



Asamblea General

Distr. general
28 de abril de 2014
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

26º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados aclara el concepto de rendición de cuentas judicial y destaca su importancia a la luz del principio fundamental de la independencia judicial. El objetivo principal del informe es demostrar que la rendición de cuentas judicial y la independencia judicial son dos elementos esenciales de un sistema de justicia independiente, imparcial y eficaz y que, en consecuencia, los Estados deben procurar elaborar y aprobar normas internacionales sobre la rendición de cuentas judicial para guiar la promulgación de leyes nacionales que establezcan un sistema integral de rendición de cuentas judicial que sea eficaz, objetivo y transparente y respete la independencia judicial.

Tras una breve descripción de las actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial en 2013 y 2014, la sección temática del presente informe examina en primer lugar los conceptos y las definiciones de rendición de cuentas judicial, destacando su importancia para salvaguardar el estado de derecho y fortalecer la independencia del poder judicial. El informe examina después las normas internacionales de derechos humanos existentes relacionadas con la rendición de cuentas judicial. Prosigue con un análisis de las diferentes formas de rendición de cuentas judicial y los mecanismos y procedimientos para su aplicación. A continuación, el informe aborda la responsabilidad del Estado y el derecho a interponer recursos de las personas cuyos derechos humanos hayan sido violados como resultado de una condena injusta o de un error judicial. Las últimas dos secciones contienen las conclusiones de la Relatora Especial y una serie de recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados a adoptar y poner en práctica mecanismos de rendición de cuentas judicial apropiados y eficaces, conformes al principio de independencia del poder judicial, que contribuyan a mejorar la administración de la justicia y salvaguardar el estado de derecho.

GE.14-13921 (S) 200514 220514



* 1 4 1 3 9 2 1 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
II. Actividades realizadas en 2013 y 2014	5–17	3
A. Visitas a países y comunicaciones con los Estados Miembros	5–7	3
B. Otras actividades	8–17	4
III. Rendición de cuentas judicial	18–96	5
A. Introducción, conceptos y definiciones	18–24	5
B. Marco normativo	25–46	6
C. Formas de rendición de cuentas judicial	47–76	9
D. Mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas judicial	77–96	15
IV. Responsabilidad del Estado y derecho a interponer un recurso	97–105	19
V. Conclusiones	106–108	20
VI. Recomendaciones	109–130	21

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 17/2 del Consejo de Derechos Humanos.

2. Tras una breve descripción de las actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial en 2013 y 2014, la sección temática del informe se centra en la rendición de cuentas judicial. El informe comienza examinando el concepto y las definiciones de rendición de cuentas y rendición de cuentas judicial. Luego pone de relieve las normas internacionales y regionales existentes de derechos humanos relacionadas con la rendición de cuentas judicial y analiza la relación entre esta y la independencia judicial. El informe examina diferentes formas de rendición de cuentas judicial y los diversos mecanismos que se pueden poner en marcha para que el sistema de justicia rinda cuentas debidamente sin vulnerar su independencia. Por último, el informe aborda la responsabilidad del Estado por los errores judiciales y el ejercicio del derecho a un recurso en el contexto de la rendición de cuentas judicial.

3. La Relatora Especial observa que, dado que la efectividad de los derechos humanos depende, en última instancia, de que la justicia se administre de forma adecuada, es fundamental que el sistema de justicia sea independiente, competente e imparcial para salvaguardar el estado de derecho. Sin embargo, la independencia del poder judicial no es un concepto absoluto y no debería utilizarse con el único propósito de garantizar beneficios personales y poderes ilimitados a los jueces, los fiscales y los abogados (en adelante, "operadores o profesionales de la justicia"). De hecho, si bien los profesionales de la justicia deben gozar de ciertos privilegios e inmunidades en razón de sus funciones y para garantizar su independencia e imparcialidad, también deben responder por sus actos y su conducta para que no se haga un mal uso de las garantías de su independencia.

4. El objetivo de la Relatora Especial es demostrar que, cuando existen los mecanismos adecuados, la rendición de cuentas judicial debería contribuir y contribuirá tanto a aumentar la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial como a reforzar la independencia judicial. En particular, la Relatora examina los motivos por los que cada profesional de la justicia puede ser considerado responsable y los procesos empleados para ello. Sus análisis, conclusiones y recomendaciones se basan en un resumen de las normas, los principios y la jurisprudencia internacionales y regionales de derechos humanos.

II. Actividades realizadas en 2013 y 2014

A. Visitas a países y comunicaciones con los Estados Miembros

5. La Relatora Especial llevó a cabo visitas oficiales a la Federación de Rusia, del 15 al 25 de abril de 2013 (A/HRC/26/32/Add.1), al Estado de Qatar, del 19 al 26 de enero de 2014, y a los Emiratos Árabes Unidos, del 28 de enero al 5 de febrero de 2014, por invitación de los Gobiernos respectivos. Presentará sus informes sobre las visitas a Qatar y a los Emiratos Árabes Unidos en el 29º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, que se celebrará en 2015.

6. Desde que presentó su último informe al Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial ha solicitado que se la invitara a realizar visitas oficiales a los Gobiernos de Alemania, la Argentina, China, Egipto, España, los Estados Unidos de América, Fiji, Filipinas, Francia, Grecia, la India, el Iraq, Italia, Kenya, Nepal, Portugal, la Santa Sede, Túnez y la República Bolivariana de Venezuela. Agradece al Gobierno de Marruecos la

invitación cursada para visitar el país y alienta a los gobiernos que todavía no hayan respondido a sus solicitudes a que estudien la posibilidad de cursar una invitación de visita en el futuro próximo.

7. Entre el 2 de marzo de 2013 y el 1 de marzo de 2014, la Relatora Especial envió un total de 84 comunicaciones en las que se denunciaban violaciones de los derechos humanos dentro del ámbito de su mandato a 42 Estados Miembros y otras entidades. De las comunicaciones enviadas, 60 eran llamamientos urgentes y las 24 restantes, cartas de transmisión de denuncias. En los informes sobre comunicaciones de los procedimientos especiales se incluyen detalles de las comunicaciones y de las respuestas de los gobiernos (A/HRC/24/21; A/HRC/25/74; y A/HRC/26/21).

B. Otras actividades

8. El 28 de febrero y el 1 de marzo de 2013, la Relatora Especial asistió a la consulta temática mundial sobre gobernanza y la agenda para el desarrollo después de 2015 organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Johannesburgo (Sudáfrica).

9. Del 5 al 9 de mayo de 2013, participó en la 62ª Asamblea General de la Federación Latinoamericana de Magistrados y Reunión Anual del Grupo Iberoamericano de la Unión Internacional de Magistrados, celebradas en Santiago (Chile).

10. El 28 de mayo de 2013, durante el 23º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial presentó su informe temático anual, que se centró en la asistencia jurídica (A/HRC/23/43 y Corr.1). También presentó los informes sobre sus visitas oficiales a El Salvador (A/HRC/23/43/Add.1), Maldivas (A/HRC/23/43/Add.2) y el Pakistán (A/HRC/23/43/Add.3) y sobre la consulta subregional sobre la independencia del poder judicial en América Central (A/HRC/23/43/Add.4). El 29 de mayo, la Relatora Especial participó como Experta en un acto paralelo sobre la independencia del poder judicial en la Federación de Rusia.

11. Del 24 al 28 de junio de 2013, la Relatora Especial participó en la 20ª reunión anual de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y en la conferencia con motivo del 20º aniversario de la adopción de la Declaración y Programa de Acción de Viena (Viena+20), celebradas en Viena.

12. El 12 de julio de 2013, la Relatora Especial fue invitada a participar en las consultas con el Secretario Ejecutivo y los relatores especiales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington D.C.

13. El 5 y 6 de agosto de 2013, participó en una conferencia en Lima sobre independencia y dignidad judicial, organizada por la Asociación Nacional de Magistrados del Perú, en la que presentó una ponencia sobre la independencia judicial.

14. El 12 y 13 de septiembre de 2013, la Relatora Especial participó en varias actividades en materia de indicadores de derechos humanos sobre el derecho a un juicio imparcial organizadas en Asunción por la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, durante las que presentó una ponencia en la que acogió con satisfacción los indicadores.

15. Del 5 al 10 de octubre de 2013, participó en la 56ª reunión anual de la Unión Internacional de Magistrados en Yalta (Ucrania).

