que, en consecuencia, describa y cuantifique de manera adecuada el fenómeno (Castillo, 2003).

Como ya se explicó, Transparencia Internacional describe el fenómeno de la corrupción judicial como un abuso del poder encomendado para beneficios privados, premisa fundamental para definir la corrupción judicial en la presente investigación: este abuso proviene del quebrantamiento de las funciones propias del cargo de quienes fueron seleccionados para administrar justicia.

Además, la definición de la Fundación del Debido Proceso Legal caracteriza esta clase de corrupción por ocurrir **dentro de los procesos judiciales** y por basarse en las **actuaciones del funcionario judicial**, pues de lo contrario se estaría en presencia de otro tipo de corrupción: administrativa, fiscal, política, etc. No obstante, esta versión del concepto limita los actos de corrupción a las ocasiones en las que el juez desconozca el principio de imparcialidad, y deja por fuera principios de la actividad judicial que son fundamentales para la correcta administración de la justicia: independencia, igualdad, integridad y competencia.

La Corporación Excelencia a la Justicia propone que la corrupción judicial puede ser una conducta en la que incurren abogados, funcionarios y/o empleados judiciales. Sin embargo, para efectos del presente estudio, las actuaciones de los abogados y servidores judiciales no se tendrán en cuenta, debido a que no implican corrupción sistemática, a diferencia de las actividades desarrolladas por los funcionarios judiciales respecto a las funciones propias de su cargo.

Con base en lo aquí expuesto, para medir este fenómeno social en esta investigación, la **corrupción judicial** se define de esta manera:

Consiste en los comportamientos sancionados penal y disciplinariamente en los que incurrir los funcionarios judiciales al abusar del poder encomendado; estos se dan en el marco del proceso judicial y afectan la función judicial; se usan para obtener beneficios para una de las partes y/o el funcionario mismo.

La definición propuesta tiene como sustento tres pilares fundamentales:

1.4.1. Conductas sancionables en el Código Penal (Ley 599, 2000) y en el Código Disciplinario Único (Ley 743, 2002). Estas solo puedan atribuirse a la acción corrupta de un funcionario judicial en el marco de un proceso de su competencia. Estos comportamientos han sido tipificados como **punibles penalmente** porque lesionan o amenazan el bien jurídico tutelado de la administración pública: afectan, obstaculizan o impiden el adecuado desarrollo de la actividad estatal y, como consecuencia, perjudican los intereses de la sociedad y las instituciones. También están tipificados como comportamientos **disciplinables**, con el fin de asegurar la obediencia, la disciplina, el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores judiciales; además, esta medida se orienta a asegurar el buen funcionamiento de la administración de justicia a su cargo (Corte Constitucional, C-341, 1996).

En tal sentido, debe aclararse que un funcionario judicial puede incurrir en un sinnúmero de comportamientos reprochables desde la esfera penal y disciplinaria; pero solo algunos pueden calificarse como corruptos: aquellos que, por el abuso del poder encomendado, afecten el proceso judicial, alejándose del valor de justicia y finalidad²³ que persigue el sistema judicial, para obtener un beneficio privado.

Como ejemplos pueden mencionarse los siguientes casos:

- cuando se condena penalmente a un magistrado por el delito de prevaricato por acción (Código Penal, art. 413), por haber reconocido mediante una sentencia judicial un derecho a una de las partes de un proceso del que no podía ser titular;
- cuando se sanciona disciplinariamente a un juez por incurrir en una falta gravísima (Ley 734, 2002, art. 48, num. 17), al actuar dentro de un proceso judicial sin advertir que

²³. Debe recordarse que la finalidad de la función judicial consiste en garantizar y tutelar el respeto de los derechos, el cumplimiento de las obligaciones del Estado, el fortalecimiento del sistema democrático y demás principios constitucionales y, la resolución de los conflictos jurídicos de derecho público o privado mediante la adopción de decisiones independientes e imparciales sometidas a la ley.

concurría en una causal de impedimento por conflicto de interés por haber sido abogado de una de las partes antes de ser juez de ese proceso particular.

Sin embargo, existen conductas tipificadas por las leyes 599 de 2000 y 743 de 2002 en las que puede incurrir un funcionario judicial, pero que no están relacionadas con el ejercicio de su cargo; por ejemplo, un juez puede ser condenado por el delito de inasistencia alimentaria (Ley 599, 2000, art. 233)

Hay otros delitos en los que el funcionario no desconoce la finalidad de la función judicial que le fue encomendada, pues su comportamiento no afecta el proceso, como el delito de intervención en política: el servidor público que ejerza jurisdicción o utilice su poder para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público (Ley 599, 2000, art. 422), Por último, hay comportamientos sancionados con los que el juez no se beneficia a sí mismo, a sus familiares o a sus amigos, como cuando recibe una sanción disciplinar por incumplir el horario laboral (Ley 270, 1996, art. 153.7)

1.4.2. Datos disponibles en los sistemas de información del Estado colombiano. Hay datos confiables y al alcance del público sobre las sanciones penales y disciplinarias impuestas a funcionarios judiciales: el SPOA de la Fiscalía General de la Nación registra las sanciones penales; el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI), de la Procuraduría General de la Nación, contiene las anotaciones sobre sanciones disciplinarias impuestas a empleados judiciales²⁴; la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura cuenta con información sobre sanciones disciplinarias impuestas a funcionarios judiciales²⁵, y, por último, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes del Congreso de la República guarda las investigaciones sobre funcionarios aforados constitucionalmente (Fiscal General de la Nación y los magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura).

Estos datos son un material valioso para medir la corrupción judicial en Colombia mediante inferencia estadística, de manera que se pueda cuantificar ese fenómeno y proponer soluciones efectivas de política pública.

²⁴. Ostentan la calidad de empleados las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial (art. 125 de la Ley 270 de 1996), estos si bien hacen parte de la rama no toman las decisiones judiciales.

²⁵. Son funcionarios judiciales los Magistrados de las Corporaciones Judiciales, los Jueces de la República y los Fiscales, es decir quienes en estricto sentido administran justicia pues cuentan con poder jurisdiccional para adoptar decisiones.

1.4.3. La noción de funcionario judicial. La definición propuesta específica el objeto investigado: la conducta corrupta en funcionarios judiciales, y excluye las actuaciones corruptas de los empleados judiciales. Lo anterior por las razones que pasan a explicarse:

- Debe recordarse que, en el caso específico de la Rama Judicial, hay distintos tipos de servidores, según la naturaleza de su labor: **funcionarios**, que incluye a los magistrados de las corporaciones judiciales, a los jueces de la República y a los fiscales; **empleados**, que son las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales, así como en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial (Ley 270, 1996, art. 125). Los funcionarios son quienes en estricto sentido administran justicia, pues cuentan con poder jurisdiccional para adoptar decisiones, y los empleados, si bien hacen parte de la rama, no adoptan decisiones judiciales.
- El presente estudio busca cuantificar la corrupción judicial sistemática, la que hace disfuncional la estructura de la administración de justicia. Las actuaciones de los empleados judiciales no tienen suficiente entidad para afectar la finalidad de la función judicial. Por esa razón, esta medición no tiene en cuenta las actuaciones de los empleados de nivel jerárquico bajo, que no tienen a su cargo la autoridad para resolver controversias jurídicas —que se someten a resolución de los jueces—.
- Es preciso resaltar que los funcionarios judiciales son los superiores jerárquicos de los empleados a su cargo; conforme a lo establecido en el artículo 115 de la Ley 270 de 1996²⁶, son los encargados de adelantar los procesos disciplinarios contra estos, siguiendo los procedimientos que se establezcan en leyes especiales. Lo anterior no obsta ante las atribuciones que la Constitución Política confiere al Procurador General de la Nación para que este ejerza preferentemente el poder disciplinario. En la práctica, esto implica que un Magistrado de Consejo de Estado es la autoridad disciplinaria de los empleados de su despacho judicial; para conocer si alguno de los empleados del despacho ha incurrido en una falta disciplinaria que entrañe un actuar corrupto, habría que radicar un escrito de petición que requiera información sobre el particular, en cada uno de los más de 5 000 despachos judiciales de las 4 jurisdicciones que integran la Rama Judicial, la Fiscalía y la demás jurisdicciones especiales. En la actualidad, la administración de justicia no cuenta con un registro consolidado que contenga esa información.

En conclusión, para efectos de esta investigación, solo se cuantificarán las sanciones de tipo penal o disciplinario proferidas contra funcionarios judiciales: por mandato constitucional, solo ellos tienen el poder de jurisdiccional para adoptar decisiones; solo los funcionarios judiciales

26. Artículo 115. competencia de otras corporaciones, funcionarios y empleados judiciales. Corresponde a las Corporaciones, funcionarios y empleados pertenecientes a la Rama Judicial, conocer de los procesos disciplinarios contra los empleados respecto de los cuales sean sus superiores jerárquicos, sin perjuicio de la atribución que la Constitución Política confiere al Procurador General de la Nación de ejercer preferentemente el poder disciplinario, conforme al procedimiento que se establezca en leyes especiales. (...).

en ejercicio de sus funciones podrían afectar la función judicial, con el fin de obtener beneficios para una de las partes y/o sí mismos.

Además, la conducta de los servidores judiciales no tiene la entidad para incidir en las decisiones adoptadas por el aparato judicial.

La definición de corrupción propuesta más arriba recurre a los rasgos característicos de todo actuar corrupto, del abuso del poder encomendado para beneficio privado. Esto implica que se usan de manera incorrecta las facultades o competencias que un funcionario judicial ha recibido por disposición legal y que, a cambio del uso indebido de ese poder, logra beneficio de cualquier naturaleza para sí mismo, un familiar, un amigo o una de las partes del proceso.

Ahora bien, tal como se indicó en la introducción de este documento la formulación de políticas públicas, su monitoreo y evaluación, debe hacerse con base en evidencia medible. En tal sentido, con base en la información disponible se realizará una medición objetiva que permita establecer si las causas a las que tradicionalmente se atribuye la génesis de la corrupción judicial son las que verdaderamente lo determinan. En línea con lo anterior, una vez se realicen las mediciones estadísticas se propondrán soluciones de política pública que se estimen pertinentes.

De la lectura de los documentos en los que se ha abordado la corrupción judicial y de acuerdo con la información que se pudo obtener de las bases de datos y sistemas de información del Estado se analizarán las siguientes causas:

- Bajos salarios de los funcionarios judiciales.
- Requisitos de acceso y acenso a los cargos de carrera al interior de la Rama judicial
- La forma en que se adoptan las decisiones, jueces colegiados o unipersonales.

Vale resaltar que los diferentes autores que han abordado el tema objeto de estudio han identificado otras causas de este fenómeno social, como lo son, entre otras: (i) la falta de independencia y autonomía de la rama judicial, (ii) el bajo control disciplinario (iii) la deficiente preparación en conocimientos jurídicos y éticos de los funcionarios judiciales, (iv) la tolerancia social a las acciones corruptas, (v) la falta de control del Estado sobre los abogados y las facultades de derecho. No obstante, al no contar con información disponible dichas causas no pueden ser medidas objetivamente en el marco de esta investigación.

2. Desarrollo de las mediciones de corrupción para el sistema judicial

Los instrumentos internacionales y la legislación interna consagran medidas para prevenir, investigar y sancionar la corrupción. No obstante, en todos los estamentos del Estado colombiano se siguen presentando casos en los que los servidores usan el Poder Público encomendado para obtener beneficios privados.

2.1 La importancia de medir la corrupción judicial

Intuitivamente, se piensa que la corrupción es un fenómeno que no puede medirse, debido a que las transacciones corruptas son secretas. Sin embargo, el problema de medición no es exclusivo de la corrupción, sino algo que ocurre con todos los fenómenos sociales que no son completamente observables (Galtung, Sampford, Shacklock & Connors, 2006). Por ejemplo, es difícil medir la abstención en un certamen electoral o el grado de felicidad de un país; sin embargo, aunque estas realidades sociales no son directamente medibles, pueden usarse diferentes técnicas para evaluarlas.

La anterior concepción debe superarse. Se debe entender que, a pesar de que la corrupción no es directamente observable, sí puede medirse por los efectos uniformes que genera en la sociedad (Cetina Fernández, 2014) y que, aun cuando los fenómenos sociales están sometidos a incertidumbre y variación, el analista de política pública debe identificar qué hay detrás de esas variaciones para identificar la mejor forma de atacar el problema público (Cetina Fernández, 2014). Si bien los hechos y actores sociales son únicos, en sus relaciones pueden existir invariaciones explicables, a causa de reglas que permiten predecir su interacción y, por lo tanto, controlar el fenómeno social (Villegas, 2010).

Con el fin de formular o evaluar políticas públicas, y en respuesta a las prácticas corruptas que afectan la transparencia, integridad y responsabilidad del sistema judicial, hay que comprender el fenómeno desde su base: ¿qué tanta corrupción judicial tiene Colombia? Esta pregunta delimita el problema, puesto que busca entender cuantitativamente este fenómeno y establece un punto de referencia para describirlo. Adicionalmente, se analiza su desarrollo en un lapso definido o en función de otras variables, se compara con otros contextos sociales y se hace factible abordarlo con medidas eficaces; de este modo, se facilita monitorear y evaluar el impacto de las políticas públicas en la materia (Castillo, 2003).

En la investigación propuesta por Ortiz y Calixto (2018), se destacó que, para aclarar las causas y las consecuencias de la corrupción, es necesario disponer de instrumentos adecuados para medirla. Así lo expuso Robin Hodess, director de Transparencia Internacional durante el 2006, quien destacó que es necesario medir la corrupción para mejorar la integridad, transparencia y responsabilidad del Gobierno; solo al entender la base del fenómeno —al comprender qué tanta corrupción hay, en qué áreas y con qué consecuencias— puede formularse una política que

responda a este fenómeno y evaluar la efectividad de los esfuerzos para erradicarlo (Galtung et al., 2006, pp. XIV-XV).

2.2. Estado del arte de las técnicas para medir la corrupción

En la actualidad no existe un instrumento exento de problemas metodológicos que pueda medir la corrupción (Castillo, 2003); cada uno presenta sus ventajas y desventajas. El presente trabajo adopta la clasificación elaborada por Cetina Fernández (2014) en *Corrupción: Medición del problema y los problemas en su medición*, documento de política pública que aborda este tema.

Se escogió este instrumento porque se ajusta de manera perfecta a los objetivos de la investigación: esta pretende cuantificar con sustento en análisis de inferencia estadística la corrupción judicial en Colombia, establecer si las causas a las que los académicos atribuyen la corrupción judicial determinan el fenómeno y si hay correlación entre los métodos basados en percepción y el método objetivo que plantea la tesis.

En consideración a lo anterior, este segmento de la investigación se referirá a los diferentes métodos para medir la corrupción, de acuerdo con la técnica que se emplea para cuantificar el fenómeno y se referirá a algunos a casos de estudio que materializan la forma de medición.

2.2.1 Mediciones basadas en percepción. Se realizan a través de encuestas o entrevistas a firmas, expertos u hogares, a quienes se les pregunta por su punto de vista organizacional o personal sobre el nivel de transparencia de las entidades públicas en un país. Un ejemplo de estas mediciones es el *Índice de Percepción de la Corrupción* (Corruption Perception Index [CPI]) de Transparencia Internacional, que maneja un baremo de 0 a 100: 0 indica la existencia de instituciones altamente corruptas; 100 muestra un país transparente o no corrupto.

En la versión del 2017, el país con el mayor puntaje y en el primer lugar de percepción de ausencia de corrupción fue Nueva Zelanda: su puntuación fue de 89; por otro lado, Somalia obtuvo 9 puntos, cifra que revela una percepción de corrupción muy alta. Colombia quedó en el puesto 96, con 37 puntos, resultado un poco mejor que la media global de 43.07 puntos (Organización Transparencia Internacional, 2017).

En el informe CPI de 2018, el país mejor calificado fue Dinamarca: 88 puntos. Colombia obtuvo una calificación de 36 puntos y ocupó el puesto 99. El país con mayor percepción de corrupción fue Somalia, en el puesto 180 y con 10 puntos. El puntaje promedio para este año (2019) fue de 43 puntos sobre 100 (Transparencia Internacional, 2018).

Las mediciones basadas en percepción presentan ventajas: por ejemplo, el investigador diseña los cuestionarios o entrevistas, cosa que le permite obtener la información sobre cuestiones específicas y detalladas sin depender de los registros existentes. Además, es posible preguntarles

directamente a los expertos y a los ciudadanos sobre su percepción, lo que elimina el problema relacionado con el registro de la información.

Sin embargo, esta metodología también tiene serias carencias respecto a los elementos mínimos que debe tomar en cuenta un índice:

los índices sobre corrupción presentan grandes problemas de validez: las percepciones no deben confundirse con la corrupción en sí misma. Por otra parte, es evidente que los índices de percepción miden algo, pero no es claro que es exactamente lo que miden o qué relación tendría ello con el progreso de las reformas. La confiabilidad es otro factor de gran importancia: las cifras nacionales registradas en el IPC muestran una consistencia notable entre un año y otro, así como correlaciones bivariadas en diversos resultados que van de +.93 a +.99 y que corresponden a diferentes años. ¿Pero acaso la corrupción es realmente tan consistente? Parece improbable que así sea, particularmente si tomamos en cuenta que algunos resultados de encuesta que figuran dentro de las cifras anuales del IPC han sido usados por tres años de forma consecutiva. La respuesta más convincente a la pregunta anterior es que simplemente no lo sabemos. Por último, el aspecto de la precisión ha recibido en ciertas ocasiones demasiado énfasis. Hace algunos años se presentaron resultados que alcanzaban las centésimas de punto. Los índices más recientes reportan cifras que se detienen en las décimas y ofrecen información detallada sobre el rango de valores y los intervalos de confianza para cada país. (Johnston & Paniagua, 2005)

Lo anterior, en términos de Johnston y Paniagua (2005), no implica que los índices basados en percepción sean engañosos, pero sí que tienen el sesgo inherente a la percepción (Cetina Fernández, 2014). Por eso, en el plano práctico, las cifras que se derivan de índices basados en percepción pueden reflejar una gran variedad de aspectos: la influencia de los medios de comunicación; la existencia de una política anticorrupción efectiva, gracias a la que se enjuicia a los infractores y proliferan escándalos de corrupción; la preferencia o desafectos de los entrevistados ante un país, y el fenómeno denominado "cámara de resonancia", que se da cuando los entrevistados simplemente repiten "lo que todo mundo sabe" acerca de una sociedad en particular.

De igual forma, al agregar datos de diversa índole —sector público y privado, variedad de comportamientos corruptos y los mecanismos que existen para prevenir la corrupción en un Estado—, se hace más difícil determinar la naturaleza de la corrupción de cada país, como ocurre con el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (Transparencia internacional España, 2017).

2.2.2. Mediciones basadas en recolección de datos por observación directa. Los estudios que se realizan a través de la recolección de datos por observación directa parten de la

selección de un proyecto o un programa específico; de esta forma, se intenta comprender cómo funcionan las conductas corruptas y las instituciones en un trabajo de campo. En últimas, esta metodología implica que el investigador se involucre en el acto corrupto de manera encubierta para que su presencia no influya en la conducta observada (Galtung et al., 2006, p. 17).

No obstante, debe tenerse en cuenta que este tipo de experimentación requiere que el investigador conozca y desarrolle las dinámicas en las que se gesta la práctica corrupta, cuestión que hace que el estudio tome más tiempo y suban sus costos. Además, como lo señala Petter Landseth (2006, p. 18), en esta clase de investigaciones debe distinguirse la labor de los investigadores científicos de la de los oficiales estatales encargados de perseguir conductas sancionables.

Considerando lo anterior, los investigadores deben tener muy claro si informarán o no a los organismos policiales cuando observen graves infracciones, máxime cuando en ciertos países existen restricciones legales sobre la forma en la que pueden adelantarse las investigaciones criminales y sobre la información obtenida de forma encubierta que puede utilizarse en contra de los infractores respetando sus garantías procesales.

2.2.3. Mediciones basadas en determinación de brechas y chequeos cruzados. Esta metodología busca diferencias entre fuentes primarias y secundarias de información sobre proyectos y programas específicos. Puede hacerse mediante tres formas de identificación de discrepancias: entre dos fuentes oficiales; entre una fuente oficial y un estudio hecho por expertos que recolecten de manera independiente sus datos, o entre dos fuentes primarias de información generadas de manera independiente.

Un ejemplo de medición de corrupción a través de la determinación de brechas entre dos fuentes oficiales es el propuesto por Miriam Golden y Lucio Picci (2005). Estos autores propusieron el **Índice Golden y Picci**: cuantificaron la diferencia entre los bienes y/o servicios provistos por el Estado y entre el pago acumulativo realizado. En ese caso se concluyó que cuando se encontraba una mayor diferencia entre el dinero invertido por el Estado y la presencia física de la infraestructura, más dinero estaría siendo mal manejado, destinado a fraudes y sobornos: factores que indican un grado de corrupción era más alto (Gamarra, 2006).

En el documento *Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano* (Gamarra, 2006) también se buscaron discrepancias entre dos fuentes de información oficial.

El investigador adecuó el **Índice Golden y Picci** según tres tipos de variables de provisión de servicios:

- educación, que se midió por el número de alumnos matriculados en el sector oficial, el número de establecimientos oficiales y el número de establecimientos en la categoría superior;
- salud, cuantificada por hospitales públicos de niveles 2 y 3, número de camas de niveles 2 y 3, tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad materna y población con cobertura del Sistema General de Seguridad Social (SGSS);
- saneamiento básico, que se midió con la cobertura de acueducto y alcantarillado.

Luego de considerar estas variables, se contrastaron con el monto transferido por la Nación a cada departamento o ciudad para cubrir los servicios mencionados durante los años 1994 a 2004. Finalmente, se normalizaron los datos de acuerdo con el número de habitantes de la entidad territorial.

Como resultado del chequeo, se obtuvo una cifra en términos porcentuales respecto de un promedio nacional. Por ejemplo, un indicador de 0.80 implicaría que con la misma cantidad de dinero el departamento solo alcanzó un 80 % de los resultados del promedio nacional. Así pues, el estudio indicó que Bogotá (1.89) y los departamentos del eje cafetero Caldas (1.16), Risaralda (1.48) y Quindío (1.33) eran más eficientes y presentaban menor riesgo de corrupción; por otra parte, los departamentos del Caribe Córdoba (0.74), Sucre (0.88), Atlántico (0.65), Magdalena (0.93) y Guajira (0.73) resultaron menos eficientes y con un mayor nivel de riesgo de corrupción.

Este método de cuantificación tiene ventajas, pues presenta información sobre áreas específicas de investigación. No obstante, su espectro se limita al proyecto o programa específico; presenta limitaciones respecto de la información existente, y, además, no permite distinguir entre desperdicio, ineficiencia o mal manejo en la administración de recursos.

2.2.4. Mediciones basadas en inferencia estadística. La última técnica explicada por Cetina Fernández (2014) es la basada en inferencia estadística o de **estadística forense**: el investigador acude a los registros y evidencias que deja la corrupción y los correlaciona con datos secundarios que solo puedan atribuirse a conductas corruptas, a través de herramientas estadísticas y de econometría.

Un estudio de esta naturaleza es el de Ortiz y Calixto (2018) quienes propusieron una medición de corrupción regional en Colombia a partir de los registros de organismos de investigación y control. Su estudio se basaba en tres conjuntos de indicadores objetivos: sanciones fiscales de las contralorías territoriales (CT), sanciones fiscales de la Contraloría General de la República (CG) y sanciones penales (FS).

Con los resultados anteriores, Ortiz y Calixto hicieron un análisis de correlación empleando el índice de Spearman, en el que incluyeron estas variables:

- Los indicadores CT y CG mostraron relación positiva y significativa; esto indica que había poca coherencia en la mayoría de los departamentos entre los casos fallados con responsabilidad fiscal por las contralorías territoriales y el número fallado por la CGN.
- Las parejas de indicadores CT-FS y CG-FS se analizaron para comprobar si la acción de la Fiscalía General de la Nación coincidía con la de los tribunales y contralorías; concluyeron que el número de casos fallados con responsabilidad fiscal no estaba asociado al número de sentencias condenatorias en casos de corrupción.
- Los indicadores CT, CG y FS, junto con el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITT), se revisaron para determinar si las sanciones penales y fiscales correspondían con los riesgos de corrupción. De este modo, se concluyó que la relación entre el CT, el IGA y el ITT era muy débil; además, se descubrió una relación negativa y significativa entre CG y el IGA y el ITT: una mejor calificación en gobierno abierto y transparencia coincidía con un menor índice de sanciones fiscales impuestas por la CGR, y, por último, —contraintuitivamente— el FS se relacionaba negativamente con el IGA y el ITT, pues los departamentos con mejores calificaciones en IGA y ITT también tenían los indicadores más altos de sentencias en casos de corrupción.

Como conclusiones de este estudio se resaltan las siguientes. Primero, existe un divorcio entre la acción de las contralorías departamentales y la CGR; esto puede explicarse por cuestiones de orden técnico y por falta de independencia política. Segundo, no hay coincidencia entre las acciones de control fiscal y de control penal, cosa que eventualmente debe atribuirse a faltas de coordinación. Tercero, la actuación de la justicia está más concentrada en los departamentos en los que los riesgos de corrupción son más bajos, posiblemente porque la inoperancia de la justicia incentiva la corrupción o porque la justicia también fue capturada.

Otro estudio relevante en la materia es *Microcorrupción en el Poder Judicial: el caso de los depositarios judiciales*²⁷, cuyos autores realizaron un análisis de datos concretos tomando como punto de partida el número total de expedientes judiciales que reposaban en los diferentes juzgados y tribunales; luego, discriminaron la totalidad de casos relacionados con corrupción, y determinaron qué porcentaje correspondía a corrupción en la rama judicial.

Con los resultados obtenidos, los autores hicieron un análisis de proporción, en el que tuvieron en cuenta estas variables: cantidad de expedientes judiciales, casos relacionados con corrupción, asuntos relacionados únicamente con corrupción judicial, casos de corrupción judicial discriminados por jerarquía del funcionario y cantidad de casos de corrupción judicial que involucran a auxiliares judiciales. Hay que señalar que estos últimos no tienen un vínculo contractual con el poder judicial; es decir, los auxiliares no son funcionarios judiciales propiamente

27 Autores: Edwin Cohaila, Víctor Manuel Quinteros, Rafael Castillo y Carlos Chávez. Ministerio de Justicia del Perú. Informe presentado en abril de 2013

dichos, sino particulares designados por un juez como depositarios o custodios de un bien embargado.

Del anterior análisis, los autores arribaron a varias conclusiones; se resaltan las siguientes:

- El porcentaje de casos relacionados con corrupción judicial representa solamente el 2,4 % de la totalidad de la carga procesal de todos los despachos judiciales del país.
- Los depositarios judiciales representan el mayor porcentaje de personas imputadas por delitos de corrupción en la rama judicial.
- En la administración de justicia, el delito de corrupción más recurrente fue el de ‘peculado por extensión’.

El anterior análisis los llevó a estas conclusiones: la Rama judicial no es tan corrupta como lo percibe la mayoría de la sociedad peruana; la apropiación indebida de bienes en custodia imputada a los depositarios judiciales debería ser materia de un amplio debate legislativo y judicial, ante lo que hay que resaltar que depositarios no son funcionarios judiciales.

Esta clase de estudios es escasa. No obstante, las investigaciones de esta naturaleza son específicas y precisas, por lo que pueden contribuir a reformas institucionales mediante la creación de indicadores para cada forma de corrupción que se quiera observar.

2.3. Estado del arte de las mediciones de corrupción judicial en Colombia

Si bien existen estudios empíricos para medir la corrupción, hay que señalar que falta una investigación que aborde el problema de corrupción judicial y ofrezca datos concretos sobre su naturaleza específica, sobre su alcance y sobre los escenarios concretos en los que se gestan conductas judiciales corruptas. Sin lo anterior no puede orientarse de manera adecuada la formulación de políticas públicas efectivas.

De acuerdo con la clasificación sobre las técnicas para medir corrupción, se puede asegurar que hasta el momento las mediciones sobre corrupción —particularmente de la Rama Judicial colombiana— se basan en percepción.

En la actualidad, existen tres índices internacionales que miden la corrupción en todas las esferas del Poder Público y contienen datos concretos para Rama Judicial: el Índice de Competitividad Global (Global Competitiveness Index) el Índice de Estado de Derecho (Rule of Law Index), y el Índice de corrupción V-dem (V-dem corruption index).

2.3.1. Índice de Competitividad Global – GCI. El Global Competitiveness Index (GCI) es elaborado por el World Economic Forum (WEF)²⁸, conocido en español como el Foro Económico Mundial. Esta institución usa el CGI para llamar la atención de los líderes mundiales sobre la necesidad urgente de crear condiciones que permitan el crecimiento económico (WEF, 2017), término que se entiende actualmente como el aumento en el bienestar sostenible y equitativo para la población de un país (WEF, 2018).

El WEF define competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de una economía; esta determina el nivel de prosperidad que un país puede alcanzar²⁹.

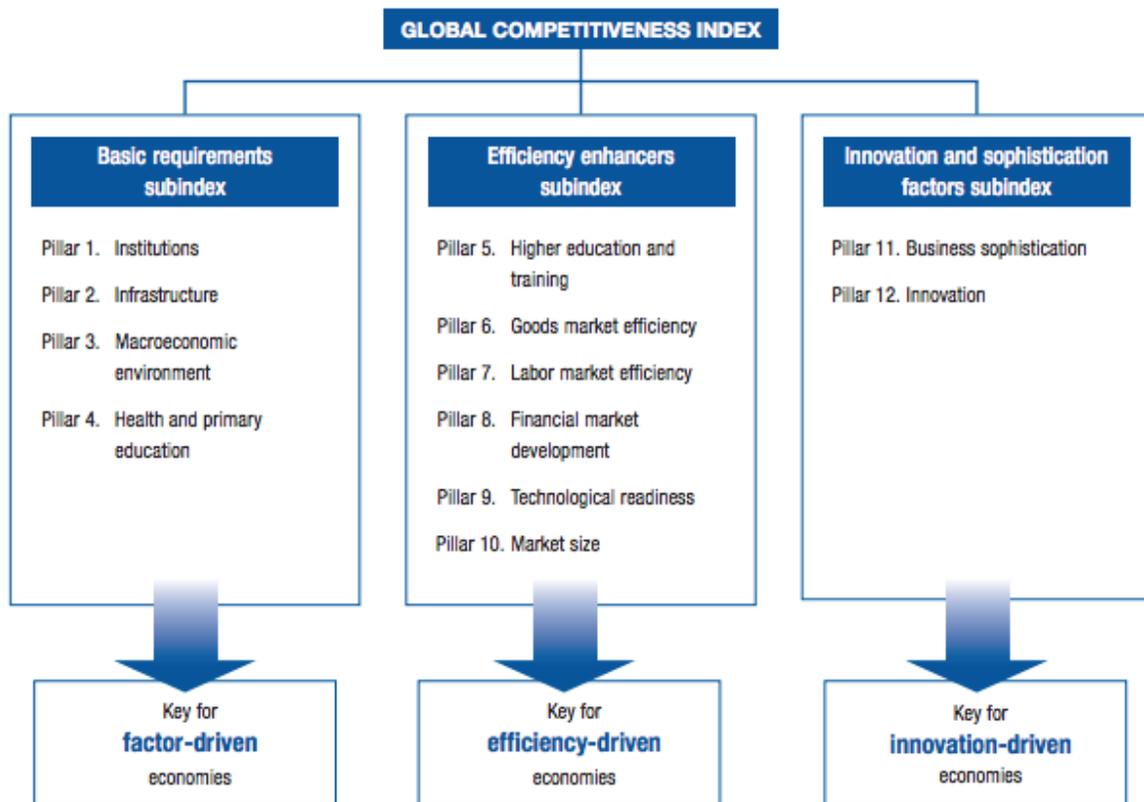
La metodología usada para medir la competitividad de un país incluye 3 subíndices: **Requerimientos básicos** (Basic Requirements Subindex); **Potencializadores de la eficiencia** (Efficiency Enhancers Subindex), y **Factores de innovación y sofisticación** (Innovation and Sophistication Factors Subindex); cada uno se compone de distintos indicadores, como se muestra en el cuadro a continuación:

28. Fundación sin ánimo de lucro que involucra a líderes empresariales, políticos, intelectuales y sociales de todo el planeta que buscan que a través de la Cooperación Público-Privada mejore el estado del mundo e influir en sus agendas industriales, regionales y globales (Fondo Económico Mundial, 2018).

