



Asamblea General

Distr. general
2 de mayo de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

38º período de sesiones

18 de junio a 6 de julio de 2018

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 del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, redactado de conformidad con las resoluciones 35/11 y 26/7 del Consejo. Los consejos judiciales desempeñan un papel esencial a la hora de garantizar la independencia y la autonomía del poder judicial. La creación de estos consejos está motivada por la necesidad de proteger los procesos del poder judicial y la carrera judicial frente a presiones políticas externas. Además de tener como función principal la salvaguardia de la independencia judicial, cada vez hay más consejos judiciales con amplias competencias en materia de promoción de la eficiencia y la calidad de la justicia y de racionalización de la administración de justicia, la gestión de los tribunales y la elaboración de presupuestos.

En el presente informe, el Relator Especial muestra que no existe un modelo único de consejo judicial. Cada órgano rector del poder judicial procede de un ordenamiento jurídico con raíces históricas, culturales y sociales diferentes, por lo que su función específica varía de un país a otro. El Relator Especial indica que el número de consejos judiciales ha aumentado considerablemente en los últimos decenios y estima que, actualmente, más del 70% de los países del mundo cuentan con algún tipo de consejo judicial. No hay datos estadísticos a nivel mundial a este respecto, por lo que es difícil evaluar las tendencias mundiales.

El Relator Especial también pone de manifiesto que, a pesar del aumento en el número de consejos judiciales en todas las regiones del mundo, no hay normas jurídicas internacionales que regulen específicamente el papel, la composición y las funciones de los consejos judiciales. Los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura no contienen ninguna disposición dedicada específicamente a los consejos judiciales. Es en Europa, bajo los auspicios del Consejo de Europa, donde se han realizado los esfuerzos más amplios para elaborar normas mínimas relativas a la creación, la composición y la función de los consejos judiciales.



A la luz de las normas internacionales y regionales existentes, y sobre la base de las contribuciones recibidas de los Estados y los agentes no estatales, el Relator Especial ofrece algunas recomendaciones sobre la creación, la composición y las funciones de los consejos judiciales. Estas recomendaciones no pretenden determinar un “modelo ideal” de consejo judicial nacional, sino que más bien tratan de definir principios comunes, tendencias generales y buenas prácticas para asegurar la independencia de esos órganos, cuando existan, y su eficacia en el desempeño de sus funciones como garantes de la independencia judicial.

Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Panorama general	4
III. Normas jurídicas	6
A. Normas internacionales.....	6
B. Normas regionales	7
IV. Los consejos judiciales: principios generales.....	8
A. Definición	8
B. Misión general	9
C. Creación.....	10
V. Deberes y responsabilidades de los consejos judiciales	11
A. Selección, nombramiento y ascenso de los jueces	12
B. Administración de los tribunales y control presupuestario	13
C. Procedimientos disciplinarios y rendición de cuentas	14
VI. Composición de los consejos judiciales	15
VII. Conclusiones	18
VIII. Recomendaciones.....	19
Anexo	
Lista de entidades que respondieron	22

I. Introducción

1. Este es el segundo informe que presenta el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán, de conformidad con la resolución 35/11 del Consejo de Derechos Humanos.
2. El presente informe se centra en el papel que desempeñan los consejos judiciales u otros órganos que gozan de independencia de los poderes legislativo y ejecutivo para garantizar la independencia del poder judicial.
3. Al preparar el presente informe, el Relator Especial solicitó aportaciones de los Estados, los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los consejos judiciales y la sociedad civil. El Relator Especial pidió información sobre la existencia de un órgano o mecanismo nacional encargado de garantizar la independencia del poder judicial, la composición de dicho órgano o mecanismo, el procedimiento para el nombramiento de sus miembros y sus competencias en relación con todas las decisiones relativas a las carreras de los jueces (selección, nombramiento, ascenso, suspensión y destitución).
4. En el momento de redactar el presente informe, el Relator Especial había recibido un total de 77 respuestas. El Relator Especial desea expresar su más sincero agradecimiento a todos los Estados y agentes no estatales que aportaron contribuciones para la preparación del informe. En el anexo figura una lista completa de las entidades que respondieron. Todos los documentos aportados pueden consultarse en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).
5. El Relator Especial agradece a la Clínica de Derechos Humanos del Centro de Investigación y Educación en Derechos Humanos de la Universidad de Ottawa su constante apoyo durante las investigaciones para este informe y su redacción.
6. El Relator Especial también expresa su reconocimiento por las sugerencias recibidas por un grupo de 30 organizaciones de América en una reunión organizada en Lima, el 13 de abril de 2018, por la Fundación para el Debido Proceso.

II. Panorama general

7. La independencia del poder judicial es un componente esencial del derecho a un juicio imparcial y el estado de derecho. El requisito de la independencia e imparcialidad de los jueces no es una prerrogativa ni un privilegio que se les reconozca en su propio beneficio, sino que se justifica por la necesidad de que puedan ejercer su función de guardianes del estado de derecho y de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas. Como tal, la independencia del poder judicial debería ser considerada por todos los ciudadanos como una garantía de verdad, libertad, respeto de los derechos humanos y justicia imparcial, libre de influencias externas.
8. La independencia del poder judicial es un corolario del principio democrático de la separación de poderes, en virtud del cual los poderes ejecutivo, legislativo y judicial constituyen tres ramas separadas e independientes del Estado. Según este principio, los diferentes órganos del Estado tienen responsabilidades exclusivas y específicas, y ninguno de los poderes puede interferir en los ámbitos de competencia de los demás.
9. Las normas internacionales disponen que todas las instituciones gubernamentales y de otra índole deben respetar y acatar la independencia de la judicatura, y adoptar todas las medidas apropiadas para que los jueces puedan resolver los asuntos que conozcan con imparcialidad y sin influencias, presiones o intromisiones indebidas.
10. A fin de garantizar la independencia del poder judicial, algunos países crearon órganos judiciales autónomos, como los consejos judiciales, para proteger y promover la independencia y la autonomía del poder judicial. Su creación obedecía a la necesidad de proteger los procesos del poder judicial y la carrera judicial frente a presiones políticas externas, principalmente del poder ejecutivo.

11. Existen consejos judiciales en países tanto de tradición jurídica romanista como con sistemas de *common law*, pero son especialmente característicos de las culturas jurídicas de tradición romanista. El primer Consejo Superior del Poder Judicial (*Conseil supérieur de la magistrature*) se creó en Francia en 1883; pasó a ser un órgano constitucional autónomo en 1946, pero solo una minoría de sus miembros (4 de 12) eran magistrados elegidos directamente por sus pares. Otros países de Europa Occidental hicieron lo propio y establecieron consejos de supervisión para garantizar la independencia judicial. En 1948, el Consejo Superior de la Magistratura de Italia se convirtió en el primer consejo judicial en proteger plenamente al poder judicial frente a toda injerencia externa.

12. No existe un modelo único de consejo judicial. Cada órgano rector del poder judicial procede de un ordenamiento jurídico con raíces históricas, culturales y sociales diferentes. Sin embargo, todos los consejos deben regirse por los mismos principios generales de independencia del poder judicial y división de poderes entre las ramas del Estado.

13. Los países han seguido básicamente dos tendencias en la creación de los consejos judiciales, en función de que sus atribuciones se centren principalmente en la carrera judicial o en la gestión del funcionamiento de los tribunales. En 1999, un estudio sobre los diferentes consejos judiciales en la Unión Europea estableció una distinción entre un modelo de Europa meridional, en el que el órgano tenía un fundamento constitucional y únicamente desempeñaba funciones primordiales de salvaguardia de la independencia judicial (por ejemplo, con respecto al nombramiento de los jueces y los procedimientos disciplinarios contra ellos), y un modelo de Europa septentrional, en el que el consejo tenía amplias competencias en la esfera de la administración, la gestión de los tribunales y la elaboración de presupuestos¹. Mientras que los países de Europa Occidental mantienen en gran medida esta distinción, otros países han tendido a combinar aspectos de ambos modelos. El conjunto de competencias y responsabilidades atribuidas al consejo judicial ha pasado a ser algo muy específico de cada país y a menudo constituye una variación de estos dos modelos².

14. En los últimos decenios, el número de consejos judiciales ha aumentado considerablemente en Europa Central y Oriental, América Latina, África y el Oriente Medio, y se estima que, en la actualidad, más del 70% de los países del mundo cuentan con algún tipo de consejo judicial. Sin embargo, no hay datos estadísticos a nivel mundial a este respecto, por lo que es difícil evaluar las tendencias mundiales.