16. El 28 de octubre de 2013, la Relatora Especial presentó su informe anual a la Asamblea General (A/68/285), que se centró en los tribunales militares. Al día siguiente, participó en una mesa redonda organizada por el International Peace Institute titulada

"Gobernanza responsable, paz y estabilidad en África: ¿cuál es la función de los procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas?".

17. El 25 de marzo de 2014, participó por videoconferencia en el debate público sobre "Las desapariciones forzadas y la justicia militar" organizado por el Comité contra la Desaparición Forzada, y presentó las conclusiones de su informe de 2013 a la Asamblea General.

III. Rendición de cuentas judicial

A. Introducción, conceptos y definiciones

18. La rendición de cuentas se define generalmente como la obligación o voluntad de aceptar la responsabilidad o responder por los actos propios¹. Eso significa que los profesionales o las instituciones que deben rendir cuentas aceptan la responsabilidad derivada de actuar o funcionar conforme a las normas de comportamiento y conducta aceptadas, so pena de sanción si no lo hacen así.

19. A este respecto, la rendición de cuentas es un concepto inherente al estado de derecho, que es uno de los principios fundamentales que promueven las Naciones Unidas. El estado de derecho, según la definición del informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, exige que la ley establezca claramente los mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas para aumentar la transparencia, la imparcialidad, la integridad y la previsibilidad de las instituciones y entidades públicas y privadas (S/2004/616, párr. 6).

20. Durante su mandato, la Relatora Especial ha observado que la cuestión de la rendición de cuentas judicial ha suscitado un renovado interés, especialmente en el contexto de las reformas democráticas y/o judiciales. Los gobiernos, las instituciones, los defensores de los derechos humanos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales han solicitado cada vez más que se tomen medidas concretas para abordar la cuestión de la rendición de cuentas judicial.

21. En muchos países se ha indicado que la forma en que el poder judicial ejerce sus funciones es insatisfactoria. Ello puede deberse a varios factores, entre los que se cuentan la percepción de que el sistema judicial no funciona de forma eficiente o no responde a las necesidades de las sociedades y de que la corrupción en el poder judicial está generalizada.

22. La Relatora Especial también ha observado con preocupación que, en determinadas circunstancias, la incapacidad para mejorar la rendición de cuentas o abordar la cuestión de la corrupción judicial o las faltas de conducta se utiliza a menudo como pretexto para lanzar ataques a gran escala contra la independencia del poder judicial.

23. No obstante, tanto la independencia como la rendición de cuentas son elementos esenciales de un poder judicial eficiente y, por ello, deben funcionar conjuntamente. Así pues, la cuestión fundamental es determinar la manera de enfocar las exigencias de una mayor rendición de cuentas judicial sin dejar de salvaguardar el principio fundamental de la independencia judicial. Con frecuencia, los llamamientos para que se rindan cuentas se interpretan erróneamente como una amenaza a la independencia judicial, pero, en los sistemas democráticos se ha de adoptar un enfoque menos absoluto y más matizado y dejar margen para la creación de mecanismos de rendición de cuentas para el sistema judicial. El requisito de independencia e imparcialidad no existe en beneficio de los propios jueces y

¹ Traducción de la definición del diccionario en línea Merriam-Webster. Puede consultarse en: www.merriam-webster.com/dictionary/accountability.

fiscales, sino de los usuarios de los tribunales como parte de su derecho inalienable a un juicio imparcial. Por consiguiente, si las garantías de independencia e imparcialidad son privilegios concedidos a los jueces y los fiscales para beneficiar a los ciudadanos, resulta lógico que se establezcan mecanismos para verificar que esos privilegios se usen de forma correcta y que su propósito no se desvirtúe.

24. A los fines del presente informe, el término "rendición de cuentas judicial" se empleará para referirse a la responsabilidad de los tres profesionales principales del sistema judicial: los jueces, los fiscales y los abogados.

B. Marco normativo

25. Hasta la fecha, la labor a nivel internacional se ha centrado principalmente en definir y elaborar las salvaguardias que los Estados deben aplicar para garantizar la independencia de sus poderes judiciales. Aún no se han incorporado referencias específicas y detalladas a la rendición de cuentas judicial en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

26. Sin embargo, es posible encontrar referencias indirectas en muchos instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes en los que los términos "asunción de responsabilidad", "rendición de cuentas" y "responsabilidad" se utilizan indistintamente en relación con el concepto del debido ejercicio de las funciones de los profesionales de la justicia, que han de actuar con decoro y de conformidad con sus códigos de ética o de conducta.

27. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece como una de sus finalidades la promoción de "la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos" (art. 1, párr. c)). Establece además que "con objeto de combatir la corrupción, cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos" (art. 8, párr. 1) y que "cada Estado parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas" (art. 8, párr. 2).

28. A su vez, en los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura se establece que "los jueces se conducirán en todo momento de manera que preserve la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura" (principio 8). Además, el principio 18 dispone que los jueces solo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.

29. La finalidad de los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial (E/CN.4/2003/65, anexo) es establecer una norma internacional sobre la conducta ética de los jueces, proporcionar orientación en materia de ética judicial universal y fortalecer la integridad judicial. Por ello, representan un intento importante de subsanar la laguna existente en el marco normativo internacional respecto de la rendición de cuentas judicial.

30. En el preámbulo de los Principios de Bangalore se afirma explícitamente que estos principios "presuponen que los jueces son responsables de su conducta frente a las instituciones correspondientes establecidas para mantener los estándares judiciales, que dichas instituciones son independientes e imparciales y que tienen como objetivo complementar y no derogar las normas legales y de conducta existentes que vinculan a los jueces". Los Principios de Bangalore establecen también que los jueces deben dedicar su actividad profesional a las obligaciones judiciales y que no deben exhibir conductas incompatibles con el desempeño diligente de esas obligaciones (valor 6).

31. El Estatuto Universal del Juez, aprobado por la Unión Internacional de Magistrados, se refiere claramente a la responsabilidad civil y penal de los jueces. En particular, establece que tanto la acción civil dirigida contra un juez, en los países en que sea admitida, como la acción penal, y en su caso la detención, deberán ser ejercidas en condiciones que no puedan tener como objetivo ninguna influencia sobre su actividad jurisdiccional (art. 10).

32. En cuanto a los servicios de fiscalía, las Directrices sobre la Función de los Fiscales establecen que los Estados garantizarán que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole (directriz 4).

33. Las Normas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales, aprobada por la Asociación Internacional de Fiscales en 1999, establece que los fiscales deberán mantener el honor y la dignidad de su profesión en todo momento, proceder siempre de manera profesional, conforme a la ley, las normas y la ética profesional, y desempeñarse en todo momento de acuerdo con la mayor integridad y dedicación (norma 1).

34. Los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados establecen que "los abogados siempre obrarán de conformidad con la ley y con las reglas y normas éticas que se reconocen a su profesión" (principio 23) y que "todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias se regirá por el código de conducta profesional y otras reglas y normas éticas reconocidas a la profesión, y tendrá presentes estos principios" (principio 29). Además, la Asociación Internacional de Abogados aprobó en 1956 un Código Internacional de Ética, que revisó en 1988, en el que proporciona a los abogados directrices sobre el ejercicio de su profesión.

35. A nivel regional, el Consejo de Europa elaboró la Carta europea sobre el estatuto de los jueces, que incluye disposiciones específicas sobre la asunción de responsabilidad en la administración de justicia y aborda aspectos directamente relacionados con la rendición de cuentas judicial. De hecho, en la Carta, la responsabilidad puede interpretarse como un sinónimo de rendición de cuentas, más específicamente en el párrafo 5.1, que dispone que "el incumplimiento por un(a) juez de un deber expresamente determinado en el Estatuto dará lugar a una sanción únicamente mediante decisión basada en la propuesta, la recomendación o con la conformidad de una jurisdicción o de un organismo (...) en el que el(la) juez encausado(a) pueda ser asistido(a) en su defensa".

36. En la exposición de motivos de la Carta, el Consejo de Europa subraya que la Carta no se refiere necesariamente a la naturaleza fáctica de la resolución o de la actuación, sino que subraya más bien los daños resultantes, sufridos "de forma ilegítima". Según se establece en la Carta, la interpretación de responsabilidad debería basarse por lo tanto en la naturaleza del daño resultante de la conducta ilegítima, y no a la falta de conducta del juez en sí. Esa interpretación refleja la preocupación principal de que la independencia judicial no se vea menoscabada por los sistemas de responsabilidad civil, penal y administrativa.