29. En el informe 2016 – 2017 Colombia ocupó el puesto 61 entre 138 países estudiados con un puntaje de 4.30 y, en la edición 2017 – 2018, el puesto 66 entre 137 países con un puntaje de 4.29, lo anterior en una escala de 1 a 7 puntos en el que 7 es el máximo nivel de competitividad y 0 un bajo nivel de competitividad. El país que ocupó el 1º puesto en los informes fue Suiza con un puntaje de 5.81 y 5.86 para 2017 y 2018 respectivamente y, el país con el puntaje más bajo fue Yemen con una calificación de 2.74 y 2.87 también para 2017 y 2018, respectivamente.

Gráfico 1 (The Global Competitiveness Report, The World Economic Forum, 2018)

Figure 1: The Global Competitiveness Index framework



Dentro del subíndice **Requerimientos básicos** (Basic Requirements Subindex), se encuentra **Instituciones**, el primer pilar, que se compone de 21 indicadores. Solo dos de estos indicadores interesan en este estudio sobre corrupción judicial: el 1.05, **Pagos irregulares y sobornos**, y el 1.06, **Independencia judicial**. El componente 1.05 se usó en las versiones 2016-2017 y 2017-2018, pero desapareció en la versión 2018; el componente 1.06 se dividió en 1.06 y 1.07 en el 2018.

Los resultados obtenidos por Colombia en 2016-2018 son los siguientes:

Gráfico 2

Edición 2016-2017. Colombia (World Economic Forum, 2017)

	Rank / 138	Value	Trend
 1st pillar: Institutions	112	3.3	—
1.01 Property rights	82	4.1	—
1.02 Intellectual property protection	66	4.2	—
1.03 Diversion of public funds	129	2.2	—
1.04 Public trust in politicians	128	1.7	—
1.05 Irregular payments and bribes	94	3.5	—
1.06 Judicial independence	113	2.9	—
1.07 Favoritism in decisions of government officials	112	2.3	—
1.08 Wastefulness of government spending	96	2.6	—
1.09 Burden of government regulation	124	2.6	—
1.10 Efficiency of legal framework in settling disputes	111	2.9	—
1.11 Efficiency of legal framework in challenging regs	104	2.9	—
1.12 Transparency of government policymaking	78	4.0	—
1.13 Business costs of terrorism	133	2.9	—
1.14 Business costs of crime and violence	127	2.8	—
1.15 Organized crime	132	2.9	—
1.16 Reliability of police services	113	3.4	—
1.17 Ethical behavior of firms	104	3.5	—
1.18 Strength of auditing and reporting standards	58	4.8	—
1.19 Efficacy of corporate boards	31	5.4	—
1.20 Protection of minority shareholders' interests	70	4.1	—
1.21 Strength of investor protection 0-10 (best)	14	7.2	—

Gráfico 3

Edición 2017-2018. Colombia (World Economic Forum, 2018)

Economy Profiles

Colombia		60th / 140		
Index Component	Value	Score *	Rank/140	Best Performer
 Pillar 1: Institutions 0-100 (best)	-	50.3 ↑	89	New Zealand
1.01 Organized crime 1-7 (best)	3.0	33.3 ↑	135	Finland
1.02 Homicide rate /100,000 pop.	25.5	15.2 ↑	131	Multiple (9)
1.03 Terrorism incidence 0 (very high) -100 (no incidence)	85.6	85.6 ↑	127	Multiple (24)
1.04 Reliability of police services 1-7 (best)	3.4	40.1 ↑	114	Finland
1.05 Social capital 0-100 (high)	51.6	51.6 ↑	61	Australia
1.06 Budget transparency 0-100 (best)	92.3	92.3 =	4	Multiple (2)
1.07 Judicial independence 1-7 (best)	2.8	30.2 ↓	112	Finland
1.08 Efficiency of legal framework in challenging regulations 1-7 (best)	2.6	27.2 ↓	115	Finland
1.09 Freedom of the press 0-100 (worst)	41.0	59.0 ↑	106	Norway
1.10 Burden of government regulation 1-7 (best)	2.6	27.0 ↑	123	Singapore
1.11 Efficiency of legal framework in settling disputes 1-7 (best)	2.7	28.8 ↑	121	Singapore
1.12 E-Participation Index 0-1 (best)	0.92	92.1 ↑	23	Multiple (3)
1.13 Future orientation of government 1-7 (best)	3.2	36.3 ↑	103	Singapore
1.14 Incidence of corruption 0-100 (best)	37.0	37.0 =	80	New Zealand
1.15 Property rights 1-7 (best)	4.0	50.3 ↑	94	Finland
1.16 Intellectual property protection 1-7 (best)	3.9	49.1 ↓	78	Finland
1.17 Quality of land administration 0-30 (best)	16.5	55.0 =	64	Singapore
1.18 Strength of auditing and reporting standards 1-7 (best)	4.8	63.1 ↑	57	Finland
1.19 Conflict of interest regulation 0-10 (best)	8.0	80.0 =	11	Multiple (2)
1.20 Shareholder governance 0-10 (best)	6.7	67.0 =	32	Kazakhstan

Gráfico 4

Edición 2018. Colombia. (World Economic Forum, 2018)

Index Component	Rank/137	Value	Trend
 1st pillar: Institutions	117	3.2	
1.01 Property rights	99	3.9	
1.02 Intellectual property protection	74	4.0	
1.03 Diversion of public funds	131	2.1	
1.04 Public trust in politicians	124	1.7	
1.05 Irregular payments and bribes	96	3.3	
1.06 Judicial independence	111	3.0	
1.07 Favoritism in decisions of government officials	119	2.2	
1.08 Efficiency of government spending	129	1.9	
1.09 Burden of government regulation	123	2.6	
1.10 Efficiency of legal framework in settling disputes	122	2.7	
1.11 Efficiency of legal framework in challenging regulations	105	2.6	
1.12 Transparency of government policymaking	86	3.8	
1.13 Business costs of terrorism	132	3.0	
1.14 Business costs of crime and violence	128	2.9	
1.15 Organized crime	131	2.9	
1.16 Reliability of police services	114	3.4	
1.17 Ethical behavior of firms	113	3.3	
1.18 Strength of auditing and reporting standards	59	4.8	
1.19 Efficacy of corporate boards	44	5.1	
1.20 Protection of minority shareholders' interests	69	4.0	
1.21 Strength of investor protection 0-10 (best)	13	7.3	

Como punto de partida para determinar el puntaje de los indicadores de **Pagos irregulares y sobornos** y la **Independencia judicial**, el WEF utiliza los datos que se extraen de Executive Opinion Survey (EOS), la más amplia encuesta de este tipo, en la que participan más de 110 000 ciudadanos y 2 700 expertos legales en 113 países y jurisdicciones. Gracias a esta característica, EOS recoge las opiniones de líderes empresariales de todo el mundo sobre un amplio espectro de temas respecto a los que las estadísticas de muchos países no son confiables, están desactualizadas o simplemente no existen (WEF, 2018)

Por consiguiente, para elaborar el indicador de **Pagos irregulares y sobornos** (1.05), en la encuesta se pregunta ¿en su país qué tan común es para las compañías hacer pagos no documentados o pago de sobornos

- (a) en conexión con importaciones o exportaciones?
- (b) en relación con las utilidades públicas?
- (c) en relación con el pago de impuestos?

(d) con respecto a la adjudicación de contratos públicos y licencias?

(e) para obtener una decisión judicial favorable?

Las respuestas a estas preguntas se extienden desde el número 1 (cuando la práctica es muy común) hasta el número 7 (cuando nunca ocurre). El resultado de las respuestas dadas se promedia para asignar un valor: un promedio de 7 indicaría ausencia de pagos irregulares y sobornos; un promedio de 1, que el pago de coimas es usual.

En lo que respecta a la **Independencia judicial** (1.06), la encuesta indaga ¿en su país qué tan independiente es el sistema judicial frente a influencias del gobierno, de los individuos y de las campañas? De la misma manera que en la encuesta anterior, un puntaje cercano o igual a 1 muestra una justicia nada independiente, mientras que un valor cercano a 7 caracteriza a una judicatura completamente independiente.

Los puntajes obtenidos por Colombia en la edición 2016–2017 fueron de 3.5 en **Pagos irregulares y sobornos**, resultado que la ubicó en el puesto 94 entre 138 países, y de 2.9 en **Independencia judicial**, puesto 113 (WEF, 2017). En el informe 2017-2018, Colombia obtuvo 3.3 en **Pagos irregulares y sobornos**, con lo que alcanzó el puesto 96 entre 137 países, y 3.0 en **Independencia judicial**, puesto 111 (WEF, 2018). Finalmente, en el 2018, la **Independencia judicial** de Colombia se calificó con 2.8, de manera que quedó en el puesto 112 entre 140 países.

Lo anterior indica que en Colombia el pago de sobornos para obtener beneficios —como la adjudicación de contratos o una decisión judicial favorable— es una práctica que no es la regla general, pero tampoco es la excepción. En la medición del World Economic Forum de 2017-2018, Finlandia es el país en el que es menos habitual el pago de sobornos: su puntaje es de 6.76; Chad es el país en el que son más comunes este tipo de transacciones: su puntaje es de 2.1. Colombia tiene una calificación de 3.3 puntos, una cifra cercana a 3.03, la media entre Chad y Finlandia. Min: 2.1, Max: 6.76, Median: 3.03

Respecto a **Independencia judicial**, el informe 2017–2018 le dio a Finlandia el primer puesto en el ranking mundial, con un puntaje de 6.8; el último puesto lo ocupó Venezuela, con 1.1 puntos. En ese informe, Colombia quedó en el 111^{mo} lugar, con un puntaje de 3.0. Esto quiere decir que, de acuerdo con los resultados del Global Corruption Index, Colombia no tiene un sistema de justicia independiente, porque recibe influencia de otras ramas del Estado o de los particulares. Min 1.13; Max 6.82; Median 3.84

Este índice presenta limitaciones, pues se basa en encuestas de percepción, por lo que tiene los problemas de validez, precisión y confiabilidad propios de esta metodología, mencionados en el **CAPÍTULO 2.2.1.** de esta tesis.

En lo que se refiere al indicador 1.05, **Pagos irregulares y sobornos**, el puntaje es el promedio de las respuestas a la pregunta “¿qué tan común es la corrupción?” en 5 campos: importaciones o exportaciones, empleo de utilidades públicas, pago de impuestos, adjudicación de contratos públicos y licencias, obtención de decisiones judiciales favorables. Sin embargo, no resulta claro que tan común es la práctica en cada uno de estos sectores, dado que solo se conoce el promedio de los 5 datos, no los resultados individuales.

El indicador **Independencia judicial**, aunque evalúa uno de los principios que orientan la actividad judicial, deja de lado los demás principios de Bangalore: imparcialidad, integridad, corrección, igualdad y competencia y diligencia. Como se señaló en el **Anexo 3** del marco regulatorio, expresan de la forma más elevada las tradiciones de la función judicial como se la concibe en todas las culturas y sistemas jurídicos; por consiguiente, en el año 2003, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas los adoptó mediante la Resolución E/CN.4/2003/65/Anexo.

Lo anterior limita el espectro de medición respecto a otras conductas que también pueden atentar contra otros principios de la administración de justicia, diferentes a la independencia judicial, cuya violación puede derivar en una conducta corrupta. Por ejemplo, no se tendría en cuenta la conducta de un servidor judicial que transgreda el principio de corrección, como podría ocurrir cuando el juez participa en la resolución de un caso en el que tiene interés directo o indirecto, abusando del poder encomendado en beneficio propio.

3.3.2. El Índice de Estado de Derecho (Rule of Law Index [RLI]). The World Justice Project (WJP) es una organización internacional independiente y sin ánimo de lucro; WJP diseñó el índice de Estado de Derecho o RLI, con el fin de evaluar detalladamente qué países son en la práctica Estados sociales de derecho. A juicio de esta organización, el imperio de la ley o seguimiento de los parámetros del Estado social de derecho es efectivo para disminuir la corrupción, combatir la pobreza y las enfermedades y proteger a las personas de las injusticias.

Para WJP, el imperio de la ley comprende cuatro principios universales:

- El gobierno, sus funcionarios, los ciudadanos y las entidades privadas están sometidos al imperio de la ley.
- Las leyes son claras, publicitadas, estables y justas; se aplican uniformemente y protegen los derechos fundamentales, incluyendo la seguridad de las personas, de la propiedad y del núcleo de los derechos humanos.
- El proceso con el que las leyes son promulgadas, administradas y ejecutadas es accesible de forma eficiente.
- La justicia es entregada de manera oportuna por jueces competentes, éticos, independientes y neutros; la proporciona un número apropiado de jueces con recursos adecuados.

Los mencionados principios se desarrollaron según los estándares y normas internacionales y se repartieron en los 8 indicadores que componen el RLI. Cada edición del RLI se compone de más de 110 000 encuestas hechas a hogares y expertos, a quienes se les pregunta como perciben y experimentan el Estado de Derecho en las situaciones del día a día.

Los 8 indicadores son los siguientes: restricciones al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal.

Ausencia de corrupción, el segundo indicador, se aplica a cierto número de agencias estatales. Abarca un amplio rango de situaciones en las que la corrupción puede ocurrir, desde pequeños retornos hasta tipos mayores de fraude (The World Justice Project, 2017-2018).

El indicador **Ausencia de corrupción** tiene en cuenta lo siguiente:

... tres formas de corrupción: el soborno, la influencia indebida de intereses públicos o privados y la apropiación indebida de fondos públicos u otros recursos. Estas tres formas de corrupción se examinan con respecto a los funcionarios del gobierno en la Rama Ejecutiva, el poder judicial, el ejército, la policía y la legislatura. (The World Justice Project, 2017-2018).

Este indicador busca determinar si los servidores de las diferentes ramas del Estado usan el poder o los cargos públicos para obtener un beneficio privado. La calificación resultante de este indicador puede ir de 1 a 0: 1 representa a un Estado de Derecho con la mayor adherencia de los servidores públicos al imperio de la ley; un resultado cercano a 0 indica menos apego al imperio de la ley o falencias de un país para conformarse como Estado de Derecho.

Gráfico 5

Colombia (The World Justice Project, 2016)

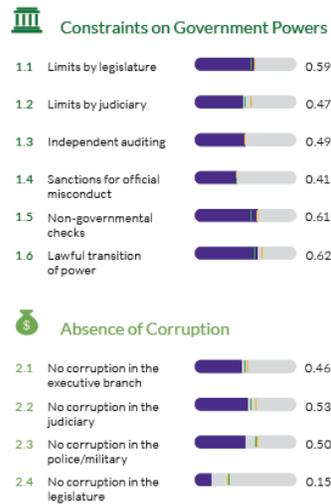


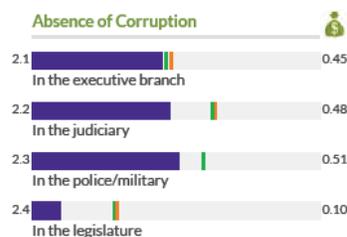
Gráfico 6

Colombia (The World Justice Project, 2017-2018)



Gráfico 7

Colombia (The World Justice Project, 2018)



Para estos efectos, el indicador se divide en 4 subíndices que indagan si los agentes del Estado usan el Poder Público encomendado para beneficio privado:

“2.1.” Los oficiales de la Rama Ejecutiva NO usan el Poder Público para beneficio privado. Con este fin se mide si los servidores del ejecutivo reciben sobornos, pagos informales y otros

incentivos en la prestación de servicios públicos y la aplicación de regulaciones. También mide si los contratos y obras públicos se adjudican a través de un proceso de licitación abierto y competitivo, y si los funcionarios gubernamentales en varios niveles de la Rama Ejecutiva se abstienen de malversar fondos públicos. En el informe 2016, el puntaje fue de 0.46; en 2017-2018, la calificación para la Rama Ejecutiva colombiana fue de 0.47, y en el documento 2018, 0.45.³⁰

“2.2.” Los funcionarios del sistema judicial NO usan el poder o cargo público para obtener un beneficio privado. Para lo cual, indaga sobre si los servidores judiciales se abstienen de solicitar y aceptar sobornos para cumplir sus labores o acelerar los procesos y, si el poder y los fallos judiciales están libres de influencia indebida por parte del gobierno, los intereses privados y las organizaciones delictivas. En el caso de Colombia, el informe presentado por el WJP en el 2016 dio un valor de 0.53; para los años 2017-2018 arrojó una calificación³¹ de 0.53 para el poder judicial³² y para el informe 2018 de 0.48.

De acuerdo con el informe del 2016, los países con menor corrupción judicial fueron Dinamarca y Finlandia, con una calificación de 0.98; en el reporte 2017-2018, los países con menos corrupción en esta rama del poder fueron Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, con un puntaje de 0.98; en el reporte 2019, los países con menor puntaje fueron Dinamarca y Noruega, con un valor de 0.99.

Por otro lado, el país con mayor corrupción judicial en el reporte del año 2016 fue Afganistán, con 0.07 puntos; en el reporte de los años 2017-2018, fue Camboya, con 0.15 puntos, y, en el reporte del 2019, nuevamente Camboya obtuvo la menor calificación: 0.13 puntos.

“2.3.” Los miembros de la Policía y las Fuerzas Militares NO usan el Poder Público encomendado para obtener beneficios privados. Mide si los agentes de la policía y los investigadores delictivos se abstienen de solicitar y aceptar sobornos para realizar servicios básicos de policía o para investigar crímenes. Y si los miembros de las fuerzas armadas están libres de influencias indebidas por intereses privados u organizaciones delictivas. El RLI index en este indicador fijó una calificación para Colombia de 0.50 para el informe 2016, de 0.50 para este subíndice en el informe 2017-2018 y un valor de 0.51 en el documento 2018.

“2.4.” Los funcionarios del gobierno en la Rama Legislativa NO usan el Poder Público para obtener beneficios privados. Mide si los miembros de la legislatura se abstienen de solicitar

30. Traducción propia.

31. Todos los puntajes medidos en un baremo de 0 a 1, en el que entre más cercano el puntaje está a 1 existe mayor imperio de la ley y correlativamente menos corrupción

32. La evaluación señala ¿Los servidores de la Rama Judicial no usan el Poder Público encomendado para satisfacer intereses privados?

o aceptar sobornos u otros alicientes a cambio de favores políticos o votos favorables sobre el poder legislativo. El poder legislativo colombiano obtuvo una calificación de 0.15 en el documento 2016, de 0.13 en el informe 2017-2018 y de 0.1 en el informe 2018.

Dado que se basa en percepción, el RLI tiene las mismas limitaciones que el GCI. Sin embargo, en comparación con la medición del WEF, presenta elementos provechosos de análisis, debido a que fija un subíndice de ausencia de corrupción según cada rama del Poder Público del Estado. De estas cifras se extrae la percepción sobre ausencia de corrupción respecto de cada una de las funciones públicas, en unidades de medida comparables. En el caso de Colombia, esto muestra que, a juicio de los encuestados, la Rama Judicial es en la que menos corrupción existe; según la misma encuesta, el poder legislativo se percibe como el más corrupto.

Al elaborar el RLI, el World Justice Project formuló una pregunta más omnicompreensiva que la que planteó el CGI del World Economic Forum sobre la percepción de corrupción en el poder judicial. Específicamente, el WJP investiga conductas corruptas por parte de funcionarios judiciales que soliciten o reciban un soborno para actuar en un proceso o adoptar una decisión judicial; pero no toma en cuenta que el soborno es solo una forma de corrupción y que cuestiones diferentes a las influencias de terceros pueden llevar a una providencia judicial corrupta.

2.3.3 El índice de corrupción V-dem. Varieties of Democracy es un instituto de investigación independiente con sede en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gotemburgo, Suecia, que presenta una nueva conceptualización y enfoque de la democracia, entendida como un sistema de reglas que va más allá de la participación política en las elecciones. El V-Dem se centra en recolectar datos de ciencias sociales enfocados en la investigación.

Dentro de las cifras que elabora el V-dem está el denominado Índice de corrupción o V-Dem Corruption Index; este se integra de los siguientes indicadores: actividades legislativas corruptas, decisiones judiciales corruptas, índice de corrupción del sector público y el índice de corrupción el ejecutivo. Los valores se promedian para obtener el valor final en el índice resultante (V-dem CodeBook V 8, 2018, pág. 227).

El puntaje del Índice de corrupción abarca un puntaje de 0 a 1: 0 indica la menor medición de corrupción; 1, la más alta. A diferencia de lo que ocurre con otras variables del V-dem —que van de menos democracia (0) a una situación más democrática (1)—, los resultados obtenidos por Colombia en el índice de corrupción en 2016 fueron de 0.57; en el 2017, de 0.61, y, en el 2018, de 0.61.

Para asignar un valor a cada indicador se realizan las siguientes preguntas (V-dem CodeBook V 8, 2018), pidiéndole al encuestado que conteste según lo que sabe o lo que sospecha que es cierto:

Actividades legislativas corruptas. ¿Los miembros del ejecutivo usan su posición para obtener beneficios económicos?³³ Hay 5 respuestas posibles:

- comúnmente, con un valor de 0, que muestra que la mayoría de los congresistas participan en estas actividades;
- a menudo, con una calificación de 1, lo que indica que muchos de los legisladores participan en estas actividades;
- a veces, con una puntuación de 2: algunos congresistas participan en estas actividades;
- muy ocasionalmente, con un valor de 3, es decir que pueden existir algunos miembros del legislativo que participan en estas actividades;
- nunca o casi nunca, con una calificación de 4.

En tal sentido, una calificación cercana a 0 revela un país menos democrático, y, por oposición, un puntaje de 4 es signo de una verdadera democracia. Colombia, en el año 2016, tuvo un índice de 1.50; en el 2017, de 1.30, y, en el 2018, de 1.30 (V-Dem [Colombia-2016/2017/2018] Dataset v9).

Decisiones judiciales corruptas. ¿Qué tan usual es que los individuos o las empresas hagan pagos extraordinarios no documentados con el fin de acelerar o retrasar el proceso u obtener una decisión judicial favorable? Se prevén 5 respuestas:

- siempre, con una puntuación de 0;
- por lo general, con una nota de 1;
- alrededor de la mitad de las veces, con un valor de 2;
- no usualmente, de 3;
- nunca, con un puntaje de 4.

De esta manera, un valor igual o cercano a 0 implicaría que, según el encuestado, casi siempre se hacen pagos extraordinarios no documentados para acelerar o retrasar el proceso u obtener una decisión judicial favorable; este comportamiento indica que un país sea menos democrático. Una calificación de 4 indicaría que nunca ocurre lo antes mencionado; eso indicaría

33. Esto incluye cualquiera de los siguientes: (a) aceptar sobornos, (b) ayudar a obtener contratos gubernamentales para firmas que el legislador (o sus familiares / amigos / partidarios políticos) poseen, (c) hacer favores para empresas a cambio de la oportunidad de empleo después de abandonar la legislatura, (d) robar dinero del estado o de donaciones de campaña para uso personal

que se está ante una justicia garante de la democracia. Del 2016 al 2018, los resultados anuales sobre decisiones judiciales corruptas en Colombia fueron de 1.89, 1.88, 1.70, en ese orden (V-Dem [Colombia-2016/2017/2018] Dataset v9).

Índice de corrupción del sector público. ¿En qué medida los empleados del sector público otorgan favores a cambio de sobornos, comisiones u otros intercambios materiales?, ¿con qué frecuencia desfalcan o malversan fondos públicos u otros recursos estatales para uso personal o familiar? La calificación de este índice se presenta en un baremo de 0 a 1: 0 equivale a la menor presencia de corrupción; 1, a la mayor presencia de corrupción. Las cifras para Colombia en el año 2016 fueron de 0.49; en el 2017, de 0.52, y en el 2018, de 0.49 (V-Dem [Colombia-2016/2017/2018] Dataset v9).

Índice de corrupción en el ejecutivo. ¿En qué medida los miembros del ejecutivo y sus agentes otorgan favores a cambio de sobornos, comisiones u otros intercambios materiales?, ¿con qué frecuencia desfalcan o malversan fondos públicos u otros recursos estatales para uso personal o familiar? Al igual que con el Índice de corrupción en el sector público, la calificación va de 0 a 1. Colombia obtuvo una calificación de 0.28, en el 2016, y de 0.30, en el 2017 y el 2018 (V-Dem [Colombia-2016/2017/2018] Dataset v9).

Este indicador V-dem, al igual que el RLI y el GCI, tiene las limitaciones y desventajas inherentes a una medición basada en percepción, que ya se explicaron ampliamente. Además, la pregunta formulada sobre corrupción judicial connota que los pagos no documentados son la única forma en la que puede darse una decisión judicial corrupta, sin aclarar si esto se refiere solo a beneficios monetarios; en contraste, los demás índices de corrupción en el ejecutivo y el sector público incluyen preguntas que consideran expresamente que la conducta puede darse como contraprestación a otros intercambios materiales. Lo anterior implica que solo es corrupta la conducta que proviene de un pago monetario; pero, en la práctica, el interés del funcionario judicial consiste en otro favor o contraprestación: un nombramiento o contrato para un familiar o amigo, un voto para acceder a otro cargo o incluso la adopción de otra decisión favorable en la que tenga interés.

Desde el marco aquí propuesto, resultan claras las ventajas y desventajas que presentan los diferentes métodos de medición de corrupción.

2.4. Una propuesta para cuantificar la corrupción judicial

En el caso de Colombia se han concebido diferentes mecanismos jurídicos para luchar contra la corrupción. No obstante, no existen investigaciones que expongan con precisión la magnitud del problema en el sector judicial (Carrillo, 2007).

Por lo tanto, esta investigación pretende elaborar un instrumento de política pública para la medición objetiva de la corrupción judicial en Colombia, acudiendo a los registros y evidencias que deja la corrupción. Estos incluyen, entre otros, los datos contenidos en los sistemas de información del Estado que registren conductas por las que los funcionarios judiciales fueron sancionados penal y disciplinariamente; luego, se analizarán a través de herramientas estadísticas.

Las razones por las que se adopta esta técnica de medición fundamentada en inferencia estadística —en lugar de usar metodologías basadas en percepción, recolección de datos por observación directa o determinación de brechas y chequeos cruzados— son las siguientes:

Una medición basada en percepción sobre la corrupción judicial en Colombia podría presentar las limitaciones de validez, confiabilidad y precisión propias de esta metodología en cualquier campo. Dicho de otra forma, la investigación mostraría la percepción u opinión de los encuestados o entrevistados sobre la existencia de conductas corruptas en la Rama Judicial colombiana, pero no podría decirse válidamente que esta medición cuantifique la corrupción judicial en sí misma.

Existen mediciones de esta naturaleza desarrolladas por organismos internacionales u organizaciones privadas: el CGI investiga la independencia judicial; el RLI, el abuso del poder encomendado a los funcionarios judiciales para obtener un beneficio privado; el V-dem, la regularidad con la que se ofrecen sobornos para acelerar o retrasar un proceso u obtener una decisión judicial favorable. En tal sentido, un estudio basado en percepción que plantee una nueva pregunta a entrevistados o encuestados no aportaría a la medición efectiva del fenómeno social.

La cuantificación mediante recolección de datos por observación directa requiere que los investigadores se involucren directamente en la labor judicial corrupta. Esta clase de investigación presenta varios inconvenientes: tiene costos elevados y es necesario que los investigadores estén dentro del sistema de justicia.

En la práctica, para describir con precisión las conductas judiciales corruptas el investigador debe pertenecer a un despacho judicial. Para esto necesita, primero, ser abogado; segundo, acceder al cargo mediante un nombramiento, si se trata de un cargo de libre nombramiento y remoción, cosa que depende de una relación de confianza con el funcionario nominador o de un concurso de méritos. En resumen, el acceso a los despachos judiciales y, más específicamente, al círculo que toma decisiones judiciales es bastante restringido. Además, sería menester que los investigadores permanezcan en la dependencia judicial por un largo periodo de tiempo: un lapso suficiente para conocer y participar en varias decisiones significativas y que puedan considerarse una muestra representativa.

Este tipo de estudio es bastante costoso, pues necesita varios investigadores: uno por cada despacho judicial; de lo contrario, la investigación solo documentaría las conductas antiéticas de un funcionario judicial, cosa insuficiente para adoptar una decisión de política pública.

Una medición de corrupción sustentada en un chequeo cruzado debe partir de la comparación entre dos fuentes de información. Por ejemplo, pueden compararse el número de denuncias penales o disciplinarias interpuestas en contra de funcionarios judiciales y el número de sanciones efectivas impuestas a estos servidores.

La evaluación de estas brechas podría llevar a distintas conclusiones: un gran porcentaje de denuncias que terminan con una sanción efectiva indicaría un actuar severo y eficiente de la administración de justicia; una pequeña cantidad de denuncias que terminan con una decisión sancionatoria podrían ser un síntoma de que la administración es reacia a juzgar a sus propios miembros. Sin embargo, esta última conclusión lesiona la presunción de inocencia, garantía de la que gozan todas las personas.

También podría pensarse en un chequeo cruzado entre el presupuesto destinado por el Consejo Superior de la Judicatura para una contratación determinada y una valoración independiente de lo contratado. Sin embargo, esta medición permitiría establecer un mal manejo o desperdicio del erario, que en estricto sentido corresponde a corrupción administrativa, cuestión que se alejaría del objeto de estudio propuesto: la corrupción judicial que afecta la administración de justicia.

Considerando las limitaciones de los métodos para cuantificar la corrupción judicial a partir de percepción, observación directa y chequeos cruzados, esta investigación propone un análisis estadístico de la información o registros que deja la corrupción judicial y su correlación con datos secundarios.

Se busca realizar una línea base para la formulación, monitoreo y evaluación de política anticorrupción en Colombia, como una herramienta que indique si se correlacionan los resultados de los métodos objetivos y subjetivos de medición. Los análisis propuestos son los siguientes: prueba de hipótesis e inferencia; covariado entre las cuestiones que tradicionalmente se han señalado como causas de la corrupción judicial y los casos de corrupción.

Las evidencias o datos que pueden servir de punto de partida para el análisis están consignadas en el SPOA de la Fiscalía General de la Nación, en el que se registran las sanciones penales; en el SIRI de la Procuraduría General de la Nación, en el que se inscriben, entre otras, las sanciones disciplinarias y la base de datos de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la

Judicatura³⁴, en el que se registran las sanciones impuestas a funcionarios judiciales, auxiliares de la justicia y abogados.

En los registros mencionados solo se extraerán aquellas conductas que puedan atribuirse exclusivamente al actuar corrupto de los funcionarios judiciales. Por eso, en el CAPÍTULO 4, se decantarán una a una las conductas penales y disciplinarias cometidas por funcionarios judiciales y consideradas en la medición. Estos servidores públicos, en estricto sentido, tienen poder jurisdiccional para adoptar decisiones: sus acciones afectan la finalidad de la función judicial cuando buscan un beneficio privado para sí mismos o para alguna de las partes. Luego, en el CAPÍTULO 4 se presentarán los análisis estadísticos y un informe de resultados.

34. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015, creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, conformada por siete Magistrados, cuatro de los cuales deben ser elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura previa convocatoria pública reglada, y tres de los cuales deben ser elegidos por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el presidente de la República, previa convocatoria pública reglada. No obstante lo anterior, las reglamentaciones expedidas, a fin de conformar las ternas para la elección de los Magistrados de la CNDJ, tanto por el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa como por el Presidente de la República fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado que consideró que la reglamentación de la convocatoria pública debe ser expedida por el Congreso de la República mediante una ley y no mediante actos administrativos expedidos por autoridades administrativas.

3. Conductas atribuibles a los funcionarios judiciales para medir la corrupción judicial

Para identificar y estudiar las diferentes conductas penales y disciplinarias en las que pueden incurrir los funcionarios judiciales en el ejercicio de sus funciones, se partirá de la definición de **corrupción judicial** que se alcanzó en el CAPÍTULO 3 de este trabajo:

Consiste en los comportamientos sancionados penal y disciplinariamente en los que incurrir los funcionarios judiciales al abusar del poder encomendado; estos se dan en el marco del proceso judicial y afectan la función judicial; se usan para obtener beneficios para una de las partes y/o el funcionario mismo.

Considerando la categorización y jerarquía de los servidores judiciales, solo ellos pueden incurrir en corrupción sistemática, debido a las atribuciones legales que les corresponden (López Blanco, 2009). Esta aclaración es necesaria para cuantificar la corrupción judicial y medirla objetivamente.

3.1. Factores que afectan la corrupción judicial

Antes de entrar en materia, es preciso recordar varios factores:

3.1.1. Control disciplinario de la Procuraduría General de la Nación. Esta entidad ejerce control disciplinario de forma preferente, según lo establecido por la Constitución Política³⁵ (art. 277.6) y el Código Único Disciplinario (art. 3)³⁶. En palabras de la Corte Constitucional, esta entidad

puede decidir, con base en criterios objetivos y razonables, qué investigaciones, quejas o procesos disciplinarios reclama para sí, con el objeto de conocer y pronunciarse directamente sobre estos. Y, en el caso de que la Procuraduría solicite un proceso, desplaza en la labor disciplinaria a la oficina de control interno de la dependencia oficial donde estaba radicado el asunto. (Corte Constitucional, C-026, 2009).