15. Todos los consejos judiciales comparten experiencias y problemas comunes y se rigen por los mismos principios generales. En tanto que órganos judiciales de importancia capital, los consejos judiciales deben desempeñar un papel fundamental para garantizar la independencia del poder judicial. Deben actuar como intermediarios entre el Gobierno y el poder judicial, y gozar de autonomía en los sistemas judiciales de sus respectivas jurisdicciones para garantizar, entre otras cosas, el mantenimiento del estado de derecho y la protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

16. Cada órgano rector del poder judicial tiene un papel específico que varía de un país a otro, según los problemas concretos de los que deba ocuparse. En algunos países, el principal problema es contrarrestar el dominio del poder ejecutivo, el poder legislativo o los partidos políticos sobre el poder judicial; en otros casos, la principal atribución del consejo judicial es limitar la función supervisora del Tribunal Supremo, que se considera que ejerce un control excesivo sobre los jueces de los tribunales inferiores. En otro grupo de países, se han establecido consejos judiciales para mejorar la eficacia y eficiencia del poder judicial

¹ W. Voermans y Pim Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (Estrasburgo, Consejo de Europa, 2003), pág. 12.

² Violaine Autheman y Sandra Elena, *Global Best Practices: Judicial Councils — Lessons Learned from Europe and Latin America*, Rule of Law White Paper Series, núm. 2 (Arlington, International Foundation for Electoral Systems, abril de 2004), págs. 5 y 6.

mediante la transferencia de la gestión de los asuntos administrativos del poder judicial a un órgano independiente del sistema judicial³.

17. Desde el establecimiento del mandato, varios Relatores Especiales han puesto de relieve el papel decisivo que desempeñan los consejos judiciales para garantizar la independencia del poder judicial y han recomendado que los Estados miembros consideren la posibilidad de establecer un órgano independiente encargado de la selección y el régimen disciplinario de los jueces, y que adopten las medidas adecuadas para garantizar que su composición sea plural y equilibrada (véase A/HRC/11/41, párrs. 24 a 30 y 97). Pueden encontrarse consideraciones similares en informes anteriores sobre la rendición de cuentas judicial (véase A/HRC/26/32, párrs. 88 a 93, 125 y 126) y la formación continua de los jueces (véase A/HRC/14/26, párr. 53), así como en una serie de informes sobre misiones a países (por ejemplo, A/HRC/35/31/Add.1, A/HRC/32/34/Add.1, A/HRC/23/43/Add.3 y A/HRC/23/43/Add.1).

18. Sin embargo, la creación de un consejo judicial no es en sí suficiente para garantizar la independencia del poder judicial y promover su rendición de cuentas. Para que un consejo pueda desempeñar su papel de garante de la independencia del poder judicial, es importante que esté dotado de amplias competencias en todos los aspectos relativos a la carrera judicial y que su estructura y composición institucionales contribuyan a proteger al poder judicial y a la carrera judicial frente a presiones políticas externas.

19. En varios informes de misión, el Relator Especial y sus predecesores señalaron graves deficiencias en la estructura, la composición y las competencias de los consejos judiciales que socavaban su capacidad de promover la independencia del poder judicial (véanse, por ejemplo, los informes sobre Polonia (A/HRC/38/38/Add.1, párrs. 63 a 70 y 85); Guinea-Bissau (A/HRC/32/34/Add.1, párrs. 11, 35, 36 y 110); Maldivas (A/HRC/23/43/Add.3, párrs. 44 a 47 y 99); y El Salvador (A/HRC/23/43/Add.1, párrs. 49, 51 a 55, 61 a 63, 113 y 119)). En esos y en otros casos, la creación de un consejo judicial no ha propiciado una mejora sustancial en la protección del poder judicial frente al control y las interferencias de índole política.

20. En el presente informe, el Relator Especial evalúa las normas internacionales y regionales existentes relativas a los consejos judiciales u otros órganos independientes y autónomos equivalentes creados a nivel nacional para promover y fortalecer la independencia del poder judicial. No se trata de encontrar un “modelo ideal” de consejo judicial ni de realizar un análisis exhaustivo de la eficacia de esas instituciones para garantizar la independencia y la rendición de cuentas de la judicatura. Sobre la base de las aportaciones recibidas, el informe tiene por objeto definir principios comunes para asegurar la independencia de esos órganos, cuando existan, y determinar las buenas prácticas en relación con su misión, composición y funciones.

III. Normas jurídicas

A. Normas internacionales

21. Los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura enumeran las medidas que los Estados deben adoptar para garantizar la independencia del poder judicial a nivel nacional. Establecen la obligación de que la independencia de la judicatura sea garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país, y reafirman que todas las instituciones gubernamentales y de otra índole deben respetar y acatar la independencia de la judicatura (principio 1). También contienen disposiciones específicas sobre el estatuto de los jueces, incluida su independencia e imparcialidad (principios 2 y 4), sus calificaciones y su nombramiento (principio 10), las condiciones de servicio y la remuneración (principio 11), la inamovilidad (principio 12), los ascensos (principio 13), la asignación de casos (principio 14) y los procedimientos disciplinarios

³ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Oficina de Democracia y Gobernanza, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality — Revised Edition* (Washington D.C., enero de 2002), pág. 16.

contra los jueces (principios 17 a 20). Sin embargo, los Principios Básicos no incluyen ninguna disposición concreta relativa a la creación de consejos judiciales.

22. A nivel mundial, únicamente la versión revisada del Estatuto Universal del Juez contempla la creación de “un Consejo de la Judicatura, u otro órgano equivalente, salvo en los países en los que tradicionalmente se garantiza esta independencia por otros medios” y contiene disposiciones que se refieren de forma específica a la composición y las competencias de ese órgano en los ámbitos de la contratación, la formación, el nombramiento, los ascensos y el régimen disciplinario de los jueces⁴.

B. Normas regionales

23. Las funciones generales, la composición y las competencias básicas de los consejos judiciales son objeto de una serie de principios, directrices y recomendaciones aprobadas por asociaciones o cumbres de jueces a nivel regional. Algunos de estos instrumentos se centran únicamente en los nombramientos judiciales⁵, mientras que otros ofrecen un análisis más amplio de la función que deben desempeñar los consejos judiciales para garantizar la independencia y autonomía del poder judicial⁶.

24. Es en Europa, bajo los auspicios del Consejo de Europa, donde se han realizado los esfuerzos más amplios para elaborar normas mínimas relativas a la creación, la composición y la función de los consejos judiciales. En un principio, esos esfuerzos se centraron en la necesidad de velar por que la selección y el desarrollo de la carrera de los jueces se realizasen con la intervención de un órgano independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, en el cual al menos en la mitad de sus miembros fueran jueces elegidos por sus pares con arreglo a métodos que garanticen la más amplia representación del poder judicial⁷.

25. Estos instrumentos se han ido complementando con normas más detalladas sobre la composición y las funciones de los consejos judiciales. En 2007, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos aprobó, a petición del Comité de Ministros del Consejo de Europa, un informe sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad. El informe contiene un análisis exhaustivo de la composición y las funciones de los consejos judiciales⁸. La Carta Magna de los Jueces, aprobada por el Consejo Consultivo en 2010, también recomienda la

⁴ Estatuto Universal del Juez, aprobado por el Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados en Taipei (Provincia China de Taiwán) el 17 de noviembre de 1999 y actualizado en Santiago el 14 de noviembre de 2017.

⁵ Véanse la declaración de Beijing sobre los principios relativos a la independencia de la judicatura en la región de la Law Association for Asia and the Pacific (LAWASIA), aprobada en la sexta Conferencia de Presidentes de las Cortes Supremas de Asia y el Pacífico, celebrada en Beijing el 19 de agosto de 1995 (Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA [Law Association for Asia and the Pacific] Region); y las directrices de Latimer House sobre la supremacía parlamentaria y la independencia judicial, del Commonwealth, aprobadas el 19 de junio de 1998 (Latimer House Guidelines on Parliamentary Supremacy and Judicial Independence).

⁶ Véanse la declaración de Estambul sobre la transparencia en el proceso judicial, aprobada por la Conferencia de Presidentes de Tribunales Supremos y Altos Magistrados de la Región de Asia, celebrada en Estambul del 20 al 22 de noviembre de 2013 (Istanbul Declaration on Transparency in the Judicial Process); y las recomendaciones de Kiev sobre la independencia judicial en Europa Oriental, el Cáucaso Meridional y Asia Central en lo que respecta a la administración judicial, la selección de jueces y la rendición de cuentas, de 2010 (Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability) (en adelante, “Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial”), de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

⁷ Véase Consejo de Europa, Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, 1998, art 1.3. Véase también Comité de Ministros del Consejo de Europa, recomendación núm. R (94) 12 sobre la independencia, la eficacia y la función de los jueces, 1994, principio 1, párr. 2 c).