37. Además, la recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa enumera una serie de obligaciones y responsabilidades de los jueces, entre las que se encuentra su asunción de responsabilidad por el ejercicio de funciones judiciales y extrajudiciales. Asimismo, la Carta Magna de los Jueces, establecida por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, también destaca que "la actuación de los jueces debe estar guiada por principios deontológicos, diferenciados de las normas disciplinarias. Estos principios deben emanar de los propios jueces y han de estar incluidos en su formación" (párr. 18). Dispone también que "en cada país el estatuto o la carta fundamental aplicable a los jueces debe definir las infracciones que pueden dar lugar a sanciones disciplinarias, así como el procedimiento disciplinario" (párr. 19) y que "el juez ha de responder penalmente,

conforme a las normas generales, por las infracciones cometidas al margen de sus funciones. No se puede atribuir responsabilidad penal al juez por hechos no intencionados cometidos en el ejercicio de sus funciones" (párr. 20).

38. En los Principios del Commonwealth (Latimer House) sobre los tres poderes del Estado, aprobados por los Jefes de Gobierno en Abuja en 2003, se emplea explícitamente el término "rendición de cuentas judicial" ("judicial accountability"). En ellos, se destaca que la rendición de cuentas y la independencia conjuntamente aumentan la confianza de los ciudadanos en el poder judicial, y que se deben administrar de forma justa y objetiva procedimientos adecuados para destituir a los jueces por motivo de incapacidad o conducta indebida, así como procedimientos disciplinarios, para velar por que la rendición de cuentas judicial no menoscabe la independencia judicial.

39. Respecto de la práctica judicial, los Principios del Commonwealth establecen un vínculo claro entre la ética judicial, que debe respetar y ha de guiarse por los códigos de ética y conducta, y la rendición de cuentas judicial. Los Principios hacen hincapié en que, al tratarse de un elemento fundamental de la democracia, un poder judicial independiente tiene que basarse en la confianza de los ciudadanos. Por ello, es crucial que se respeten la rendición de cuentas y la ética y la conducta profesionales en el ejercicio de las funciones judiciales. En consecuencia, se debe garantizar la transparencia en el poder judicial para evitar prácticas corruptas que socaven la independencia judicial y la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia.

40. El Estatuto del Juez Iberoamericano establece en su artículo 14 que los jueces podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad física o mental, evaluación negativa de su desempeño profesional en los casos en que la ley lo establezca, o responsabilidad penal o disciplinaria, por los órganos legalmente establecidos mediante procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso.

41. La Declaración de Principios mínimos sobre la independencia de los poderes judiciales y de los jueces en América Latina, aprobada en 2008 por la Asamblea General de la Federación Latinoamericana de Magistrados, establece que, como regla general, los jueces no responderán civilmente de manera personal por sus decisiones, salvo en los casos de dolo o de mala conducta intencional. Dispone además que, en los casos de reiterada omisión o retraso excesivo e injustificado atribuibles al juez, responderá al mismo por negligencia pero solo disciplinariamente y que solo se podrá exigir al juez responsabilidad civil después de agotadas todas las posibilidades de reclamación procesal y de recurso y solamente por la persona perjudicada civilmente. Asimismo, la Declaración prevé que tanto la acción civil dirigida contra un juez, cuando sea admitida, como la acción penal, y en su caso la detención, deberán ser ejercidas en condiciones que no puedan tener como objetivo ninguna influencia sobre su actividad jurisdiccional (párr. 11). La Declaración hace referencia también a las actividades que son incompatibles con el ejercicio de las funciones judiciales, como, por ejemplo, afiliarse a partidos políticos, desarrollar actividades partidarias o ejercer actividad o cargos políticos (párr. 7 b 6)).

42. La Convención para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por la Unión Africana en 2003, enumera entre sus objetivos el establecimiento de las condiciones necesarias para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos (art. 2, párr. 5). También establece que los Estados partes se comprometen a crear un entorno propicio que permita a la sociedad civil y a los medios de comunicación exigir a los gobiernos el máximo nivel de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos (art. 12).

43. También en los Principios y directrices relativos al derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África se hace referencia a la responsabilidad de los funcionarios judiciales, y establecen que estos no serán "responsables en procedimientos civiles o

penales por motivo de actos u omisiones indebidos en el ejercicio de sus funciones judiciales" ni "separados de sus cargos o sometidos a otros procedimientos disciplinarios o administrativos por la sola razón de que una decisión emitida por ellos haya sido revocada o revisada por un órgano jurisdiccional superior" (A 4 n)).

44. La Declaración de Beijing sobre los principios relativos a la independencia de la judicatura en la región de LAWASIA, aprobada en 1995 por la Sexta Conferencia de Presidentes de las Cortes Supremas de Asia y el Pacífico se refiere indirectamente a los mecanismos de rendición de cuentas para jueces. Establece que "se podrá separar del cargo a los jueces únicamente en caso de incapacidad demostrada, condena por delito o conducta impropia" (párr. 22).

45. Además de los instrumentos internacionales y regionales mencionados, los órganos de tratados de derechos humanos y los mecanismos regionales de derechos humanos han elaborado considerable jurisprudencia sobre la importancia de la rendición de cuentas judicial para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, que se tratará más adelante en este informe.

46. No obstante, la falta de un instrumento internacional que aborde de forma directa y específica la cuestión de la rendición de cuentas judicial revela la existencia de una importante laguna. Colmarla será fundamental para definir y aplicar el principio de la rendición de cuentas judicial conforme al principio de la independencia judicial y otras normas internacionales de derechos humanos pertinentes.

C. Formas de rendición de cuentas judicial

47. La noción de rendición de cuentas es intrínseca al estado de derecho y a menudo se usa en instrumentos internacionales y regionales para abarcar los conceptos de respuesta, responsabilidad, asunción de responsabilidad, control y transparencia en el sistema judicial. Debido a su amplitud, el término "rendición de cuentas" se usa genéricamente en el título de los mecanismos concebidos para que las instituciones respondan ante sus respectivos usuarios. En su sentido práctico, la rendición de cuentas es fundamentalmente un mecanismo para garantizar el control de los poderes públicos.

48. Partiendo de esa base, la aplicación de los mecanismos de rendición de cuentas judicial conlleva que algunas partes puedan y deban ejercer una labor de supervisión y control de otras. Por eso, a fin de prevenir los abusos de poder y la influencia indebida de las partes supervisoras, debe establecerse una serie clara de estándares para que las instituciones judiciales y los profesionales de la justicia no rindan cuentas arbitrariamente. La rendición de cuentas presupone el reconocimiento de la legitimidad de los estándares fijados, unos mecanismos y unos procedimientos claros establecidos por ley, así como normas precisas sobre la autoridad de las partes supervisoras.

49. Para que puedan ponerse en práctica los mecanismos de rendición de cuentas judicial, también debe definirse claramente la relación entre el profesional de la justicia que debe rendir cuentas y el foro, órgano o institución ante el cual debe responder. El operador de justicia que debe rendir cuentas ha de contar con los medios para explicar y justificar adecuadamente las conductas o las actuaciones estimadas inadecuadas, inapropiadas o ilegales mediante las debidas garantías procesales. El foro, órgano o institución encargado de la rendición de cuentas judicial debe tener derecho a formular preguntas y a evaluar si se deben imponer o no sanciones al operador de justicia. Por ello, existe un vínculo estrecho entre la rendición de cuentas, que implica la posibilidad de imponer sanciones, y el concepto de responsabilidad, que supone facilitar información sin contraer un compromiso.

50. En este sentido, es primordial que los Estados aprueben legislación específica que establezca un sistema integral de rendición de cuentas judicial que sea eficaz, objetivo y transparente con miras a reforzar el estado de derecho y mejorar la administración de justicia.

51. Si bien la Relatora Especial apoya la opinión de que la independencia y la rendición de cuentas judiciales son dos dimensiones complementarias de un sistema de justicia eficaz, también observa que entre ambos principios existen tensiones, que son consecuencia principalmente de que no se haya establecido aunque es muy necesario, un concepto de rendición de cuentas judicial. En efecto, se ha priorizado en general el desarrollo y el fortalecimiento de la independencia del poder judicial en detrimento del establecimiento y el funcionamiento adecuado de mecanismos de rendición de cuentas, al considerar que el fortalecimiento de la independencia tendría una influencia más directa en la protección de los derechos humanos y el estado de derecho².