Por su parte, el ministerio público mencionado tiene un registro de datos: el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI). El SIRI almacena las

35. Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...) 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

36. Artículo 3. Poder disciplinario preferente. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia. (...)

decisiones ejecutoriadas sobre las sanciones disciplinarias y judiciales de todos los servidores públicos, incluyendo a los funcionarios judiciales.

Este proceder corresponde al mandato legal contenido en la Ley 734 de 2002 (art. 48, num. 57): es falta gravísima que la información sobre las sanciones penales y disciplinarias impuestas a todos los servidores de la administración no se le envíe a la Procuraduría General de la Nación.

3.1.2. Artículo 115 de la Ley 270 de 1996³⁷. Esta normativa determina que los funcionarios judiciales, en tanto superiores jerárquicos, son los encargados de adelantar los procesos disciplinarios contra los empleados a su cargo siguiendo los procedimientos que se establezcan en leyes especiales. No obstante, no hay un registro consolidado de estas sanciones; para obtener información y recopilar esos datos, sería necesario dirigir una petición individual a **cada despacho judicial del país** y esperar la respuesta de cada uno.

3.1.3. Fuero constitucional para funcionarios judiciales de las Altas Cortes³⁸. Estos servidores públicos están cobijados con fuero constitucional:

los hechos y omisiones realizados durante su periodo como magistrados son objeto de investigación de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, la cual decide acusar o no ante el Senado, para que sean juzgados políticamente tanto por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones como por indignidad por mala conducta; además, siempre que la conducta acusada corresponda a un delito común, compete al senado decidir si procede o no el juicio penal ante la Corte Suprema de justicia.³⁹

En otras palabras, corresponde a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes decidir si profiere o no resolución de acusación contra el funcionario judicial investigado, luego de las investigaciones pertinentes. En caso de que la decisión sea investigar la conducta del aforado, se presentará acusación ante la plenaria del Senado de la República, que decidirá si aprueba o no la acusación.

3.1.4. Condiciones del juicio político y el juicio penal. Existen otras condiciones vinculadas con la naturaleza del delito, que se deben observar para definir cuándo procede el juicio

³⁷. Artículo 115. competencia de otras corporaciones, funcionarios y empleados judiciales. Corresponde a las Corporaciones, funcionarios y empleados pertenecientes a la Rama Judicial, conocer de los procesos disciplinarios contra los empleados respecto de los cuales sean sus superiores jerárquicos, sin perjuicio de la atribución que la Constitución Política confiere al Procurador General de la Nación de ejercer preferentemente el poder disciplinario, conforme al procedimiento que se establezca en leyes especiales. (...).

³⁸. Artículos 174 y 178 de la Constitución Política

³⁹. Corrupción en Colombia, Corrupción Estado e Instrumentos jurídicos, Tomo IV. Juan Carlos Henao - Aníbal Zárate Pérez. Editorial, Universidad Externado de Colombia. Año 2018.

político ante el Senado y cuándo procede el de responsabilidad penal ante la Corte Suprema de Justicia; también hay casos en los que se activarían ambos. Estos procedimientos se rigen por lo establecido en la Constitución:

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos, pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema. (art. 175)

El numeral segundo de la norma implica tres hipótesis: se acusa por conductas no delictivas, constitutivas de indignidad; se acusa por conductas delictivas cometidas en ejercicio de funciones, que no tienen pena distinta de la destitución del empleo o la privación temporal o absoluta de los derechos políticos; se acusa por conductas delictivas cometidas en ejercicio de funciones, que tienen pena distinta de las señaladas en el ordinal anterior —por ejemplo, prisión.

En los dos primeros casos, solo procede el juicio político ante el Senado de la República: conductas no delictivas constitutivas de indignidad y conductas delictivas cometidas en ejercicio de funciones. Estas no tienen pena distinta a la destitución del empleo o a la privación temporal o absoluta de los derechos políticos.

En la tercera hipótesis —cuando se acusa al funcionario judicial por conductas delictivas cometidas en ejercicio de sus funciones⁴⁰—, procede el juicio político ante el Senado y el juicio de responsabilidad penal ante la Corte Suprema de Justicia. Estos comportamientos tienen pena distinta —prisión, por ejemplo—.

Por su parte, el inciso tercero de la norma citada establece que cuando se acusa al aforado por delitos comunes —aquellos en cuya comisión no se vea involucrada la misión funcional—, solo procede el juicio de responsabilidad penal ante la Corte Suprema de Justicia.

Para esta investigación son relevantes las decisiones judiciales proferidas contra funcionarios judiciales con fuero especial, tanto de la Corte Suprema, en el caso de los procesos penales, como las emitidas por el Senado de la República, en ejercicio del juicio político de su

40. Delitos cometidos con abuso de la función encomendada

competencia; en este último caso, los representantes "tienen las mismas facultades y deberes de los jueces o fiscales de instrucción y, por consiguiente, las mismas responsabilidades"⁴¹.

Por ejemplo, el exmagistrado de la Corte Constitucional Jorge Pretelt actualmente está siendo juzgado por la Corte Suprema de Justicia, luego de que el 24 de agosto de 2016 la plenaria del Senado admitiera la acusación que la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes formuló contra él por el delito de concusión; además, el Congreso de la República adelanta su juicio político, proceso que podría determinar la indignidad del acusado y sancionarlo con la destitución definitiva de su cargo y la suspensión de sus derechos políticos.

En relación con los exmagistrados implicados en el ‘cartel de la toga’, el 14 de mayo de 2019, la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes presentó resolución de acusación por tres delitos contra José Leónidas Bustos. El trámite está siendo estudiado por el pleno del Senado de la República, que tiene la última palabra y decidirá si hay mérito o no para proferir acusación; si el Senado profiere acusación contra Bustos, la Corte Suprema de Justicia adelantará juicio en su contra.

La Fiscalía General de la Nación investiga al extogado Francisco Ricaurte, que actualmente está preso; la Fiscalía lo investiga porque cometió los hechos delictivos de los que se le acusa (‘cartel de la toga’) luego de haber sido magistrado. Por último, es necesario referirse al exfiscal anticorrupción Luis Gustavo Moreno: está detenido en una cárcel del Estados Unidos por hechos relacionados con el ‘cartel de la toga’ y la manipulación de investigaciones de su competencia; un acuerdo de oportunidad (delación) con la justicia colombiana, de cara a las investigaciones por las que deberá responder en el país.

Expuesto lo anterior, se identificarán las diferentes conductas penales (Ley 599, 2000) y disciplinarias (Ley 734, 2002) en las que podrían incurrir los funcionarios judiciales en el ejercicio de sus competencias jurisdiccionales y que solo se atribuirían a acciones corruptas por su parte. Por lo tanto, estos comportamientos se consideran corrupción judicial.

3.2. Análisis de las conductas penales cuya comisión por parte de los funcionarios judiciales se considera corrupción judicial

Las conductas penales son acciones tipificadas por la ley cuya comisión acarrea una sanción para el implicado. A continuación, se describirán aquellos delitos que, en el caso de los funcionarios judiciales con sentencia ejecutoriada, son considerados como corrupción judicial para efectos de la presente investigación, según los términos descritos en el capítulo anterior.

41. Sentencia C-222 de mayo 16 de 1996, Corte Constitucional. MP: Fabio Morón Díaz

3.2.1. Peculado. Francisco Carrara (1956) define el peculado como “la apropiación de cosas publicas cometida por una persona investida de algún cargo público, a la cual precisamente, debido a este, le fueron entregadas, con la obligación de conservarlas y devolver las cosas de que se apropia” (p. 67). En términos no jurídicos, este delito consiste en la malversación de fondos públicos.

El ordenamiento jurídico colombiano establece diferentes modalidades de peculado; la conducta específica que puede considerarse corrupción judicial es el peculado por apropiación:

El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que este tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, incurrirá en prisión. (Ley 599, 2000, art. 397)

En resumen, para que se presente esta conducta sancionable, deben concurrir el sujeto activo calificado, como lo es un funcionario judicial; el abuso del cargo o de la función para apropiarse de bienes del Estado o para permitir que otro lo haga, y que el sujeto calificado tenga tenencia o custodia de los bienes en virtud de las funciones propias de su cargo o con ocasión de su ejercicio.

En consecuencia, los funcionarios judiciales pueden incurrir en este delito a través de sus decisiones (providencias), usando su autoridad sobre los bienes objeto de litigio y en virtud de su investidura como jueces de la República.

Por lo tanto, un ejemplo claro de esta conducta sería una orden proferida por un juez de la República en la que, con la voluntad de actuar en contra de las leyes, reconozca pensión de invalidez a favor de un tercero, a sabiendas de que este no reúne los requisitos para recibir esa prestación. Lo anterior ocurrió con los magistrados del Tribunal Superior de Cúcuta, que reconocieron a través de fallos de tutela prestaciones sociales a favor de terceros sin que estos reunieran los requisitos⁴².

3.2.2. Concusión. Este delito es una forma de constreñimiento ejercida por el funcionario judicial: abusando de las funciones propias de su cargo, induce a alguien a dar o prometer la entrega de un bien en favor suyo o de un tercero.

42. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corte-condena-a-dos-magistrados-de-cucuta-por-desfalco-a-ecopetrol-187812>

El servidor público que abusando de su cargo o de sus funciones constriña o induzca a alguien a dar o prometer al mismo servidor o a un tercero, dinero o cualquier otra utilidad indebidos, o los solicite, incurrirá en prisión de (...)”. (Ley 599, 2000, art. 404)

Un ejemplo de este delito es que un fiscal que conozca el trámite de un proceso exija un bien o la promesa de ello a cambio de dejar en libertad a los investigados. Se destaca que el hecho sancionable es la **conducta** de constreñir, sin que sea necesario para la configuración del ilícito la entrega del bien prometido.

3.2.3. Cohecho. Los artículos 405 a 407 del Código Penal regulan el cohecho; Pabón Parra (2013) lo define como “la conducta de un servidor público que ejecuta o deja de ejecutar por precio, utilidad o promesa remuneratoria un acto que le corresponde hacer o no hacer, según el caso, en cumplimiento de las funciones de su cargo” (p. 1018).

La legislación penal concibe diferentes tipos de cohecho: propio, impropio y por dar u ofrecer.

Para su configuración, este delito requiere de 4 características:

- Que participe un sujeto activo calificado —como un funcionario judicial— con la facultad para decidir sobre lo pedido o con la posibilidad de hacerlo.
- Que el funcionario reciba indebidamente, para sí o para un tercero, dinero, utilidades o promesa remuneratoria, de forma directa o indirecta.
- Que haya acuerdo de voluntades entre el funcionario y un tercero.
- Que el funcionario omita o retarde un acto propio de su cargo. Si realiza un acto contrario a sus deberes, se trata de **cohecho propio**; si es un acto que corresponde al ejercicio de sus funciones, **cohecho impropio**.

Por su parte, quien esté al otro extremo del delito incurrirá en **cohecho por dar u ofrecer**. Por consiguiente, en los dos extremos del tipo penal puede haber presencia de un funcionario judicial.

Un ejemplo de **cohecho propio** es el juez que exija o reciba dinero de cualquiera de los sujetos procesales a cambio de omitir el decreto de una prueba dentro del proceso judicial. El fiscal que solicite alguna dádiva a cambio de acelerar el trámite de la investigación asignada, incurrirá en **cohecho impropio**. El magistrado que le ofrezca dinero a un funcionario revestido de sus mismas calidades para que omita una inspección al interior de un trámite de su conocimiento comete **cohecho por dar u ofrecer**.

3.2.4. Tráfico de influencias.

El servidor público que utilice indebidamente, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función, con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de servidor público en asunto que este se encuentre conociendo o haya de conocer, incurrirá en (...). (Ley 599, 2000, art. 411)

La configuración del tipo penal descrito en el párrafo anterior requiere de distintas características: la presencia de un sujeto activo calificado, como lo es un funcionario judicial; que este haga uso indebido de las influencias derivadas del ejercicio de su cargo o función, y que la influencia sea para provecho propio del funcionario judicial o de un tercero.

Un ejemplo de esta conducta es que un fiscal le pida a un magistrado que absuelva a un familiar suyo o que modifique la acusación en su contra.

3.2.5. Enriquecimiento ilícito.

El servidor público, o quien haya desempeñado funciones públicas que durante su vinculación con la administración o dentro de los cinco (5) años posteriores a su desvinculación obtenga, para sí o para otro, incremento patrimonial injustificado, incurrirá, siempre que la conducta no constituya otro delito, en (...). (Ley 599, 2000, art. 412)

Para que se configure el hecho punible, se requiere un sujeto activo calificado, como lo es un funcionario judicial; incremento patrimonial comprobado del sujeto activo o de un tercero relacionado con este; que el enriquecimiento haya ocurrido durante el ejercicio de las funciones propias del cargo o durante los cinco años posteriores al cese de su investidura, y que el aumento patrimonial no tenga otra justificación diferente que el ilícito aprovechamiento de su cargo.

A manera ilustrativa, incurrirá en esta conducta el juez, magistrado o fiscal que presente un incremento patrimonial proveniente de su actuar dudoso dentro de un proceso, en el que, como funcionario competente, deje en libertad a un narcotraficante confeso.

3.2.6. Prevaricato. Esta es la conducta delictiva por excelencia de los funcionarios judiciales; se presenta cuando el funcionario judicial expide un acto contrario a la ley; “implica violar la organización normativa que impone a todos los agentes del Estado el respeto por el principio de legalidad” (Manual de Derecho Penal, 2013, pág. 1022). Lo anterior implica que las decisiones y actuaciones de los funcionarios judiciales deben seguirse por las leyes que rigen el ordenamiento jurídico. El estatuto penal diferencia dos tipos diferentes de dicha conducta: **prevaricato por acción** (art. 413) y **prevaricato por omisión** (art. 414).

La configuración del delito requiere la concurrencia de un sujeto activo calificado, como el funcionario judicial; un bien jurídico tutelado, el cual es el respeto por la ley; la intención positiva de cometer la conducta dañosa —dolo—; la adopción voluntaria y consiente de una decisión judicial abiertamente contraria a derecho (**prevaricato por acción**) o que el funcionario judicial, omite, retarde, se rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones (**prevaricato por omisión**).

Cuando se imputa el delito de prevaricato por acción a un funcionario judicial con la finalidad de cuestionar la interpretación que le ha dado a una o varias normas, la Corte Suprema de Justicia ha sido enfática en indicar que “dicha conducta prohibida se realiza, desde su aspecto objetivo, cuando se presenta un ostensible distanciamiento entre la decisión adoptada por el servidor público y las normas de derecho llamadas a gobernar la solución del asunto sometido a su conocimiento”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP41357, 2014).

Por ejemplo, este tipo penal ocurre cuando el funcionario judicial otorga beneficio de casa por cárcel a una persona condenada por el ilícito de feminicidio, a sabiendas de que está contrariando directamente los postulados legales que rigen ese acto delictivo: la ley no contempla este beneficio para ese delito.

Respecto de la manifestación del prevaricato por omisión, es preciso advertir que los delitos por omisión hacen referencia a “la negación de una acción que el sujeto está obligado a realizar, o en el incumplimiento de un deber jurídico que le ha sido impuesto, y en tales condiciones, la omisión no existe *per se*, sino solo en la medida en que preexista un mandato que obliga a una determinada acción, en otros términos, debe suscitarse dentro de la órbita funcional del sujeto”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP1034, 2018)

Como ejemplo de esta modalidad de prevaricato se encuentra la sentencia proferida por el Consejo Superior de la Judicatura en el año 2011, mediante la cual destituyó e inhabilitó por 10 años a un juez de la República que dilató durante cuatro años una diligencia al interior de un trámite (Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria, 00946, 2011)

3.2.7. Utilización indebida de información oficial privilegiada.

El servidor público que, como empleado, directivo o miembro de una junta u órgano de administración de cualquier entidad pública, haga uso indebido de información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones y que no sea objeto de conocimiento público, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero, sea esta persona natural o jurídica, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público. (Ley 599, 2000, art. 420)

De acuerdo con el precepto legal arriba transcrito, para que se tipifique el delito debe estar presente un sujeto activo —que, en esta investigación, como se ha explicado, debe ser un funcionario judicial— que haga uso indebido de información obtenida durante el ejercicio de su cargo. A manera de ejemplo, esta conducta fue uno de los delitos que aceptó haber cometido el exfiscal anticorrupción Luis Gustavo Moreno, funcionario que solicitaba sumas de dinero a quienes debía investigar, a cambio de entregarles información que reposaba en el proceso⁴³.

3.2.8. Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública.

Para su tipificación deben concurrir el sujeto activo de la conducta sancionable, en este caso un funcionario judicial; en todos los casos, para que se tipifique el ilícito, debe estar desvinculado del ejercicio de sus funciones al cometer la conducta típica (revelación de la información no pública obtenida en ejercicio de su cargo); la acción debe ocurrir dentro de los doce (12) meses siguientes al cese de sus funciones, y dicha información debe ser utilizada para beneficio propio o de algún sujeto procesal.

El que habiéndose desempeñado como servidor público durante el año inmediatamente anterior utilice, en provecho propio o de un tercero, información obtenida en calidad de tal y que no sea objeto de conocimiento público, incurrirá en multa (...). (Ley 599, 2000, art. 431)

Así pues, si un fiscal delegado ante las Altas Cortes, luego de abandonar su cargo — independientemente del motivo y menos de un año después de haberse retirado—, entrega información obtenida en ejercicio de sus deberes y competencias a un tercero con la finalidad de favorecerlo, incurrirá en el delito de utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública.

3.2.9. Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de la función pública.

El que habiéndose desempeñado como servidor público durante el año inmediatamente anterior utilice, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función cumplida, con el fin de obtener ventajas en un trámite oficial, incurrirá en multa (...). (Ley 599, 2000, art. 432)

43. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/comunicado-de-prensa-194/>

Esta conducta tiene características similares al tipo penal descrito anteriormente; se diferencian únicamente en que, en este último caso, la acción ilícita recae en el hecho de utilizar influencias con el fin de sacar provecho para sí o para un tercero en un proceso judicial.

A manera de ejemplo, incurrirá en dicho delito el funcionario judicial que, dentro del año posterior a su retiro solicita a sus excompañeros información respecto de un proceso en el que un familiar suyo funge como apoderado de una de las partes.

3.2.10. Soborno transnacional. El delito consiste en sobornar a un funcionario de otro Estado.

El que dé, prometa u ofrezca a un servidor público extranjero, en provecho de este o de un tercero, directa o indirectamente, sumas de dinero, cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio o utilidad a cambio de que este realice, omita o retarde cualquier acto relacionado con el ejercicio de sus funciones y en relación con un negocio o transacción internacional, incurrirá en (...). (Ley 599, 2000, art. 433)

Este tipo penal busca el correcto funcionamiento de la administración pública. Para configurarse y ser considerado corrupción judicial, requiere que el sujeto —aquel que ofrece dinero, utilidades o bienes al servidor público extranjero— sea un funcionario judicial. Así pues, si un particular investigado en otro país ofrece dinero al juez de su caso para que retrase la investigación, ese acto se consideraría corrupción judicial.

No obstante, si es un funcionario judicial el que ofrece dádivas para alterar un trámite de su competencia, el acto se consideraría corrupción judicial.

Esto puede presentarse en el caso en que un juez de la República ofrezca algún bien o beneficio a un fiscal de otro país para que cese la investigación adelantada por el delito de tráfico de personas, cuyo asunto es de su competencia en el país.

3.2.11. Asociación para la comisión de un delito contra la administración pública. “El servidor público que se asocie con otro, o con un particular, para realizar un delito contra la administración pública, incurrirá por esta sola conducta en prisión de (...)” (Ley 599, 2000, art. 434).

La conducta típica descrita puede involucrar funcionarios judiciales o particulares; requiere de varias personas, de las que por lo menos una debe ser un funcionario judicial.

El famoso caso Odebrecht⁴⁴ puede ser un ejemplo: el congresista de la República Otto Bula le dio un apartamento al fiscal delegado ante la corte, un funcionario judicial, a cambio de que lo favoreciera con una decisión judicial.

Las condenas proferidas contra un funcionario judicial por cualquiera de las conductas descritas indican actos de corrupción judicial, atendiendo a la definición propuesta en el CAPÍTULO 2 de la investigación. Así pues, estos fallos se cuantificarán para medir este fenómeno social mediante inferencia estadística.

Por otro lado, existen actuaciones penales tipificadas por el ordenamiento que constituyen comportamientos judiciales corruptos; aun así, no son relevantes para el presente estudio: su ejecución no tiene la entidad suficiente para afectar la función judicial y beneficiar a alguna de las partes y/o al mismo funcionario.

Entre las actuaciones arriba mencionadas se encuentran diferentes delitos: peculado por uso y/o por apropiación oficial diferente; delitos contra la administración pública, relacionados con la celebración indebida de contratos⁴⁵; intervención en política; usurpación y abuso de las funciones públicas, y delitos contra los servidores públicos, entre otros.

Así, por ejemplo, el funcionario judicial que ordene la instalación en su residencia de una extensión de la línea telefónica oficial asignada para el ejercicio de sus funciones a su oficina deberá responder por el presunto hecho punible de peculado por uso. No obstante, dicho actuar no es considerado como **corrupción judicial**, conforme a la definición propuesta en el CAPÍTULO 3 de esta investigación.

3.3. Análisis de las conductas disciplinarias cuya comisión por parte de los funcionarios judiciales es considerada corrupción judicial

El derecho disciplinario es una parte fundamental en el funcionamiento del Estado, el cual busca regular las actuaciones de los servidores de la administración, fijando deberes y obligaciones, así como las faltas, sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas. Esta rama del derecho está conformada por todas las normas que exigen a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, sin importar la rama del poder a la que pertenezcan.

⁴⁴. Empresa multinacional acusada en varios países del continente de ofrecer beneficios a congresistas y funcionarios del Estado con la finalidad de ganarse licitaciones millonarias.

⁴⁵. Artículos 408 a 410 Código Penal. (i) violación al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades, (ii) interés indebido en la celebración de contratos, (iii) contrato sin cumplimiento de requisitos legales y (iv) acuerdos restrictivos de la competencia

“En la lucha contra la corrupción el Estado debe desplegar todos los instrumentos con los que cuenta. Sin embargo, en Colombia los instrumentos penal y disciplinario se han convertido no en mecanismos complementarios, sino duplicados. A pesar de que la jurisprudencia constitucional ha aceptado la acumulación de sanciones de ambos tipos sin que se entienda que se vulnera el *non bis in idem* por tratarse de regímenes jurídicos diferenciados que buscan fines diferentes”.⁴⁶

El ordenamiento legal interno establece que la acción disciplinaria contra los funcionarios judiciales corresponde al Estado y se ejerce por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y por las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales. Por su parte, el artículo 196 del Código Disciplinario único (Ley 734, 2002) reúne la exigencia de la legalidad de las sanciones:

Constituye falta disciplinaria y da lugar a acción e imposición de la sanción correspondiente el incumplimiento de los deberes y prohibiciones, la incursión en las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses previstos en la Constitución, en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y demás leyes. Constituyen faltas gravísimas las contempladas en este código.

Atendiendo al precepto legal transcrito, se estudiarán las conductas contenidas en ese artículo —deberes, prohibiciones, inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades, conflicto de intereses y faltas gravísimas— que incluyan sentencias condenatorias contra funcionarios judiciales, para establecer en qué casos constituyen corrupción judicial, a efectos de realizar una medición objetiva de dicho fenómeno.

3.3.1. Deberes. Los funcionarios judiciales tienen a su cargo la dirección de los asuntos sometidos a su competencia, en virtud de las funciones propias de su cargo, con la responsabilidad de garantizar el efectivo acceso a la administración de justicia de los administrados y el respeto de sus garantías fundamentales. Dichos deberes están contenidos en el artículo 153 (Ley 270, 1996)⁴⁷; vale resaltar que el incumplimiento o inobservancia de estos no constituye corrupción judicial en todos los casos.

Los deberes del juez tienden a que este cumpla su misión de verdadero director del proceso, a que busque la verdad real, decretando oficiosamente las pruebas necesarias para la verificación de los hechos objeto del proceso, castigue la deslealtad y la mala fe, integre el contradictorio, evite las sentencias inhibitorias mediante la analogía, las costumbres y los

⁴⁶. Corrupción en Colombia, Corrupción Estado e Instrumentos jurídicos, Tomo IV. Juan Carlos Henao - Aníbal Zárate Pérez. Editorial, Universidad Externado de Colombia. Año 2018.

⁴⁷. Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

principios generales de derecho procesal, y evite la morosidad en la decisión, todo lo cual hace que si se cumplen tales deberes, se habrá cumplido el objeto primordial del proceso, que es la debida aplicación de la justicia y la búsqueda de la verdad. (Corte Constitucional, C-874, 2003)

Para efectos de la presente investigación y la elaboración de un indicador objetivo para la medición de la corrupción judicial en Colombia, solo serán tenidas en cuenta aquellas decisiones sancionatorias (sentencias en firme) proferidas contra funcionarios judiciales contenidas en los numerales 1, 2, 5, 6, 15 y 23⁴⁸ del citado artículo.

Lo anterior se basa en que solo la comisión de estas conductas por parte de los funcionarios judiciales tiene la entidad para afectar la función judicial con el fin de otorgar beneficios al funcionario y/o a una de las partes.

Por ejemplo, el juez que admita una demanda sin el cumplimiento de los requisitos que exige la ley, o aquel que conozca un asunto que no es de su competencia, desconocerá los deberes propios de su cargo y dará lugar a que se inicien las investigaciones disciplinarias del caso.

Ahora bien, la inobservancia de los demás deberes contemplados en el precepto legal citado no será considerada como corrupción judicial: su incumplimiento no tiene la entidad suficiente para afectar la labor del funcionario judicial con la finalidad de beneficiar a alguna de las partes o al propio juez.

Así, por ejemplo, el incumplimiento del horario laboral (art. 153, num. 7) puede llegar a considerarse un acto de corrupción, pero no tiene relevancia para el presente estudio, pues no se enmarca en la definición dada en el CAPÍTULO 3 de esta investigación. A la misma conclusión debe arribarse respecto de la falta de cuidado de la presentación personal del funcionario judicial, obligación contenida en el numeral 14 del citado artículo (Ley 270, 1996).

3.3.2. Prohibiciones. En virtud del ejercicio del cargo para el que fueron electos, a los funcionarios judiciales se les prohíben ciertas conductas contenidas expresamente en el artículo 154 de la Ley 270 de 1996⁴⁹.

48. 1. Respetar, cumplir y, dentro de la órbita de su competencia, hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos. 2. Desempeñar con honorabilidad, solicitud, celeridad, eficiencia, moralidad, lealtad e imparcialidad las funciones de su cargo. 5. Realizar personalmente las tareas que les sean confiadas y responder del uso de la autoridad que les haya sido otorgada o de la ejecución de las órdenes que puede impartir (...).6. Guardar la reserva que requieran los asuntos relacionados con su trabajo, aun después de haber cesado en el ejercicio del cargo (...).15. Resolver los asuntos sometidos a su consideración dentro de los términos previstos en la ley y con sujeción a los principios y garantías que orientan. 23. Cumplir con las demás obligaciones señaladas por la ley.

49. ARTÍCULO 154. PROHIBICIONES. A los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, según el caso, les está prohibido: (...)

Vale aclarar que hay actuaciones contenidas en el régimen de prohibiciones citado que no constituyen corrupción judicial. Por eso, en lo que respecta a esta investigación, y para medir la corrupción judicial mediante inferencia estadística, se considerarán exclusivamente las decisiones sancionatorias proferidas contra funcionarios judiciales con sustento en los numerales 3, 4, 9, 11, 14, 15 y 16⁵⁰ del artículo mencionado: solo las conductas fijadas en los numerales relacionados tienen la entidad de afectar la función judicial beneficiando a una de las partes y/o al mismo funcionario.

De forma ilustrativa, el funcionario judicial que acuda al ejercicio de sus deberes bajo estado de embriaguez (art. 154.7) no incurrirá en actos de corrupción judicial, pues, aunque esa conducta esté expresamente prohibida, no tiene la entidad de beneficiar a alguna de las partes o al propio funcionario.

3.3.3. Inhabilidades. Son aquellas circunstancias creadas por la Constitución y la Ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada para un cargo público; en este caso, impedirían ejercer como funcionario judicial. Tienen como objetivo la idoneidad, imparcialidad y eficacia de quienes se desempeñen o quieran desempeñarse en la carrera judicial (Corte Constitucional, C-903, 2008).

El artículo 150 de la *Ley estatutaria de administración de justicia* establece de forma taxativa quiénes no pueden ser nombrados para ejercer cargos en la Rama Judicial; por ende, los que incurran en las causales descritas no pueden ser funcionarios judiciales. Al respecto, es preciso advertir que incumplir los requisitos que impone la ley para ejercer la administración de justicia es un comportamiento que no tiene en sí mismo la entidad de otorgar beneficios para una de las partes y/o para el funcionario judicial; por lo tanto, las sanciones proferidas contra estos por la inobservancia de la norma nombrada en el párrafo anterior no son relevantes para este estudio.

3.3.4. Incompatibilidades. Las incompatibilidades son prohibiciones dirigidas al titular de la función pública: en atención a sus calidades, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer simultáneamente las competencias propias de la labor que desempeña. Las incompatibilidades tienen la entidad de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado (Sentencia C-191, 1997). Estas

50 3. Retardar o negar injustificadamente el despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que estén obligados. 4. Proporcionar noticias o informes e intervenir en debates de cualquier naturaleza sobre asuntos de la administración de justicia que lleguen a su conocimiento con ocasión del servicio. 9. Expresar y aun insinuar privadamente su opinión respecto de los asuntos que están llamados a fallar. 11. Facilitar o coadyuvar, de cualquier forma, para que personas no autorizadas por la ley ejerzan la abogacía, o suministrar a éstas datos o consejos, mostrarles expedientes, documentos u otras piezas procesales. 14. Interesarse indebidamente, de cualquier modo, que sea, en asuntos pendientes ante los demás despachos judiciales o emitir conceptos sobre ellos. 15. Recibir cualquier tipo de remuneración de los interesados en un proceso, por actividades relacionadas con el ejercicio del cargo. 16. Aceptar de las partes o de sus apoderados o por cuenta de ellos, donaciones, obsequios, atenciones, agasajos o sucesión testamentaria en su favor o en favor de su cónyuge, ascendientes, descendientes o hermanos.

consisten en la prohibición de realizar una conducta por el hecho de ocupar un cargo como funcionario público o haberlo ocupado.

En el caso de los funcionarios judiciales, estas incompatibilidades están regladas en la Constitución Política, específicamente en el artículo 151 de la *Ley estatutaria de administración de justicia*⁵¹.

De la simple lectura de las conductas que proscribe esta norma, se concluye que las infracciones previstas no son consideradas como actos de corrupción judicial, pues no afectarían de ninguna manera el curso del proceso judicial a favor de alguna de las partes o del propio funcionario; por ejemplo, el juez o fiscal del caso no puede ser líder de una iglesia cristiana⁵².

3.3.5. Impedimentos. Atendiendo el alto grado de responsabilidad que tienen los funcionarios judiciales, la Ley les exige la observancia de una serie de calidades y cualidades morales y éticas; las más destacadas son independencia, autonomía y buen criterio para aplicar los postulados legales que gobiernan el ordenamiento jurídico (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2007, p. 26).

El doctrinante Hernán Fabio López da esta explicación sobre los impedimentos y recusaciones:

Consciente el legislador de la naturaleza humana de quienes administran justicia y que, por lo mismo, eventualmente pueden perder la imparcialidad que debe presidir toda actividad jurisdiccional, o si de hecho así no sucede, al menos dar pie para que razonablemente se piense que así ha ocurrido, con el fin de evitar toda suspicacia en torno a la gestión desarrollada por los jueces y garantizar a las partes y los terceros el adelantamiento de los procesos con máximo equilibrio, ha consagrado una serie de causales que permiten al juez competente para actuar en un determinado proceso sustraerse de su conocimiento, para lo cual debe manifestarlo y, en caso de que no lo haga, faculta a quienes intervienen dentro del mismo para que, sobre la base de la causal pertinente, busquen la separación del juez, denominándose lo primero impedimento y lo segundo recusación. (2009, p. 237)

Como ya se expuso, el ordenamiento jurídico interno consagra una serie de causales que otorgan a las partes (recusación) y al mismo funcionario judicial (manifestación de impedimento) la posibilidad de solicitar apartarse del conocimiento de un proceso de su competencia por razones

⁵¹. Artículo 151. Incompatibilidades para ejercer cargos en la Rama Judicial. Además de las provisiones de la Constitución Política, el ejercicio de cargos en la Rama Judicial es incompatible con (...)