⁸ Consejo Consultivo de Jueces Europeos, informe núm. 10 (2007) sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, 23 de noviembre de 2007 (en adelante, “informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos”).

creación de “un Consejo de la Justicia u otro órgano específico, que sea independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, provisto de las más amplias competencias para decidir sobre todas las cuestiones que afecten al estatuto de los jueces, así como a la organización, al funcionamiento y a la imagen de las instituciones judiciales”⁹. En 2010, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó una nueva recomendación sobre la independencia judicial, que incluía un capítulo específico sobre los consejos de la judicatura, así como disposiciones detalladas sobre sus facultades y funciones¹⁰.

26. En 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó un informe sobre las garantías para la independencia de las y los operadores de justicia en el continente americano, que incluye una sección dedicada específicamente a los órganos de gobierno y administración de esos operadores¹¹. La Comisión observó que, a pesar de que no había norma en el derecho internacional que exigiera la creación de este órgano, el establecimiento de órganos independientes encargados de la administración y gobierno del poder judicial constituía “una buena práctica para fortalecer la independencia”, e instó a los Estados que no contaran con esos órganos “a crearlos y dotarlos de las garantías que posibiliten su pleno actuar independiente en cada una de las funciones que tienen asignadas”, en la forma prescrita por las normas del derecho internacional (párr. 248).

IV. Los consejos judiciales: principios generales

A. Definición

27. No existe una definición generalmente acordada de consejo judicial. En su recomendación sobre la independencia judicial aprobada en 2010, el Comité de Ministros define los consejos del poder judicial como órganos independientes que tienen por objeto proteger la independencia del poder judicial y de los jueces individualmente promoviendo así el funcionamiento eficiente del sistema judicial (párr. 26). En las Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial en Europa Oriental, el Cáucaso Meridional y Asia Central se definen los consejos judiciales como órganos encargados de tareas concretas de la administración judicial y con competencias independientes para garantizar la independencia judicial (párr. 2). Otros instrumentos jurídicos no proporcionan una definición de lo que constituye un consejo judicial y se centran meramente en los requisitos que deben reunir esas instituciones, a saber, que sean independientes de los poderes ejecutivo y legislativo, y que una gran proporción de sus miembros provenga del poder judicial.

28. La diversidad de los ordenamientos jurídicos se refleja en el nombre dado por el legislador a las autoridades encargadas de la protección de la independencia judicial en el plano nacional. En los países de tradición jurídica romanista, estos órganos suelen denominarse “consejo de la judicatura”¹², “consejo de la magistratura”¹³, “consejo supremo/superior de justicia”¹⁴ o “consejo superior del poder judicial”¹⁵. En los países con sistemas de *common law*, suelen denominarse “comisión de servicios judiciales”. No obstante, también reciben otros nombres, como “comisión de servicios judiciales y jurídicos”¹⁶, “consejo de asuntos administrativos del poder judicial”¹⁷, “consejo general

⁹ Véase la Carta Magna de los Jueces (Principios Fundamentales), aprobada en la 11ª sesión plenaria del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, celebrada en Estrasburgo (Francia) del 17 al 19 de noviembre de 2010, párr. 13.

¹⁰ Comité de Ministros del Consejo de Europa, recomendación CM/Rec(2010)12 sobre los jueces: independencia, eficacia y responsabilidades, 2010.

¹¹ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas” (diciembre de 2013), párrs. 240 a 248.

¹² Costa Rica, Eslovaquia, Hungría, Jordania y Nepal.

¹³ Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y Letonia.

¹⁴ Andorra, Argelia, Grecia y Togo.

¹⁵ Bélgica, Georgia, Italia y Serbia.

¹⁶ Mauricio.

¹⁷ Omán.

judicial”¹⁸ y “consejo del poder judicial y la abogacía”¹⁹. En algunos casos, el nombre del órgano depende de las funciones específicas que se le hayan encomendado (por ejemplo, consejo, comisión o junta de nombramientos judiciales²⁰, “comité de examen de jueces”²¹, “junta de propuestas de jueces”²², “comité de personal de los jueces”²³ y “comisión de investigación judicial”²⁴).

29. En el presente informe, el Relator Especial utiliza el término “consejo judicial” para referirse a los diversos órganos independientes y autónomos establecidos a nivel nacional para garantizar la independencia de los jueces de forma individual y del poder judicial en su conjunto.

30. Además de salvaguardar la independencia de los jueces, algunos consejos judiciales también se ocupan de los fiscales²⁵. El presente informe se centra exclusivamente en el papel y las funciones de los consejos judiciales en lo que respecta a los jueces. Las cuestiones relativas al estatuto de los fiscales, en particular en relación con el nombramiento, los ascensos, el fomento de la capacidad y el régimen disciplinario, así como la organización y el funcionamiento de los consejos fiscales o los órganos independientes equivalentes, se examinaron en un informe anterior dedicado específicamente a la independencia e imparcialidad de los fiscales y las fiscalías (A/HRC/20/19).

31. No todos los Estados que respondieron al cuestionario han establecido un órgano o mecanismo nacional encargado de seleccionar, nombrar, ascender, trasladar, suspender o destituir a los jueces. Algunos de los encuestados afirmaron que en sus países esas funciones estaban a cargo de otras autoridades²⁶.

B. Misión general

32. Las respuestas al cuestionario muestran que el objetivo principal de la mayoría de los consejos judiciales es salvaguardar la independencia del sistema judicial y de los jueces.

33. Los consejos judiciales también tienen otro objetivo general, a saber, promover la eficiencia y la calidad de la justicia. Este objetivo está estrechamente relacionado con el fortalecimiento de la independencia judicial, ya que, al transferir funciones administrativas a un consejo judicial independiente del poder ejecutivo, se limita la injerencia externa en la administración de justicia.

34. En muchos países europeos, incluidos aquellos en los que se crearon los primeros consejos judiciales, la mejora de la gestión administrativa no se incluyó en las funciones de esos órganos y siguió en manos del Ministerio de Justicia. En el extremo contrario, la mejora de la gestión administrativa y el control del presupuesto y el personal de la judicatura constituyó la razón principal para crear consejos judiciales en algunos países de Europa septentrional (por ejemplo, en Dinamarca y Suecia), así como en varios países de América Latina²⁷.

35. El tercer objetivo que se intenta lograr con el establecimiento de un consejo judicial es alcanzar un equilibrio entre la independencia y autonomía del poder judicial, por una parte, y la rendición de cuentas de los jueces y la judicatura, por otra. En las normas regionales relativas a la independencia de la judicatura se recomienda que los consejos judiciales u otros órganos independientes similares se encarguen de velar por que los jueces

¹⁸ Mongolia.

¹⁹ Filipinas.

²⁰ Dinamarca, Irlanda, Japón, Malta y Noruega.

²¹ Estonia y Lituania.

²² Suecia.

²³ República de Corea.

²⁴ Liberia.

²⁵ Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Italia y Turquía.

²⁶ Alemania y Chequia.

²⁷ Autheman y Elena, *Global Best Practices*, pág. 3.

rindan cuentas de sus actos. Esa competencia aparece en muchas de las respuestas al cuestionario²⁸.

36. A fin de evitar la excesiva concentración de poderes en un único órgano judicial o la percepción de corporativismo, algunas normas regionales recomiendan de forma específica que se establezcan órganos independientes distintos para cada aspecto concreto de la administración de justicia —como la selección, los ascensos y la formación de los jueces, el régimen disciplinario, la evaluación profesional y el presupuesto— sin someterlos al control de una sola institución o autoridad²⁹. La existencia de instituciones autónomas distintas a cargo de los diferentes aspectos de la carrera judicial se destacó en varias de las contribuciones recibidas³⁰.

37. Los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura exigen que los Estados asignen suficientes recursos para el buen funcionamiento de la judicatura (principio 7). El mismo principio se aplica, *mutatis mutandis*, a los consejos judiciales. Aunque estos no son autoridades judiciales propiamente dichas ni ejercen funciones judiciales, su función de vigilancia de la autonomía y la independencia del poder judicial exige que los consejos judiciales sean imparciales e independientes de los poderes ejecutivo y legislativo. Por esas razones, los consejos judiciales deben estar dotados de recursos humanos y financieros suficientes para desempeñar sus funciones de manera independiente y autónoma. En particular, deben contar con locales propios, una secretaría y personal calificado en número suficiente para llevar a cabo sus funciones.

38. En la mayoría de los países que respondieron al cuestionario, el consejo judicial tiene su propio presupuesto y personal específico. En algunos casos, los recursos humanos y financieros necesarios para que el consejo judicial lleve a cabo sus funciones corren a cargo de la administración de justicia³¹ o del Ministerio de Justicia³².