52. Teniendo presente este contexto, es importante encontrar el equilibrio entre los conceptos de inmunidad judicial, que es una de las garantías de la independencia judicial, y la rendición de cuentas. La inmunidad judicial tiene por objeto proteger a los profesionales de la justicia del acoso de los litigios personales contra ellos en relación con sus funciones judiciales, por lo que solo pueden ser demandados o enjuiciados con la autorización de una autoridad judicial competente. Si bien es importante que los operadores de justicia tengan cierto grado de inmunidad penal en el ejercicio de sus funciones profesionales para protegerlos de enjuiciamientos injustificados, la inmunidad nunca debería aplicarse a los casos de delitos graves, incluidas las acusaciones de corrupción. La inmunidad judicial tiene que ser limitada y cumplir con su propósito de proteger la independencia de los profesionales de la justicia; la inmunidad total solo serviría para fomentar la desconfianza de los ciudadanos respecto del sistema de justicia en su conjunto.

53. La Relatora Especial alienta a los Estados a establecer normas específicas relativas a la inmunidad judicial para evitar abusos. Recomienda además que los Estados elaboren directrices internacionales sobre el alcance y la aplicación de la inmunidad judicial, en vista de que varía de un país a otro, lo que en ocasiones da lugar a impunidad.

54. A fin de lograr un equilibrio adecuado entre la independencia y la rendición de cuentas, los profesionales de la justicia deberían actuar con arreglo a unas normas éticas predefinidas y a los deberes y las responsabilidades inherentes a sus funciones. Además, para aplicar adecuadamente la rendición de cuentas judicial, los propios mecanismos de rendición de cuentas deben funcionar con independencia de modo que se eviten las injerencias externas que puedan afectar a la transparencia, la objetividad y la imparcialidad de los procesos.

55. A la hora de establecer los mecanismos de rendición de cuentas judicial, es importante definir el concepto de rendición de cuentas judicial y establecer claramente los actos por los que los operadores de justicia deberían rendir cuentas, ante quién deberían hacerlo y mediante qué procesos. Por lo general, la judicatura, como otras instituciones públicas, debe responder ante los ciudadanos a los que sirve, lo cual puede definirse como una forma externa de rendición de cuentas. No obstante, el ejercicio de la rendición de cuentas externa puede plantear serias preocupaciones en relación con el uso indebido de los mecanismos de rendición de cuentas para poner trabas a la independencia judicial. Por ello, la Relatora Especial considera que la rendición de cuentas judicial de carácter externo debería consistir en la celebración de audiencias públicas y la publicación de las resoluciones judiciales, lo que permitiría el escrutinio público y el análisis de la labor de los

² Transparencia Internacional, *Informe Global de la Corrupción 2007: Corrupción en sistemas judiciales*, pág. 52.

jueces a través de los medios de comunicación, la sociedad civil y otros medios de análisis; la remisión de un informe anual al parlamento, para que este pueda emprender iniciativas fundadas para revertir el efecto de una decisión judicial introduciendo nueva legislación; y la presentación de información sobre la judicatura en su sitio web. Los códigos de ética y de conducta, los procedimientos disciplinarios claros establecidos por ley y los órganos independientes de autogobierno del poder judicial, la fiscalía y la abogacía también son una forma de rendición de cuentas ante los ciudadanos, ya que garantizan la aplicación efectiva de los mecanismos de rendición de cuentas individual.

56. La Relatora Especial también considera que la rendición de cuentas, del mismo modo que la independencia, se puede interpretar desde una perspectiva individual y una institucional. Es más, la rendición de cuentas judicial no debería interpretarse exclusivamente en relación con la conducta de un operador de justicia individual, sino que, más bien, debería analizarse desde una perspectiva institucional.

1. Rendición de cuentas individual

57. La rendición de cuentas individual está relacionada directamente con la responsabilidad que incumbe a los profesionales de la justicia de observar unas normas de conducta rigurosas. Entre los mecanismos de rendición de cuentas específicos para los jueces figuran las obligaciones de redactar resoluciones individuales motivadas en un lenguaje comprensible para los beneficiarios de la justicia, explicar sus opiniones personales sobre el derecho y la constitución al público en general y aceptar un sistema de inscripción de sus intereses económicos y de otra índole.

58. La rendición de cuentas individual también debe abarcar las conductas extrajudiciales, otras actividades profesionales permitidas y la vida privada de los operadores de justicia. Si bien esas personas también gozan de los derechos y libertades fundamentales y son libres de emprender actividades no judiciales, algunas actividades, como la militancia en partidos políticos o la participación pública en actos políticos, pueden comprometer la imparcialidad y la independencia de sus funciones profesionales³. En algunos casos, la jurisprudencia nacional ha estimado que las actividades políticas son incompatibles con el ejercicio de la función de juez⁴; dicha incompatibilidad está incluida en los códigos de conducta de algunos Estados. La Relatora Especial está firmemente convencida de que los profesionales de la justicia deberían abstenerse de participar en actividades que puedan comprometer la dignidad de su cargo o causar conflictos de interés que puedan mermar la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial⁵.

Jueces

59. El principio de la independencia del poder judicial no tiene por objeto beneficiar a los propios jueces sino proteger a las personas de los abusos de poder y garantizar que a los usuarios de los tribunales se les ofrezca una audiencia ecuánime e imparcial. Por consiguiente, los jueces no pueden actuar arbitrariamente al resolver los casos según sus propias preferencias personales, sino que su deber es aplicar la ley con ecuanimidad e imparcialidad. Por ello, los jueces deben rendir cuentas de sus actos y su conducta, de modo

³ Informe N° 3 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los principios y reglas que rigen los imperativos profesionales aplicables a los jueces y especialmente la deontología, los comportamientos incompatibles y la imparcialidad, párrs. 27 y 28.

⁴ Véase, por ejemplo, el *Caso sobre la inconstitucionalidad del Presidente de la Corte Suprema de Justicia*, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 14 de octubre de 2013.

⁵ Informe N° 3 del CCJE, párr. 39.

que los ciudadanos puedan tener plena confianza en la capacidad de la judicatura para desempeñar sus funciones con independencia e imparcialidad.

60. Se deben establecer normas de conducta y ética claras para que los jueces puedan comportarse con arreglo a unos estándares adecuados a sus funciones judiciales. Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura y los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial constituyen directrices útiles para un comportamiento judicial apropiado y adecuado e indican las conductas y las actividades que deberían evitar los jueces si desean preservar su corrección como elemento esencial de sus actividades (Principios de Bangalore, valor 4). Sin embargo, los jueces también deben gozar de algunos privilegios que garanticen su independencia e imparcialidad, como la inmunidad personal con respecto a las acciones civiles por daños y perjuicios derivados de acciones u omisiones indebidas cometidas en el ejercicio de sus funciones judiciales, cuyo objeto es evitar las sanciones en relación con el contenido de las resoluciones (Principios básicos, principio 16).

61. En su jurisprudencia, el Comité de Derechos Humanos ha expresado preocupación por una reforma judicial que permitiría que los jueces fueran removidos como consecuencia del ejercicio de la función judicial (CCPR/CO/71/VEN, párr. 13). El Comité también ha afirmado que el nombramiento de jueces por un período de cinco años solamente y la posibilidad, establecida por ley, de tomar medidas disciplinarias contra los jueces por haber dictado "sentencias incompetentes" (CCPR/CO/71/UZB, párr. 14) o "por la comisión de errores judiciales" (CCPR/CO/75/VNM, párr. 10) los exponen a la presión y menoscaban su independencia e imparcialidad. Además, el Comité ha expresado preocupación por los casos en que los jueces están sujetos a responsabilidad penal por dictar sentencias injustas y ha recomendado a los Estados partes que garanticen que los jueces no puedan ser destituidos de su cargo, salvo que un tribunal independiente los declare culpables de un comportamiento impropio de un juez (CCPR/CO/75/VNM, párr. 10). Según el Comité, "los jueces no deberían ser separados de sus cargos sino en aplicación de un procedimiento objetivo e independiente prescrito por la ley" (CCPR/CO/75/MDA, párr. 12).