⁵². Artículo 151.5 (...)5. El desempeño de ministerio en cualquier culto religioso.

que pueden llegar a incidir en la imparcialidad de su ejercicio. Las causales válidas están estrictamente contenidas en la ley.

Como los impedimentos son circunstancias fácticas que afectan la imparcialidad del funcionario judicial al interior del asunto de su competencia, todas las sanciones que se hayan proferido por violación de ese régimen (impedimentos y recusaciones) son consideradas como corrupción judicial y serán importantes para su medición objetiva.

A manera de ejemplo, el Código General del Proceso establece como causal de impedimento “haber dado el juez consejo o concepto fuera de actuación judicial sobre las cuestiones materia del proceso, o haber intervenido en este como apoderado, agente del Ministerio Público, perito o testigo” (art. 141, num. 12). Así pues, el magistrado que haya asesorado a alguna de las partes o haya representado los intereses de alguna de ellas debe declararse impedido⁵³ para tramitar el negocio jurídico como administrador de justicia; también puede ser recusado por los sujetos procesales.

3.3.6. Conflicto de intereses. El conflicto de interés es la situación de prohibición para el servidor público de adelantar una actuación frente a la cual detenta un interés particular en su regulación, gestión, control y decisión, el cual puede ser directo en caso de ser personal, o indirecto cuando el interés deviene de su cónyuge, o parientes dentro de cierto grado de consanguinidad y afinidad. (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2005)

Para que el conflicto de intereses se configure, deben concurrir tres requisitos: un interés de carácter particular de un funcionario judicial, respecto de un asunto, gestión o decisión que le traiga algún tipo de beneficio; el interés debe ser directo o indirecto, respecto del funcionario, cónyuge, compañera permanente o parientes cercanos hasta el grado que ordene la ley, y el interés particular debe entrar en conflicto con el interés general propio de la representación del Estado que le corresponde a un funcionario judicial.

El ordenamiento jurídico interno contiene diferentes disposiciones legales que regulan el conflicto de intereses según el contexto. Así, por ejemplo, la Ley 5 de 1992 —por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes— regula los conflictos de interés de los congresistas (arts. 286–295). Por su parte, en el ámbito comercial, la Ley 222 de 1995⁵⁴ y el Decreto 1925 de 2009⁵⁵ se encargan de reglar lo relacionado con el conflicto de

53. Siempre y cuando esto haya ocurrido dentro del término de tiempo que indica Ley.

54. Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones.

55. Por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 23 de la Ley 222 de 1995, y demás normas concordantes, en lo relativo a conflicto de interés y competencia con la sociedad por parte de los administradores de la sociedad"

intereses de los administradores de las sociedades comerciales. La Ley 80 de 1993⁵⁶ fija las reglas para la contratación estatal: las inhabilidades y las incompatibilidades (arts. 8–9).

En el caso de los funcionarios judiciales, este conflicto está estrechamente relacionado con los impedimentos y recusaciones: cuando hay un interés directo del funcionario judicial en un asunto sometido a su consideración —sea para su propio beneficio o el de un tercero con cierto vínculo de afinidad y/o consanguinidad previamente establecidos por la ley—, este debe declararse impedido, en atención a sus funciones; de lo contrario, podrá ser recusado por los sujetos procesales para que no se vea afectado el ejercicio de sus funciones constitucionales.

En conclusión, el conflicto de intereses en el que podrían incurrir los funcionarios judiciales está contenido dentro del régimen de impedimentos que rige la actividad judicial; por lo tanto, las sanciones disciplinarias proferidas con fundamento en la violación del régimen aquí citado⁵⁷ sí se tendrán en cuenta en la medición objetiva de la corrupción judicial.

3.3.7 Faltas gravísimas. La facultad sancionatoria del Estado se concreta en la posibilidad de ejercer un control disciplinario sobre sus servidores. En este caso, atiende a la relación jurídica que surge de la atribución de una función jurisdiccional; esta forma de control vela por el cumplimiento de los deberes y responsabilidades de los funcionarios, en estricta observancia de los principios consagrados en la Carta Política. Por ese motivo, la falta siempre supone la existencia de un deber, cuyo incumplimiento trae como consecuencia el actuar sancionatorio de la administración.

"El Código Disciplinario Único comprende el conjunto de normas con las que el legislador pretende asegurar la obediencia, disciplina, eficiencia y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos⁵⁸." Así pues, el CDU es el estatuto que se encarga de definir las conductas que se consideran faltas disciplinarias, las sanciones por incurrir en ellas y el proceso que debe seguirse para establecer la responsabilidad.

El artículo 42 de la norma citada fija una clasificación de las faltas disciplinarias en las que pueden incurrir todos los servidores del Estado; según la conducta, la falta puede ser leve, grave o gravísimas⁵⁹: el mismo estatuto otorga los criterios que debe tener presente la autoridad disciplinaria para determinar la gravedad de la conducta⁶⁰. Al respecto, la Corte Constitucional advierte que

56. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

57. Régimen de Conflicto de intereses.

58. Sentencia C-712 de 2001. M.P. Corte Constitucional

59. Artículo 42. Clasificación de las faltas. Las faltas disciplinarias son (...)

60. Artículo 43.

solo las faltas gravísimas se encuentran enunciadas taxativamente en dicho código; las graves y leves tienen la naturaleza jurídica de tipos sancionatorios en blanco⁶¹.

Hay por lo menos 60 numerales que describen las faltas gravísimas. No obstante, no todos los comportamientos enunciados tienen la entidad suficiente para favorecer o beneficiar a alguna de las partes y/o al mismo funcionario judicial.

Por eso, esta investigación solo tendrá en cuenta las sanciones proferidas por las conductas contenidas en los numerales 1, 2, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 42, 45, 46, 46, 51, 58, 59, 60, 61 y 62, debido a que su inobservancia por parte de los funcionarios judiciales implica actos de corrupción judicial, según la definición propuesta en el CAPÍTULO 3.

Las demás ‘faltas gravísimas’ que contiene la norma, en algunos casos, pueden constituir otro tipo de corrupción; sin embargo, no encajan dentro del concepto delimitado en este trabajo, por lo que son irrelevantes para el presente estudio.

Así, por ejemplo, “el abandono injustificado del cargo, función o servicio”⁶² es un hecho disciplinable que no tiene importancia, toda vez que no entraña un actuar corrupto en los términos descritos en el **CAPÍTULO 3** de este documento.

61. Se configura cuando la conducta apenas se acomoda a una norma genérica y por lo tanto para adecuar el comportamiento al tipo disciplinario que corresponda es necesario que el intérprete y ejecutor de la norma efectúe la remisión a la disposición que lo concrete, complemento normativo integrado por todas las disposiciones en las que se consagren deberes, mandatos y prohibiciones que resulten aplicables a los funcionarios judiciales.

62. Artículo 48. 55 ley 734 de 2005

4. Medición objetiva

4.1. Metodología

Como se indicó en la introducción de este documento, a pesar de que la corrupción no es directamente observable, debido a que por su naturaleza las conductas que materializan este fenómeno son encubiertas, sí puede medirse el nivel de corrupción de una determinada rama de poder, a través de los efectos perceptibles que este problema social genera en la sociedad.

Un medio para su medición es el procesamiento de la información relativa a las sanciones penales y disciplinarias que reposa en las bases de datos y sistemas de información de las entidades oficiales, el análisis de estos registros objetivos que solo pueden atribuirse a conductas corruptas y su correlación con datos secundarios, permite establecer un indicador de corrupción judicial a través del procesamiento de los datos que proporciona información sobre las específicas conductas por las que son sancionados los funcionarios judiciales, a qué categorías de jueces se les imponen las sanciones y que proporción de jueces son sancionados por actuares corruptos. **Lo anterior resaltando que en el presente documento no se realizará un análisis de causalidad entre las variables como se explicará mas adelante.**

Adicionalmente, las condenas penales y sanciones disciplinarias son un dato objetivo sobre la comisión de conductas corruptas por parte de los funcionarios judiciales, lo que excluye el sesgo inherente de las medidas basadas en percepción.

El presente documento propone una medición objetiva de la magnitud de la corrupción judicial en Colombia entre los años 2008 y 2018. Con este fin, se revisaron los datos y registros de sanciones penales y disciplinarias contenidos en estas fuentes:

- El Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), sistema de información que administra la Fiscalía General de la Nación;
- El Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI), a cargo de la Procuraduría General de la Nación;
- Las bases de datos del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción —liderado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República—, que sirven para elaborar los indicadores de sanciones penales y disciplinarias.
- La información suministrada por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y relacionada con las sanciones disciplinarias proferidas en contra de los funcionarios judiciales.

4.1.1. Datos sobre condenas penales. Se solicitó mediante escritos de petición la información contenida en cuatro fuentes:

1. El SPOA;
2. El SIRI;
3. La base de datos utilizada para diseñar el Indicador de Sanciones Penales del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República;
4. La base de datos del Departamento Administrativo de la Función Pública relacionada con el número de empleados públicos de los niveles directivo, ejecutivo y asesor de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Resultados.

1. Luego de elevar la petición correspondiente ante la Fiscalía General de la Nación, esta entidad informó que “en el sistema de información no existe un campo explícito que nos indique si la condena fue impuesta a un funcionario judicial, a un servidor del Congreso de la República o a un servidor de la Rama Ejecutiva del orden nacional...” [sic]. Se anexó a la contestación una tabla con información sobre delitos y número de condenas; sin embargo, esa información no discriminaba de forma específica el año en el que se profirió la condena.
2. Se descubrió que la base de datos SIRI, de la Procuraduría General de la Nación, no contaba con una individualización que permitiera establecer la calidad de la persona sancionada ni diferenciar la entidad o el cargo que ocupaba el servidor público en el momento de la imposición de la condena.
(Tanto la FGN como la PGN indicaron que los datos faltantes en las bases de datos correspondían a información que no fue reportada de manera debida por las autoridades competentes).
3. El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la tercera fuente, no indicó la calidad de las personas a las que se les impuso la sanción, debido a que los datos presentados estaban anonimizados: no permitían conocer con exactitud el tipo de funcionario, su calidad o la rama del poder a la que pertenecía.
4. Por último, la información suministrada por el Departamento Administrativo de la Función Pública solo incluía información del 6 de agosto de 2010 en adelante, y sobre la estructura organizacional de las entidades del Estado.

Por lo anterior, la presente investigación no tuvo en cuenta las sanciones penales proferidas contra funcionarios judiciales para medir objetivamente el fenómeno de la corrupción judicial en Colombia: como muestran los párrafos anteriores, el Estado no cuenta con una base de datos que contenga registros concretos, consolidados y reales sobre las sanciones penales proferidas en contra de los funcionarios judiciales, servidores del Congreso de la República y servidores de la Rama Ejecutiva. Por ese motivo, no se pudo hacer un estudio al respecto y se minimizó la

posibilidad de realizar comparaciones con las demás ramas del Poder Público; en consecuencia, se redujo el objeto de estudio de esta investigación.

4.1.2. Datos sobre sanciones disciplinarias. Las bases de datos e información consultadas fueron las siguientes:

1. El SIRI de la Procuraduría General de la Nación;
2. La base de datos de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que contiene las sanciones disciplinarias proferidas contra funcionarios, auxiliares de la justicia y abogados;
3. La base de datos que el Observatorio Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República usa para elaborar el Indicador de Sanciones Disciplinarias;
4. La información suministrada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (DEAJ) sobre la cantidad total de funcionarios judiciales por categorías —jueces de paz, jueces promiscuos y municipales, jueces del circuito, magistrados de tribunal y magistrados de Altas Cortes— y el sueldo anual de los funcionarios según su categoría;
5. La información entregada por la Dirección Ejecutiva de la Fiscalía General de la Nación acerca de la cantidad total de fiscales por categorías —fiscales delegados ante jueces municipales y promiscuos, fiscales delegados ante jueces del circuito, fiscales delegados ante tribunales de distrito, fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia— y los sueldos anuales de estos funcionarios según su categoría.

Resultados.

1. El SIRI (Procuraduría General de la Nación) fue descartado porque la información suministrada no constituía una muestra significativa en comparación con los datos entregados por la Rama Judicial y la Secretaría de Transparencia;
2. En la respuesta al derecho de petición, la Procuraduría General de la Nación contestó que, durante el lapso 2008-2018, hubo un total de 357 sanciones disciplinarias contra funcionarios de las tres ramas del poder público;
3. Los insumos consultados en la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República mostraron un total de 22 896 sanciones para todos los servidores de las ramas del Poder Público en el mismo periodo;
4. El Consejo Superior de la Judicatura reportó un total de 6 003 sanciones para funcionarios de la Rama Judicial durante estos años.

Por su parte, el insumo suministrado por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura consta de 6 003 registros y abarca desde el 2008 hasta el 2018; se procesó para identificar las sanciones impuestas cada año por corrupción y por otras causas a cada categoría de funcionarios judiciales. Con este fin, se tuvieron en cuenta las siguientes variables: ‘cargo’, que

determinó la categoría del funcionario judicial; ‘ley’, ‘artículo’ y ‘numeral’, cuyo contenido, de acuerdo con la delimitación presentada en el CAPÍTULO 4 de este escrito, indicó cuáles sanciones fueron impuestas por conductas entendidas como corrupción judicial.

Por otro lado, la base de datos del Observatorio Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República incluye las sanciones disciplinarias proferidas contra todos los miembros de las 3 ramas del Poder Público: 22 866 registros. Este insumo se procesó con el fin de establecer el número de sanciones impuestas por corrupción a cada una de las ramas del poder entre los años 2008–2017⁶³.

Para lo anterior, se tuvieron en cuenta las siguientes variables: ‘Fecha_Ejecutoria’, con la que se pudo determinar la fecha en la que quedó en firme la decisión sancionatoria disciplinaria; ‘Entidad_Sancionado’, variable con la que se asignó a cada uno de los 22 866 registros la rama del poder a la que pertenecía el sancionado —ejecutiva, legislativa y judicial—, el sector y nivel del que hizo parte el servidor —esto último solo aplica para la Rama Ejecutiva, que, por su forma de organización, presenta esta división—.

No obstante, decantada la información mencionada, esta se descartó debido a que no resultó confiable pues en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2017 para todos los funcionarios judiciales se encontraron un total de 585 sanciones, cifra que no concordó con la información entregada por el Consejo Superior de la Judicatura, quien reportó 1696 sanciones impuestas en contra de funcionarios judiciales entre los años 2008 y 2018. Además de lo anterior, esta base de datos no permitió establecer la conducta específica por la que se impuso la sanción, de forma que no había manera de identificar si la sanción impuesta constituía corrupción judicial en los parámetros definidos en este documento. Finalmente debido a que el Departamento Administrativo de la Función Pública no cuenta con la información relativa al número total de servidores de la Rama Ejecutiva del poder público, no fue posible identificar un universo de funcionarios a efectos de determinar que porcentaje de estos fue sancionado por corrupción.

La información suministrada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (DEAJ) y por la Dirección Ejecutiva de la Fiscalía General de la Nación permitió establecer el total de funcionarios por categoría —*ad honorem*, municipal, circuito, tribunal y Alta Corte— que hubo cada año, desde el 2008 al 2018; también pudo precisarse el salario anual devengado por cada categoría de funcionario judicial en este lapso.

Con sustento en los datos obtenidos y procesados se realizarán los análisis estadísticos que se presentan a continuación.

63. Lo últimos datos que presenta el indicador de sanciones tiene fecha de corte a 31 de diciembre de 2017.

4.2. Medición de fenómenos sociales: los índices y los indicadores

Las decisiones de política pública no deben responder a procedimientos intuitivos, sino a bases objetivas, sólidas y científicas (Guitton, 1960).

En la medición de los fenómenos sociales se encuentran dos conceptos de gran importancia. El primero es el de *indicador*, entendido por Edgar Ortegón como un dato cuantitativo o cualitativo que da cuenta sobre cómo se encuentran o marchan las cosas en relación con algún aspecto de las políticas (Ortegón, 2008); la OCDE lo entiende como una herramienta para cuantificar un fenómeno, que permite interpretar los cambios de un sistema a través de datos medibles. La segunda noción es la de *índice*: un conjunto agregado o ponderado de parámetros o indicadores (Becerra & Bravo, 2009).

El Departamento Nacional de Planeación, en la *Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores* (Departamento Nacional de Planeación, 2009), define los indicadores como representaciones cuantitativas *variables o relación entre variables* verificables objetivamente; a partir de estas se registra, presenta y procesa la información necesaria para medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo. El DNP señala que, en la práctica, un indicador puede cumplir dos funciones:

Cuantitativa. Cuando únicamente se centra en medir una realidad; esto permitiría responder a la pregunta “¿qué tan corrupta es la rama judicial?”

Cualitativa. Cuando de ella se derivan valoraciones de carácter calificativo sobre la realidad registrada, a partir de las cuales se podrían indentificar aspectos como “¿son adecuados los controles para evitar sancionar la corrupción judicial?”

Como consecuencia de las limitaciones en la información que se describieron en el segmento anterior de este documento, no fue posible plantear un índice de corrupción judicial *un conjunto agregado de indicadores o concepto multidimensional*, sino un indicador simple *un concepto unidimensional* cuantitativo de proporción.

4.3. Informe de resultados

Dadas las limitaciones en la información que se describieron en el segmento 5.1. de este documento, **no fue posible verificar todas las variables del modelo de reproducción de la corrupción fijadas en el marco conceptual** $C_{\text{Judicial}} = M_{\text{judicial}} + D_{\text{judicial}} + B_{\text{acción corrupta}} - A_{\text{judicial}} - S_{\text{acción corrupta}}$, **ni presentar un índice de corrupción judicial** (conjunto agregado de indicadores o concepto multidimensional). No obstante, con la información oficial obtenida de las bases de datos lograron plantearse los siguientes análisis estadísticos:

- De tendencia central y de dispersión, con el fin de establecer qué categoría de funcionarios judiciales fue la más sancionada por conductas corruptas durante el periodo 2008–2018, para este análisis cuantitativo se describieron los datos, se calculó media, mediana, desviación estándar, máximo y mínimo.
- La creación de un indicador simple (concepto unidimensional) cuantitativo de proporción, a través del análisis de proporción, mediante el cálculo de la razón entre el número de sanciones por corrupción sobre el número de sanciones total, el cual permite medir objetivamente que tan corrupta es la Rama Judicial.
- Transversal, con el objeto de identificar qué categoría de funcionario presentaba más sanciones por corrupción, para ello se describen los datos para cada año de manera independiente y se verifica cómo se distribuyen las sanciones por corrupción entre los diferentes cargos en un mismo año.
- Longitudinal, para establecer el comportamiento histórico de sanciones por corrupción respecto de cada uno de los tipos de funcionarios del 2008 a 2018 objeto de estudio.
- *Test X^2* de Pearson, análisis de inferencia estadística elaborado con el propósito de establecer si existe un nivel de asociación entre dos variables o, en otras palabras, si hay alguna relación estadísticamente significativa entre la categoría de funcionario judicial y el número de sanciones por corrupción. Con este análisis cuantitativo se determina si el incurrir en un acto de corrupción sancionado depende o no del tipo de cargo que ostenta el funcionario en la organización jerárquica de la rama judicial.
- Correlación lineal entre los resultados obtenidos en los índices de medición subjetiva y el indicador objetivo de corrupción judicial, con la finalidad de determinar la relación existente entre los indicadores basados en percepción y la medición objetiva propuesta en el marco de esta investigación.

Si bien las anteriores mediciones no corresponden a un índice de corrupción judicial, son una gran herramienta para analizar este problema público, esto se demuestra a continuación, con la presentación de los resultados de los análisis sobre la información suministrada por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (2008–2018).

La información sobre el número de sanciones —totales y por corrupción— se repartió en cinco categorías de funcionarios judiciales⁶⁴: jueces de paz y jueces de reconsideración; jueces municipales, fiscales delegados ante los jueces municipales y jueces promiscuos; jueces del circuito y fiscales delegados ante los jueces del circuito; magistrados de tribunal y fiscales

⁶⁴. Lo anterior atendiendo a que los funcionarios agrupados en cada categoría devengan una asignación salarial anual casi idéntica, los requisitos para acceder a dichos cargos son los mismos y su jerarquía funcional es la misma.

delegados ante tribunal; magistrados de Altas Cortes y fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia⁶⁵.

En la TABLA 1 se presentan los resultados de las principales medidas de tendencia central⁶⁶ y dispersión⁶⁷ aplicadas al número de sanciones por corrupción durante el periodo 2008–2018. Sobresale en esta información que los magistrados de Altas Cortes no cuentan con ningún registro de sanciones por corrupción en el periodo mencionado; los funcionarios de nivel municipal y circuito son los que presentan más sanciones por corrupción en el periodo indicado, cosa que también muestra la mediana, con la cual se busca corregir el efecto de valores extremos. El máximo número de sanciones por corrupción en el periodo estudiado corresponde a la categoría de los jueces del circuito: 152 sanciones en el año 2010.

Tabla 1

Medidas de tendencia central y dispersión del número de sanciones por corrupción durante el periodo 2008–2018 (elaboración propia)

Medidas de tendencia central y dispersión	Jueces de Paz	Municipal	Circuito	Tribunal	Alta Corte	Total Sanciones
Media	8,6	63,5	72,0	10,1	-	154
Mediana	4	65	61	4	-	130
Desviación Estándar	8,5	20,1	39,7	10,9	-	55
Mínimo	-	37	27	1	-	104
Máximo	21	96	152	30	-	263

El GRÁFICO 8 presenta un análisis longitudinal de la información de sanciones por corrupción durante el periodo mencionado. Los años 2010 y 2011 acumularon más sanciones por corrupción; sobresale el número de sanciones impuestas a los jueces del circuito. Por otro lado, se encontró que, entre el 2008 y el 2018, los funcionarios a los que menor número de sanciones se les impuso fueron los jueces de paz y los magistrados de tribunal (GRÁFICO 8).

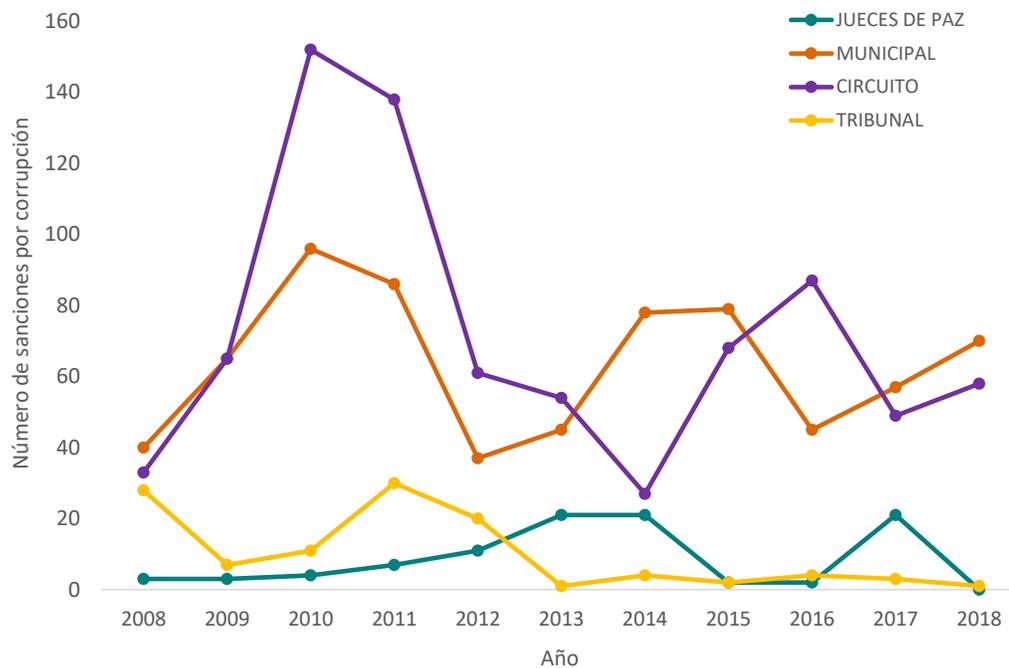
⁶⁵. En adelante: jueces de paz, jueces municipales, jueces de circuito, magistrados de tribunal y magistrados de Altas Cortes.

⁶⁶. Son medidas de tendencia central: la media, la mediana y la moda. De acuerdo con lo expuesto por Manuel López Cachero en su libro *Fundamentos y Métodos de Estadística*, la tendencia central se refiere a la propensión de un fenómeno estudiado a una cierta conducta, concretada en los comportamientos particulares que cada suceso evidencia, lo que en últimas permite sintetizar los datos en un valor representativo. Pág. 43. Editorial Pirámide. S.A. Madrid. 1981.

⁶⁷. Las medidas de dispersión son: la desviación estándar, la varianza y el error típico. A través de estas mediciones se cuantifican la dispersión de los valores de la distribución respecto al valor central.

Gráfico 8

Número de sanciones por corrupción según tipo de funcionario. Periodo 2008-2018



Fuente: elaboración propia, con información de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

En el GRÁFICO 9 también se presenta un análisis de proporción de los datos de sanciones por corrupción entre 2008 y 2018, en relación con el total de sanciones impuestas por todas las causas a los funcionarios judiciales, separados por categoría.

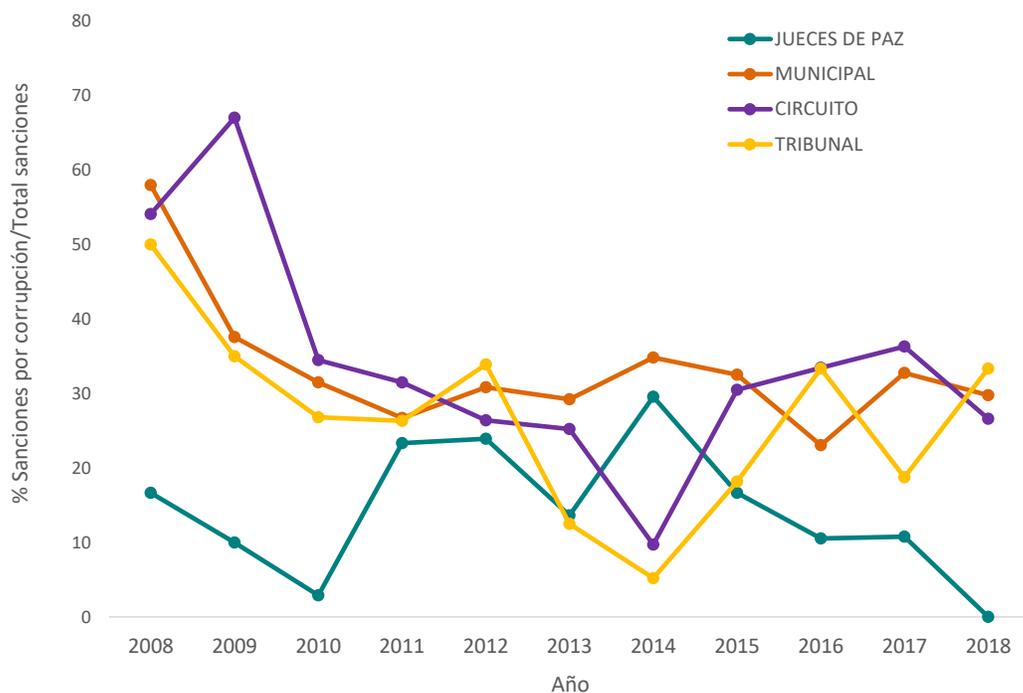
La importancia de las sanciones por corrupción se mide respecto al total de sanciones por todas las causas, lo que llevó a varias conclusiones:

- En el 2014, hubo un total de 71 sanciones contra jueces de paz; 21 fueron por corrupción (29.6 %); en el 2018, ninguna de las 64 sanciones registradas pudo atribuirse a un actuar corrupto (0 %).
- El 2018 fue el año en el que los jueces municipales tuvieron la mayor proporción de sanciones por corrupción: 58 % de sanciones corruptas respecto del total de sanciones; en comparación, durante el 2016 solo el 23.1 % de todas las sanciones podían considerarse sanciones relacionadas con corrupción.
- Por su parte, las sanciones por corrupción proferidas en contra de los jueces del circuito durante el 2009 representaron el 67 % del total de sanciones; el 2014 fue el año en el que las sanciones corruptas tuvieron un menor porcentaje de participación: 27 sanciones de 278, el 9.7 %.

- Finalmente, el año en el que los magistrados de tribunal tuvieron la proporción más alta de sanciones por corrupción sobre el total de sanciones fue el 2008: 28 sanciones por corrupción de 56 sanciones en total, 50 %; la menor se presentó en el año 2014: 4 sanciones por corrupción dentro de un universo de 77 sanciones, 5.2 %.

Gráfico 9

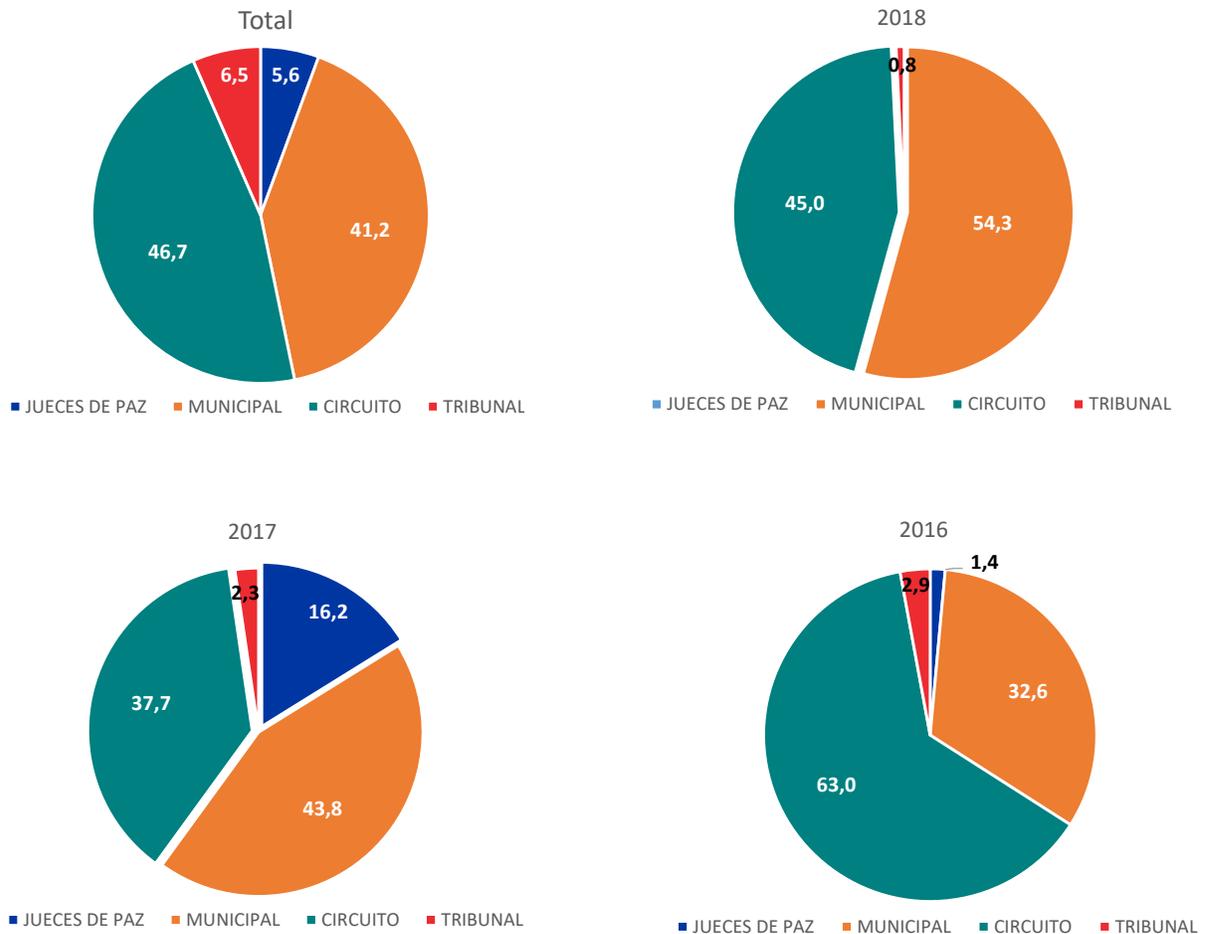
Proporción de sanciones por corrupción respecto al total de sanciones según tipo de funcionario, periodo 2008 – 2018 (elaboración propia, con información de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura)



A continuación, se procedió con un análisis transversal del número de sanciones por corrupción en la Rama Judicial durante los últimos tres años del agregado de la serie 2008–2018. Este análisis permite identificar cuál es el tipo de funcionario que presenta mayor porcentaje de sanciones: durante los últimos tres años (2016–2018) —de igual modo que durante el total de la serie (2008–2018)—, los jueces municipales y de circuito tuvieron el mayor porcentaje de sanciones: en el año 2018, representaron el 99.2 % del total de sanciones (ver GRÁFICO 10).