C. Creación

39. Varios mecanismos y órganos de derechos humanos —incluidos el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (véanse los párrs. 17 y 26 *supra*)— han recomendado la creación de un consejo judicial independiente.

40. La postura de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) es más matizada. En un dictamen sobre los nombramientos judiciales, la Comisión señaló que en Europa existían diversos sistemas para estos nombramientos y que no había un modelo único que pudiera aplicarse a todos los países. En las democracias más antiguas, el poder ejecutivo ejerce en ocasiones una influencia decisiva en los nombramientos judiciales. Esos sistemas han funcionado bien en la práctica y han permitido la independencia del poder judicial porque el poder ejecutivo está limitado por la cultura y las tradiciones jurídicas. Las nuevas democracias, sin embargo, no han tenido la oportunidad de desarrollar esas tradiciones. Al menos en esos países, la Comisión recomienda a los Estados que aún no lo hayan hecho que consideren la posibilidad de establecer un consejo judicial independiente para prevenir la injerencia política en el nombramiento de los jueces³³.

41. A fin de garantizar la independencia de los consejos judiciales ante los poderes ejecutivo y legislativo y asegurar la autonomía efectiva del poder judicial, algunas normas regionales —pero no todas— recomiendan prever el establecimiento de un consejo judicial

²⁸ Por ejemplo, Azerbaiyán, Bahrein, Croacia, Georgia, Marruecos, Mauritania, Portugal y Togo.

²⁹ Véanse las Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial, párr. 2.

³⁰ Por ejemplo, Jordania, Letonia y Malta.

³¹ Noruega.

³² Mauritania.

³³ Véase Comisión de Venecia, dictamen núm. 403/2006 sobre los nombramientos judiciales, de 22 de junio de 2007, párrs. 44 a 48.

a nivel constitucional en los países que cuenten con una constitución escrita, y en la ley fundamental o instrumento constitucional equivalente en los demás países³⁴.

42. La creación de un consejo judicial en virtud de una disposición constitucional pone de relieve su papel fundamental como garante de la independencia del poder judicial, especialmente en los países cuyas instituciones democráticas están en vías de consolidación. Una disposición constitucional otorgaría a la institución recién creada la legitimidad del reconocimiento constitucional y podría ayudar a protegerla de las injerencias de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial mediante leyes, decretos o decisiones³⁵. La Constitución debe incluir disposiciones relativas al establecimiento de ese órgano, su composición y la definición de sus funciones, así como a su autonomía respecto de los poderes ejecutivo y legislativo. Teniendo en cuenta que los consejos judiciales no pertenecen a la jerarquía del sistema de tribunales y por tanto no pueden decidir sobre el fondo de las causas, la Constitución también debe regular las relaciones con los tribunales y, en particular, con los jueces³⁶.

43. En la mayoría de los Estados encuestados, la Constitución contiene disposiciones específicas sobre el establecimiento de un consejo judicial³⁷. En algunos casos, la composición, las atribuciones y la autonomía del consejo se rigen por el derecho común³⁸.

V. Deberes y responsabilidades de los consejos judiciales

44. En algunas normas regionales se enumeran las tareas que pueden realizar los consejos judiciales, por sí solos o en cooperación con otros órganos³⁹. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que las funciones encomendadas a los consejos judiciales deberían estar garantizadas por la ley e incluir la administración, la selección, el nombramiento y el régimen disciplinario⁴⁰. Esas tareas están íntimamente vinculadas a la función constitucional del consejo judicial como garante de la independencia del poder judicial y, en consecuencia, deben quedar establecidas en la Constitución o en la ley fundamental o instrumento constitucional equivalente (véase el párrafo 41 *supra*).

45. Los instrumentos regionales recomiendan que las diferentes competencias del consejo judicial —como el nombramiento de los jueces, los asuntos disciplinarios y la formación— se atribuyan a diversas secciones del consejo⁴¹ o a distintos órganos independientes encargados de aspectos específicos de la administración judicial⁴². La composición de esas divisiones u órganos debe tener en cuenta el tipo de tareas y la forma en que deben llevarse a cabo.

46. Algunas de esas competencias, por ejemplo, el nombramiento y el ascenso de los jueces, son ejercidas por la mayoría de los consejos judiciales, mientras que otras funciones, como las relativas a la gestión y las cuestiones presupuestarias, se atribuyen únicamente a un número limitado de consejos. En general, los consejos judiciales deben tener amplias competencias para proteger y promover mejor la independencia judicial y la eficiencia en la administración de justicia.

47. En esta sección, el Relator Especial se centra exclusivamente en las principales competencias de los consejos judiciales en relación con a) la selección, el nombramiento y

³⁴ Véase el informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 11.

³⁵ Autheman y Elena, *Global Best Practices*, pág. 7.

³⁶ Véase el informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 13.

³⁷ Argentina, Bahrein, El Salvador, Eslovenia, Mauritania, Mongolia, Nepal, Polonia y Turquía.

³⁸ Bélgica, Jordania, Montenegro, Noruega, Paraguay y Suecia.

³⁹ Véanse el informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 42; y Red Europea de Consejos de Justicia, resolución sobre el autogobierno de la judicatura: equilibrio entre la independencia y la rendición de cuentas, aprobada en su Asamblea General, celebrada del 21 al 23 de mayo de 2008 en Budapest, párr. 2.

⁴⁰ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia”, párr. 243.

⁴¹ Véase el informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 43.

⁴² Véanse las Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial, párr. 2.

el ascenso de los jueces, b) la administración de los tribunales y el control presupuestario y c) los procedimientos disciplinarios y la rendición de cuentas.

A. Selección, nombramiento y ascenso de los jueces

48. La función más ampliamente reconocida de los consejos judiciales es su papel en el nombramiento de los jueces. A fin de garantizar la independencia del poder judicial, las normas internacionales y regionales recomiendan que las decisiones sobre el nombramiento y el ascenso de los jueces sean adoptadas por un consejo judicial o un órgano equivalente independiente de los poderes legislativo y ejecutivo. Los mecanismos internacionales y regionales han hecho recomendaciones similares.

49. El procedimiento para la selección, el nombramiento y el ascenso de los jueces debe basarse en criterios objetivos establecidos previamente por ley o por la autoridad competente. Las decisiones relativas a la selección y a las carreras de los jueces deben basarse en el mérito y tener en cuenta las calificaciones, aptitudes y capacidades de los candidatos, así como su integridad, independencia e imparcialidad. En la selección de los jueces, no debe discriminarse a los jueces ni a los candidatos a cargos judiciales por ningún motivo, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento, la discapacidad, la orientación sexual o cualquier otra condición. Sin embargo, el requisito de que los candidatos a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no debe considerarse discriminatorio.

50. En un informe temático sobre las garantías de la independencia judicial (véase A/HRC/11/41, párrs. 23 a 34), el Relator Especial tomó nota de la diversidad de sistemas existentes en todo el mundo para la selección y el nombramiento de los jueces y expresó su inquietud general por la participación de los poderes legislativo o ejecutivo en los nombramientos judiciales⁴³.

51. Si bien en algunos casos se considera que la elección de los jueces por el parlamento reviste una mayor legitimidad democrática, este procedimiento puede dar lugar a la politización de los nombramientos judiciales, de forma que las consideraciones políticas prevalezcan sobre los criterios objetivos establecidos en las normas internacionales y regionales (el mérito, las calificaciones, la integridad, el sentido de independencia e imparcialidad, etc.).

52. En los casos en que las disposiciones constitucionales o legislativas establecen que el nombramiento o el ascenso de los jueces son competencia del Jefe de Estado, el Gobierno o el poder legislativo, las normas regionales disponen que debe facultarse al consejo judicial o a una autoridad independiente análoga, como una comisión de calificación, para formular recomendaciones o emitir dictámenes que las autoridades correspondientes encargadas de los nombramientos han de seguir en la práctica⁴⁴.

53. Las respuestas al cuestionario muestran que los Estados han establecido procedimientos diferentes para el nombramiento y el ascenso de los jueces, que pueden dividirse en dos categorías principales: los sistemas electivos, en que los jueces son elegidos por el parlamento⁴⁵, y los sistemas de nombramiento directo. En los sistemas de nombramiento directo, la designación puede correr a cargo del Presidente de la República o Jefe de Estado⁴⁶, el Gobierno⁴⁷ o el propio consejo judicial⁴⁸. En la mayoría de los sistemas parlamentarios, el Jefe de Estado está obligado por una propuesta del consejo judicial, el

⁴³ La Comisión de Venecia planteó preocupaciones similares en su dictamen núm. 403/2006 sobre los nombramientos judiciales, párrs. 7 a 17.

⁴⁴ Véanse el informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 49; Comité de Ministros del Consejo de Europa, recomendación CM/Rec(2010)12, párr. 47; y las Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial, párr. 23.