62. A su vez, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos estimó que un Estado había infringido los principios 18 y 19 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura al no aducir ninguna razón jurídica que justificara mantener el castigo impuesto a dos magistrados⁶. Se trataba de dos de los varios magistrados que habían sido suspendidos, destituidos u obligados a jubilarse. Algunos magistrados afectados por esa medida fueron restituidos en el cargo posteriormente mediante una amnistía, mientras que muchos otros, incluidos los dos magistrados mencionados anteriormente, no lo fueron.

63. La Relatora Especial considera que la rendición de cuentas individual debería aplicarse a todos los jueces, incluidos los magistrados de los tribunales superiores. En el informe sobre una misión que presentó en 2013, recomendó que los magistrados de la corte suprema solo pudieran ser separados de su cargo por causas concretas establecidas previamente por la ley. La legislación debería indicar expresamente los motivos por los cuales los magistrados pueden ser destituidos (A/HRC/23/43/Add.1, párr. 74).

Fiscales

64. Los fiscales desempeñan una labor fundamental en la administración de justicia, por lo que deben poder "ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad

⁶ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples v. Burkina Faso*, comunicación N° 204/97 (2001).

civil, penal o de otra índole"⁷. Los fiscales también son imprescindibles para salvaguardar el estado de derecho y garantizar que la ley se aplique a todos por igual, puesto que tienen el deber de prestar "la debida atención al enjuiciamiento de los funcionarios públicos que hayan cometido delitos, especialmente en los casos de corrupción, abuso de poder, violaciones graves de derechos humanos y otros delitos reconocidos por el derecho internacional"⁸.

65. En un informe anterior, la Relatora Especial hizo hincapié en que la autonomía de los fiscales no debería ir en detrimento de la rendición de cuentas (A/HRC/20/19, párr. 82). Los fiscales pueden rendir cuentas mediante la presentación de informes públicos por el fiscal general, la elaboración de auditorías públicas en relación con las cuestiones financieras o de organización, la sujeción de las actividades fiscales a escrutinio judicial, el establecimiento de un consejo fiscal o un órgano independiente similar, la supervisión por el poder ejecutivo o la rendición de cuentas ante el parlamento (párr. 84).

Abogados

66. Los abogados también son imprescindibles para proteger y promover los derechos humanos y garantizar un juicio imparcial y el debido proceso. Si bien no se espera que los abogados sean imparciales del mismo modo que los jueces, deben gozar de la misma libertad que estos frente a las presiones e injerencias externas. Cuando no existen garantías que permitan a los abogados desempeñar su labor con independencia, pueden producirse todo tipo de presiones e injerencias para controlar los procesos judiciales o influir en ellos (A/HRC/23/43/Add.3, párr. 86).

67. No obstante, los abogados deben rendir cuentas en relación con sus funciones profesionales y deben actuar con arreglo a normas éticas y normas de comportamiento claramente establecidas⁹. Los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados disponen que "los abogados mantendrán en todo momento el honor y la dignidad de su profesión" (principio 12) y que "los abogados siempre obrarán de conformidad con la ley y con las reglas y normas éticas que se reconocen a su profesión" (principio 13). Sin embargo, estas disposiciones deben interpretarse sin perjuicio de la aplicación de responsabilidades administrativas, penales o civiles en casos de vulneración de las normas éticas y de conducta establecidas.

68. La Relatora Especial ha expresado preocupación por los casos en que los abogados han sido sancionados por sus actividades políticas, su labor de intercesión, la confusión entre la causa del abogado y la de su cliente y su participación en la representación letrada de clientes en casos sensibles. En ese contexto, la Relatora ha instado a los Estados a abstenerse de dictar condenas penales o de inhabilitar a los abogados con el fin de silenciarlos, impedirles que critiquen las políticas públicas o dificultarles la representación letrada de clientes concretos.

2. Rendición de cuentas institucional

69. Las instituciones del Estado deben ser tan responsables como independientes para desempeñar la función de salvaguardar el estado de derecho. Por lo tanto, la rendición de cuentas judicial de carácter institucional debe abarcar a toda la organización institucional del sistema judicial de modo que se le pueda supervisar y exigir que rinda cuentas sin estar sujeto a influencias indebidas, presiones o amenazas de los otros poderes del Estado.

⁷ Directrices sobre la Función de los Fiscales, directriz 4.

⁸ *Idem*, directriz 15.

⁹ Comisión Internacional de Juristas, *Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales: Guía para Profesionales N° 1*, 2ª edición (Ginebra, 2007), pág. 73.

70. Es importante subrayar que tanto la judicatura como la fiscalía son instituciones del Estado. Por ello, sus actos u omisiones dan lugar directamente a la responsabilidad del Estado. La rendición de cuentas de las instituciones judiciales conlleva aspectos internos y externos.

71. La rendición de cuentas institucional interna permite que un órgano interno en la judicatura y la fiscalía supervisen la independencia, la competencia, la objetividad y la imparcialidad de sus respectivos operadores mediante procedimientos de supervisión permanentes que tienen por objeto controlar su correcto funcionamiento. Estos procedimientos de supervisión también pueden iniciarse a raíz de una denuncia. La Relatora Especial ha observado diversos problemas para la aplicación efectiva de los mecanismos de rendición de cuentas interna, entre otros el corporativismo y el uso de los procedimientos de rendición de cuentas como instrumento de represalia o presión interna.

72. Con el fin de evitar el uso indebido de los mecanismos de rendición de cuentas, es fundamental que existan los siguientes elementos: motivos claros para la separación del cargo, la suspensión o la sanción; un órgano interno independiente encargado de los procedimientos disciplinarios; y el derecho a que las decisiones disciplinarias sean revisadas por una instancia judicial superior. En ese contexto, la aprobación de códigos éticos y de conducta es esencial para contribuir al establecimiento y la regulación de los procedimientos y mecanismos de rendición de cuentas.

73. A su vez, la rendición de cuentas institucional de carácter externo debería abarcar actividades por las que los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, la sociedad civil, las comisiones de derechos humanos y el parlamento, pueden vigilar el funcionamiento de la judicatura y la fiscalía. Entre estas posibles actividades figuran los diálogos institucionales con el parlamento y otras instituciones del Estado, como las comisiones de derechos humanos; la celebración pública de todas las audiencias; la disponibilidad y la transparencia de la información sobre los tribunales y la judicatura; y la creación de un sitio web de la judicatura y el uso de medios sociales y programas de televisión para explicar las resoluciones judiciales y las leyes importantes. Un sistema de justicia independiente no debe actuar a puerta cerrada.

74. La rendición de cuentas institucional de las actividades de los abogados depende, en la práctica, de la manera en que la profesión está regulada y controlada y del órgano designado para ello. La Relatora Especial ha observado que, en función del país, esa función la ejerce el poder ejecutivo, la judicatura, los colegios de abogados independientes u otros órganos cuyos miembros proceden de los diferentes poderes del Estado y de la abogacía.

75. La Relatora Especial desea hacer hincapié en que los mecanismos de rendición de cuentas establecidos para la abogacía deben ser independientes de todos los poderes del Estado, incluido el judicial. También ha recomendado encarecidamente en todo momento que se establezcan colegios de abogados independientes que se ocupen de todos los asuntos relativos a la profesión, incluidos los procedimientos disciplinarios. Los procedimientos disciplinarios contra los abogados también deberían seguir los procedimientos establecidos por la ley y respetar las garantías de debido proceso y juicio imparcial.

76. Por ello, en términos generales, el mal funcionamiento de la rendición de cuentas institucional podría dar lugar a la responsabilidad del Estado y al posible reconocimiento del derecho a una reparación efectiva. Como se destaca en la Carta Magna de los Jueces, "los errores judiciales han de corregirse en el marco de un sistema adecuado de recursos. La reparación por otras formas de funcionamiento anormal de la administración de justicia corresponde exclusivamente al Estado" (párr. 21).

D. Mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas judicial

77. Los mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas se justifican porque los profesionales de la justicia deben actuar con integridad y de acuerdo con su código de ética y conducta. De hecho, los principios internacionales afirman que las infracciones de las normas establecidas de comportamiento o ética judicial pueden dar lugar a responsabilidad disciplinaria, civil o penal.