Gráfico 10

Distribución porcentual de las sanciones por corrupción según tipo de funcionario (elaboración propia, con información de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura)

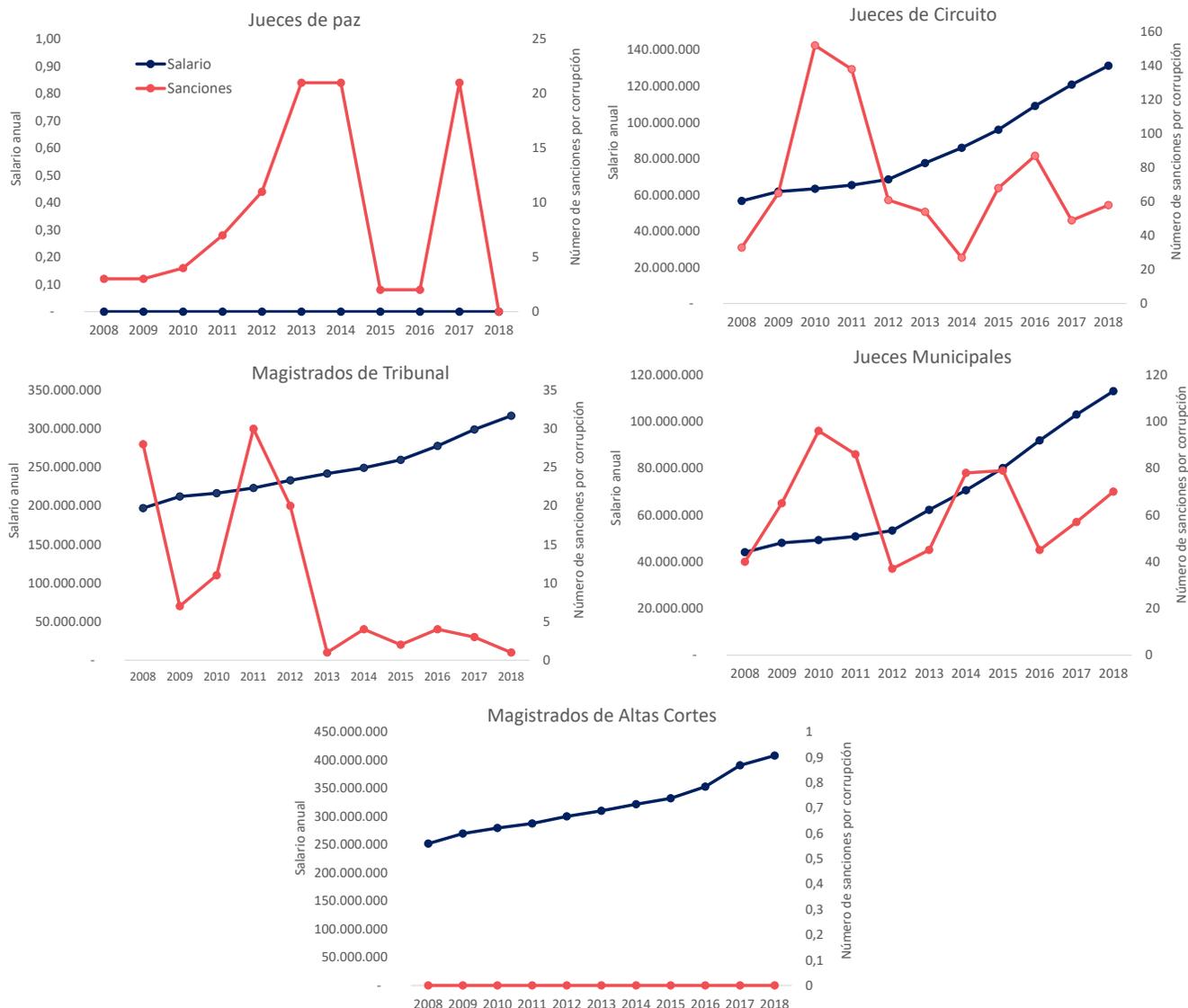


El salario de los funcionarios es otra de las variables disponibles para el análisis, por lo que en el GRÁFICO 1 se presenta esta variable respecto al número de sanciones por corrupción.

En el caso de los jueces de paz, estos no cuentan con un salario. Durante el 2018 el número de sanciones que tuvieron por corrupción fue cero. En cuanto a los jueces de circuito y magistrados de tribunal, puede constatarse una caída en el número de sanciones frente a un aumento sostenido del salario. El caso de los jueces municipales no muestra una relación clara entre el número de las sanciones y el incremento sostenido de su salario.

Gráfico 11

Salario anual respecto al número de sanciones por corrupción según el tipo de funcionario (2008–2018)



A continuación, se busca determinar si la tendencia a incurrir en un acto de corrupción sancionado depende o no del tipo de cargo en la Rama Judicial. Para determinar si existe relación entre el tipo de cargo y si el funcionario es o no corrupto, se emplea un *test* X^2 de Pearson, que mide el nivel de asociación entre dos variables categóricas. Este análisis se emplea principalmente

para apreciar si las frecuencias obtenidas empíricamente difieren o no de las frecuencias que debían esperarse según ciertos supuestos teóricos⁶⁸.

Este *test* parte de una hipótesis inicial, conocida como **hipótesis nula H_0** , donde se asume que las dos variables son independientes o que no existe diferencia entre la frecuencia observada y la esperada, cosa que en este estudio implicaría que el tipo de cargo del funcionario no está relacionado con el número de funcionarios corruptos. El objetivo de este *test* es aceptar o rechazar la hipótesis nula. En caso de rechazarla, se estaría indicando que hay evidencia suficiente para aceptar que el número de funcionarios con sanciones por corrupción depende del tipo de cargo; esta último se conoce como hipótesis alternativa.

Los cálculos de la prueba X^2 se realizaron en el software R para cada año, lo que equivale a 11 *tests*. Adicionalmente, se realizó la prueba en dos escenarios: el primero tomaba en cuenta a los magistrados de Altas Cortes como categoría dentro de la tabla de contingencia; el segundo retiraba a los magistrados de Altas Cortes, ya que en todos los años hubo 0 funcionarios corruptos, cifra que podría afectar el resultado de la prueba. Con estos dos escenarios, se calculó un total de 22 *tests* X^2 de Pearson. Las tablas de contingencia para las que fueron aplicadas las pruebas se encuentran en el anexo uno (1).

Las hipótesis con las que se realizaron los *test* fueron:

- H_0 : El tipo de cargo del funcionario no está relacionado con el número de funcionarios corruptos; las dos variables son independientes.
- H_a : El tipo de cargo del funcionario sí está relacionado con el número de funcionarios corruptos; las dos variables no son independientes.

En las TABLAS 2 y 3 se presentan los resultados de la prueba de cada año y los dos escenarios mencionados. En general, se identifica que la hipótesis nula (H_0) se rechaza para todos los años y para los dos escenarios mencionados. Esto significa que es posible afirmar que el tipo de cargo del funcionario sí se encuentra relacionado con el número de funcionarios corruptos para todos años, con un nivel de confianza del 95 %.

Asimismo, mientras más grande sea el valor X^2 calculado, mayor será la magnitud con la que se rechace la hipótesis planteada, lo que implica que hay años en los que esta relación entre el tipo de cargo y el número de funcionarios corruptos es más fuerte. Este es el caso de los años 2008, 2010 y 2014, donde el valor X^2 calculado alcanzó sus valores más altos.

⁶⁸. Estadística. Elementos de Muestreo y Correlación. Fernando Holguín Quiñonez y Laureano Hayashi Martínez. Editorial Diana. Agosto. 1993. Pag 281. México

En cuanto a los dos escenarios, retirar a los magistrados de Altas Cortes de las tablas de contingencia no afectó los resultados, debido a que se rechaza la hipótesis nula para todos los años. Sin embargo, la magnitud del valor X^2 calculado disminuye.

Tabla 2

Test X^2 de Pearson: escenario 1 (elaboración propia, con información de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura)

Año	Valor X^2 calculado	Valor X^2 crítico	P-Value	Resultado
2008	36,35	9,488	0,0000	RECHAZA H0
2009	13,38	9,488	0,0096	RECHAZA H0
2010	54,16	9,488	0,0000	RECHAZA H0
2011	33,16	9,488	0,0000	RECHAZA H0
2012	13,71	9,488	0,0083	RECHAZA H0
2013	22,72	9,488	0,0001	RECHAZA H0
2014	42,22	9,488	0,0000	RECHAZA H0
2015	24,18	9,488	0,0001	RECHAZA H0
2016	32,43	9,488	0,0000	RECHAZA H0
2017	24,13	9,488	0,0001	RECHAZA H0
2018	22,89	9,488	0,0001	RECHAZA H0

Tabla 3

Resultados test X^2 de Pearson escenario 2 (elaboración propia, con información de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura)

Año	Valor X^2 calculado	Valor X^2 crítico	P-Value	Resultado
2008	34,948	7,815	0,0000	RECHAZA H0
2009	11,868	7,815	0,0078	RECHAZA H0
2010	51,043	7,815	0,0000	RECHAZA H0
2011	30,272	7,815	0,0000	RECHAZA H0
2012	12,370	7,815	0,0062	RECHAZA H0
2013	21,374	7,815	0,0001	RECHAZA H0
2014	40,694	7,815	0,0000	RECHAZA H0
2015	22,618	7,815	0,0000	RECHAZA H0
2016	30,898	7,815	0,0000	RECHAZA H0
2017	22,789	7,815	0,0000	RECHAZA H0
2018	21,409	7,815	0,0001	RECHAZA H0

Adicionalmente, para este análisis se buscó determinar la relación entre tres índices de corrupción subjetivos, basados en percepción, y un índice objetivo: el número de sanciones por

corrupción sobre el total de sanciones de cada año. Se empleó esta medida básica como indicador objetivo de corrupción, ya que no se dispone de más información para realizar un índice compuesto.

Para encontrar esta relación se emplearon herramientas gráficas y se realizó el cálculo del coeficiente de correlación lineal de Pearson con los tres índices subjetivos (GCI, RLI y VDEM) y el índice objetivo, asumiendo independencia entre los diferentes años para cada índice. Esto permitió tener un valor aproximado de relación lineal entre las variables; la serie no es lo suficientemente larga como para emplear un análisis de series de tiempo. Además se tomó el periodo 2010 – 2018 toda vez que el índice RLI no cuenta con información para los años 2008 y 2009

Antes de realizar la medición del coeficiente de correlación, se estandarizó cada índice entre los valores 0 y 1, empleando la siguiente formula:

$$I_i = \frac{X_i - \min}{\max - \min}$$

Donde

I: índice a estandarizar para el año i

Xi: valor observado del año i

Min: valor mínimo que puede tomar el índice

Max: valor máximo que puede tomar el índice

El coeficiente de correlación lineal de Pearson se emplea en variables cuantitativas y mide la relación lineal entre dos variables. Este indicador se encuentra comprendido entre $-1 < r < +1$: una correlación negativa indica relación inversa entre las dos variables; la correlación positiva indica lo contrario. Mientras más cercana se encuentre la correlación a los valores +1 y -1, mayor será la relación entre las dos variables. +1 indica una relación perfecta positiva; -1, una relación perfecta negativa.

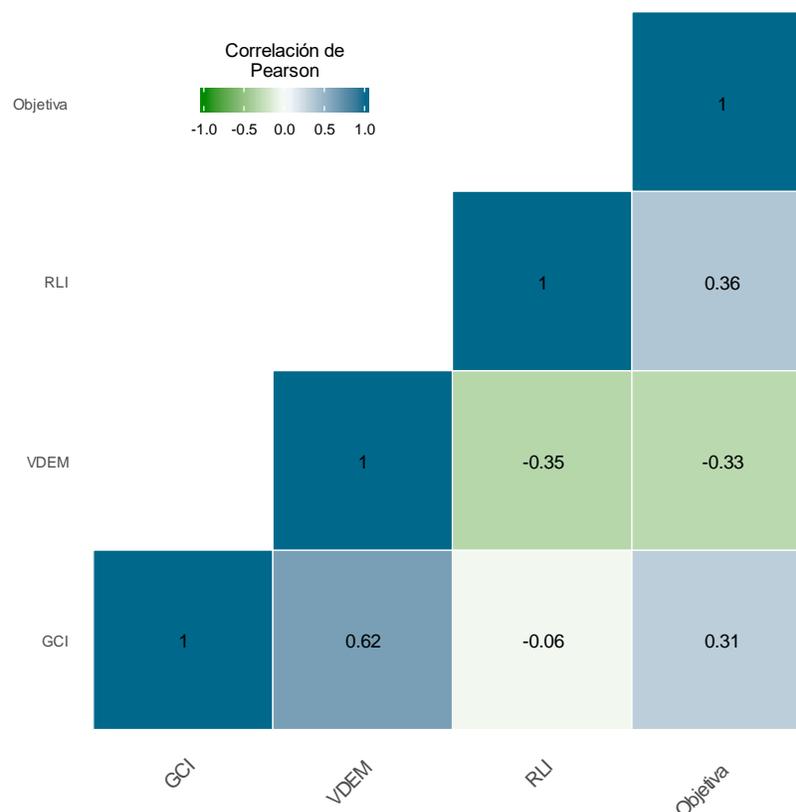
En el GRÁFICO 12 se presenta una matriz de correlaciones, que se visualiza mediante un mapa de calor que contiene en cada celda el coeficiente de correlación entre los diferentes índices. En este caso, se usó el coeficiente de correlación lineal como una aproximación para determinar el tipo de relación entre las variables y se asumió independencia para cada índice entre los diferentes años.

Los resultados arrojados indican que existe una correlación negativa entre el VDEM y la medición subjetiva RLI, así como con el indicador objetivo. Esto indica que el VDEM tiene una relación inversa con los otros dos indicadores. La correlación más alta (0.62) se presenta entre GCI y VDEM. Respecto al indicador objetivo, la correlación positiva más alta se presenta con el índice RLI; por otro lado, tiene una correlación negativa de -0.33 con el VDEM. Los dos índices con menor correlación son GCI y RLI con un -0.06.

En esta medición se esperaba obtener valores de correlación más altos, debido a que los 4 indicadores miden el grado de corrupción. Sin embargo, la mayoría de las correlaciones se encuentran alrededor de 0.3; se destaca la presencia de correlaciones negativas, lo que implica que algunos de los índices no van en la misma vía, sino que son inversamente proporcionales.

Gráfico 12

Matriz de correlaciones entre los índices GCI, RLI, VDEM y objetivo (elaboración propia, a partir de los datos usados en cada índice)



4.4. Conclusiones

Esta investigación partió de varias inquietudes que serán resueltas a continuación.

4.4.1. ¿Es posible plantear, a través de un método objetivo de medición, un indicador de corrupción en la Rama Judicial en Colombia? Sí es posible medir objetivamente la corrupción judicial en Colombia y construir un indicador de corrupción judicial, si se parte de los datos suministrados por las entidades estatales sobre las sanciones disciplinarias y se les analiza mediante pruebas de inferencia estadística.

Este estudio pretendía analizar condenas penales y sanciones disciplinarias, pues estas dan cuenta de las conductas corruptas cometidas por funcionarios judiciales; no obstante, debido a las falencias de las bases de datos sobre condenas penales que entregaron entidades encargadas de administrar esta información, no fue posible desarrollar un análisis de la esfera penal.

Adicionalmente, el proceso de recolección de la información y datos requeridos para realizar una medición objetiva del fenómeno de la corrupción judicial en Colombia, entre los años 2008 a 2018, fue dispendioso por varios motivos: la imprecisión en los datos suministrados, la falta de respuesta de fondo respecto a lo solicitado y la inobservancia e incumplimiento de los términos que consagra la ley respecto al derecho fundamental de petición, como se explica detalladamente en el Anexo uno (1).

Se pudo diagnosticar que el Estado no cuenta con un registro concreto, consolidado y real sobre las sanciones disciplinarias y penales proferidas en contra de los funcionarios judiciales, servidores del Congreso de la República y servidores de la Rama Ejecutiva. La falta de capacidad administrativa, como excusa para no atender en debida forma el fondo de las solicitudes elevadas, demuestra un bajo interés por parte del Estado ante la necesidad de un registro detallado de las sanciones disciplinarias y penales que han sido proferidas en contra de sus funcionarios, indistintamente de la rama del Poder Público a la que pertenezcan.

Además, las diferentes entidades a las que se les solicitó información relevante para la investigación argumentaron que las bases de datos requeridas —sanciones disciplinarias y sentencias penales proferidas contra funcionarios judiciales, servidores del Congreso de la República y Servidores de la Rama Ejecutiva— dependían de los datos que proveyeran los propios órganos disciplinarios y judiciales. Dicho de otra forma, se delegaban la responsabilidad entre unas y otras.

Finalmente, se constató que los servidores de las entidades desconocen la estructura del Estado: ignoran las competencias propias que la Ley y la Constitución les han conferido a cada una de ellas. Adicionalmente, los registros y bases de datos con los que cuenta el Estado son, en algunos casos, solo de años recientes, por lo que existe un vacío importante en la información de años anteriores.

En tal sentido, se estima necesario realizar una llamado de atención a las entidades estatales encargadas de administrar la bases de datos y sistemas de información. Vale resaltar que una

política de datos abiertos en el sector justicia exige que los mismos se encuentren estructurados, que puedan ser procesados, que sean útiles para los usuarios y que se tenga acceso a estos de forma gratuita. Lo anterior, exige que se reestructuren las herramientas que actualmente tienen la administración incluyendo las casillas de información necesaria para que sean verdaderos instrumentos de política pública y, a efectos de que se haga obligatorio su diligenciamiento y actualización.

Por ello, se limitó el estudio a las sanciones disciplinarias que entrañan un actuar corrupto impuestas en contra de los funcionarios judiciales. A los datos existentes se les aplicaron los siguientes análisis estadísticos:

- De tendencia central y de dispersión, con el fin de establecer qué categoría de funcionarios judiciales fue la más sancionada por conductas corruptas durante el periodo 2008–2018.
- De proporción, del que se pudo extraer del universo de sanciones impuestas a los funcionarios por todas las causas; específicamente, cuáles de ellas podían atribuirse a conductas corruptas.
- Transversal, con el objeto de identificar qué categoría de funcionario presentaba más sanciones por corrupción.
- Longitudinal, para establecer el comportamiento histórico de sanciones por corrupción respecto de cada uno de los tipos de funcionarios del 2008 a 2018.
- *Test X^2* de Pearson, análisis de inferencia estadística elaborado con el propósito de establecer si existe una relación estadísticamente significativa entre la categoría de funcionario judicial y el número de sanciones por corrupción.
- Correlación lineal entre los resultados obtenidos en los métodos de medición objetiva y subjetiva de corrupción judicial, con la finalidad de determinar la relación existente entre los indicadores basados en percepción y la medición objetiva propuesta en el marco de esta investigación.

Si bien, debido a las limitaciones de la información, las anteriores mediciones no corresponden a un índice de corrupción judicial (conjunto agregado de indicadores o concepto multidimensional), son una herramienta de gran ayuda para analizar este problema público.

4.4.2. ¿La corrupción judicial en Colombia es sistemática y hace disfuncional el sistema de justicia?, ¿los casos mencionados por los medios de comunicación son la regla general o son eventos aislados a los que se les presta excesiva atención mediática?

El análisis estadístico llevó a concluir que la corrupción judicial en Colombia no es sistemática: a la fecha no existe alguna sanción disciplinaria en contra de un magistrado de Alta Corte⁶⁹.

Por otro lado, pudo comprobarse que el 2008 fue el año en que los magistrados de tribunal tuvieron la mayor proporción de sanciones por corrupción sobre el total de sanciones en su contra: 50 % (28 de 56 sanciones en total); el año con la menor proporción de sanciones de corrupción sobre sanciones en total para estos mismos funcionarios fue el 2014: 5.2 % (4 de 77 sanciones en total).

Finalmente, se descubrió que en el lapso 2008–2018 los funcionarios con mayor porcentaje de sanciones fueron los jueces municipales y de circuito; en el 2018 representaron el 99,2 % del total de sanciones, lo que permite señalar que los jueces de categoría intermedia y de carácter unipersonal⁷⁰ fueron los más sancionados.

Lo anterior lleva a concluir que la corrupción judicial no ha alcanzado las máximas dignidades del Estado colombiano; los funcionarios de menor rango y a los que la ley les exige menores requisitos de experiencia y formación son los más sancionados por corrupción, salvo para el caso de los jueces de paz. Asimismo, puede decirse que los escándalos de corrupción en las Altas Cortes tienden a ser sobredimensionados por los medios de comunicación.

Si bien, el estudio demuestra que la corrupción judicial en Colombia no es sistemática, lo cierto es que se encontró que un número relevante de funcionarios judiciales, categorías inferiores que han sido sancionados por actos de corrupción. Ello evidencia la clara presencia del fenómeno social al interior de la rama judicial de administración de justicia, pues del número total de sanciones interpuestas a los Jueces de Paz, Jueces Municipales, Jueces del Circuito y Magistrados de Tribunal, el 28,25% correspondió a sanciones por corrupción.

4.4.3. ¿Las causas a las que los textos atribuyen tradicionalmente la existencia de corrupción judicial son las que verdaderamente **caracterizan este problema público?**

⁶⁹. Vale aclarar que el ex magistrado de la Corte Constitucional Jorge Pretelt Chaljub fue condenado penalmente por la Corte Suprema de Justicia a 78 meses de prisión por incurrir en el delito de concusión. No obstante lo anterior, el proceso actualmente se encuentra en el marco de la segunda instancia, a la espera del fallo definitivo. A su vez, se debe resaltar que la condena fue proferida en diciembre de 2019, año que escapa del objeto de esta investigación, pues el mismo está delimitado entre los años 2008 y 2018. Por último, por tratarse de un proceso penal dicho dato pierde relevancia, toda vez que ante la inconsistencia de los datos relacionados con ese asunto, el mismo fue excluido de su análisis, decantándose el documento únicamente por sanciones disciplinarias.

⁷⁰. Si la providencia es adoptada por un juez unitario no existe un control o contrapeso a la decisión del juez por parte de un colega, por oposición si la decisión es colegiada implica el consenso de todos integrantes de una Sala lo que reduce la probabilidad de que la decisión sea corrupta.

Como punto de partida debe aclararse que los análisis de inferencia estadística no permiten efectuar análisis de causalidad entre dos variables. Por ejemplo, no puede concluirse, por más fuerte o baja que sea la correlación entre las variables de sueldo y número de sanciones por corrupción que la causa de la corrupción judicial sea o no el salario que devengan los funcionarios judiciales. Sin embargo, permite considerar qué variables tiene relación con el fenómeno estudiado y cuáles no la tienen, con el fin de enfocar el estudio del analista de política pública.

Efectuada la anterior precisión se presentan las siguientes conclusiones:

Por un lado, al analizar si existe una relación entre el salario devengado y el número de sanciones por corrupción para cada categoría de funcionario judicial, resultó interesante encontrar que el total de sanciones impuestas por corrupción a los jueces de paz y a los Magistrados de Alta Corte es el más bajo para todos los años, esto a pesar de que los primeros no reciben contraprestación económica alguna por su labor y aun cuando los Magistrados de Alta Corte devengan el salario más cuantioso en la estructura jerárquica de la administración de justicia, lo que genera grandes dudas, pues a pesar de la brecha salarial existente entre estas dos categorías de funcionarios (jueces de paz y Magistrados de Alta Corte) son los funcionarios menos sancionados y/o que no presentaron sanciones para algunos de los periodos analizados.

No obstante, al no contar con más información para los análisis no es posible establecer con certeza si el salario devengado esta relacionado con el número de sanciones por corrupción.

Además, se advirtió que para los años 2012 y 2013 el número de sanciones disciplinarias impuestas a todas las categorías de funcionarios judiciales disminuyó considerablemente, sin que se evidenciaran cambios en el salario o requisitos de acceso al empleo para el mismo periodo, asunto que puede ser atribuida a cuestiones diferentes como una variación de la composición de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura encargada da investigación y sanción disciplinaria de los funcionarios judiciales, lo que ocurrió en el año 2012.

Por otro lado, con el *test* X^2 de Pearson se comprobó que el tipo de cargo del funcionario sí se encuentra relacionado con el número de funcionarios corruptos para todos los años, con un nivel de confianza del 95 %. Esto quiere decir que sí existe una relación entre la categoría del funcionario sancionado y la imposición de sanciones por conductas corruptas.

Adicionalmente, del análisis de la distribución porcentual de las sanciones disciplinarias según el tipo de funcionario, se advirtió que para todos los años los funcionarios con mayor porcentaje de sanciones por corrupción fueron los funcionarios municipales y del circuito, lo que permite señalar que los jueces de categoría intermedia y no colegiados, fueron los más sancionados.

De lo anterior podría concluirse que otras causas tradicionalmente atribuidas a la corrupción judicial —como los requisitos para acceder al cargo y la experiencia, que son más exigentes a medida que se asciende en la jerarquía de la organización judicial—, **si bien no podemos afirmar son la causa de la corrupción judicial**, sí tienen relación con el actuar judicial corrupto.

4.4.4. ¿Existe una correlación entre los resultados arrojados por los métodos de medición basados en encuestas de percepción y el obtenidos a través de inferencia estadística? ¿Las mediciones basadas en percepción son un buen indicador de la corrupción judicial existente en el país?

Del análisis de correlación lineal se pudo concluir que existe una correlación negativa entre el VDEM y la medición subjetiva RLI, así como con el indicador objetivo. Esto indica que el VDEM tiene una relación inversa respecto a estos dos indicadores. La correlación más alta (0.62) se presenta entre GCI y VDEM. Respecto al indicador objetivo, la correlación positiva más alta se presenta con el índice RLI, mientras que con VDEM tiene una correlación negativa de -0.33. Los dos índices con menor correlación son GCI y RLI con un -0,06.

En esta medición se esperaba obtener valores de correlación más altos teniendo en cuenta que los 4 indicadores miden el grado de corrupción. Sin embargo, la mayoría de las correlaciones se encuentran alrededor del 0,3 y destaca la presencia de correlaciones negativas, lo que implica que algunos de los índices no van en la misma vía, sino que son inversamente proporcionales.

En vista de lo anterior, y teniendo en cuenta que no existe una correlación fuerte entre los índices basados en percepción y el indicador objetivo elaborado en este documento, puede concluirse que los métodos de medición de corrupción basados en percepción no son un buen indicador para determinar la magnitud de la corrupción judicial en Colombia.

4.3.5. ¿El modelo de reproducción de corrupción $C_{\text{Judicial}} = M_{\text{judicial}} + D_{\text{judicial}} + B_{\text{acción corrupta}} - A_{\text{judicial}} - S_{\text{acción corrupta}}$ permite estudiar de manera completa el fenómeno de la corrupción judicial en Colombia y las causas que lo determinan?

Por lo anterior, puede considerarse que una propuesta de política pública que busque disminuir la corrupción judicial debe orientarse a reducir el poder monopólico de la actividad judicial (M), limitar la discreción de los funcionarios judiciales (D), reducir los beneficios que puedan derivarse del actuar corrupto (B), fortalecer el deber de rendir cuentas (A) y aumentar la probabilidad de detección y/o penalización para las conductas judiciales corruptas (S).

En resumen, deben modificarse las preferencias del funcionario judicial, de modo que, frente la alternativa de optar por un actuar corrupto o un actuar íntegro, el funcionario judicial

encuentre que la acción que más le conviene es ser íntegro; en otras palabras, hay que desincentivar cualquier estímulo para que el juez actúe de manera corrupta.

Lo anterior puede lograrse mediante las siguientes recomendaciones:

Reducción del monopolio de la función jurisdiccional (M_{judicial}) con la promoción del ejercicio de funciones jurisdiccionales particulares, habilitación otorgada por los artículos 116 de la Constitución Política, 13 de la Ley 270 de 1996 y 1 de la Ley 1563 de 2012, para que, de manera voluntaria, las partes interesadas sometan a consideración de un tercero aquellos asuntos que por su naturaleza dispositiva puedan ser fallados por quienes no detentan la investidura de jueces de la república.

Limitación de la *discrecionalidad* judicial (D_{judicial}) a través de la aplicación obligatoria del precedente judicial fijado por las Altas Cortes u órganos de cierre de cada jurisdicción, que establezca reglas claras e imperativas a las que están sometidos los funcionarios de inferior jerarquía. Lo anterior garantiza los principios de igualdad, la seguridad jurídica y, a su vez, la expedición de sentencias, que materialicen la integridad judicial.

La reducción del *beneficio obtenido por la conducta corrupta* ($B_{\text{acción corrupta}}$) haciendo que el beneficio neto de actuar de manera íntegra sea mayor que el obtenido por la conducta corrupta. Lo anterior puede lograrse mediante dos caminos. Uno, reduciendo los ingresos que se dan como consecuencia del actuar corrupto y aumentando los costos en los que incurriría el funcionario judicial por la comisión de estas conductas. Otro, aumentando los ingresos de un actuar íntegro y disminuyendo los costos de esa misma actividad.

Las Leyes 190 de 1995 y 1474 de 2011, estatutos anticorrupción, han positivizado desincentivos a las actividades corruptas de los servidores públicos. No obstante, debido a que ninguna disposición jurídica lo ha hecho, se propone el establecimiento de multas óptimas que garanticen el restablecimiento pleno del detrimento del patrimonio estatal o privado, según sea el caso, incluyendo los costos en los que tiene que incurrir el aparato judicial para la investigación y sanción de la actividad corrupta, esto sin duda desincentivaría la corrupción en todas sus formas pues se eliminaría por completo el beneficio.

Fortalecimiento del deber de *rendición de cuentas* (A_{judicial}), lo que acercaría la ciudadanía a su labor, garantizaría la transparencia de sus decisiones y fomentaría la imparcialidad de sus providencias. No obstante, en vista de que en el ordenamiento jurídico interno no existe mandato legal que obligue a los funcionarios judiciales a rendir informe de las gestiones adelantadas en el marco del ejercicio de sus funciones, se recomienda la expedición de una norma que imponga la obligación.

El aumento de la *probabilidad de detección y/o penalización para las conductas judiciales corruptas* ($S_{\text{acción corrupta}}$) para lo cual se propone el aumento del número de funcionarios judiciales especializados -jueces y fiscales-, con conocimientos específicos en corrupción judicial que cuenten con todas las garantías de protección y seguridad para el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, los hallazgos del estudio permitieron concluir que algunas de las causas a las que tradicionalmente se atribuye la corrupción judicial sí tienen relación con la imposición de sanciones por corrupción. En efecto, los resultados de las mediciones basadas en inferencia estadística permitieron evidenciar que:

- Los jueces unipersonales, o aquellos que no están sometidos a un control o contrapeso a la decisión del juez por parte de un colega son más sancionados por corrupción judicial. Por oposición a los jueces colegiados que para la adopción de decisiones deben obtener el consenso o voto favorable de todos los integrantes de una Sala, lo que reduce la probabilidad de que la decisión sea corrupta.
- Los funcionarios con menores requisitos estudios y de experiencia para acceder a los cargos de jueces son más sancionados por corrupción que los que tienen mayores exigencias de la misma naturaleza. Debe recordarse que en la estructura jerárquica de la administración el nivel o categoría que ostenta puede ir desde juez de paz hasta magistrado de Alta Corte; a medida que ascienda la escala jerárquica, mayores son los requisitos de experiencia y de formación para ingreso al cargo.

Con sustento en lo anterior se propone que, al modelo de reproducción de la corrupción, se agreguen dos variables:

$$C_{\text{Judicial}} = M_{\text{judicial}} + D_{\text{judicial}} + B_{\text{acción corrupta}} - A_{\text{judicial}} - S_{\text{acción corrupta}} + R_{\text{judicial}} + D_{\text{colegiadas}}$$

Aumento de las *decisiones de carácter colegiado*, mediante la revisión de las reglas de decisión que deben surtir las providencias judiciales. El análisis estadístico de la información demostró que un par profesional, es decir otro juez de la misma jerarquía, puede ser un contrapeso idóneo para garantizar que las providencias sean proferidas en derecho y sin la intención de favorecer alguna de las partes o al propio juez.

Para lo anterior, no se requiere una modificación de las reglas de que actualmente determina las competencias de los funcionarios judiciales, como tampoco eliminar los jueces unipersonales, toda vez que estos mismos pueden conformar Salas de Decisión del nivel correspondiente - Municipal o del Circuito- con el fin de resolver el asunto a tratar.