⁴⁵ Costa Rica, El Salvador y Eslovenia.

⁴⁶ Por ejemplo, Chequia, Eslovaquia, Estonia, Grecia, Liberia y Noruega.

⁴⁷ Australia, Dinamarca y Suecia.

⁴⁸ Por ejemplo, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Marruecos y Mongolia.

Parlamento o una combinación de ambos. En algunos países, el Presidente de la República mantiene la facultad discrecional de no seguir la opinión del consejo judicial⁴⁹.

54. En muchos países, los jueces son seleccionados sobre la base de concursos nacionales⁵⁰, mientras que en otros son elegidos entre profesionales experimentados⁵¹. La información sobre las vacantes judiciales debe ponerse a disposición del público. El Relator Especial ha subrayado que los concursos realizados, al menos en parte, por escrito y de manera anónima pueden ser un instrumento importante del proceso de selección (véase A/HRC/11/41, párr. 30).

B. Administración de los tribunales y control presupuestario

55. No hay normas claramente establecidas con respecto a las competencias de los consejos judiciales en materia de administración de los tribunales y control presupuestario. En algunas normas regionales se recomienda que los consejos judiciales tengan responsabilidades generales con respecto a la administración del sistema judicial y/o la asignación de recursos presupuestarios a los distintos tribunales⁵², mientras que en otras solo se prevé que los demás poderes del Estado consulten a los consejos judiciales sobre estas cuestiones⁵³.

56. El Relator Especial considera que conferir a los consejos judiciales competencias generales en materia de administración de los tribunales y control presupuestario es esencial para salvaguardar la independencia del poder judicial. El objetivo de transferir las funciones de gestión del Ministerio de Justicia o el Tribunal Supremo al consejo judicial es reducir la injerencia externa en los asuntos judiciales, en particular por parte del poder ejecutivo. La gestión y la administración del presupuesto asignado al sistema judicial deben encomendarse directamente al poder judicial o a un órgano independiente responsable del poder judicial, como puede ser un consejo judicial (véase A/HRC/11/41, párrs. 43 y 101). La Comisión de Venecia consideró que las decisiones sobre la asignación de fondos a los tribunales “deben tomarse en el respeto más estricto del principio de la independencia judicial” y recomendó que el poder judicial tuviese “la oportunidad de dar su opinión sobre la propuesta de presupuesto presentada al Parlamento, posiblemente a través del consejo judicial”⁵⁴.

57. En algunos de los países que respondieron al cuestionario, se han encomendado a los consejos judiciales responsabilidades generales relativas a la administración de los tribunales y al control presupuestario. En Letonia, por ejemplo, el consejo judicial participa en la elaboración de las políticas y estrategias del sistema judicial, así como en la mejora de la organización de la labor del poder judicial.

58. En los casos en que las funciones administrativas son responsabilidad del máximo órgano judicial, el Relator Especial se ha pronunciado en favor de la separación de las funciones administrativas y judiciales de manera que el poder judicial pueda concentrarse plenamente en estas últimas. En un informe sobre El Salvador, por ejemplo, la Relatora Especial recomendó que la Corte Suprema de Justicia transfiriera algunas de las funciones administrativas que en ese momento tenía encomendadas a otra institución, como el consejo judicial (véase A/HRC/23/43/Add.1, párr. 106).

59. Los consejos judiciales deben funcionar de manera transparente y rendir cuentas de sus actividades en el ámbito de la administración de justicia y el control presupuestario. La

⁴⁹ Lituania.

⁵⁰ Argelia, Bélgica, Portugal, Serbia y Suecia.

⁵¹ Irlanda, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia.

⁵² Declaración de Beijing sobre los principios relativos a la independencia de la judicatura en la región de la LAWASIA (Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region), principios 36 y 37; informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párrs. 76 a 79; y Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial, párr. 6.

⁵³ Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, art. 1.8; y versión revisada del Estatuto Universal del Juez, art. 2-3.

⁵⁴ Véase Comisión de Venecia, “Informe sobre la independencia del sistema judicial, parte I: la independencia de los jueces” (Estrasburgo, Consejo de Europa, marzo de 2010), párr. 55.

transparencia es un factor esencial para que los ciudadanos confíen en el funcionamiento del sistema judicial y una garantía contra todo peligro de influencia política o percepción de corporativismo, autoprotección y favoritismo en el poder judicial. La atribución a un consejo de amplias competencias financieras conlleva la obligación de rendir cuentas, no solo a los poderes ejecutivo y legislativo, sino también a los tribunales y la población⁵⁵. Cuando los consejos judiciales tienen competencias presupuestarias, deben rendir cuentas sobre la utilización de los fondos al órgano encargado de su asignación mediante la presentación de informes periódicos a las autoridades fiscales en que se detalle el uso de sus recursos presupuestarios.

C. Procedimientos disciplinarios y rendición de cuentas

60. Las normas internacionales y regionales reconocen que los jueces pueden ser objeto de procedimientos disciplinarios y sanciones, incluida la destitución, por faltas de la suficiente gravedad, por ejemplo “incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones”⁵⁶.

61. La responsabilidad de los procedimientos disciplinarios contra los jueces debe estar a cargo de una autoridad independiente (por ejemplo, un consejo judicial) o un tribunal. Algunas normas disponen expresamente que el órgano independiente competente para conocer de los casos disciplinarios y decidir sobre la imposición de medidas disciplinarias debe estar integrado principalmente por jueces⁵⁷. A fin de prevenir las acusaciones de corporativismo y garantizar un procedimiento disciplinario justo, ese órgano debe incluir también a personas ajenas a la profesión judicial, pero en ningún caso a miembros de los poderes legislativo o ejecutivo del Estado. Tanto los Relatores Especiales (véase A/HRC/11/41, párrs. 60 y 61; y A/HRC/26/32, párrs. 91 a 93) como el Comité de Derechos Humanos (véase la observación general núm. 32 (2007) sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, párr. 20) han destacado que la participación en el órgano disciplinario de miembros del poder ejecutivo (el Jefe de Estado, el Ministro de Justicia o cualquier otro representante de las autoridades políticas) es de hecho incompatible con el principio de la independencia del poder judicial.

62. A fin de garantizar que el procedimiento disciplinario sea justo, algunas normas internacionales establecen expresamente que la competencia para recibir denuncias disciplinarias y realizar investigaciones de esa índole y la competencia para resolver los casos de disciplina judicial deben conferirse a divisiones diferentes del consejo judicial o a órganos distintos⁵⁸.

63. Los procedimientos disciplinarios deben ofrecer a los jueces acusados todas las garantías procesales establecidas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluido el derecho a defenderse personalmente o ser asistidos por un abogado de su elección. Las decisiones del órgano disciplinario deben estar motivadas y sujetas a recurso ante un tribunal competente.

64. Algunas de las respuestas al cuestionario muestran que la responsabilidad de los procedimientos disciplinarios contra los jueces compete al consejo judicial⁵⁹ o a otro órgano independiente análogo⁶⁰. Hay países en que los tribunales nacionales tramitan todos los

⁵⁵ Véase el informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 75.

⁵⁶ Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, principio 18.

⁵⁷ Declaración de Beijing sobre los principios relativos a la independencia de la judicatura en la región de la LAWASIA (Beijing Statement of Principles on the Independence of the Judiciary in the LAWASIA region), principio 36; informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 64; y versión revisada del Estatuto Universal del Juez, art. 7-1.

⁵⁸ Véase el informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 64; y las Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial, párrs. 5 y 26.

⁵⁹ Por ejemplo, Azerbaiyán, Bahrein, Croacia, Georgia, Marruecos, Mauritania, Portugal y Togo.

⁶⁰ Oficina del Consejo Disciplinario (Bosnia y Herzegovina); Comité de Jueces y Magistrados (Malta); Comité de Disciplina Judicial (República de Corea); y Junta Nacional de Faltas Disciplinarias (Suecia).

procedimientos disciplinarios⁶¹, mientras que en otros estos tribunales solo se ocupan de los procedimientos disciplinarios contra los jueces de los más altos tribunales⁶².

65. Algunos de los mecanismos utilizados en el plano nacional para suspender o destituir a los jueces suscitan preocupaciones a la luz de las normas vigentes relativas a la independencia del poder judicial. En Hungría, por ejemplo, la decisión sobre la destitución de un juez corresponde al Presidente de la República. En Liberia, los jueces pueden ser destituidos por el Parlamento, y el Colegio Nacional de Abogados puede suspender *de facto* a un juez retirándole la licencia para ejercer la función jurisdiccional.