78. En este contexto, independientemente de la estructura institucional que apliquen los Estados, los mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas deben respetar principios generales. Para evitar que se utilicen como un medio para interferir en la independencia del poder judicial y de la abogacía, los mecanismos de rendición de cuentas deben seguir procedimientos claros y criterios objetivos previstos por la ley y normas establecidas de conducta profesional. Más concretamente, la legislación nacional debe distinguir claramente entre la responsabilidad disciplinaria, civil y penal y prescribir el tipo de sanciones que se aplicarán. Se incurre en responsabilidad disciplinaria cuando se infringe una norma o reglamento administrativos relacionados con el código de conducta o de ética. La responsabilidad civil se refiere a la posibilidad de exigir que un profesional de la justicia que haya causado un perjuicio por un acto concreto o una conducta incorrecta repare los daños personales, materiales o financieros causados. Se incurre en responsabilidad penal cuando un profesional de la justicia comete un acto o una omisión ilícitos de carácter penal. En ese caso, la persona debe ser sometida a investigación penal y, posiblemente, a enjuiciamiento, condena y sanción.

79. Todas las denuncias presentadas contra los profesionales de la justicia deben ser tramitadas con prontitud e imparcialidad y la determinación de si un comportamiento o conducta determinados constituyen un motivo de sanción debe ser realizada por un órgano independiente e imparcial, con arreglo a procedimientos imparciales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ello incluye el principio de la presunción de inocencia, el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas y el derecho a defenderse personalmente o por un defensor de su elección. Además, en el caso de los jueces, la investigación y el proceso en su contra deben ser confidenciales, ya que, aun cuando sean declarados inocentes, el daño a su reputación podría ser irreversible.

80. La jurisprudencia internacional y regional ha confirmado la importancia de que los mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas respeten los principios generales de un juicio imparcial antes mencionados. Por ejemplo, en *Cedeño c. la República Bolivariana de Venezuela* (comunicación N° 1940/2010), el Comité de Derechos Humanos recordó que los Estados deben establecer procedimientos claros y criterios objetivos para la suspensión y la destitución de los miembros del poder judicial y para la imposición de sanciones disciplinarias contra ellos.

81. En *Harabin v. Slovakia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos subrayó que la existencia de procedimientos nacionales para garantizar la imparcialidad, concretamente normas que regulen la destitución de los jueces, era un factor relevante para la organización interna del Estado. El Tribunal destacó que la misión del poder judicial en un Estado democrático era garantizar la existencia misma del estado de derecho. Por lo tanto, consideró que eso era una cuestión de gran importancia cuando un gobierno iniciaba procedimientos disciplinarios contra un juez en su calidad de Presidente del Tribunal Supremo¹⁰.

¹⁰ Demanda N° 58688/11, sentencia firme de 20 de febrero de 2013, párrs. 132 y 133.

82. En *Chocrón Chocrón v. Venezuela*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que la remoción solo podía proceder en el marco de un proceso disciplinario o a través de un acto administrativo debidamente motivado. La Corte destacó que el deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática¹¹.

83. En *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estableció que la destitución del demandante, un exjuez, había vulnerado los principios fundamentales de equidad procesal consagrados en el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, como por ejemplo los principios relativos a un tribunal independiente e imparcial y a la seguridad jurídica, y el derecho a ser oído por un tribunal establecido por la ley. El Tribunal señaló que las vulneraciones que se determinaron en esa causa sugerían que el sistema de disciplina judicial no garantizaba una separación suficiente entre el poder judicial y los otros poderes del Estado y no proporcionaba garantías adecuadas contra el abuso y el uso indebido de las medidas disciplinarias en detrimento de la independencia judicial¹². En *Olujic v. Croatia*, el Tribunal dictaminó que, para establecer si un órgano podía ser considerado independiente, debían tenerse en cuenta, entre otras cosas, la forma de designación de sus miembros y su mandato, la existencia de garantías contra presiones externas y la cuestión de si el órgano presentaba una apariencia de independencia. El Tribunal concluyó subrayando que la independencia y la imparcialidad eran esenciales en los procedimientos disciplinarios¹³.

84. Por lo tanto, para salvaguardar la independencia de los operadores de justicia, los mecanismos y los procedimientos de rendición de cuentas deben tener una aplicación restringida. En relación con los jueces, las normas internacionales establecen que las medidas y las sanciones disciplinarias contra ellos solo pueden emprenderse por razones de incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones y en los casos previstos por la ley¹⁴. En consecuencia, los jueces no deben ser destituidos o castigados por errores cometidos de buena fe o por discrepar con una determinada interpretación del derecho¹⁵. Los jueces y los fiscales pueden ser sometidos justificadamente a sanciones disciplinarias, suspendidos o destituidos de sus cargos por incapacidad persistente para desempeñar sus funciones, intemperancia frecuente, mala conducta intencional en el cargo, conducta que desacredite el cargo judicial o vulneración sustancial de la ética judicial. En particular, los profesionales de la justicia deben estar debidamente obligados a rendir cuentas cuando participen en prácticas corruptas. De hecho, la independencia y la inmunidad judiciales no significan impunidad e irresponsabilidad.

85. El Comité de Derechos Humanos ha confirmado esa posición al expresar preocupación por los casos de corrupción generalizada en el sistema judicial. El Comité ha recomendado que los Estados partes adopten medidas para erradicar la corrupción e investiguen, enjuicien y sancionen a los presuntos responsables, incluidos los jueces que pudieran estar implicados¹⁶. Además, ha señalado que si se demuestra que ha habido

¹¹ Sentencia de 1 de Julio de 2011, párrs. 117 y 118.

¹² Demanda N° 21722/11, sentencia de 9 de enero de 2013, párrs. 199 y 205.

¹³ Demanda N° 22330/05, sentencia de 5 de mayo de 2009, párr. 38.

¹⁴ Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, principio 18.

¹⁵ Comisión Internacional de Juristas, 2007, pág. 55.

¹⁶ Véanse, por ejemplo, CCPR/C/TKM/CO/1, párr. 13; CCPR/C/CPV/CO/1, párr. 15; CCPR/C/PRY/CO/3, párr. 23.

corrupción, los funcionarios afectados deben hacer frente a sanciones penales, no solo disciplinarias¹⁷.

86. Por lo que respecta a la abogacía, las normas internacionales indican que los procedimientos disciplinarios deben basarse en los códigos de conducta profesional¹⁸. En ese sentido, los abogados están sujetos a sanciones disciplinarias, civiles y penales en relación con sus deberes y responsabilidades profesionales como agentes de la administración de justicia.

87. La Relatora Especial comparte la opinión de que los operadores de justicia deben ser considerados responsables en casos de faltas de conducta profesional que sean graves e inexcusables y que también desacrediten al poder judicial¹⁹. Sin embargo, a fin de garantizar el ejercicio independiente de sus funciones, no deben ser objeto de procedimientos o sanciones disciplinarios relacionados con el contenido de sus resoluciones, veredictos o dictámenes judiciales, errores judiciales o críticas a los tribunales²⁰. La Relatora Especial también destaca la importancia de que exista un código de ética o conducta, que debe establecerse con la participación de asociaciones y representantes de los profesionales de la justicia y aplicarse de manera coherente y transparente, con pleno respeto de las garantías fundamentales relativas a un juicio imparcial y el debido proceso. Además, todos los profesionales de la justicia deberían poder acceder a capacitación sobre sus deberes y responsabilidades. La educación es un instrumento importante para fortalecer la rendición de cuentas mediante la sensibilización acerca de los códigos de ética y de conducta, las normas de procedimiento y las posibles consecuencias del incumplimiento de esas normas. Con la formación y la educación adecuadas, los profesionales de la justicia pueden reconocer más fácilmente la importancia de actuar con dignidad e integridad y ser adecuadamente orientados para que actúen de acuerdo con las obligaciones y responsabilidades de sus funciones.

Instituciones y órganos encargados de supervisar la rendición de cuentas del sistema judicial

88. La independencia de los profesionales de la justicia y del propio poder judicial tiene por objeto garantizar la igualdad y la imparcialidad a los usuarios de los tribunales. Por ello, el Estado debe garantizar la responsabilidad de los profesionales del sistema de justicia y deben establecerse mecanismos y procedimientos claros y específicos de rendición de cuentas que se ocupen de las denuncias formales o incluso de la crítica pública de los actos y la conducta de los profesionales de la justicia. Estos instrumentos deben también permitir que los jueces, los fiscales y los abogados expliquen sus actuaciones. Los procedimientos deben ser transparentes, imparciales, justos y objetivos y no deben socavar la credibilidad del sistema judicial en su conjunto; los profesionales de la justicia no deben actuar con temor a ser destituidos arbitrariamente del cargo o sometidos a sanciones.