Aumento de los *requisitos de formación y experiencia profesional* (R_{judicial}). De acuerdo con la evidencia objetiva los funcionarios judiciales son los menos sancionados.

En cuanto a la formación debe exigirse a todos los funcionarios judiciales estudios de post grado en el área en la cual ejerzan jurisdicción. Adicionalmente debe tenerse en consideración que el nivel educativo o de formación debe ser mayor a mayor jerarquía del cargo al que se aspira. Debe aclararse que si bien, para el nombramiento en propiedad de jueces y fiscales existe un concurso de méritos que garantiza la escogencia de los mejores candidatos, se considera necesario que este sea un proceso transparente y de público conocimiento, a su vez que los requisitos para concursar sean mas exigentes, lo cual implica necesariamente una reforma legal y constitucional.

En cuanto a la experiencia profesional se deben aumentar los años en el ejercicio de la profesión, exigiendo a su vez un tiempo determinado de experticia en los temas para el cual se postula para ser elegido como funcionario judicial. Lo cual implica reforma de carácter normativo. A manera de ejemplo, el artículo 128 de la ley 270 de 1996 exige dos años de experiencia para ser juez municipal, 4 años para ocupar el cargo de juez del circuito, 8 años para ser magistrado de tribunal, lo cual se considera un tiempo bastante bajo teniendo en cuenta la responsabilidad del ejercicio de la administración de justicia.

Referencias

- Anderson, W. (2008). *Estadística para administración y economía*. Cengage Learning.
- Araujo, R. (2011). *Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. Visión de derecho comparado*. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1513/1409>
- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de julio de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Badel, M. (2008). *La corrupción judicial en Colombia. Una aproximación al mapa de riesgos. Bogotá, Colombia: Corporación Transparencia por Colombia – Corporación Excelencia en la Justicia*. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiTkZ_h9Y_kAhWRxFkKHWZvD5MQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.cej.org.co%2Findex.php%2Ffiles%2F88%2FCorrupcion-judicial%2F78%2FLa-corrupcion-judicial-en-Colombia.-Una-aproximacion-al-mapa-de-riesgos.pdf&usg=AOvVaw3NoOSvTcoO4-y8cH8uBPBp
- Becker, G. (1974). Crime and Punishment: An Economic Approach. En G. Becker & W. Landes (Eds.), *Essays in the Economics of Crime and Punishment* (pp. 1-54). Ciudad de México, México: NBER.
- Camacho, A. & Conover, E. (s.f.). *Manipulation of Social Program Eligibility*. American Economic Journal: Economic Policy (3), 41-65.
- Castillo, A.. (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. Recuperado de http://centro.paot.mx/documentos/varios/medicion_corrupcion.pdf
- Cetina, C. (2016). *Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición*. Recuperado de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/medicion-de-corrupcion-2016.pdf>
- Congreso de la Republica. (1995, 6 de junio de 1995). *Ley 190*. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0190_1995.html
- Congreso de la Republica. (1996, 15 de marzo). *Estatutaria de la Administración de Justicia [Ley 270]*. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html

- Congreso de la Republica. (1997, 7 de noviembre). *Ley 412*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0412_1997.html
- Congreso de la Republica. (2005, 15 de julio). *Ley 970*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0970_2005.html
- Congreso de la Republica. (2011, 16 de junio). *Ley 1450*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html
- Congreso de la Republica. (2012, 12 de julio). *Ley 1564*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html
- Congreso de la Republica. (2012, 2 de agosto). *Ley 1573*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1573_2012.html
- Congreso de la Republica. (2015, 1ro de julio). *Acto legislativo 02 de 2015*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2015.html
- Congreso de la República. (2015, 9 de junio). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018* [Ley 1753]. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Congreso de la Republica. 1998 (12 de junio). *Ley 443*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0443_1998.html
- Consejo de Estado. (2017). *Aclaración de voto del consejero Alberto Yepes Barreiro* [Número de radicado 11001-03-15-000-2017-01234-00]. Recuperado de <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2019/04/Aclaracion.pdf>
- Consejo de Estado. (2005, 24 de agosto). *Sentencia Radicado 2003-02458-01*. Recuperado de http://anterior.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue_actua.asp?mindice=20030245801
- Contraloría General de la República. (2011, diciembre). *Informe auditoria - Rama Judicial. Consejo Superior de la Judicatura*. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479052/CSJ+vigencia+2007-2011.pdf/69ad6216-cddc-4b2d-b4ff-cc6393cbaa49?version=1.0>
- Corte Constitucional. (1996, 5 de agosto) *Sentencia C-341 de 1996*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-341-96.htm>

- Corte Constitucional. (1997, 10 de abril). *Sentencia C- 191 de 1997*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-181-97.htm>
- Corte Constitucional. (2009, 27 de enero). *Sentencia C- 026 de 2009*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-026-09.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017, abril). *Ética Judicial y Lucha contra la Corrupción: Independencia Judicial, Responsabilidad Judicial y el Rol de las Organizaciones Especializadas bajo el objetivo 16 de la Agenda 2030 San José, Costa Rica, del 20 al 22 de abril de 2017 [Conferencia]*. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_16_17.pdf
- Corte Suprema de Justicia.(2014, 26 de agosto). *Sentencia SP41357 de 2014*. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20023056>
- Danon, M. (2010). *Proceedings of FIKUSZ '10 Symposium for Young Researchers*. Recuperado de <http://kgk.uni-obuda.hu/fikusz>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Bases del plan nacional de desarrollo 2018-2022*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- Ehrlich, I. & Lui, F. T. (1999). *Bureaucratic corruption and endogenous economic growth*. Recuperado de <http://www.bm.ust.hk/~ced/corrjpet.PDF>.)
- Escobar, D. & Calixto, L. (2018). *Corrupción en Colombia*. Bogotá, Colombia: Externado.
- Fundación para el Debido Proceso Legal. (2007). *Controles y desconroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*. Recuperado de <http://www.dplf.org/sites/default/files/1196091551.pdf>
- Gamarra, J. (2006 , febrero). *Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso de colombiano*. Recuperado de http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/3151/dtser_70.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Garson. (1996). De la ciencia de políticas al análisis de políticas. Veinticinco años de progreso (A. Senzek, trad.). En L. F. Aguilar (ed.), *Problemas políticos y agenda de gobierno* (pp. 149 - 179). Ciudad de México, México: Porrúa.

Gélvez-Rubio, T. y Defelipe Villa, C. (2016). Racionalidad del modelo de desarrollo chino: una perspectiva institucionalista. *Papel Político*, 21(1), 9-34. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.rmdc>

Golden, M. & Picci, L. (2005, 16 de febrero). Proposal For A New Measure Of Corruption, Illustrated With Italian Data. En *Medición de la corrupción regional en Colombia: una propuesta de indicadores a partir de los registros de organismos de investigación y control*. Bogotá, Colombia: Externado.

Henao, J. & Pérez, Á. (2018). *Corrupción en Colombia, Corrupción Estado e Instrumentos jurídicos*. En *Medición de la corrupción regional en Colombia: una propuesta de indicadores a partir de los registros de organismos de investigación y control*. Bogotá, Colombia: Externado.

Isaza Espinosa, Carolina. (2012). *Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

Johnston, M. (2005). Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?. *Revista mexicana de Sociología*, 67(2), 357-377. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000200004&lng=es&tlng=es

Klitgaard, R. (2015). *Addressing corruption together*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf>

López, H. (2009). Procedimiento Civil. En *Medición de la corrupción regional en Colombia: una propuesta de indicadores a partir de los registros de organismos de investigación y control*. Bogotá, Colombia: Externado.

Ministerio de Justicia. (2017). *Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017 - 2027*. Recuperado de https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/PLAN%20DECENAL%20IMAGES/DocPropuestas/Investigaci%C3%B3nCriminal_%2013062017.pdf

Myint, U. (2000, diciembre). *Corruption: Causes, Consequences and Cures*. Asia-Pacific Development Journal, 7(2). Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Susan_Rose-Ackerman/publication/226473325_Corruption_Causes_consequences_and_cures/links/55e0bf9708aede0b572f4017.pdf

- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. (2018). *Comisión Nacional de Moralización*. Recuperado de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/comisionnacionalmoralizacion.aspx>
- Organizacion de Estados Americanos. (1996, 29 de marzo). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp
- Organizacion de Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. Recuperado de <http://hacialintegridad.unodc.org.co/docs-estandares/UNCAC-Convencion-de-Naciones-Unidas-contra-la-Corrupcion.pdf>
- Organización Transparencia Internacional. (2018). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Recuperado de https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017
- Ostrom, E. (2007). Institutional rational choice: an assessment of the Institutional analysis and development framework. En P. sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 21-64). Boulder, CO, USA: Westview Press.
- Pabón, P. (2013). Manual de Derecho Penal [Tomo II, Parte Especial].
- Plan decenal sistema de justicia 2017-2027*. (2017, junio). Recuperado de <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/PLAN%20DECENAL%20IMAGES/Documento%20Plan%20Decenal%2023-jun-17.pdf>
- Quiñonez, H., Talero, P., Pineda, D. & Manrique, R. (2011). *Inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos*. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon//files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1449935495_52ae4111de9fdc6e64acaea160cbb58c.pdf
- Ritva Reinikka & Jakob Svensson. (2004). *Local Capture: Evidence From A Central Government Transfer Program In Uganda*. Recuperado de <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMCourse04/RitvaBackground2.pdf>
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora.
- Sampford, C., Shacklock, A. & Connors, C. (2006). *Measuring corruption*. New York, NY, USA: Routledge.

- Secretaría de Transparencia. (2016, 12 de mayo). *Cumbre Anticorrupción Londres 2016* [Comunicado]. Recuperado de <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/comunicados/Documents/comunicado-final-cumbre-anticorrupcion.pdf>
- Secretaría de Transparencia. (2018, abril). *Comision Nacional de Moralizacion*. Recuperado de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/comisionnacionalmoralizacion.aspx>
- Shepsle, K. (1997). *Analyzing politics. Rationality Behavior and Institutions*. New York, NY, USA: Norton.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (sf). *Cartilla de derecho disciplinario*. Recuperado de [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones/CARTILLA%20DE%20DERECHO%20DISCIPLINARIO%20\(1\).pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones/CARTILLA%20DE%20DERECHO%20DISCIPLINARIO%20(1).pdf)
- The World Bank Group. (s.f.). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Recuperado de <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>
- Torres, Melo & Santander. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Transparency International. (2007). *Informe Global de la Corrupción 2007. Resumen ejecutivo: problemas clave de corrupción judicial*. Recuperado de https://webantigua.transparencia.org.es/indices_global_de_la_corrupcion/informe_global_2007/resumen_ejecutivo_gcr_2007.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2002). *Los principios de Bangalore sobre la conducta judicial*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/corruption/bangalore_s.pdf
- Guitton, H. (1960). Índices e indicadores. *Revista de Economía y Estadística Tercera Época*, 4(1, 2, 3, 4), 9-23. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3476>
- World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017–2018*. Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>
- World Economic Forum. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018*. Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>

Zagrebelsky, G. (1995). *El Derecho Dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid, España: Trotta.

Anexo 1. Marco regulatorio de la corrupción judicial

La actividad judicial resulta la más importante de todas las funciones públicas, debido a que garantiza a través de todas sus decisiones la efectividad de los derechos, obligaciones y garantías consagradas legal y constitucionalmente (Ley 270, 1996); la materialización de los fines funcionales del derecho —esto es, la certeza y seguridad de las relaciones sociales—; la organización, legitimación y limitación del Poder Público (Siches, 2008); el fortalecimiento del sistema democrático y demás principios constitucionales; la resolución de los conflictos jurídicos de derecho público o privado, mediante la adopción de decisiones independientes e imparciales sometidas a la ley (Araújo, 2011), y, por último, la judicialización y sanción de las conductas ilegales.

Por ese motivo, el hecho de que funcionarios judiciales estén involucrados en casos de corrupción pone en peligro los elementos fundamentales de un Estado social de derecho, según la conclusión del doctor Juan Carlos Henao, que expresó que la corrupción de la justicia es la peor manifestación de la contaminación de los poderes del Estado (Henao, 2017).

La corrupción es un fenómeno que afecta negativamente la sociedad, debido a que impide que se cumplan los fines de la organización estatal, obstaculiza la democracia, limita el desarrollo económico del país y restringe la efectividad de los derechos fundamentales de sus habitantes, entre otras graves consecuencias (Soto, 2003).

En atención a los efectos negativos de la corrupción para la democracia, la justicia, el desarrollo, la garantía de los derechos fundamentales y los mercados, y a que este problema afecta a todos los países y supera las fronteras nacionales —cosa que lo convierte en un fenómeno globalizado, incluido en la agenda pública internacional—, se han adoptado una serie de tratados internacionales que buscan prevenir y atacar la corrupción. El Estado colombiano los ha ratificado y desarrollado mediante normas internas.

Así pues, como una estrategia contra la corrupción judicial, el derecho internacional y el ordenamiento jurídico interno han reconocido la necesidad de los órganos de control y del juzgamiento imparcial e independiente, de manera que se garantice la sanción de las conductas corruptas según los distintos regímenes de responsabilidad de los agentes estatales.

1.1. Instrumentos internacionales ratificados por Colombia

1.1.1. La Convención Interamericana contra la Corrupción. En 1996, la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996). Aunque este instrumento internacional no menciona de forma directa la corrupción judicial, sí determina que es responsabilidad de los Estados participantes erradicar la impunidad en la lucha contra la corrupción.

En consecuencia, la investigación y sanción efectivas de las conductas corruptas son indispensables. En la mayoría de los Estados, esta función corresponde a autoridades administrativas con facultades disciplinarias o a funcionarios con facultades judiciales; para acabar con el círculo vicioso de la corrupción, estas instancias deben garantizar que se castigue este tipo de actividades.

Así mismo, se señala que los Estados parte deben tomar medidas apropiadas para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas. Estas últimas incluyen la administración de justicia; por lo tanto, puede concluirse que los gobiernos están obligados a desplegar todas las actividades necesarias para impedir y reprimir las conductas judiciales corruptas.

Colombia ratificó esta convención, por medio de la Ley 412 de 1997; el tercer artículo de esta normativa específica que los Estados parte deben crear, mantener y fortalecer distintos mecanismos:

- órganos de control superior que desarrollen metodologías modernas para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas (num. 9);
- medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros (num. 10);
- otras medidas de prevención que tengan en cuenta la relación de una remuneración equitativa con la probidad en el servicio público (num. 11).

Lo anterior implica que, en la práctica, los órganos de control de Colombia —como la Contraloría, la Fiscalía y la Procuraduría— deben diseñar herramientas avanzadas y novedosas que permitan erradicar la corrupción. Esto puede hacerse extensivo al poder judicial: el ente responsable de investigar y sancionar disciplinaria y penalmente las conductas tipificadas como corruptas.

Respecto a la remuneración del servicio público, lo ya dicho también puede aplicarse al sistema judicial para que quienes administran justicia sean debidamente remunerados, como una forma de reconocer la importancia de su labor y de desincentivar la búsqueda de recursos provenientes de actividades corruptas o ilícitas que afecten el servicio.

1.1.2. La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹ adoptó en 1997 la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales²; el Congreso de la República de Colombia ratificó esta norma internacional por medio de la Ley 1573 de 2012.

El cohecho es un fenómeno generalizado en las transacciones comerciales internacionales, incluida la inversión. Este comportamiento suscita graves preocupaciones morales y políticas; socava el buen gobierno y el desarrollo económico, y distorsiona las condiciones competitivas internacionales.

Por ello, la Convención dispuso que los Estados parte que ratifiquen el instrumento internacional se obligan a tipificar como un delito penal el cohecho³ (art. 1, num. 1). De esta manera, se castigaría la conducta de la persona que mediante dadas a un servidor público busque que este actúe o que se abstenga de hacerlo ante el cumplimiento de los deberes propios de sus funciones; este tipo de acciones buscan adelantar un negocio o cualquier otra ventaja indebida, a escala nacional o internacional.

Al respecto, pueden destacarse algunas medidas de la Convención que responden a la corrupción judicial desde dos perspectivas:

- En primer lugar, los Estados parte deben imponer sanciones desde los diferentes regímenes de responsabilidad de los servidores públicos que ocupen un cargo judicial e incurran en conductas corruptas (art. 1, num. 4). Es decir, ante este tipo de conductas deben implementarse sanciones penales eficaces, proporcionales y disuasorias; suficiente privación de la libertad para permitir la ayuda jurídica recíproca y la extradición (art. 3, num. 1); sanciones

1. El 31 de mayo de 2018, el Presidente Juan Manuel Santos suscribió el acuerdo de ingreso del Estado colombiano a la OCDE.

2. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Artículo 1 El Delito de Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros

1. Cada parte tomará las medidas que sean necesarias para tipificar que conforme a su jurisprudencia es un delito penal que una persona deliberadamente ofrezca, prometa o conceda cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea que lo haga en forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de éste o para un tercero; para que ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales.

2. Cada parte tomará las medidas necesarias para tipificar como delito la complicidad, incluidas la incitación, la ayuda, la instigación o la autorización de un acto de cohecho de un servidor público extranjero. La tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público extranjero constituirán delitos penales en el mismo grado en que lo sean la tentativa y la confabulación para sobornar a un servidor público de esa Parte.

3. El delito de cohecho se define como la acción desarrollada por una persona que pretende de manera deliberada ofrecer, prometer o conceder cualquier ventaja indebida pecuniaria o de otra índole a un servidor público extranjero, ya sea en forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de éste o para un tercero, para que ese servidor actúe o se abstenga de hacerlo en relación con el cumplimiento de deberes oficiales, con el propósito de obtener o de quedarse con un negocio o de cualquier otra ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, [OCDE], 2010)

monetarias comparables al producto del cohecho, cuando no sea posible la incautación o el decomiso, y sanciones civiles y administrativas (art. 3, num. 5).

- Por otra parte, la OCDE indica que el sistema de justicia debe ser imparcial y garantizar que, en el proceso adelantado por el delito de cohecho contra cualquier servidor público extranjero —incluido un servidor judicial—, no deben influir consideraciones de interés económico nacional o sobre las relaciones con otro Estado, ni tampoco la identidad de las personas físicas o morales implicadas (arts. 4 y 5).
- Finalmente, de acuerdo con los compromisos diseñados por la Convención y según la legislación de cada país, los Estados parte deben prever como extraditable el delito de cohecho (art. 10). Paralelamente, están obligados a otorgarse ayuda eficaz e inmediata en las investigaciones y procedimientos penales iniciados para la sanción de las conductas previstas en la Convención; en los procedimientos no penales, deben cumplir con las mismas obligaciones cuando el investigado sea una persona moral (art. 9). Esta herramienta facilita la efectiva sanción de las conductas corruptas, gracias a la cooperación entre Estados.

1.1.3. Convención en contra la corrupción de la ONU. En el 2003, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la Convención en contra de la Corrupción (ONU, 2003); Colombia ratificó esta normativa mediante la Ley 970 de 2005. En virtud de esta última, el Gobierno se comprometió a adoptar medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial.

Específicamente, el artículo 11 de la Convención dispone medidas preventivas frente a la corrupción:

Teniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial. (ONU, 2003, art. 11)

La penalización y aplicación de la ley, tercer capítulo de la Convención, obliga a las naciones que la ratificaron a tipificar como delito —según el derecho interno de cada Estado parte— las conductas orientadas a sobornar funcionarios públicos nacionales (ONU, 2003, art. 15). Estos comportamientos incluyen la malversación o peculado, que consisten en la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por parte de un funcionario público (ONU, 2003, art. 17); el tráfico de influencias (ONU, 2003, art. 18); el abuso de funciones (ONU, 2003, art. 19), y, finalmente, el enriquecimiento ilícito (ONU, 2003, art. 20).

En lo que se refiere al **proceso, fallo y sanciones**, la Convención indicó que los delitos tipificados de acuerdo con las previsiones de ese instrumento internacional deben sancionarse se-

gún la gravedad de las conductas (ONU, 2003, art. 30, num. 1); además, debe mantenerse un adecuado equilibrio con las inmunidades o prerrogativas jurisdiccionales otorgadas a los funcionarios públicos, para hacer materialmente posible la investigación, enjuiciamiento y sanción de los delitos previstos en la Convención (ONU, 2003, art. 30, num. 2).

Asimismo, el uso de las facultades legales es obligatorio ante los delitos relacionados con la corrupción, con el objetivo de enjuiciarlos y sancionarlos con la máxima eficacia (ONU, 2003, art. 30, num. 3). En el marco de ese tipo de procesos, la libertad anticipada o condicional de las personas declaradas culpables de los delitos previstos en el capítulo tercero debe evaluarse de acuerdo con la gravedad del delito (ONU, 2003, art. 30, num. 5).

Este instrumento internacional también indica que los ordenamientos internos deben determinar, manteniendo el respeto al principio de presunción de inocencia, sanciones de destitución, suspensión o reasignación de los funcionarios públicos investigados por delitos de corrupción (ONU, 2003, art. 30, num. 6). Del mismo modo, las personas condenadas por delitos tipificados con arreglo a la Convención deben sancionarse con inhabilidad para ejercer cargos públicos y acceder a cargos en las empresas del Estado, mediante decisión judicial o de naturaleza apropiada (ONU, 2003, art. 30, num. 7).

En el año 2003, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, mediante la Resolución E/CN.4/2003/65/Anexo, adoptó en la Haya los Principios de Bangalore sobre Conducta Judicial, para establecer estándares de conducta ética para los jueces. En esa ocasión se fijaron 6 valores: independencia, imparcialidad, integridad, corrección, igualdad y, por último, competencia y diligencia (ONU, 2002). Estos seis elementos expresan de la forma más elevada las tradiciones de la función judicial en todas las culturas y sistemas jurídicos.

El *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONU, 2013), es un documento cuyo fin es fortalecer los seis principios mencionados y fomentar su aprobación a escala mundial; de esta manera, se constituiría como una declaración universal de deontología judicial. Este hace referencia al 60^{mo} período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. En aquel momento, el Relator Especial de las Naciones Unidas hizo alusión a la independencia de magistrados y abogados:

A la Comisión le preocupa la frecuencia y alcance de la corrupción que afecta al poder judicial en todo el mundo. Este fenómeno va mucho más allá de la corrupción económica en forma de desvío de fondos que el Parlamento asigna al poder judicial o de los sobornos (práctica que puede verse por otra parte favorecida por los bajos sueldos de los magistrados). También puede afectar a la administración interna del poder judicial (falta de transparencia, sistema de prebendas) o adoptar la forma de intervención tendenciosa en los procesos y resoluciones como consecuencia de la politización de la judicatura, de la afiliación

política de los jueces o de cualquier forma de clientelismo judicial. Todo esto reviste más gravedad si se tiene presente que la vocación de los magistrados y funcionarios del poder judicial consiste en ser una autoridad moral y un recurso digno de confianza e imparcial para toda la sociedad cuando sus derechos se vean menoscabados.

Más allá de los hechos, lo más inquietante es que en algunos países la percepción generalizada que se tiene del poder judicial es la de que está corrompido: la falta de confianza en la justicia es un auténtico veneno para la democracia y el desarrollo, además de favorecer la perpetuación de la corrupción. (ONU, 2013, p. 1011)

En esta intervención se puso de manifiesto la importancia de los jueces en la democracia, en el desarrollo y en la legitimidad del Estado: la sociedad espera que sean los miembros del poder judicial quienes garanticen los derechos de todas las personas, juzguen de manera imparcial y condenen o sancionen las conductas de corrupción.

1.1.4. Otros instrumentos internacionales.

Cumbre Anticorrupción Londres 2016. En Londres, en mayo de 2016, se reunieron diversos representantes de los gobiernos, del sector privado y de las organizaciones internacionales; se definió un plan de acción para enfrentar la corrupción y eliminarla de todos los ámbitos de la sociedad, incluso en la Rama Judicial (Transparencia, 2016). En este evento se definió la lucha contra la corrupción como una prioridad de la agenda pública internacional; específicamente, se buscó promover la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas y la construcción de instituciones judiciales y de seguridad que sean resistentes a la amenaza de este flagelo.

Conferencia Ética Judicial y Lucha contra la Corrupción. En abril de 2017, en San José de Costa Rica, tuvo lugar la Conferencia Ética Judicial y Lucha contra la Corrupción: Independencia Judicial, Responsabilidad Judicial y el Rol de las Organizaciones Especializadas. Este evento respondía al decimosexto objetivo de la Agenda 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible).

En esa reunión tuvo lugar la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los participantes dialogaron sobre la importancia de luchar contra la corrupción en el sector judicial y de promover acciones para garantizar actores efectivos y responsables.

En consecuencia, se reconoció que los objetivos de la Agenda 2030 no pueden alcanzarse sin integridad judicial, debido a que esta contribuye a la estabilidad política, a la seguridad jurídica para los ciudadanos, a la inversión privada y al progreso económico general. Específicamente, se reconoció la importancia de estas condiciones para el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16: paz, justicia e instituciones sólidas.

En este orden de ideas, en el Comunicado número 16 de 2017, los participantes destacaron varias condiciones para lograr lo establecido en la Agenda:

La integridad, la transparencia y responsabilidad dentro del poder judicial, así como la independencia e imparcialidad de los jueces como precondiciones para un acceso a la justicia bajo condiciones de igualdad que permita proteger los derechos humanos de manera efectiva, siendo, además, elementos vertebrales para las reformas legales y judiciales exitosas. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017, pp. 1-2)

La necesidad de implementar las normas y los estándares internacionales referentes a la integridad judicial y al Estado de Derecho, en particular, el art. 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y promover los estándares transnacionales, particularmente los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial y el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para las reformas judiciales. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017, pp. 1-2)

La lucha efectiva contra la corrupción requiere de amplias medidas de investigación, respuestas multinivel y colaboración entre actores con diferentes funciones y de diferentes sectores, igual que el intercambio interregional, incluyendo el uso de nuevas tecnologías para promover la integridad judicial e involucrar una gama más amplia de personas en las reformas judiciales y en los procesos de supervisión. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017, pp. 1-2)

En esta reunión participaron jueces de la Corte Interamericana; jueces de Altas Cortes Nacionales de África, América Latina y Europa, y miembros del Sistema de Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos, del Grupo de Integridad Judicial y de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial. En esa ocasión, sobresalió el rol del poder judicial en la lucha contra la corrupción en todas las esferas de la sociedad, así como la necesidad inexorable de depurar el sistema de justicia de conductas que no sean transparentes.

1.2. Ordenamiento jurídico interno

Si bien las normas no son en sí mismas la política pública, sí son uno de sus componentes formales, pues se emplean para sellar, mantener y guiar un acuerdo institucional; además, facilitan la coordinación de los actores, a causa de que definen los patrones de conducta que se forman por el cumplimiento obligatorio de la norma (Torres-Melo & Santander, 2013).

Para erradicar la corrupción de la organización estatal, el Constituyente y el Legislador han expedido bastantes normativas: incluso es posible hablar de la existencia de un “régimen anticorrupción en el derecho colombiano” (Pabón, 2013, p. 986).

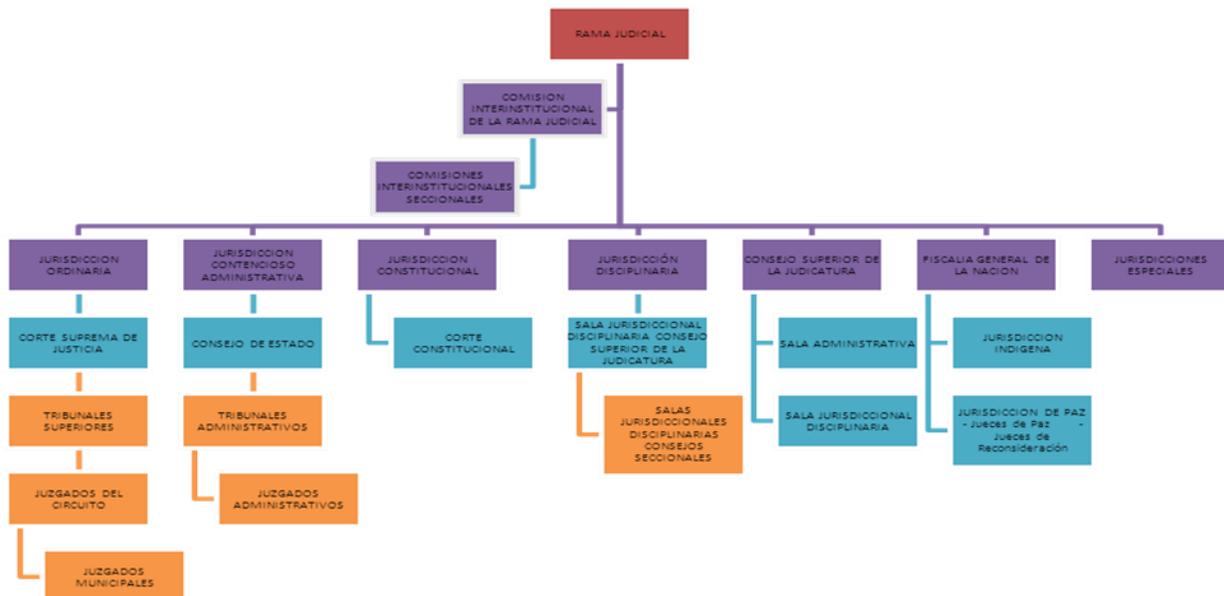
Las normas se orientan a contrarrestar la corrupción a través de mecanismos **preventivos** y **represivos**. En tal sentido, se planearon estrategias integrales para fomentar los principios de transparencia; se diseñaron objetivos y publicidad de la actividad estatal, y se previeron controles jurídicos, sociales y políticos para la gestión pública (Pabón, 2013).

Dentro del abanico normativo, la mayoría de las disposiciones persiguen de forma general las prácticas corruptas en la función pública; pero no se dirigen específicamente a la Rama Judicial. Por ese motivo, según el objetivo de este documento, solo se hará alusión a aquellas normas orientadas a reprimir o a prevenir las prácticas judiciales corruptas.

1.2.1. Normas de rango constitucional. El Constituyente de 1991 consagró una arquitectura institucional integrada por tres ramas del Poder Público: legislativa, ejecutiva y judicial. A esta estructura básica se suman órganos autónomos e independientes que se encargan de cumplir las demás funciones del Estado.

De acuerdo con el artículo 116 de la Constitución Política, la Rama Judicial se compone de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial (antes Consejo Superior de la Judicatura), la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces que administran justicia.

Gráfico 1 *Estructura de la Rama Judicial* (Rama Judicial República de Colombia, s.f.)



Respecto a esta rama del poder deben destacarse 3 artículos superiores:

- El artículo 228, que describe la Administración de Justicia como función pública y hace énfasis en la independencia, publicidad, permanencia y prevalencia del derecho sustancial en las decisiones judiciales; además, señala que el funcionamiento de la judicatura es descentrado y autónomo.
- El artículo 229, que garantiza a toda persona el acceso a la administración de justicia.
- el artículo 230, que acentúa la independencia de los jueces, razón por la que solo pueden someterse al imperio de la ley en todas sus decisiones.

Adicionalmente, el Acto Legislativo 02 del 1^{ro} de julio de 2015, que adoptó una reforma de equilibrio de poderes y un reajuste institucional, presentó una serie de transformaciones constitucionales. Entre otras, modificó la incompatibilidad prevista en el artículo 126⁴ de la Constitución Política, con el fin de evitar la denominada ‘puerta giratoria’, también conocida como la práctica del ‘yo te elijo y me eliges’.

Antes de comprender esta reforma, hay que aclarar las diferencias entre una inhabilidad, una incompatibilidad y un conflicto de interés:

- La inhabilidad es una prohibición o condición que le impide a una persona acceder a un cargo público. Por ejemplo, se presenta cuando una norma señala que quien haya sido destituido de cualquier cargo público o haya sido declarado responsable de la comisión de cualquier hecho punible no podrá ser nombrado para ejercer cargos en la Rama Judicial, con excepción de los delitos políticos o culposos. El objetivo de las inhabilidades es ga-

4. Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera. (Constitución Política, art. 126)

5. La ley 270 de 1996 prevé un régimen de inhabilidades especial para ejercer cargos en la Rama Judicial. El artículo 150 señala “INHABILIDADES PARA EJERCER CARGOS EN LA RAMA JUDICIAL. No podrá ser nombrado para ejercer cargos en la Rama Judicial:

1. Quien se halle en interdicción judicial.
2. Quien padezca alguna afección mental que comprometa la capacidad necesaria para el desempeño del cargo, debidamente comprobada por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
3. Quien se encuentre bajo medida de aseguramiento que implique la privación de la libertad sin derecho a la libertad provisional.
4. Quien esté suspendido o haya sido excluido de la profesión de abogado. En este último caso, mientras obtiene su rehabilitación.
5. Quien haya sido destituido de cualquier cargo público.
6. Quien haya sido declarado responsable de la comisión de cualquier hecho punible, excepto por delitos políticos o culposos.
7. El que habitualmente ingiera bebidas alcohólicas y el que consuma drogas o sustancias no autorizadas o tenga trastornos graves de conducta, de forma tal que puedan afectar el servicio.

rantizar que quien ingrese a un cargo público sea idóneo, moral y probo, y que su comportamiento anterior no afecte su desempeño (Quiñonez, Talero, Pineda & Manrique, 2011).