VI. Composición de los consejos judiciales

66. No hay un modelo estándar que los países democráticos estén obligados a seguir al establecer su consejo judicial, siempre que su composición sea tal que quede garantizada su independencia y pueda desempeñar sus funciones con eficacia⁶³. Sin embargo, existe a nivel internacional una tendencia a que los consejos judiciales tengan una composición mixta y a que la mayoría de sus miembros sean jueces elegidos por sus pares.

67. Una composición mixta presenta la ventaja, por un lado, de evitar la percepción de corporativismo, autoprotección y favoritismo y, por otro lado, de reflejar las distintas corrientes de opinión de la sociedad, por lo que constituye otra fuente de legitimación del poder judicial⁶⁴. Reduce el riesgo de incurrir en una especie de espíritu corporativo que pueda afectar a su proceso de adopción de decisiones. Los responsables de la administración de justicia no son solo los jueces y magistrados.

68. Cuando la composición del consejo es mixta, es deseable que se logre un justo equilibrio entre los miembros de la judicatura y otros miembros natos o electos. Si la proporción de jueces es demasiado elevada, ello podría crear un riesgo de corporativismo y aislar al consejo de toda supervisión externa⁶⁵.

69. En la mayoría de los países que respondieron al cuestionario, los consejos judiciales tienen una composición mixta de jueces y no jueces. En algunos países, están integrados exclusivamente por jueces⁶⁶.

Miembros procedentes de la judicatura

70. En la gran mayoría de los Estados que respondieron al cuestionario, los jueces constituyen la mayoría de los miembros del consejo judicial; solo en unos pocos casos son minoría en el consejo⁶⁷.

71. No existe consenso en el plano internacional en cuanto a cuáles son los niveles de la judicatura que deben estar representados en un consejo judicial. En las normas jurídicas más antiguas se recomendaba que se seleccionara a los jueces de entre los escalafones más elevados del poder judicial⁶⁸, mientras que los instrumentos más recientes abogan por seleccionar a los jueces de todas las instancias del poder judicial y respetando el pluralismo

⁶¹ Bosnia y Herzegovina, Chequia, Costa Rica, Dinamarca, El Salvador, Estonia, Filipinas, Irlanda del Norte, Jordania, Lituania, Nepal, Noruega y Polonia.

⁶² Suecia.

⁶³ Véase Comisión de Venecia, dictamen núm. 403/2006 sobre los nombramientos judiciales, párr. 23.

⁶⁴ Véase el informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 19.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, Comisión de Venecia, dictamen núm. 779/2014 sobre las siete enmiendas a la Constitución de la ex República Yugoslava de Macedonia en relación con, en particular, el Consejo Judicial, la competencia del Tribunal Constitucional y las zonas financieras especiales, de 13 de octubre de 2014, párr. 76.

⁶⁶ Bahrein, Hungría y Omán.

⁶⁷ Andorra, Filipinas, Noruega y Portugal.

⁶⁸ Véase, por ejemplo, la declaración de Beijing sobre los principios relativos a la independencia de la judicatura en la región de la LAWASIA (Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region), principio 15.

en su seno⁶⁹. En la práctica, en muchos países, la mayoría de los jueces miembros del consejo judicial son jueces de altas instancias⁷⁰.

Miembros ajenos a la carrera judicial

72. En lo que respecta a los miembros de los consejos judiciales ajenos a la carrera judicial, los instrumentos regionales disponen que pueden ser profesionales del derecho, incluidos profesores de derecho, juristas de prestigio y miembros del colegio de abogados, y ciudadanos de reconocidas reputación y experiencia. A fin de proteger al poder judicial de toda injerencia externa, varios instrumentos regionales disponen expresamente que los miembros legos de los consejos judiciales no pueden ser políticos en activo ni miembros del parlamento, el Gobierno o la Administración.

73. El Relator Especial considera que la participación de miembros que no formen parte de la judicatura puede aportar un valor añadido a la labor de los consejos judiciales y puede justificarse por la necesidad de evitar los riesgos de “corporativismo” y facilitar la supervisión democrática de la calidad e imparcialidad de la justicia. Habida cuenta de la tendencia a judicializar amplias esferas sociales, el Relator Especial también considera que sería conveniente incluir como miembros de los consejos a profesionales de ámbitos distintos del derecho (por ejemplo, expertos en gestión, finanzas o ciencias sociales).

74. La práctica de los Estados en relación con los miembros legos de los consejos judiciales es sumamente variada. En la gran mayoría de los países que respondieron al cuestionario, los consejos judiciales contaban con miembros legos elegidos entre profesores de derecho, juristas de prestigio, profesionales del derecho y ciudadanos de posición reconocida. En algunos países, el Jefe del Estado o el Presidente de la República⁷¹ y algunos miembros del Gobierno, habitualmente el Ministro de Justicia⁷², así como parlamentarios⁷³, participan en la labor del consejo, generalmente como miembros natos.

Métodos de selección

75. El Relator Especial considera que es esencial que los miembros de un consejo judicial, ya sean jueces o no, se seleccionen sobre la base de su competencia, su experiencia, su conocimiento de la vida judicial, su capacidad para el debate y su cultura de la independencia, sobre la base de un proceso objetivo, justo y transparente en la que “la judicatura y otras partes directamente relacionadas con el sistema de justicia deberán tener un poder de decisión sustancial sobre la selección y el nombramiento de sus integrantes” (véase A/HRC/11/41, párr. 29). Con la aplicación de estos criterios se pretende evitar, en la medida de lo posible, la politización de los consejos judiciales, dado que un control político de esas instituciones tendría, en última instancia, el efecto contrario al previsto, es decir, un deterioro de la independencia del poder judicial. Los métodos de selección y nombramiento deben impedir que las redes y poderes fácticos con intenciones propias u ocultas ejerzan control o influencia sobre el proceso de adopción de decisiones, garantizando la plena transparencia a fin de crear conciencia de ese riesgo.

76. La selección de jueces como miembros de los consejos judiciales puede realizarse a través de elecciones o, en el caso de un número limitado de miembros (por ejemplo, el Presidente del Tribunal Supremo o del tribunal de apelación), de oficio. Corresponde a las autoridades estatales elaborar procedimientos de selección apropiados que garanticen la representación más amplia posible de la judicatura a todos los niveles. Con el fin de proteger a los consejos judiciales de toda injerencia externa, politización y presión indebida, las normas internacionales desincentivan la participación de las autoridades políticas, como el parlamento o el poder ejecutivo, en cualquier etapa del proceso de selección. También debe evitarse que las jerarquías judiciales interfieran en el proceso.

⁶⁹ Véase Comité de Ministros del Consejo de Europa, recomendación CM/Rec(2010)12, párr. 27. Véase también el informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 27; y las Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial, párr. 7.

⁷⁰ Por ejemplo, Japón y México.

⁷¹ Italia.

⁷² Côte d’Ivoire, Mauritania, Montenegro, Nepal, Serbia y Turquía.

⁷³ Croacia, Montenegro y Serbia.

77. Las respuestas al cuestionario muestran que los Estados han elaborado diferentes procedimientos para seleccionar a jueces como miembros de los consejos judiciales. En la mayoría de los casos, los miembros que son jueces son elegidos por sus pares. Sin embargo, en algunos países son elegidos por el Presidente de la República⁷⁴, el poder legislativo⁷⁵ o el poder ejecutivo⁷⁶.

78. Los instrumentos regionales apenas proporcionan orientación en lo que respecta a la selección de los miembros ajenos a la carrera judicial. Se trata de una cuestión que en gran medida se ha dejado en manos de los Estados, que tienen que encontrar un equilibrio justo entre la necesidad de proteger al poder judicial frente a presiones externas y la de evitar los efectos negativos del corporativismo en el poder judicial⁷⁷. Como norma general, los miembros ajenos a la carrera judicial no deben ser nombrados por el poder ejecutivo y, preferiblemente, tampoco por el poder legislativo. Si son elegidos por el parlamento, las normas regionales establecen que debe ser por mayoría cualificada, lo que requiere un apoyo importante de la oposición⁷⁸.

79. Las respuestas al cuestionario muestran que, en muchos países, el nombramiento de los miembros ajenos a la carrera judicial es realizado por los órganos legislativos⁷⁹, a menudo por mayoría cualificada. En otros países, los miembros legos son elegidos oficialmente por el Jefe de Estado⁸⁰ o por el poder ejecutivo⁸¹. En algunos países, por ejemplo en el Perú, los miembros ajenos a la judicatura son elegidos por autoridades no políticas, como el colegio de abogados, asociaciones profesionales y universidades.