89. Precisamente porque el poder judicial existe para responder al interés público, debe estar sometido al escrutinio público. Es imprescindible que los beneficiarios del sistema judicial puedan evaluar si los jueces, los fiscales y los abogados ejercen debidamente sus funciones y responsabilidades, y si el propio sistema funciona de manera independiente e imparcial. En este contexto, la sociedad civil desempeña una función inestimable. Vigilando el funcionamiento apropiado del sistema judicial alienta la participación

¹⁷ Véase CCPR/C/YEM/CO/5, párr. 17.

¹⁸ Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, principio 26.

¹⁹ Recomendaciones de Kyiv sobre la independencia judicial en Europa Oriental, el Cáucaso Meridional y Asia Central, párr. 25.

²⁰ *Ibid.*

mediante un diálogo sustantivo y transparente entre los profesionales de la justicia, los otros poderes del Estado y la población en general.

90. Además del escrutinio público, debería haber un órgano independiente encargado de pedir cuentas a los jueces y los fiscales, al tiempo que protege su independencia. Ese órgano debería fomentar la transparencia en todos los procedimientos disciplinarios y proporcionar a los acusados garantías procesales, incluido el derecho a presentar una defensa y a apelar ante un tribunal superior competente²¹.

91. De hecho, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que, para garantizar la independencia del poder judicial, los Estados deberían establecer un órgano independiente encargado del nombramiento y el ascenso de los jueces, así como de la aplicación de las normas disciplinarias²². El Comité también ha recomendado que los Estados partes fortalezcan la independencia del poder judicial mediante la supervisión y la disciplina judiciales, más bien que parlamentarias, del comportamiento judicial²³.

92. La composición, la estructura y el mandato de estos órganos independientes varían de un sistema judicial a otro, pero deben tenerse en cuenta algunas directrices generales para su funcionamiento con el fin de garantizar que actúen de conformidad con las normas internacionales.

93. Para que desempeñen sus tareas con propiedad, una comisión o consejo de la judicatura deberían estar compuestos preferentemente en su totalidad por miembros de la judicatura, jubilados o en funciones, aunque alguna representación de la abogacía o del ámbito académico podría ser aconsejable. No se debe permitir una representación política, a fin de prevenir la politización y evitar influencias externas que puedan comprometer la aplicación de medidas para garantizar la independencia, la imparcialidad, la integridad y la responsabilidad del poder judicial. Además, el órgano independiente debería administrar su propio presupuesto y tener suficientes recursos humanos y financieros para funcionar adecuadamente con independencia. También debe rendir cuentas de sus actividades, a fin de evitar la posible percepción pública de que actúa únicamente en el propio interés y la propia protección de la profesión. Los órganos independientes encargados de la rendición de cuentas de los fiscales podrían tener una estructura similar, aunque su composición debería adaptarse.

94. Con respecto a la abogacía, debería establecerse una organización profesional o colegio de abogados independiente que represente los intereses de los abogados, regule su ingreso en la profesión, proteja su integridad profesional y aplique procedimientos disciplinarios.

95. Como se ha señalado antes, la regulación, la supervisión y la rendición de cuentas de la abogacía la ejercen generalmente el ejecutivo, la judicatura o los colegios de abogados. La Relatora Especial subraya que es contrario a los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados que la concesión de licencias para ejercer la abogacía, así como las medidas disciplinarias, estén controladas por el ejecutivo.

96. La Relatora Especial ha apoyado de manera constante y firme el establecimiento de un consejo o colegio de abogados independiente y autorregulado que supervise el proceso de admisión de los candidatos a la profesión jurídica, establezca un código uniforme de ética y conducta y aplique medidas disciplinarias, incluida la inhabilitación. Esa asociación no solo proporcionaría un mecanismo para proteger a sus miembros contra injerencias indebidas en su trabajo jurídico, sino que también supervisaría e informaría sobre la

²¹ *Ibid.*, párr. 26.

²² Véase CCPR/C/ARM/CO/2-3, párr. 21.

²³ Véase CCPR/CO/79/LKA, párr. 16.

conducta de los miembros, asegurando la rendición de cuentas y aplicando medidas disciplinarias de manera imparcial y coherente (A/HRC/23/43/Add.3, párrs. 87 y 88).

IV. Responsabilidad del Estado y derecho a interponer un recurso

97. Las normas internacionales y regionales reconocen la responsabilidad civil del Estado garantizando recursos efectivos para las personas cuyos derechos humanos hayan sido vulnerados como consecuencia de una condena injusta o de un error judicial²⁴. Eso significa que la responsabilidad civil del Estado podría determinarse a través de mecanismos de rendición de cuentas tanto individuales como institucionales. Como resultado, la compensación podría implicar alguna forma de reparación por los daños causados como consecuencia de un error personal cometido por un juez en el ejercicio de su función jurisdiccional o del sistema judicial en su conjunto. En ese sentido, los recursos efectivos podrían abarcar el recurso efectivo ante una corte o tribunal competente, el derecho a la protección judicial, el acceso a los tribunales y la indemnización por los actos judiciales erróneos.

98. En su Observación general N° 32 (2007) sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, el Comité de Derechos Humanos ha subrayado que los Estados deben promulgar legislación que garantice que la indemnización se pague efectivamente y que el pago debe efectuarse dentro de un plazo razonable (párr. 52). En el caso *Dumont c. el Canadá*, por ejemplo, el Comité consideró que la demora de nueve años en los procedimientos civiles había privado a la víctima de un recurso efectivo (comunicación N° 1467/2006, párr. 23.6). El Comité también ha recordado en muchas ocasiones que los procedimientos de revisión de las sentencias judiciales que hayan sido ejecutadas son un medio extraordinario de apelación que depende del poder discrecional del juez o del fiscal y se limita a cuestiones de derecho y no permite ninguna revisión de los hechos y las pruebas²⁵.

99. El Comité ha subrayado sistemáticamente que el requisito del agotamiento de los recursos internos se aplica únicamente en la medida en que esos recursos sean efectivos y estén disponibles²⁶. El Estado debe informar de los recursos de que dispone la víctima y probar que hay posibilidades razonables de que tales recursos sean efectivos²⁷. Del mismo modo, en su Observación general N° 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, el Comité de Derechos Humanos destacó que todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o estatales, a cualquier nivel que sea —nacional, regional o local— están en condiciones de asumir la responsabilidad del Estado parte en el Pacto (párr. 4). El Comité añadió que los Estados partes deben otorgar reparación y una indemnización adecuada y señaló que, cuando proceda, la reparación puede entrañar la restitución, la rehabilitación y medidas de satisfacción, como apologías públicas, memoriales públicos, garantías de no repetición y cambios en las leyes y las prácticas pertinentes, así como el sometimiento a la justicia de los autores de violaciones de los derechos humanos, y la adopción de medidas para evitar que se repita ese tipo de violación (párrs. 16 y 17).

²⁴ Véase, por ejemplo, el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁵ Véase, por ejemplo, *Sudalenko c. Belarús*, comunicación N° 1750/2008, párr. 8.3; y *Kovaleva y otros c. Belarús*, comunicación N° 2120/2011, párr. 10.4.

²⁶ Informe del Comité de Derechos Humanos, A/68/40 (Vol. I), párr. 163.

²⁷ *Ibid.*

100. El derecho a interponer un recurso también está consagrado en instrumentos no vinculantes, como la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, que establece que la indemnización podría incluir un recurso judicial efectivo, el acceso a los tribunales o el acceso a órganos administrativos y de otra índole. También podría conllevar el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos ocasionados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restauración de los derechos.

101. Los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones van más allá al explicar que la restitución debe, siempre que sea posible, devolver a la víctima a la situación que tenía antes de que se produjera la violación grave de sus derechos. Los Principios establecen que se debe proporcionar indemnización por cualquier daño económicamente evaluable, que sea apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, tales como daño físico o mental; pérdida de oportunidades, incluidos el empleo, la educación y las prestaciones sociales; daño moral; y los gastos necesarios para la asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales. La satisfacción podría incluir la imposición de sanciones judiciales o administrativas contra las personas responsables de la violación, así como garantías de no repetición, que incluyen, por ejemplo, el fortalecimiento de la independencia del poder judicial como medio de prevención.

102. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales incluye el derecho a acceder a los tribunales (art. 6) como un elemento importante para la reparación de las violaciones, así como los derechos a un recurso efectivo (art. 13) y a la reparación (art. 41). Además, el Protocolo N° 7 del Convenio se refiere explícitamente al derecho a una indemnización para las personas que hayan sido condenadas por error (art. 3).

103. En el sistema africano, el derecho a una indemnización por un error judicial también está enunciado en los Principios y Directrices sobre el derecho a un juicio justo y a la asistencia letrada en África (N, 10 c)). Más concretamente, los Principios enumeran una serie de medidas que deberán aplicarse, incluida la garantía de que cualquier persona que haya sido víctima de detención o prisión ilegales pueda reclamar una indemnización (M, 1 h)).

104. En el sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra en su artículo 10 el derecho a ser indemnizado en caso de error judicial y, en su artículo 25, el derecho a la protección judicial.

105. La Relatora Especial desea instar a los Estados a que adopten y apliquen una definición de recurso por error judicial que sea amplia y no se limite a los casos penales, a fin de proporcionar recursos efectivos a las personas cuyos derechos humanos hayan sido violados.

V. Conclusiones

106. **La rendición de cuentas, como componente del estado de derecho, implica que nadie está por encima de la ley, incluidos los jueces, los fiscales y los abogados. La rendición de cuentas judicial existe para evitar el comportamiento impropio, inadecuado o poco ético de los profesionales de la justicia y, como tal, está estrechamente relacionada con la independencia judicial. La independencia judicial no es absoluta, sino que está limitada por el marco establecido por la rendición de cuentas judicial que, a su vez, debe respetar los principios fundamentales de la**

independencia del poder judicial y de la separación de poderes, y sus procedimientos deben ajustarse a las normas internacionales del debido proceso y juicio imparcial.

107. La rendición de cuentas judicial puede adoptar muchas formas. Sus mecanismos y procedimientos deben abarcar no solo a los profesionales de la justicia, sino también al sistema judicial en su conjunto. La rendición de cuentas judicial, que comprende tanto una perspectiva individual como institucional, debe respetar los principios fundamentales de los derechos humanos, garantizar un procedimiento justo y tener procesos claros y criterios objetivos establecidos por la ley, así como basarse en normas establecidas de conducta profesional a fin de evitar que se utilice como un medio para interferir en el trabajo de los miembros del poder judicial y obstaculizar su independencia y la de la abogacía.

108. Sigue habiendo dificultades importantes para la aplicación de la rendición de cuentas judicial, como el corporativismo, el uso de esa rendición de cuentas como un instrumento de represalia o de presión externa e interna contra los profesionales de la justicia y la falta de normas internacionales para ayudar a los Estados a superar esas dificultades. La Relatora Especial considera que es hora de que los Estados elaboren y adopten normas internacionales de rendición de cuentas judicial para orientar y enmarcar la creación de sistemas nacionales de rendición de cuentas judicial que sean eficaces, objetivos, transparentes y conformes con la normativa internacional de derechos humanos.

VI. Recomendaciones

109. La Relatora Especial formula las recomendaciones que figuran a continuación con el objetivo de ayudar a los Estados a elaborar y aplicar medidas apropiadas y eficaces para establecer mecanismos de rendición de cuentas judicial de conformidad con los principios internacionales de independencia e imparcialidad judiciales.

Marco jurídico de la rendición de cuentas judicial

110. Los Estados deberían cooperar para elaborar y adoptar normas internacionales para la rendición de cuentas judicial.

111. Los Estados deberían considerar la posibilidad de promulgar legislación específica en el plano nacional para establecer un sistema integral de rendición de cuentas judicial que sea eficaz, objetivo, transparente y conforme con sus obligaciones internacionales de derechos humanos.

Formas de rendición de cuentas judicial

112. Se debería establecer un conjunto claro de normas sobre la forma de ejercer las funciones de supervisión de la rendición de cuentas, de manera que los profesionales de la justicia y la institución judicial no estén obligados a rendir cuentas arbitrariamente.

113. La relación entre la persona obligada a rendir cuentas y el foro, organismo o institución ante el que debe responder también debe estar claramente definida.

114. Los Estados también deberían elaborar directrices internacionales sobre la aplicación de la inmunidad judicial. De conformidad con esas directrices, los Estados deberían establecer normas nacionales sobre la inmunidad judicial a fin de evitar los abusos.

Rendición de cuentas individual

115. La rendición de cuentas individual se debe aplicar a todos los profesionales de la justicia, es decir, los jueces, los fiscales y los abogados en todos los niveles de sus respectivas carreras.

116. Los mecanismos concretos de rendición de cuentas individual deberían incluir, entre otras cosas, la obligación de redactar sentencias u opiniones individuales razonadas en un lenguaje que sea comprensible para los beneficiarios de la justicia; la posibilidad de explicar opiniones personales sobre el derecho y la constitución al público en general; y la comunicación a través de un sistema de registro oficial de los activos financieros y otros bienes de que se disponga.

117. La rendición de cuentas individual también debería abarcar la conducta extrajudicial, otras actividades profesionales permitidas y la vida privada de los profesionales de la justicia.

118. Los profesionales de la justicia deben disponer de reglas de conducta y ética claras a fin de garantizar que actúan de acuerdo con normas aceptadas que sean apropiadas a sus funciones profesionales.

Rendición de cuentas institucional

119. El sistema judicial en su totalidad debería estar sometido a mecanismos de rendición de cuentas para velar por que funcione con independencia, competencia, objetividad e imparcialidad.

120. Debería establecerse un código de ética y conducta para todos los operadores de justicia, con la participación de sus asociaciones y representantes respectivos. Esos códigos deberían aplicarse de manera coherente y transparente, con pleno respeto de las garantías fundamentales relativas a un juicio imparcial y el debido proceso.

121. Los Estados deberían mejorar la transparencia del sistema judicial. Las audiencias y la toma de decisiones deberían ser públicas para permitir el escrutinio público de la labor de los profesionales de la justicia. Las decisiones deberían comunicarse por escrito, estar motivadas y publicarse en bases de datos y sitios web para que sean realmente accesibles y gratuitas.

122. La transparencia del sistema judicial también debería incluir mecanismos relativos a otros poderes del Estado, la sociedad civil, los medios de comunicación, la policía, los fiscales y las comisiones de derechos humanos, entre otros.

Mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas

123. Los mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas deben respetar las garantías fundamentales relativas a un juicio imparcial y el debido proceso y deberían ser aplicadas por un órgano independiente e imparcial. Los procedimientos de rendición de cuentas deberían limitarse a los casos de falta de conducta profesional que sean graves e inexcusables y que también desacrediten al poder judicial.

124. A todos los profesionales de la justicia se les debería impartir capacitación y educación sobre sus respectivos códigos éticos y de conducta, las normas de procedimiento y las consecuencias de que se incumplan esas normas.

Instituciones y órganos encargados de velar por la rendición de cuentas del sistema judicial

125. La rendición de cuentas judicial debería realizarse mediante un órgano independiente. La función de ese órgano debería ser proteger la independencia judicial y promover la rendición de cuentas judicial.

126. Respecto del poder judicial, el órgano independiente debería preferentemente estar totalmente integrado por jueces, jubilados o en funciones, aunque alguna representación de la abogacía o del ámbito académico podría ser aconsejable. No debería permitirse ninguna representación política. Además, el órgano independiente debería administrar su propio presupuesto, tener suficientes recursos humanos y financieros para desempeñar su mandato y rendir cuentas de sus actividades.

127. Los órganos independientes encargados de la rendición de cuentas de los fiscales podrían tener una estructura similar a los de los jueces.

128. Debería crearse una organización profesional independiente que represente los intereses de los abogados, supervise el proceso de admisión de los candidatos a la profesión, promueva su educación y formación continuas, proteja su integridad profesional y aplique los procedimientos disciplinarios de manera justa y coherente.

129. El derecho a que las decisiones disciplinarias sean revisadas por un tribunal judicial superior debería estar garantizado tanto para los jueces como para los fiscales y los abogados.

Responsabilidad del Estado y derecho a interponer un recurso

130. El poder judicial y el sistema judicial en su conjunto dan lugar a la responsabilidad del Estado. Por lo tanto, los Estados deberían proporcionar recursos efectivos a las personas que hayan sufrido daños a causa de condenas erróneas o cualquier otro error judicial.