- Por incompatibilidad se entiende la prohibición de una conducta a quien ocupe o haya ocupado ciertos cargos. Por ejemplo, quien ejerza un cargo en la Rama Judicial no puede gestionar negocios ni ejercer la profesión de abogado o cualquier otra profesión u oficio. La justificación de las incompatibilidades es evitar que quien desempeñe un cargo público realice actividades simultáneas que pongan en riesgo la función pública; del mismo modo, se busca evitar que se utilice la dignidad pública para favorecer intereses propios o ajenos, en menoscabo del interés general. (Quiñonez et al., 2011).
- El conflicto de interés es una circunstancia que afecta la imparcialidad de un servidor público y que, por lo tanto, este último debe manifestar. En términos genéricos, puede decirse que existe una situación de conflicto de intereses cuando el interés personal de quien ejerce una función pública colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña (Herrera et al., 2018). En la Rama Judicial un conflicto de interés se materializa cuando un juez incurre en una causal de impedimento o recusación. Por ejemplo, se da cuando este no manifiesta su impedimento, a pesar del interés directo o indirecto de su cónyuge o compañero permanente, o de alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, cuarto grado civil o segundo de afinidad. Vale la pena aclarar que, en los eventos de conflicto de interés, la conducta que se censura al servidor no es el interés personal o familiar en sí, sino la omisión de manifestarlo oportunamente para apartarse del conocimiento del proceso.

Entendido lo anterior, puede mencionarse un caso de ‘puerta giratoria’; aunque es anterior a la reforma constitucional, es un ejemplo claro de lo que el acto legislativo trata de evitar tipificando la incompatibilidad: los exmagistrados Francisco Ricaurte y Pedro Munar fueron presidentes de la Corte Suprema de Justicia; luego, los mismos magistrados por los que Ricaurte y Munar habían votado favorablemente en la Corte Suprema votaron por ambos para que fueran magistra-

PARÁGRAFO. Los nombramientos que se hagan en contravención de lo dispuesto en el presente artículo y aquéllos respecto de los cuales surgiere inhabilidad en forma sobreviniente, serán declarados insubsistentes mediante providencia motivada, aunque el funcionario o empleado se encuentre escalafonado en la carrera judicial”.

6. La Ley Estatuaria de Administración de Justicia también prevé un régimen de incompatibilidades para quienes ejercen un cargo en la Rama Judicial. Artículo 151. incompatibilidades para ejercer cargos en la Rama Judicial. Además de las provisiones de la Constitución Política, el ejercicio de cargos en la Rama Judicial es incompatible con:

1. El desempeño de cualquier otro cargo retribuido, o de elección popular o representación política; los de árbitro, conciliador o amigable componedor, salvo que cumpla estas funciones debido a su cargo; de albacea, curador dativo y, en general, los de auxiliar de la justicia.
2. La condición de miembro activo de la fuerza pública.
3. La calidad de comerciante y el ejercicio de funciones de dirección o fiscalización en sociedades, salvo las excepciones legales.
4. La gestión profesional de negocios y el ejercicio de la abogacía o de cualquier otra profesión u oficio.
5. El desempeño de ministerio en cualquier culto religioso.

dos del Consejo Superior de la Judicatura. Ricaurte había elegido a 18 de los 19 que le dieron su voto, y Munar, a 15 de los 19⁷.

Por situaciones como la anterior, se prohibió a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones nombren, postulen o contraten a personas con las que tengan hasta cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil; también se impide que favorezcan de la forma ya mencionada a sus cónyuges por matrimonio o unión permanente; por último, a quienes hayan intervenido en su postulación o designación y a quienes tengan con estos los vínculos ya señalados, con excepción de los nombramientos en virtud del ingreso o ascenso en cargos de carrera.

En el sistema de justicia, esta proscripción implica que los magistrados de corporaciones judiciales, los jueces y los fiscales no pueden utilizar el poder que se les ha conferido para favorecer a sus familiares en los grados de parentesco descritos; tampoco pueden beneficiar a los familiares de quienes los eligen o postulan para un cargo. Como se vio anteriormente, tal cosa sucedió en el caso de Munar y Ricaurte; también podría ocurrir si —por ejemplo— el Fiscal General de la Nación nombra o contrata a la esposa de un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, pues este último participa en la elección del Fiscal, según lo dispuesto por el artículo 249 de la Constitución Política.

Asimismo, se previó una inhabilidad para quienes hayan ejercido en propiedad los cargos de Magistrado en la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial; de la misma manera, esta inhabilidad aplica para quienes hayan sido miembros del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil. Estas personas no pueden ser nominadas para alguno de

7. El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con sentencias de 11 de noviembre de 2014. Radicado número 11001-03-28-000-2013-00015-00, anuló la elección de los mencionados exmagistrados por considerar que los magistrados que fueron designados como integrantes de la Corte Suprema de Justicia con la participación de Munar y Ricaurte intervinieron en la votación de estos últimos como Magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En la misma sentencia el Consejo de Estado indicó que “debe tenerse en cuenta, ahora, lo mencionado en las consideraciones de la presente sentencia, en el sentido de que cuando la vía de acceso al cargo público no es la elección popular directa y consiste más bien en el ejercicio de la función electoral confiada a ciertas autoridades dentro de la organización estatal, la legitimidad del poder atribuido a quien accede al cargo dependerá, en gran parte, de la sujeción del acto electoral a las exigencias constitucionales, tanto como de permitir a la ciudadanía el ejercicio cabal de los controles democráticos establecidos en el ordenamiento jurídico, para velar porque tales requerimientos se cumplan e impedir que los mismos se hagan nugatorios.

Los electores no pueden defraudar la confianza en ellos depositada, pues, de la manera como ejerzan su competencia, depende la posibilidad de que opere un control democrático indirecto del ejercicio del poder, el que comporta que la elección se realice del modo más objetivo y transparente posible garantizando, en todo caso, que i) el acceso al cargo se efectúa en condiciones de igualdad, equidad y mérito y, por consiguiente, ii) al margen del favoritismo sustentado en el intercambio de favores y prácticas clientelistas”.

esos mismos cargos o ser elegidos para un cargo de elección popular durante el año siguiente a la fecha en la que cesó el ejercicio de sus funciones.

De esta manera, se busca prevenir que los ciudadanos que hayan ocupado estos cargos se valgan del poder y la autoridad que ostentaron para obtener una nominación o dignidad de la misma naturaleza. Esta disposición también procura que las personas que se presentan a los cargos de elección popular no hayan ejercido actividades vinculadas con el Estado que puedan afectar el derecho a la igualdad en relación con los demás candidatos.

Además de modificar la incompatibilidad prevista en el artículo 126 de la Constitución, el Acto Legislativo 02 del 1^{ro} de julio de 2015 aumentó de 10 a 15 años la experiencia exigida para ser magistrado de Alta Corte. Este requisito puede acreditarse con cargos de la Rama Judicial, del Ministerio Público, como abogado o como catedrático universitario (art. 12 del AL 02 de 2015, que modificó el numeral 4 del artículo 232 de la CP). Con esta medida se busca que quienes ocupen el cargo de magistrado cuenten con experiencia y sean idóneos para el desempeño de su labor.

A esto se suman las reglas detalladas que determinó el acto legislativo ya mencionado para la elección de los Magistrados del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia: se extraen 10 elegibles de una convocatoria pública y se conforma una lista; en esta debe atenderse al criterio de equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la Rama Judicial y de la academia. Una vez expedida la lista, cada corporación judicial elige por cooptación (art. 11 del AL 02 de 2015, que modificó el artículo 231 de la Constitución Política).

Por consiguiente, estas medidas fortalecen la transparencia en la elección, pues todos los interesados en ser magistrados de una Alta Corte pueden acceder al cargo mediante una convocatoria pública; favorecen la igualdad, gracias a que establecen un balance entre las clases de experiencia de quienes pueden figurar en la lista, y, además, aspiran a mantener la autonomía de la rama, pues en la elección de los magistrados no interfieren privados o miembros de las demás ramas del poder.

Finalmente, el Acto Legislativo 02 del 1^{ro} de julio de 2015 modificó la estructura y funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura. Anteriormente, esta entidad se componía de una Sala Administrativa, cuya función principal era administrar los recursos de la Rama Judicial, y de una Sala Disciplinaria, encargada de conocer en única o en segunda instancia los procesos disciplinarios adelantados contra funcionarios, empleados de la rama y abogados.

Por medio de la reforma constitucional aquí descrita, se buscó sustituir la Sala Administrativa por la Gerencia de la Rama Judicial. En la exposición de motivos de la reforma constitucional se indicó que había una crisis en la gerencia y administración de la Rama Judicial; por ejemplo, en un informe de auditoría a la rama (Contraloría General de la República, 2011) la Contraloría calificó como ‘desfavorable’ —con calificación de 27.17%— la gestión del Consejo

Superior de la Judicatura. A lo anterior se agregó la ausencia de conocimientos técnicos de los administradores de la rama; se les exige como requisito para ostentar el cargo ser abogados con 10 años de experiencia, a pesar de que deban realizar tareas de administración y gestión de recursos. También se creó un sistema organizacional igual al de una Alta Corte, a pesar de la forma en que se eligen sus miembros y de que el Consejo Superior de la Judicatura debe realizar las funciones de una empresa.

Sin embargo, los artículos 16, 17 y 18 —los que establecían la reforma descrita— fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, mediante las sentencias C-285 y C-373 del 2016: a juicio de la Corte, el Congreso sustituyó la Constitución y menoscabó la independencia, autonomía y autogobierno que la Carta de 1991 garantizó a la justicia; por ese motivo, hoy la Sala Administrativa sigue siendo la encargada de la administración y gerencia de la Rama Judicial.

En el mismo sentido se quiso reemplazar la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, reforma que sí superó el estudio de constitucionalidad. Por esa razón, esa comisión es por disposición constitucional la encargada de ejercer la función jurisdiccional disciplinaria, no solo de los funcionarios⁸ (jueces y magistrados), sino también de los empleados⁹ de la Rama Judicial y de los abogados en el ejercicio de su profesión. Esta misma norma sustituyó los Consejos Seccionales de la Judicatura por Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial. Por consiguiente, existiría una autoridad máxima del sistema disciplinario de la Rama Judicial, encargada de la investigación y juzgamiento disciplinario de sus servidores, incluyendo a los abogados.

No obstante lo anterior —teniendo en cuenta que a la fecha no han sido elegidos¹⁰ los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y que el Acto Legislativo dispone que los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ejercerán sus funciones hasta el día en el que se posesionen los miembros de la Comisión de

8. Son funcionarios los magistrados de las corporaciones judiciales, los jueces de la República y los fiscales; empleados, las demás personas que ocupen cargos en las corporaciones y despachos judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial (Ley 270 de 1996, art. 125).

9. Antes de la reforma constitucional, quien juzgaba las conductas disciplinarias de los empleados de la Rama Judicial era la Procuraduría General de la Nación.

10. El artículo 19 del Acto Legislativo 02 de 2015 creó la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, conformada por siete Magistrados, cuatro de los cuales deben ser elegidos por el Congreso en Pleno, a partir de ternas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura, previa convocatoria pública reglada; tres más deben ser elegidos por el Congreso en Pleno, a partir de ternas enviadas por el presidente de la República, previa convocatoria pública reglada. No obstante lo anterior, las reglamentaciones expedidas para conformar las ternas para la elección de los Magistrados de la CNDJ tanto por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura como por el Presidente de la República fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado, que consideró que la reglamentación de la convocatoria pública debe ser expedida por el Congreso de la República mediante una ley, no mediante actos administrativos expedidos por autoridades administrativas.

Disciplina Judicial (art. 19)—, la Sala Disciplinaria sigue operando como juez disciplinario, pero solamente de funcionarios judiciales y de abogados.

1.2.1. Leyes estatutarias.

Ley 270 de 1996 – Estatutaria de Administración de Justicia. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 152 de la Constitución Política, se expidió la Ley Estatutaria¹¹ de Administración de Justicia (Ley 27, 1996), que reconoce la justicia como un valor superior que guía al Estado, cuya finalidad es garantizar los derechos fundamentales en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho y lograr la convivencia pacífica entre los ciudadanos.

Por consiguiente, la Ley 270 de 1996 dispone expresamente que todo servidor que se desempeñe en un cargo de la Rama Judicial debe observar una conducta acorde con la dignidad de su función; por lo tanto, debe responder a unas condiciones éticas superiores (art. 126).

El documento citado resalta algunos principios que orientan la administración de justicia: el acceso a la justicia, el derecho a la defensa, la celeridad y oralidad, la gratuidad, la eficiencia, el respeto de derechos de quienes intervengan en el proceso y la autonomía e independencia; este último principio implica que ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional puede insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias (art. 5) y, además, que la actuación de los funcionarios judiciales debe estar desprovista del interés de favorecer a alguna de las partes.

En atención a lo anterior, la administración, gestión y control de la Rama Judicial es independiente; la administración y gestión corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, cuyas funciones se fijan detalladamente en el artículo 85 de la Ley 270 de 1996. Dentro de estas funciones sobresale la elaboración del presupuesto que se envía al gobierno nacional (Ley 270, 1996, art. 88), así como el Plan de Desarrollo y de Inversiones de la Rama Judicial (Ley 270, 1996, art. 87). Por su parte, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial es el órgano técnico y administrativo que tiene a su cargo la ejecución de las actividades

11. Las Leyes estatutarias requieren para su aprobación, modificación o derogación la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. Su trámite debe cumplirse en una sola legislatura, mediante las leyes estatutarias, se regulan las siguientes materias (art. 152 de la Constitución Política):

- a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b. Administración de justicia;
- c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;
- e. Estados de excepción.
- f. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.
- g. Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo.

administrativas de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas y decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (Ley 270, 1996, art. 98).

Además de lo anterior, la ley estatutaria creó el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, con el objeto de concentrar, procesar y analizar información que contribuya a mejorar la toma de decisiones administrativas en el sector judicial; a llevar el control de rendimiento de las corporaciones y los despachos judiciales, y a proveer la información básica esencial para la formulación de la política judicial y criminal del país (art. 107).

Este control correspondía a la Sala Disciplinaria de autoridad judicial, entidad que aún funciona —como se mencionó anteriormente—, pero que fue reemplazada por el Consejo Nacional de Disciplina Judicial, encargado de conocer en única y segunda instancia los procesos por infracción al régimen disciplinario que se adelanten contra funcionarios y empleados de la Rama Judicial —salvo que tengan fuero especial—, además de los abogados en ejercicio de su profesión (Ley 270, 1996, art. 112).

Finalmente, la ley estatutaria señala que, considerando la trascendencia de esta función pública, los servidores encargados de ejercerla son responsables por su actuar en el desarrollo de su actividad. En tal sentido, se reguló la responsabilidad del Estado por los hechos y omisiones de los agentes judiciales.

Estatutos Anticorrupción. La primera ley estatutaria aprobada y orientada a erradicar la corrupción fue la Ley 190 de 1995. En esta norma no se menciona directamente la existencia, gravedad o sanción de la corrupción judicial; no obstante, esta ley tiene como finalidad preservar la moralidad en la Administración Pública a través de una serie de reformas que pueden ayudar en la lucha contra la corrupción judicial:

El establecimiento de controles para el reclutamiento de los servidores públicos. Estos incluyen diversas medidas:

- El diligenciamiento obligatorio del formato único de hoja de vida por parte de todo aspirante a ocupar un cargo público o a celebrar un contrato de prestación de servicios. En este documento debe constar la formación académica y la experiencia laboral con sus debidos soportes y medios de verificación; además, debe incluir la manifestación expresa de no estar incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad del orden constitucional o legal (art. 1).
- El deber de presentar, antes del nombramiento o celebración del contrato, los certificados de antecedentes penales, fiscales y disciplinarios (art. 1, párrafo).
- La creación de un Sistema Único de Información de Personal para las tres ramas del Poder Público. Esta medida se introdujo en el artículo 81 de la Ley 443 de 1998, apartado que modificó el artículo 2 de la Ley 190 de 1995.

- La obligación de revocar los nombramientos que se hayan efectuado sin el cumplimiento de los requisitos legales. Esta medida se determina en el artículo 5 de la Ley 190 de 1995.
- La exigencia a los servidores y contratistas de manifestar la existencia de inhabilidades o incompatibilidades sobrevivientes, según el artículo 6 de la ley citada.
- Reglas para la provisión de los cargos de carrera administrativa que queden vacantes en las entidades de la Administración Pública; estas incluyen el sistema de concurso abierto (art. 7).
- La orden de que las entidades públicas elaboren un manual de funciones en el que especifiquen claramente las tareas que debe cumplir cada funcionario de la entidad (art. 9).
- La imposición de la declaración juramentada de bienes y rentas como requisito para posesionarse y desempeñar el cargo; también es un requisito actualizarla anualmente y al retirarse del cargo. Ese documento debe hacer parte de la hoja de vida de servidores (arts. 13, 14 y 15). En el caso específico de los empleados y funcionarios judiciales la obligación se establece en la Ley estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270, 1996, art. 153, num. 13).

El otorgamiento de incentivos para funcionarios públicos. Esta reforma implica ciertas medidas específicas:

- El derecho de que quien sea seleccionado como el mejor empleado de la entidad ocupe en propiedad los empleos de superior categoría que queden vacantes, siempre y cuando reúna los requisitos exigidos para su desempeño (art. 10).
- El deber de tener en cuenta las evaluaciones de desempeño al seleccionar candidatos para la postulación y otorgamiento de becas, la participación en cursos especiales de capacitación, la concesión de comisiones de estudio y la inclusión en programas de bienestar social (art. 11).
- La obligación de que la entidad divulgue quiénes fueron seleccionados como los mejores empleados (art. 12).

Modificaciones al Código Penal y de Procedimiento Penal referentes a las inhabilidades para el desempeño de funciones públicas. Se modifican las inhabilidades relacionadas con los delitos previstos en la legislación penal, con el fin de reprimir las conductas corruptas en las que puedan incurrir los servidores públicos, incluidos los miembros de la Rama Judicial: peculado, concusión, las modalidades de cohecho, tráfico de influencias, utilización indebida de información privilegiada, prevaricato, receptación, legalización y ocultamiento de bienes provenientes de actividades ilegales, etc.

*Creación de la Comisión Nacional para la Moralización*¹². El artículo 67 de la Ley 190 de 1995 establece esta entidad para fomentar la adecuada coordinación y colaboración de las distintas instancias en la lucha contra la corrupción¹³. La estructura de esta institución se modificó con el Decreto 978 de 1999; de este modo, la Comisión se adscribió a la Presidencia de la República y se dividió en dos subcomisiones: la Institucional y la Ciudadana. Dentro de las funciones que cumplía esta comisión estaba la de realizar encuestas para determinar las causas de la corrupción administrativa y judicial, además de vigilar que los resultados de estas sirvieran como instrumentos para proponer soluciones prontas y reales (Decreto 978, 1999, art. 10).

Ley Estatutaria 1474 de 2011. De manera más reciente a las normativas anteriormente discutidas, se promulgó esta ley —también conocida como el Estatuto Anticorrupción—, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. Esta disposición tampoco se refiere directamente a la corrupción judicial; no obstante, pueden resaltarse aspectos relacionados de forma práctica con la lucha anticorrupción, específicamente con la corrupción judicial:

- La previsión de inhabilidades para contratar con el Estado: 20 años para las personas naturales y jurídicas que incurran en actos de corrupción (art. 1) y para quienes financien campañas políticas (art. 2); 2 años subsiguientes al retiro del cargo público para exempleados públicos, incluyendo a los parientes de estos que hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y a las sociedades de las que los exempleados hagan parte o a las que estén vinculados de cualquier forma (art. 4).

Por ejemplo, si un juez es condenado por cohecho —por ejemplo, por pedirle a una de las partes dinero para decretar una prueba en el proceso—, no podrá contratar con el Estado por 20 años y estará inhabilitado para ejercer un cargo público.

- La prohibición de que los exservidores públicos participen en la gestión de intereses privados. Esto se entiende como la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo; también es delito permitir que tal cosa ocurra respecto de los asuntos concretos que el servidor público haya conocido en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior se aplica por 2 años después de la dejación del cargo, con respecto al organismo, entidad o corporación en la cual el ciudadano prestó sus servicios; la prohibición también cubre la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, incluyendo a la corporación u organismos a los que haya estado vinculada (art. 3).

12. Esta institución, como se detallará más adelante, fue reestructurada nuevamente por la Ley 1474 de 2011.

13. Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Consulta realizada en abril de 2018 <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/comisionnacionalmoralizacion.aspx>

Ampliación de los legitimados en causa activa para interponer la acción de repetición¹⁴.

Se habilitó al Ministerio de Justicia y del Derecho para que actué a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (ANDJE) —o de quien haga sus veces—, cuando la entidad pública que se vio perjudicada con el pago de una suma de dinero no interponga la acción dentro de los 6 meses siguientes al pago total de la condena (art. 6).

Lo anterior permite que, como consecuencia de una sentencia, una pluralidad de entidades —además de la condenada— tengan un mecanismo para solicitar al agente que actuó con dolo o culpa el reintegro de los costos para el Estado que trajo su delito; además, pueden exigir una conciliación o cualquier otra forma de terminación de un conflicto, cosa que permite que el agente responda patrimonialmente y que no se escude en la figura del Estado para actuar de forma irresponsable.

Modificaciones al Código Penal (artículos 13 a 40 del E.A.). Estos cambios tienen distintas consecuencias: exclusión de beneficios penales a personas condenadas por delitos que afecten al patrimonio público¹⁵, aumentos en los términos de prescripción de los delitos de la misma naturaleza cuando lo cometa un servidor público¹⁶, modificaciones a las circunstancias de atenuación punitiva¹⁷ y aumento de las penas por la comisión de delitos asociados a la corrupción¹⁸.

14. La acción de repetición es una acción de carácter patrimonial eminentemente resarcitoria, que obliga a las entidades que han sido condenadas patrimonialmente, por los daños antijurídicos que le son imputables y causados por la acción o la omisión de sus agentes, a repetir (reclamar lo pagado) contra el agente que haya actuado con dolo o culpa grave. Puede consultarse el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución Política y la Ley 678 de 2001, normativas que regulan la acción de repetición.

15. Con el estatuto anticorrupción se realizaron los siguientes cambios, como la exclusión de beneficios —subrogado penales, mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad, prisión domiciliaria— a quienes hayan sido condenados a título de dolo por la comisión de delitos contra la Administración Pública, estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos y soborno transnacional, entre otros (modificación introducida por el artículo 13 del E.A. al artículo 68 A del Código Penal, modificado nuevamente con el artículo 4º de la Ley 1773 de 2016).

16. Se amplió la mitad del término de prescripción penal cuando el delito sea cometido por un servidor público en el ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas, o por parte de un particular que ejerce función pública de manera permanente o transitoria (el artículo 14 del E.A. modificó el inciso sexto del artículo 83 del Código Penal),

17. Se modificaron las circunstancias de atenuación punitiva aplicables al delito de peculado, de la mitad de la pena si antes de inicio de la investigación, el agente, por sí o por tercera persona, hiciere cesar el mal uso, reparare lo dañado, corrigiere la aplicación oficial diferente, o reintegrare lo apropiado, perdido o extraviado, o su valor actualizado con intereses la pena se disminuirá en la mitad; de la tercera parte de la pena si se hace antes de dictarse sentencia de segunda instancia y; hasta de en una cuarta parte, de manera proporcional, cuando el reintegro fuere parcial (el artículo 25 del E.A. modificó el artículo 401 del Código Penal).

18. También se (i) adicionó el tipo penal de tráfico de influencias de particular (el artículo 28 del E.A. adicionó un artículo 411A al Código Penal), que prevé una sanción de prisión de 4 a 8 años y multa de 100 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para el particular que ejerza indebidamente influencias sobre un servidor público en asuntos que este se encuentre conociendo o haya de conocer, con el fin de obtener cualquier beneficio económico; (ii) modificó el delito de enriquecimiento ilícito ampliando su espacio temporal, en tanto pasó de hacerse un control por un término de 2 años a 5 años al patrimonio del servidor público o particular que haya desempeñado funciones públicas y aumentando el límite inferior de la pena privativa de la libertad de 8 a 9 años (el artículo 412 del Código Penal fue modificado por el artículo 29 del E.A.); (iii) acrecentó la pena privativa de la libertad – pasó de 4 a 8 años y aumentó de 6 a 12 años - e incluyó la de multa de 100 a 1000 salarios mínimos a efectos de sancionar el delito de soborno a testigos (modificación introducida por el artículo 31 del E.A. al artículo 444 del CP); (iv) aumentó la pena de prisión para el delito de soborno en actuación penal que

Todas estas medidas buscan condenar con penas más gravosas, eliminar beneficios u otorgarlos, según el caso, cuando los delitos de corrupción sean cometidos por servidores públicos, incluidos los judiciales. Esto se justifica en que dichos funcionarios son los encargados de velar por el correcto funcionamiento del Estado y por el cumplimiento de sus fines. Por esa razón, deben ser sancionados con mayor rigor y de manera más ejemplar.

Modificaciones al Código de Procedimiento Penal (CPP). Específicamente, se hizo más efectiva la investigación de las conductas de corrupción en las diferentes esferas públicas y privadas. Por ejemplo, se amplió el término de investigación para que no prescriba la acción penal¹⁹ y se dotó a la Fiscalía y a los jueces de herramientas que permitan investigar organizaciones criminales dedicadas a la corrupción²⁰.

Adopción de medidas disciplinarias²¹. Entre otras medidas, se le otorgó a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura la potestad de investigar y sancionar las

antes era de 4 a 8 años y pasó a ser de 6 a 12 años. Finalmente, el artículo 33 del Estatuto Anticorrupción dispuso que la penas previstas para los delitos de estafa, abuso de confianza calificada, lavado de activos, peculado por apropiación, concusión, cohecho propio, cohecho impropio, violación del régimen legal o constitucional del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, enriquecimiento ilícito, prevaricato por acción, prevaricato por omisión, soborno transnacional, serían aumentadas desde un sexta parte hasta la mitad cuando la conducta fuese cometida por servidor público que ejerza como funcionario de alguno de los organismos de control del Estado.

19. Con el E.A. se duplicó el término para la investigación en los procesos de competencia de los jueces del circuito especializados en delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado respecto de los cuales proceda la detención preventiva, cuando sean 3 o más los imputados o los delitos objeto de investigación (el artículo 35 del EA adicionó un parágrafo al artículo 175 del CPP).

20. También se (i) adicionó el artículo 241A del CPP para señalar que los mecanismos de análisis e infiltración de la organización criminal y la actuación de los agentes encubiertos pueden ser utilizados para investigar hechos constitutivos de delitos contra la Administración Pública en una entidad pública, además se exonera de toda responsabilidad al agente encubierto, salvo que exista un verdadero acuerdo criminal ajeno a la operación encubierta. (ii) Previó la posibilidad de practicar testimonios anticipados de quienes hayan recibido amenazas contra su vida o la de sus familiares en razón a los hechos que conoce y, del testigo en trámite de extradición, cuando el delito investigado sea de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado respecto de los cuales proceda la detención preventiva (el artículo 37 adicionó el artículo 284 del CPP). (iii) Restringió la posibilidad de sustituir la detención preventiva en establecimiento carcelario por detención domiciliaria cuando la imputación se refiere a los delitos de peculado por apropiación, concusión, cohecho propio e impropio, cohecho por dar u ofrecer, enriquecimiento ilícito, soborno transnacional, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, tráfico de influencias y receptación (iv) Amplió una causal para la aplicación del principio de oportunidad respecto de los delitos de cohecho cuando el autor o participe del delito denuncie el hecho adjuntando evidencia útil, sirva como testigo y además repare de manera voluntaria e integral el daño, esto aplica para los servidores públicos siempre que denuncien primero el delito (el artículo 40 del EA adicionó el numeral 18 al artículo 324 del CPP).

21. En tanto se (a) otorgó a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura la potestad de investigar y sancionar las conductas de los auxiliares de la justicia (art. 41 del EA), (b) consagró como falta gravísima la conducta que de manera directa o indirectamente, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, implique un acto arbitrario e injustificado o de represalia contra otro servidor público que haya denunciado hechos de corrupción (el artículo 43 del EA adicionó el artículo 48 de la Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único - CDU -), (c) ampliaron los medios de prueba que pueden ser utilizados con el fin de proferir decisiones interlocutorias y fallos disciplinarios, en la medida en que se señaló que sirve como prueba cualquier medio técnico científico que no viole el ordenamiento jurídico (art. 49 del EA que modificó el artículo 124 del CDU); (d) dio valor a las pruebas practicadas válidamente en actuaciones judiciales o administrativas, e incluso a los elementos probatorios o evidencias utilizadas por la Fiscalía General de la Nación que no hayan sido controvertidos en el proceso penal siempre que estas sea sometidas a contradicción en el proceso disciplinario (el artículo 51 del EA modificó el artículo 135 del CDU); (e) amplió de 6 a 12 meses el término para la investigación disciplinaria y hasta

conductas de los auxiliares de la justicia; también se ampliaron los medios de prueba y términos de investigación de esta sala. Estos cambios aportan elementos a los jueces disciplinarios para que persigan y sancionen de manera adecuada los actos de corrupción que encajen en conductas disciplinarias.

Fortalecimiento de los organismos especiales para la lucha contra la corrupción (artículos 62 a 72). Se redefinieron y modernizaron la Comisión Nacional para la Moralización (CNM) y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (CNCLCC).

Además, se crearon las Comisiones Regionales para la Moralización (CRM), desde el supuesto de que una lucha contra la corrupción solo es posible si se asume como una política de Estado y si cuenta con la participación de la sociedad civil (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, 2018)

Políticas institucionales y pedagógicas (artículos 73 a 81). Estas se concentran en promover una gestión pública más eficiente y el control social para fomentar una cultura de legalidad en los distintos ámbitos de la sociedad colombiana (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, 2018, p. 46).

1.2.3. Leyes orgánicas. Según lo indica el análisis de las previsiones de los estatutos anticorrupción de 1995 y 2011, el Congreso no se ocupó directamente de la corrupción en el sistema de justicia, sino de la corrupción en el ámbito público. Sin embargo, esta regulación puede aplicarse en los aspectos del sector judicial aquí señalados.

En tal sentido, debe destacarse que los planes de desarrollo 2010–2014, *Prosperidad para todos*, y 2014–2018, *Todos por un nuevo país* —aprobados mediante las leyes orgánicas²² 1450 de 2011 y 1753 de 2015, respectivamente— aportan de forma más clara a la transparencia judicial, pues fijaron dos pilares fundamentales para erradicar la corrupción en esta rama del Poder Público.

Prosperidad para todos —el primer plan, cronológicamente— integró en sus objetivos la formulación y adopción de una política pública integral enfocada en la prevención, investigación y sanción de la corrupción (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, 2018). *Todos por un nuevo país* —el segundo— les ordenó a las siguientes entidades, o a quienes cumplan las mismas

18 meses cuando el procedimiento corresponde a una conducta gravísima, términos que pueden ser aumentados hasta en una tercera parte cuando se investigan varias faltas o a dos o más inculpados (el artículo 52 del EA modificó el 156 del CDU).

22. De acuerdo con la Constitución Política, artículo 342, a través de una Ley Orgánica debe reglamentarse todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Las Leyes Orgánicas requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara (art. 151 de la Constitución Política).

funciones, elaborar un plan decenal del sistema de justicia: Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. Esta medida consignada en *Todos por un nuevo país* es una herramienta fundamental para cumplir la estrategia regional *Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz*, en consonancia con los tres pilares del plan *Paz, Equidad y Educación* (Ley 1753, 2015, art. 108).

Asimismo, la ley que sustenta el plan 2014–2018 estableció que los órganos que integran las distintas jurisdicciones de la Rama Judicial deben sujetarse a los principios de transparencia y rendición de cuentas durante el ejercicio de sus funciones administrativas (Ley 1753, 2015, art. 236).