Presidencia de un consejo judicial

80. Con respecto a la selección del presidente del consejo judicial, tanto el Consejo Consultivo de Jueces Europeos como la Comisión de Venecia recomiendan que se trate de una persona imparcial y alejada de los partidos políticos⁸². En los sistemas parlamentarios en que el Presidente o el Jefe de Estado solo ostentan poderes formales, se permite nombrar al Jefe de Estado para la presidencia del consejo. Sin embargo, existen diferentes enfoques en lo que respecta a la selección del presidente en otros sistemas, como los semipresidenciales. En términos generales, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos recomienda que el presidente sea elegido por el propio consejo judicial y que sea un juez, mientras que la Comisión de Venecia considera que, a fin de evitar posibles tendencias corporativistas dentro del consejo, sería preferible que el presidente fuese elegido entre los miembros del consejo ajenos a la carrera judicial. En varios informes de misión, la Relatora Especial recomendó que la presidencia del consejo fuese ejercida por uno de sus miembros jueces (véase, por ejemplo, A/HRC/23/43/Add.1, párr. 113 a)). La Relatora Especial y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han expresado la opinión de que el Presidente del Tribunal Supremo o de la Corte Suprema no deben ser nombrados presidentes de un consejo judicial (véase, por ejemplo, A/HRC/17/30/Add.3, párr. 94 i))⁸³.

81. Las respuestas al cuestionario muestran que la práctica de los Estados relativa al nombramiento del presidente de un consejo judicial es sumamente heterogénea. En algunos sistemas parlamentarios, el Presidente de la República o el Jefe del Estado presiden el Consejo⁸⁴. En otro grupo de países, el presidente es nombrado por el propio consejo de

⁷⁴ Turquía.

⁷⁵ Polonia y Serbia.

⁷⁶ Dinamarca y Suecia.

⁷⁷ Véase Comisión de Venecia, dictamen núm. 403/2006 sobre los nombramientos judiciales, párr. 27.

⁷⁸ Véase el informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 32; y Comisión de Venecia, dictamen núm. 403/2006 sobre los nombramientos judiciales, párr. 32.

⁷⁹ Por ejemplo, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia (tres miembros), Eslovenia, Georgia, Italia, Mauritania, Montenegro, Portugal, Serbia, Suecia y Turquía.

⁸⁰ Argelia, Eslovaquia (tres miembros), Georgia (un miembro), Portugal (dos miembros) y Togo.

⁸¹ Dinamarca, Eslovaquia (tres miembros) y Estonia.

⁸² Véase el informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 33; y Comisión de Venecia, dictamen núm. 403/2006 sobre los nombramientos judiciales, párr. 35.

⁸³ Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia", párr. 246.

⁸⁴ Argelia, Italia y Malta.

entre sus miembros⁸⁵. En algunos casos, el Ministro de Justicia ejerce la presidencia, a menudo sin derecho de voto⁸⁶, mientras que, en otros, la legislación dispone expresamente que el Ministro no puede ser elegido presidente del consejo⁸⁷. En varios países, el Presidente del Tribunal Supremo o de la Corte Suprema también preside el consejo y ejerce ambos cargos simultáneamente⁸⁸.

82. No hay en los mecanismos regionales principios establecidos sobre el número de miembros de los consejos judiciales o la duración de sus mandatos. Estas cuestiones se dejan al criterio de los Estados, que deben definir el número de consejeros y la duración de sus mandatos teniendo en cuenta, entre otras cosas, el tamaño de su sistema judicial y, en consecuencia, las tareas que deben llevarse a cabo. Del mismo modo, corresponde a los Estados decidir si los miembros del consejo deben ejercer sus funciones a tiempo completo o a tiempo parcial.

83. Una de las responsabilidades de los consejos judiciales es proteger a los jueces de las influencias políticas externas. A fin de garantizar la continuidad de las funciones del consejo, no debe sustituirse a sus miembros al mismo tiempo ni renovarse su mandato tras la celebración de elecciones parlamentarias. En particular, permitir la renovación completa de la composición del consejo judicial después de unas elecciones parlamentarias sería incompatible con el principio de la independencia del poder judicial. En su misión a Polonia, el Relator Especial expresó la opinión de que la terminación anticipada del mandato de todos los miembros del consejo procedentes de la carrera judicial conduciría a la creación de un nuevo Consejo Nacional de la Judicatura dominado por cargos políticos, en contravención de las normas vigentes sobre la independencia del poder judicial y la separación de poderes (véase A/HRC/38/38/Add.1, párr. 70).

VII. Conclusiones

84. Los consejos judiciales desempeñan un papel esencial a la hora de garantizar la independencia y la autonomía del poder judicial. La creación de estos consejos está motivada por la necesidad de proteger los procesos del poder judicial y la carrera judicial frente a presiones políticas externas, principalmente del poder ejecutivo. Además de tener como función principal la salvaguardia de la independencia judicial, cada vez hay más consejos judiciales con amplias competencias para promover la eficiencia y la calidad de la justicia y racionalizar la administración de justicia, la gestión de los tribunales y la elaboración de presupuestos.

85. El Relator Especial ha mostrado que no existe un modelo único de consejo judicial. Cada órgano rector del poder judicial procede de un ordenamiento jurídico con raíces históricas, culturales y sociales diferentes; su función específica varía de un país a otro, según los problemas concretos a los que se intenta dar respuesta con su creación. En el presente informe, el Relator Especial ha mostrado que el número de consejos judiciales ha aumentado considerablemente en los últimos decenios: según estimaciones recientes, más del 70% de los países del mundo cuentan con algún tipo de consejo judicial o un órgano independiente y autónomo análogo. Sin embargo, no hay datos estadísticos a nivel mundial a este respecto, por lo que es difícil evaluar las tendencias mundiales.

86. El Relator Especial también ha puesto de manifiesto que, a pesar del aumento del número de consejos judiciales en todas las regiones del mundo, faltan normas jurídicas internacionales que regulen específicamente el papel, la composición y las funciones de los consejos judiciales. Los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura no contienen ninguna disposición dedicada específicamente a los consejos judiciales. Es en Europa, bajo los auspicios del Consejo de Europa, donde se han realizado los esfuerzos más amplios para elaborar normas mínimas relativas a la creación, la composición y la función de los consejos judiciales.

⁸⁵ Eslovenia y Montenegro.

⁸⁶ Bulgaria y Turquía.

⁸⁷ Montenegro.

⁸⁸ Dinamarca, Filipinas, Irlanda del Norte, Nepal, Omán, Portugal y Togo.

87. El elevado número de respuestas al cuestionario del Relator Especial permite determinar tendencias generales y buenas prácticas en relación con el establecimiento, la composición y las funciones de los consejos judiciales o los órganos independientes y autónomos análogos establecidos a nivel nacional para garantizar la independencia del poder judicial.

VIII. Recomendaciones

88. A la luz de las normas internacionales y regionales existentes, y sobre la base de las contribuciones recibidas de los Estados y los agentes no estatales, el Relator Especial quisiera ofrecer las siguientes recomendaciones relativas a la creación, la composición y las funciones de los consejos judiciales. Estas recomendaciones no pretenden determinar un modelo ideal de consejo judicial, sino que más bien tratan de determinar principios comunes para asegurar la independencia de esos órganos, cuando existan, y su eficacia en el desempeño de sus funciones como garantes de la independencia judicial.

Elaboración de normas internacionales

89. Habida cuenta de la ausencia de normas jurídicas detalladas en el plano internacional sobre la función de los consejos judiciales como garantes de la independencia judicial, el Relator Especial recomienda que se elabore un conjunto amplio de principios bajo los auspicios de las Naciones Unidas para determinar los principios comunes y las buenas prácticas en relación con la creación, la composición y el funcionamiento de esos consejos.

90. Estas normas mínimas pueden ser útiles como instrumento de referencia para todos los Estados miembros, en particular los que aún no han constituido un consejo judicial. Se deberían elaborar mediante un proceso abierto y transparente en el que participen no solo los Estados miembros, sino también las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y los jueces y las organizaciones que los representan. En la elaboración y la aplicación de este nuevo conjunto de principios deberían tenerse en cuenta las normas internacionales existentes relativas a los consejos judiciales y las recomendaciones de los órganos internacionales y regionales.

Creación de los consejos judiciales

91. El Relator Especial considera que la creación de un órgano independiente encargado de proteger y promover la independencia del poder judicial constituye una buena práctica y alienta a los Estados que no cuenten con un consejo judicial o una institución independiente similar a que consideren la posibilidad de crearlo, excepto en los casos en que la independencia judicial se garantice tradicionalmente por otros medios.

92. A fin de garantizar la independencia de los consejos judiciales ante los poderes ejecutivo y legislativo y asegurar la autonomía efectiva del poder judicial, el establecimiento de los consejos judiciales debería preverse en la Constitución en los países que cuenten con una constitución escrita, y en la ley fundamental o instrumento constitucional equivalente en los demás países. La Constitución o la ley fundamental equivalente deberían incluir disposiciones detalladas sobre el establecimiento de ese órgano, su composición y sus funciones, y garantizar la autonomía del consejo con respecto a los poderes ejecutivo y legislativo del Estado.

93. Los consejos judiciales deberían estar dotados de recursos humanos y financieros suficientes. En particular, deberían contar con locales propios, una secretaría y personal calificado en número suficiente para ejecutar sus funciones de forma independiente y autónoma.

Deberes y responsabilidades de los consejos judiciales

94. Los consejos judiciales deberían tener muy amplias competencias en materia de selección, ascensos, formación, evaluación profesional y régimen disciplinario de los jueces. Deberían ejercer responsabilidades generales en relación con la administración de los tribunales o la asignación de recursos presupuestarios a los distintos tribunales.

95. A fin de evitar la excesiva concentración de poderes en un único órgano judicial y la percepción de corporativismo, el Relator Especial considera que constituye una buena práctica establecer órganos independientes distintos para cada aspecto concreto de la administración de justicia (por ejemplo, la selección, la formación, los ascensos y el régimen disciplinario de los jueces). La composición de esos órganos debería tener en cuenta su cometido específico.

96. Habida cuenta de la importancia y el alcance de las funciones de los consejos judiciales, estos deberían rendir cuentas de sus actos, en los planos tanto institucional como legal, ante la sociedad y las instituciones del Estado correspondientes.

Selección y nombramiento de los jueces

97. Las decisiones sobre el nombramiento y el ascenso de los jueces deberían ser adoptadas, mediante un procedimiento transparente, por un consejo judicial o un órgano análogo independiente de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado.

98. El procedimiento para la selección y el nombramiento de los jueces debería basarse en criterios objetivos establecidos previamente por ley o por la autoridad competente. Las decisiones relativas a la selección y a las carreras de los jueces deberían basarse en el mérito, teniendo en cuenta las calificaciones, aptitudes y capacidades de los candidatos, así como su integridad, sentido de independencia e imparcialidad. Los concursos realizados, al menos en parte, por escrito y de manera anónima pueden ser un instrumento importante del proceso de selección.

99. El Relator Especial considera que la participación de los poderes legislativo o ejecutivo en los nombramientos judiciales puede dar lugar a la politización de los nombramientos judiciales. En los casos en que los jueces son nombrados oficialmente por el Jefe de Estado, el Gobierno o el poder legislativo, el nombramiento debería realizarse sobre la base de una recomendación emitida por el consejo judicial y que las autoridades correspondientes encargadas de los nombramientos deberían de seguir en la práctica.

Administración de los tribunales y control presupuestario

100. Sin perjuicio de las responsabilidades existentes de los poderes ejecutivo y legislativo, el Relator Especial considera que los consejos judiciales deberían tener responsabilidades generales con respecto a la administración del sistema judicial, la elaboración del presupuesto judicial y la asignación de recursos presupuestarios a los distintos tribunales.

Procedimientos disciplinarios

101. La responsabilidad de los procedimientos disciplinarios contra los jueces debería estar a cargo de una autoridad independiente integrada principalmente de jueces, como un consejo judicial o un tribunal.

102. La competencia para recibir denuncias disciplinarias y realizar investigaciones de esa índole y la competencia para resolver los casos de disciplina judicial deberían conferirse a divisiones diferentes del consejo judicial o a órganos distintos.

103. Esos órganos pueden incluir a personas ajenas a la profesión judicial (como abogados, académicos y miembros de la sociedad civil), pero en ningún caso a miembros de los poderes legislativo o ejecutivo.

104. Los procedimientos disciplinarios deberían ofrecer a los jueces acusados todas las garantías procesales establecidas en el artículo 14 del Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos, incluido el derecho a defenderse personalmente o ser asistidos por un abogado de su elección.

105. Las decisiones del órgano disciplinario deberían estar motivadas y sujetas a recurso ante un tribunal competente.

Composición de los consejos judiciales y selección de sus miembros

106. Todos los procesos de nombramiento en los consejos deberían ser transparentes y participativos a fin de evitar y prevenir el corporativismo y la apropiación del proceso por parte de los poderes fácticos.

107. Los consejos judiciales deberían incluir a jueces entre sus miembros. A fin de evitar el riesgo de corporativismo y defensa del propio interés, los consejos pueden incluir también a miembros legos, por ejemplo, abogados, profesores de derecho, juristas, miembros del colegio de abogados y ciudadanos de reputación y experiencia reconocidas. Los políticos en activo y los miembros del poder legislativo o ejecutivo del Estado no pueden prestar servicio simultáneamente en un consejo judicial. Los jueces miembros del consejo deberían ser elegidos por sus pares con arreglo a métodos que garanticen la representación más amplia posible del poder judicial a todos los niveles. Algunos miembros de un consejo, por ejemplo, el Presidente del Tribunal Supremo, pueden ser seleccionados como miembros natos.

108. La elección de miembros legos del consejo debería encomendarse a autoridades que no sean políticas. Cuando sean elegidos por el parlamento, los miembros legos deberían ser elegidos por mayoría cualificada, lo que requiere un apoyo importante por parte de la oposición. En ningún caso deberían ser seleccionados ni nombrados por el poder ejecutivo.

109. La selección y el nombramiento de los miembros de un consejo judicial debería llevarse a cabo de manera abierta y transparente a fin de eliminar los riesgos de injerencia política y la apropiación del proceso por parte de los poderes fácticos y prevenir las denuncias de corporativismo.

110. Los Estados deberían adoptar medidas apropiadas para garantizar una perspectiva de género en la composición del consejo y promover la paridad entre los géneros en los órganos judiciales, en particular mediante la reducción de las barreras al ascenso y la promoción profesional basadas en el género que persisten en el sector de la justicia.

111. Cuando los miembros del poder ejecutivo, por ejemplo el Ministro de Justicia, participen en la labor del consejo como miembros natos, deberían adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su independencia ante cualquier posible injerencia.

112. La presidencia de un consejo debería ser ejercida por una persona imparcial que no tenga afiliación política. En los sistemas parlamentarios en que el Presidente o el Jefe de Estado solo ostentan poderes formales, se permite nombrarlos para la presidencia del consejo. En los demás casos, el presidente debería ser elegido por el propio consejo entre sus miembros procedentes de la carrera judicial. No debería nombrarse presidente de un consejo judicial al Presidente de la Corte Suprema o Tribunal Supremo ni al Ministro de Justicia.

Anexo

Lista de entidades que respondieron

Estados

Alemania
Andorra
Argelia
Argentina
Armenia
Australia
Azerbaiyán
Bahrein
Bélgica
Bolivia (Estado Plurinacional de)
Bosnia y Herzegovina
Bulgaria
Chequia
Colombia
Côte d'Ivoire
Croacia
Dinamarca
El Salvador
Eslovenia
España
Estonia
Federación de Rusia
Georgia
Grecia
Honduras
Hungría
Irlanda
Italia
Lituania
Malta
Marruecos
Mauricio
Mauritania
Montenegro

Noruega
Omán
Paraguay
Polonia
Portugal
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Irlanda del Norte y Escocia)
República de Corea
Senegal
Serbia
Suecia
Suiza
Togo
Túnez
Turquía
Uzbekistán

Instituciones nacionales de derechos humanos

Institución del Ombudsman de Derechos Humanos (Bosnia y Herzegovina)
Defensoría de los Habitantes (Costa Rica)
Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca (Dinamarca)
Defensoría Pública (Georgia)
Comisión Nacional de Derechos Humanos (Grecia)
Comisión Nacional de Derechos Humanos (India)
Centro Nacional de Derechos Humanos (Jordania)
Defensoría del Pueblo (Letonia)
Comisión Nacional Independiente de Derechos Humanos (Liberia)
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México)
Comisión Nacional de Derechos Humanos (Nepal)
Comisión de Derechos Humanos (Filipinas)
Defensor de los Derechos Humanos (Polonia)
Defensor del Pueblo (Portugal)
Centro Nacional Eslovaco de Derechos Humanos
Comisión Nacional de Derechos Humanos (Togo)

Organizaciones de la sociedad civil

Asociación de Jueces (Armenia)
Asociación de Magistrados de Bolivia (Estado Plurinacional de Bolivia)
Asociación de Jueces (Croacia)
Asociación de Jueces (Japón)

Asociación de Jueces (Noruega)

Asociación Panameña de Magistrados y Jueces (Panamá)

Asociación de Magistrados Judiciales del Paraguay (Paraguay)

Asociación de Jueces (Serbia)

Red Europea de Consejos de Justicia

Comisión Internacional de Juristas

Organizaciones intergubernamentales

Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia)