Esa normativa trae diferentes consecuencias:

- La Rama Judicial debe rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía, según los lineamientos de metodología y contenidos mínimos establecidos por la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial.
- El Consejo Superior de la Judicatura, o quien cumpla sus funciones, debe publicar **semestralmente**, en la página web de la Rama Judicial, un informe preciso y detallado sobre la gestión financiera de los recursos recibidos por esta rama del poder; **anualmente**, en la página web de la Rama Judicial, un informe sobre el grado de avance de los indicadores determinados por el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales; además, debe publicar un **directorío** de todos los despachos judiciales que integran los órganos de las distintas jurisdicciones de la Rama Judicial, y, por último, sus **indicadores** de congestión, retraso, productividad y eficacia.
- El Consejo Superior de la Judicatura debe presentar **anualmente** un informe a las Comisiones Terceras del Congreso de la República; este debe contener, como mínimo, el grado de avance de la Rama en los resultados del *Plan sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial* y el avance de los compromisos a su cargo, contenidos en el *Plan Decenal del Sistema de Justicia*.

En cumplimiento de lo anterior, se formuló el *Plan Decenal de Justicia 2017–2027*; en este documento, la justicia se entiende como uno de los servicios que los ciudadanos más atribuyen

como un deber directo del Estado y se presentan 3 dimensiones de trabajo: transversal²³; vertical²⁴ y especial²⁵.

Desde la perspectiva transversal, se planteó la necesidad de entender la justicia como un sistema²⁶ que debe renovar su gestión²⁷ mediante la modificación de su quehacer y el apoyo de las instituciones, la ciudadanía y los funcionarios, en favor del buen gobierno y la buena gobernanza, desde los enfoques de derechos humanos, diferencial y territorial (Plan Decenal de Justicia, 2017).

Además, el Plan Decenal de Justicia (PDJ) hizo suyos los principios decantados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los cuales ayudan a lograr un buen gobierno: transparencia y rendición de cuentas, gestión pública efectiva, participación y servicio al ciudadano, vocación por el servicio público y estrategias de lucha contra la corrupción.

En tal sentido, se consideró que para modernizar la gestión del sistema de justicia era necesario, entre otras cosas, avanzar hacia una mejor y mayor participación ciudadana en cada uno de los niveles del ciclo de políticas de esta rama del poder, fortalecer los mecanismos y prácticas de transparencia en la prestación de la justicia y consolidar mecanismos comprensibles de rendición de cuentas en el sistema de justicia para los ciudadanos.

En línea con lo anterior, el PDJ identificó los ejes problemáticos que aquejan el sistema de justicia, con el fin de establecer objetivos y planes de acción para reconfigurar su gestión. Dentro de los factores mencionados sobresale el denominado **aspecto diagonal a los factores problemáticos de factores colaterales**, que reconoce el efecto que tiene en la gestión judicial la

23. Dimensión transversal: Es la agrupación de todos aquellos procesos o asuntos estructurales comunes a todos los actores que hacen parte de manera directa o indirecta del sistema de justicia y que afectan el desempeño del sistema en su conjunto. En esta dimensión se pretende dar soluciones o propuestas a restricciones operativas del sistema de justicia, por lo que se tocan asuntos relacionados con el mejoramiento de la gestión, arreglos institucionales, mejoramiento de la infraestructura TIC, formación, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

24. Dimensión vertical: Es una agrupación de asuntos en torno a especialidades del derecho, ciertos tipos de conflictividad o relaciones sociales y económicas. En esta dimensión se busca principalmente plantear propuestas para la reducción de barreras de acceso en diferentes ámbitos, por ejemplo, en los conflictos comerciales y de consumo, los conflictos del ciudadano con la administración, los problemas relacionados con la protección de los derechos fundamentales y los conflictos en torno a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento racional de recursos naturales, entre otros.

25. Dimensiones especiales: comprende todos aquellos asuntos que en razón a su dependencia con el desarrollo de otros frentes se encuentran en construcción o tienen características que impiden encuadrarlos en las dimensiones anteriores y merecen tratamiento especial. En estas dimensiones se tocan temas relacionados con posconflicto y justicia transicional, articulación de la justicia ordinaria con las formas tradicionales y comunitarias de solución de conflictos, entre otros.

26. El Plan Decenal de Justicia entiende el sistema de justicia como como el ensamblaje de normas, procedimientos, políticas públicas y estrategias de índole institucional y civil (Rawls 2006, p. 64-66), cuyo objeto es producir agregativamente resultados que materialicen valores constitucionales esenciales como el acceso a la justicia, su oportuna y recta administración, la pacífica resolución de conflictos, la prevalencia del principio de legalidad y el goce efectivo de los derechos de la ciudadanía.

27. El documento entiende gestión como el proceso de las entidades en la prestación de bienes y servicios humanos relacionados con los entornos sociales de los ciudadanos.

imagen negativa frente a la ciudadanía y la percepción de fenómenos como la corrupción, la injerencia de privados, los medios de comunicación.

Al ahondar sobre el tema, el PDJ señala que uno de los problemas a los que se enfrenta el Estado es la desconfianza y pérdida de legitimidad en los operadores de justicia. Para atacar esta problemática es necesario trabajar tres elementos: la accesibilidad de los ciudadanos a los operadores de justicia, la divulgación ante la ciudadanía de los resultados de la gestión judicial y el alto nivel de percepción de corrupción que perciben los ciudadanos ante los operadores que administran justicia (Plan Decenal de Justicia, 2017).

Respecto al último factor, se proponen las siguientes estrategias para prevenir la corrupción y promover un comportamiento ético (Plan Decenal de Justicia, 2017, pp. 192-193):

- Suscribir acuerdos internos y externos de buen gobierno que contengan reglas interinstitucionales para la autorregulación. Estos acuerdos, entendidos como un compromiso ético, buscan garantizar una gestión eficiente, íntegra y transparente para el Sistema de Justicia.
- Desarrollar una estrategia que promueva la cultura de la legalidad y el comportamiento ético de los operadores de justicia a través de actos comunicativos que muestren las consecuencias desfavorables de las prácticas corruptas y las ventajas actuar de forma transparente.
- Establecer unidades de control interno que sancionen las acciones corruptas en las entidades que así lo requieran; estas, por medio de veedurías, se acercarán a los ciudadanos, funcionarios e instituciones.
- Crear un mecanismo de seguimiento que permita revisar constantemente las estrategias de fortalecimiento de la cultura de la legalidad y un comportamiento ético para los operadores de justicia.
- Finalmente, el artículo 236 de la Ley 1753 de 2015 señaló que la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial²⁸, con la participación del Ministerio de Justicia y del Derecho y el apoyo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, debe elaborar un Plan Anticorrupción para la Administración de Justicia; este debía publicarse en la página web de la Rama Judicial a más tardar el 31 de enero de 2016 y evaluarse de nuevo cada 2 años.

28. La Ley 270 de 1996, creó la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial como un mecanismo de información recíproca entre las Corporaciones judiciales y de foro para la discusión de los asuntos que interesen a la administración de justicia. Está integrada por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación y un representante de los funcionarios y empleados de la Rama elegido por éstos en la forma que señale el reglamento.

Una vez consultada la página de internet de la Rama Judicial²⁹, no se encontró el Plan Anticorrupción para la Administración de Justicia; en la dirección web de esa entidad, se publican este tipo de documentos para su libre consulta. Esta página web menciona en primer lugar el **riesgo de corrupción**: la posibilidad de que se lesionen los intereses de una entidad estatal por acción u omisión, mediante el uso indebido del poder, de los recursos o de la información, para la obtención de un beneficio particular. Luego, despliega el Código Iberoamericano de Ética Judicial. El Plan Anticorrupción no se encontró en el portal mencionado.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 —*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*— fijó como punto central de la agenda la lucha contra la corrupción, con el fin de recuperar la legitimidad de lo público y la confianza entre el Estado y los ciudadanos (Departamento Nacional de Planeación, 2019). No obstante, este documento no hace referencia expresa a la problemática de la corrupción judicial ni a la importancia de esta rama del Poder Público para la lucha contra la corrupción. Una lectura detallada del plan permite encontrar ciertos factores transversales a la política anticorrupción que pueden influir en la Rama Judicial.

Este plan de desarrollo incluye un pacto estructural denominado *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*, que se sustenta en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) 10 *Reducción de las desigualdades* y 16 *Paz, justicia e instituciones sólidas*.

Dentro del pacto estructural mencionado se encuentran la Alianza contra la corrupción, que comprende Tolerancia cero con los corruptos y el Pacto de cero tolerancia a la corrupción y a la falta de transparencia. Estos buscan, en primer lugar, prevenir los riesgos de corrupción y, en segundo lugar, fortalecer la detección, investigación y sanción efectiva de conductas asociadas.

Como punto de partida de esta alianza y a modo de diagnóstico, el Departamento Nacional de Planeación (2019, p. 62) indica lo siguiente:

En concordancia con los esfuerzos implementados, el número de sanciones por hechos asociados a la corrupción connotan un aumento en la capacidad de sanción del fenómeno. Según el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, entre 2010 y 2017 las sanciones penales aumentaron un 200 %; las sanciones disciplinarias, en un 20 %, y la cuantía de los fallos de responsabilidad fiscal, en un 365 %, en el mismo periodo. (Secretaría de Transparencia, 2018; citado por Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 62)

Sin embargo, en términos de percepción del fenómeno, los datos no son alentadores: los resultados del último Índice de Percepción de la Corrupción mostraron que el país se ubicó en el puesto 96 de un total de 180 países, con un puntaje de 37 puntos (Transparencia Internacional,

29. <https://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-administrativa/plan-anticorrupcion-y-atencion-al-ciudadano>

2017); además, solo el 29% de los colombianos considera que se ha reducido la corrupción institucional durante los últimos dos años, de acuerdo con los resultados para el 2017 del Latinobarómetro, que ha mostrado una tendencia decreciente desde el 2008.

En lo que respecta a la Rama Judicial, se señala que el DNP y la Vicepresidencia —con la colaboración de la Rama Judicial, la Policía Judicial y la Fiscalía— realizarían un estudio de los procedimientos de investigación y judicialización de delitos asociados a la corrupción, de manera que puedan identificarse los ‘cuellos de botella’ y las oportunidades de mejora en el SPOA. También se indica que, a través de la gestión de la Cancillería y la Secretaría de Transparencia, se buscará la cooperación judicial entre autoridades administrativas, judiciales, penales y de control en el orden internacional, para intercambiar conocimiento y hacer más efectivas la investigación y la sanción de los actos corruptos.

Asimismo, en el marco del *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*, se expuso como finalidad el *Imperio de la ley y convivencia: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia*. Como objetivo para su realización se fijó el Objetivo 4: Sistema de justicia pertinente y de fácil acceso con transformación digital; esto, en la práctica, favorece la probidad y capacidad de gestión de la Rama Judicial.

Para el cumplimiento de este objetivo se plantearon las siguientes alternativas:

(1) modificar las facultades electorales de las Altas Cortes; (2) atraer y mantener el mejor talento para la justicia con incentivos y reducción de brechas salariales; (3) temas presupuestales; (4) tecnificar y simplificar la toma de decisiones; (5) reforzar las normas de nombramiento de los operadores de justicia y de carrera judicial; (6) la revisión de normas generales y de procedimiento, así como las de sanción a funcionarios y empleados judiciales; (7) dotar a los consultorios jurídicos de mayores competencias; (8) reforzar los requisitos para la obtención del título de abogado, y finalmente; (9) proponer soluciones prontas y efectivas a los principales problemas (normativos y operativos) de la administración de justicia. (Departamento Nacional de Planeación, 2019, p. 52)

Finalmente, se indica que la Rama Judicial y el Ministerio de Justicia deben implementar e impulsar, con la colaboración de las autoridades competentes, mecanismos base para el funcionamiento óptimo de la Rama Judicial, la aplicación de los principios de Gobierno Abierto y las directrices de la Alianza para el Gobierno Abierto en la Rama Judicial. De igual manera, deben fortalecer el acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y el servicio al ciudadano. En relación con este punto, vale la pena resaltar que el Consejo de Estado es la única corporación judicial en el mundo que ha presentado informes de gestión institucional ante los ciudadanos (Secretaría de Transparencia, 2017).

Ante los escándalos de corrupción que amenazaron la credibilidad de las Altas Cortes, la Sala Plena del Consejo de Estado rechazó públicamente los episodios y se comprometió a adoptar un programa demostrativo del cumplimiento de los principios de transparencia y rendición de cuentas sobre sus funciones y atribuciones (Corporación Excelencia en la Justicia, 2017). Con ese objetivo se suscribió el Acuerdo 289 de 2015, que pretende adherirse al Plan de Acción de Alianza de Gobierno Abierto.

Según el compromiso anteriormente explicado, el Consejo de Estado ha presentado a la fecha tres informes de gestión institucional, en el 2017, 2018 y 2019.

1.2.4. Leyes ordinarias.

Ley 599 de 2000, Código Penal. En la legislación penal —entendida como la manifestación de la política criminal del Estado, orientada a proteger los intereses de este y los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción (Corte Constitucional, C-936, 2010)—, se tipifican una serie de conductas que lesionan o amenazan el adecuado desarrollo de la función estatal en sus ramificaciones administrativa, legislativa y judicial. La definición de estos delitos es una medida represiva contra la corrupción (Pabón, 2013, p. 988, 991), pues se castiga a los agentes estatales que violan los principios de sus funciones y, de paso, se combate el indebido ejercicio de la función pública.

La Ley 599 de 2000, correspondiente al *Código penal*, tipifica los **delitos contra la administración pública**; la administración pública se compone de las actividades que desarrollan las tres ramas del Poder Público y del **bien jurídico**, definido en el título xv del *Código Penal*. La lesión al bien jurídico afecta a la sociedad y a las instituciones. El **sujeto pasivo** es el Estado, como titular del bien protegido, pero la lesión afecta a los intereses de la colectividad.

La mayoría de los delitos en contra de la administración de justicia tienen un **sujeto activo calificado**: quien puede realizar la conducta descrita tiene unas características o idoneidad específicas. Por ese motivo, casi siempre el delito puede ser realizado por un servidor público; así ocurre con los tipos penales descritos en los artículos 397 a 400, 403 a 406, 498 a 414, 428 y 434; por otra parte, los delitos descritos en los artículos 402, 425 y 426 pueden ser cometidos por particulares.

El *Código Penal* describe al **servidor público**, entre otros, como empleado o trabajador del Estado (Código Penal, art. 20). En el caso de la Rama Judicial, los servidores pueden ser, según la naturaleza de su función, **funcionarios**, designación que incluye a los magistrados de las corporaciones judiciales, a los jueces de la República y a los fiscales; el término **empleados** abarca a las demás personas que ocupen cargos en las corporaciones y despachos judiciales, así como en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial (Ley 270, 1996, art. 125).

En el desarrollo de este documento, se decantarán uno a uno los delitos contra la administración pública que impliquen la existencia de una conducta judicial corrupta, con el propósito de plantear un mecanismo de organización de la información existente en las bases de datos del Estado sobre las condenas penales impuestas en contra de servidores judiciales; de esta forma se buscará medir objetivamente la corrupción judicial.

Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único. El poder sancionatorio disciplinario reúne varias características, según la Corte Constitucional:

El derecho disciplinario comprende el conjunto de normas, sustanciales y procesales en virtud de las que el Estado asegura la obediencia, la disciplina, el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con el fin de asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. (Corte Constitucional, C-341, 1996)

Para comprender cómo se ejerce la facultad sancionatoria disciplinaria de los servidores judiciales, primero debe recordarse la diferencia entre funcionarios y empleados judiciales: los funcionarios judiciales son los magistrados de las corporaciones judiciales, los jueces de la República y los fiscales, es decir, los que en sentido estricto administran justicia, pues cuentan con poder jurisdiccional para adoptar decisiones; ostentan la calidad de empleados las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial (Ley 270, 1996, art. 125).

Considerando lo anterior, el artículo 23 del Código Disciplinario Único (CDU) define las faltas disciplinarias que dan lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente a cualquier servidor público del Estado:

la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en ese código que conlleven el incumplimiento de deberes, la extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, las prohibiciones y la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

Asimismo, el CDU establece una definición más específica de falta en el caso de los funcionarios de la Rama Judicial: las faltas disciplinarias que den lugar a las acciones y sanciones correspondientes al incumplimiento de los deberes y prohibiciones; incurrir en las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses previstos en la Constitución, en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en las demás leyes; también constituyen faltas gravísimas las contempladas en el CDU (art. 196).

De esta manera, para verificar si un servidor judicial ha incurrido en falta disciplinaria, es menester acudir a la Ley 270 de 1996, que fija los deberes (art. 153), las prohibiciones (art. 154), las inhabilidades (art. 150) y las incompatibilidades (art. 151) para los servidores de la Rama Judicial; de igual forma, debe verificarse si la conducta constituye falta gravísima (art. 48).

Tal como se mencionó respecto de las conductas penales, este documento decantará las conductas sancionables disciplinariamente cuya comisión implique la presencia de corrupción judicial, con el fin de proponer un mecanismo de organización de la información existente en las bases de datos del Estado; específicamente, se estudiarán condenas disciplinarias impuestas en contra de servidores judiciales, de manera que pueda medirse objetivamente la corrupción judicial.

Anexo 2. Peticiones de información.

Para reunir la información necesaria para realizar una medición objetiva de la corrupción judicial en Colombia, se radicaron peticiones a varias entidades del Estado: Fiscalía General de la Nación, Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Procuraduría General de la Nación, Secretaría de Transparencia, Departamento Administrativo de la Función Pública y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Fiscalía General de la Nación

Se radicaron dos peticiones diferentes:

Primera petición.

12 de julio de 2018. Se solicitó

el número de condenas por los delitos consagrados en los artículos 397, 404, 405, 406, 407, 411, 412, 413, 414, 416, 417, 418, 420, 431, 432, 433, 434 de la Ley 599 del 2000¹, proferidas entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de junio de 2018 y dirigidas contra de funcionarios judiciales, servidores del Congreso de la República y servidores de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

También se pidió la entrega en medio magnético o digital de las bases de datos que contienen los registros sobre las condenas impuestas en contra de los servidores y los delitos mencionados, con la inclusión de las variables de categorización, para su registro, estudio y análisis.

Esta solicitud se atendió mediante oficio del 29 de agosto de 2018: fuera de los plazos que ordena la Ley.² La respuesta informó que “en el sistema de información no existe un campo explícito que nos indique si la condena fue impuesta a un funcionario judicial, a un servidor del Congreso de la República o a un servidor de la Rama Ejecutiva del orden nacional...”. A esto se anexó una tabla con información sobre delitos y número de condenas; no

1. Por la cual se expide el Código Penal.

2. ARTÍCULO 14. TÉRMINOS PARA RESOLVER LAS DISTINTAS MODALIDADES DE PETICIONES (...).1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

obstante, los datos no estaban discriminados por años ni especificaban la calidad del funcionario condenado.

6 de septiembre de 2018. Ante la respuesta insuficiente de la solicitud anterior, se presentó solicitud de corrección, con la finalidad de que complementaran los datos suministrados, considerando que la información entregada no correspondía completamente con lo originalmente requerido.

La corrección se resolvió mediante oficio del 14 de septiembre de 2018, el cual reiteró que la información antes enviada era la única con la que contaba la entidad y que estaba al alcance del público: “la Fiscalía solo puede entregar los conteos de la información requerida sin desagregarla por nombre, pertenecía étnica, oficio o entidad, ya que, por tratarse de datos sensibles, solo podrá ser entregada en virtud de una autorización expresa del titular”.

Segunda petición.

24 de diciembre de 2018. Se pidió que se informara sobre el número de fiscales en cada categoría entre los años 2008 a 2018 y sobre el salario para cada una durante el mismo periodo.

Mediante oficio del 11 de enero de 2019, la entidad contestó explicando el salario básico de los funcionarios de dicha entidad; no obstante, excluyó emolumentos constitutivos de salario, como la bonificación judicial y la prima de servicios. En cuanto a la solicitud sobre la planta de personal, atendió en debida forma la petición.

24 de enero de 2019. Ante la imprecisión de las cifras suministradas, se solicitó a la entidad complementar la petición inicial y contestar con los datos requeridos. Se recibió una comunicación con los ajustes pertinentes el 11 de febrero de 2019.

Procuraduría General de la Nación

Se radicaron dos peticiones diferentes.

Primera petición.

26 de julio de 2018. Se solicitó a la Procuraduría información sobre el número de sanciones disciplinarias impuestas entre el 1^{ro} de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2018 en contra de funcionarios judiciales, servidores del Congreso de la República y servidores de la Rama Ejecutiva del orden nacional por las conductas disciplinables consagradas en el artículo 196 de Ley 734 de 2002 y en los numerales 1, 2, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 42, 45, 46, 47, 51, 58, 59, 60, 61, y 62 del artículo 48 de la misma ley. Además, para su estudio y análisis,

se pidieron las bases de datos que contuvieran los registros solicitados en medio magnético o digital.

Esta solicitud fue resuelta mediante oficio recibido el 13 de agosto de 2018:

el Sistema de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) registra la información recibida de las diferentes autoridades que imponen una sanción que ha quedado en firme, es decir que solo los fallos sancionatorios debidamente ejecutoriados y reportados son registrados en el sistema.

Segunda petición.

9 de noviembre de 2018. Se radicó una petición en los mismos términos presentados ante la Fiscalía General de la Nación en la solicitud del 12 de julio de 2018³, con el propósito de obtener la información discriminada en la forma necesaria para el análisis.

Mediante oficio del 4 de diciembre de 2018, la Procuraduría General de la Nación informó que no contaba con información individualizada que permitiera establecer la calidad de la persona sancionada, tampoco había forma de diferenciar la entidad o el cargo que ocupaba el servidor cuando se impuso la condena. Esta clasificación era necesaria para la medición y análisis respecto de las diferentes ramas del Poder Público.

Secretaría de transparencia – Presidencia De la República

Se radicaron dos peticiones diferentes:

Primera petición.

Agosto de 2018. Se solicitó la base de datos que el Observatorio Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República usó para elaborar el Indicador de Sanciones Penales. La petición se resolvió con comunicación del 26 de septiembre de 2018: “En respuesta a su petición nos permitimos compartirle la base de datos utilizada para

“El número de condenas penales proferidas por los delitos consagrados en los artículos 397, 404, 405, 406, 407, 411, 412, 413, 414, 416, 417, 418, 420, 431, 432, 433, 434 de la Ley 599 del 2003, lo anterior entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de junio de 2018, y que hubiesen sido proferidas en contra de: Funcionarios Judiciales, servidores del Congreso de la República y Servidores de la Rama Ejecutiva del orden nacional.”

el diseño y estructuración del indicador, cuya fuente de información es el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación”.

No obstante, dicho insumo no permite conocer la calidad de la persona a la que se le impuso la sanción: los datos presentados están anonimizados.

Segunda petición.

Enero de 2019. Se radicó una nueva petición, con la que se solicitó la base de datos que el Observatorio Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República usó para elaborar el Indicador de Sanciones Disciplinarias.

El insumo requerido fue adjuntado mediante correo electrónico.

Rama Judicial

Se presentaron tres peticiones diferentes.

Primera petición.

9 de noviembre de 2018. Se pidió al Consejo Superior de la Judicatura (Dirección Ejecutiva de Administración Judicial) que se informara sobre la totalidad de funcionarios judiciales y sobre el salario correspondiente a cada categoría en el periodo 2008–2018. Esta petición fue atendida en los términos planteados mediante oficio del 21 diciembre del 2018.

Segunda petición.

28 de enero de 2019. Se solicitó a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que informara sobre el número de funcionarios judiciales que hayan recibido sanciones disciplinarias con fundamento en las Leyes 270 de 1996 y 734 de 2002.

La entidad respondió con oficio del 1^{ro} de febrero de 2019: “la competencia de la Sala Disciplinaria se limita, entre otras, a examinar la conducta de los abogados y funcionarios judiciales (...) sin tener asignación alguna como órgano de consulta” [énfasis agregado].

A su vez, informó que “...parte de la información requerida se encuentra contenida en el portal principal de la página de la Rama Judicial (...) en el entendido que esta superioridad no cuenta con la información desagregada tal y como lo solicitan”.

En desacuerdo con la respuesta emitida, se presentó recurso de reposición:

- Se hizo énfasis en el derecho al acceso de la información pública y en la obligación legal de todas las entidades de las diferentes ramas del poder del Estado de responder de buena fe y de forma accesible, adecuada, veraz, y oportuna a las solicitudes presentadas por los ciudadanos: ese deber no recae únicamente en las entidades consideradas como órganos de consulta.
- Se indicó que, de forma contraria a lo señalado en la respuesta, la información solicitada no estaba en la página web de la entidad, como erróneamente lo informó el oficio del 1^{ro} de febrero de 2019.
- Se expuso que la respuesta proferida no puede ser considerada como de fondo: no contenía la información requerida en los términos presentados.

El 6 de marzo de 2019 la entidad comunicó que “... haremos una extensión a su respuesta, toda vez que la información de estadísticas está discriminada únicamente como aparece en la Página Web [*sic*], y, para dar respuesta a su petición, debo solicitar autorizaciones para que los datos sean compilados”.

Con oficio notificado, el 22 de marzo de 2019, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura adjuntó el documento que contenía los datos requeridos; a su vez, indicó que “cabe señalar que la información radicada en el sistema depende de la reportada por las partes y por la entidad que remite el proceso”.

Tercera petición.

Julio de 2019. Se radicó petición ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en la que se pidió información sobre el número de jueces de paz y reconsideración que había el país durante el periodo 2008–2018. Esta solicitud fue atendida conforme a lo solicitado originalmente, mediante oficio de 12 de agosto de 2019.

Departamento Administrativo de la Función Pública.

Única petición.

19 de febrero de 2019. Se pidió a la entidad que informara sobre el número de empleados públicos de los niveles directivo, ejecutivo y asesor de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional (sector central y descentralizado) entre los años 2008 y 2018. Además, se pidió especificar cuáles de ellos eran ordenadores de gasto, con el fin de hacer una comparación con las demás ramas del poder que conforman el Estado.

La solicitud fue atendida con oficio del 11 de marzo de 2019; respecto al primer punto, el Departamento Administrativo de la Función Pública se limitó a suministrar los datos

requeridos y discriminados en la forma solicitada, pero solo incluyó información de los años 2017 y 2018.

Respecto del segundo punto de la petición, la entidad respondió que el Sistema de Información de Gestión de Empleo Público (SIGEP) “actualmente no cuenta con el desarrollo de esta función asociada al servidor público a quien hayan delegado esa función (ordenador del gasto)...”.

12 de marzo de 2019. Se presentó recurso de reposición para solicitar el resto de la información requerida; es decir, el consolidado de los años restantes: 2008 a 2016. No se insistió en el segundo punto de la petición, ya que la entidad informó que no hay registros sobre la información consultada.

El recurso fue atendido con documento del 27 de marzo de 2019: “el Departamento Administrativo de la Función Pública contiene información relacionada con la gestión del empleo público y la estructura organizacional de las entidades del Estado desde el 6 de agosto de 2010 en adelante”.

A su vez, expuso que respecto de dicho periodo “no contenía los registros requeridos para realizar la clasificación orgánica de la forma solicitada en la petición elevada”.

Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho

Se pidió el número de jueces de paz y de reconsideración que existían en el país durante el periodo 2008–2018, año por año. Se incluye a continuación la respuesta del Ministerio:

Al respecto, de manera atenta le informamos que el Decreto 1427 de 2017 “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho” no atribuyó a este ministerio competencia funcional alguna para intervenir en asuntos que se encuentran en el área de otras entidades públicas. Tal es el caso de las entidades de la Rama Judicial, de la cual, según lo establecido en la Ley 1285 de 2009, artículo 4, hacen parte los jueces de paz, dentro de la Jurisdicción de Paz.

Anexo 3. Frecuencias Test X^2 de Pearson

El *test* X^2 de Pearson parte de una tabla de contingencia¹ que compara las categorías de las dos variables. A partir de las frecuencias marginales de filas y columnas, se construye una tabla de contingencia con los valores esperados, multiplicando las frecuencias marginales de la fila y columna de cada celda y dividiendo por el total de observaciones. Las dos tablas de contingencia —la de valores observados y la de valores esperados— se utilizan para calcular el estadístico X^2 de Pearson, conocido como X^2 calculado, mediante la siguiente ecuación:

$$\chi^2 = \sum \left[\frac{(f_o - f_e)^2}{f_e} \right]$$

Donde

f_o : frecuencia observada de la celda i

f_e : frecuencia esperada de la celda i

El siguiente paso consiste en determinar el valor de la distribución X^2 , también conocido como valor crítico, el cual tiene como único parámetro los grados de libertad; estos últimos se calculan como el número de filas de la tabla de contingencia menos 1, resultado que se multiplica por el número de columnas de la tabla de contingencia menos 1. El nivel de error aceptado en la prueba se expresa mediante α , el cual es del 5 %, que equivale a un 95 % de confianza. La siguiente ecuación expresa lo mencionado anteriormente en cuanto al cálculo del valor crítico X^2 :

$$\chi_{\alpha, (filas-1)*(columnas-1)}^2$$

La hipótesis nula se rechaza cuando $X^2 \text{ calculado} > X_{\alpha, (f-1)(c-1)}^2$ o cuando el p-valor es menor al nivel de error aceptado del 5 % (0.05).

1. Estadística. Elementos de Muestreo y Correlación. Fernando Holguín Quiñonez y Laurenao Hayashi Martínez. Editorial Diana. Agosto. 1993. Pag 286. México. Las tablas de contingencia se emplean para determinar la compatibilidad de las frecuencias observadas respecto de las esperadas.

		FRECUENCIAS OBSERVADAS		
AÑO	SALARIO Y EXPERIENCIA	NUMERO DE FUNCIONARIOS CORRUPITOS	NUMERO DE FUNCIONARIOS NO CORRUPITOS	TOTAL COLUMNA
2008	Ad honorem - 0 años	3	634	637
	Municipal - 4 años	40	3.652	3.692
	Circuito - 8 años	33	3.448	3.481
	Tribunal - 8 años	28	844	872
	Alta Corte - 8 años	-	87	87
	TOTAL	104	8.665	8.769
2009	Ad honorem - 0 años	3	719	722
	Municipal - 4 años	65	3.663	3.728
	Circuito - 8 años	65	3.464	3.529
	Tribunal - 8 años	7	865	872
	Alta Corte - 8 años	-	87	87
	TOTAL	140	8.798	8.938
2010	Ad honorem - 0 años	4	824	828
	Municipal - 4 años	96	3.632	3.728
	Circuito - 8 años	152	3.377	3.529
	Tribunal - 8 años	11	861	872
	Alta Corte - 8 años	-	87	87
	TOTAL	263	8.781	9.044
2011	Ad honorem - 0 años	7	818	825
	Municipal - 4 años	86	3.643	3.729
	Circuito - 8 años	138	3.397	3.535
	Tribunal - 8 años	30	861	891
	Alta Corte - 8 años	-	87	87
	TOTAL	261	8.806	9.067
2012	Ad honorem - 0 años	11	873	884
	Municipal - 4 años	37	3.898	3.935
	Circuito - 8 años	61	3.613	3.674
	Tribunal - 8 años	20	890	910
	Alta Corte - 8 años	-	88	88
	TOTAL	129	9.362	9.491
2013	Ad honorem - 0 años	21	812	833
	Municipal - 4 años	45	3.890	3.935
	Circuito - 8 años	54	3.635	3.689
	Tribunal - 8 años	1	909	910
	Alta Corte - 8 años	-	88	88
	TOTAL	121	9.334	9.455
2014	Ad honorem - 0 años	21	737	758
	Municipal - 4 años	78	4.106	4.184
	Circuito - 8 años	27	4.020	4.047
	Tribunal - 8 años	4	911	915
	Alta Corte - 8 años	-	88	88
	TOTAL	130	9.862	9.992
2015	Ad honorem - 0 años	2	748	750
	Municipal - 4 años	79	4.105	4.184
	Circuito - 8 años	68	3.979	4.047
	Tribunal - 8 años	2	913	915
	Alta Corte - 8 años	-	88	88
	TOTAL	151	9.833	9.984
2016	Ad honorem - 0 años	2	628	630
	Municipal - 4 años	45	4.142	4.187
	Circuito - 8 años	87	3.962	4.049
	Tribunal - 8 años	4	911	915
	Alta Corte - 8 años	-	88	88
	TOTAL	138	9.731	9.869
2017	Ad honorem - 0 años	21	676	697
	Municipal - 4 años	57	4.581	4.638
	Circuito - 8 años	49	3.898	3.947
	Tribunal - 8 años	3	872	875
	Alta Corte - 8 años	-	88	88
	TOTAL	130	10.115	10.245
2018	Ad honorem - 0 años	-	680	680
	Municipal - 4 años	70	4.581	4.651
	Circuito - 8 años	58	3.894	3.952
	Tribunal - 8 años	1	878	879
	Alta Corte - 8 años	-	99	99
	TOTAL	129	10.132	10.261