



Asamblea General

Distr. general
13 de agosto de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 70 c) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
situaciones de derechos humanos e informes de
relatores y representantes especiales**

Independencia de los magistrados y abogados

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Knaul, presentado de conformidad con la resolución 17/2 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/67/150.



Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Resumen

En el presente informe se abordan dos aspectos del fenómeno de la corrupción: la corrupción judicial y la lucha contra la corrupción por medio del sistema judicial.

En la primera parte se ofrece un análisis de los efectos de la corrupción judicial y se indican los elementos necesarios para salvaguardar a los actores judiciales y de la judicatura de las condiciones que propician la corrupción y reforzar su capacidad para oponerse a todas las manifestaciones de la corrupción judicial y combatirlas. Dado que el sistema judicial actúa como control de las demás instituciones públicas, es fundamental contar con un poder judicial independiente e incorruptible a fin de respetar el estado de derecho y los derechos humanos y supervisar el desempeño apropiado de la función pública.

Debido a estas atribuciones, el sistema judicial también está en condiciones ideales para reforzar la lucha contra el fenómeno de la corrupción en sentido más amplio. En este contexto, en la segunda parte del informe se aborda el papel que desempeñan el poder judicial y otros actores del sistema de justicia en la lucha eficaz contra la corrupción. Se destaca la importancia del respeto y el apoyo a la independencia de los jueces, fiscales y abogados y a la separación de poderes, al igual que la necesidad de que todos los actores del sistema de justicia disfruten de una seguridad institucional eficiente, especialmente cuando se enfrentan a casos de la denominada corrupción de alto nivel.

El informe concluye con una serie de recomendaciones, que, según indicó la Relatora Especial, debían considerarse a la luz de los anteriores informes sobre la independencia de los jueces, fiscales y abogados. La Relatora Especial cree que esas recomendaciones deberían constituir el núcleo de las políticas de los Estados y de otros actores destinadas a prevenir y combatir la corrupción y a reforzar el estado de derecho.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Actividades de la Relatora Especial.....	5
III. Corrupción de los jueces.....	6
A. Contexto y marco.....	6
B. Consecuencias de la corrupción judicial.....	10
C. Salvaguardias contra la corrupción judicial.....	12
IV. Lucha contra la corrupción por medio del sistema de justicia.....	21
V. Conclusiones.....	24
VI. Recomendaciones.....	25

I. Introducción

1. La expansión de la corrupción y los efectos perniciosos que tiene sobre el desarrollo económico y social se están convirtiendo en una cuestión cada vez más importante tanto para los Estados como para la comunidad internacional. Ha habido intentos numerosos y diversos por hacer frente a este fenómeno, pero los resultados han sido desiguales. Sin embargo, parece que, hasta ahora, se han registrado pocos esfuerzos concertados por abordar la corrupción judicial como una cuestión separada y distinta con sus propios elementos característicos, y con la intervención y participación directas de los actores del poder judicial.

2. La existencia de corrupción en el poder judicial, que es objeto de denuncias por parte de los interesados tanto del sector público como del privado, socava frontalmente el estado de derecho y la capacidad de aquel para garantizar la protección de los derechos humanos. Al percatarse de ello, muchos Estados han centrado su atención en cuestiones relativas a la rendición de cuentas de las instancias judiciales y la necesidad de contar con principios detallados que guíen el desempeño de la función judicial. En este contexto, jueces de diferentes Estados y tradiciones jurídicas redactaron y aprobaron los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial (E/CN.4/2003/65, anexo) a fin de proporcionar una orientación sobre la ética judicial universal y fortalecer la integridad judicial. Los Principios de Bangalore han sido aceptados de forma paulatina por los diferentes sectores del poder judicial, hasta que finalmente los Estados los han aprobado a nivel nacional o los han tomado como referencia para elaborar sus propios principios sobre la conducta judicial.

3. En la sección III se ofrece un análisis de los efectos de la corrupción judicial y se indican los parámetros necesarios para salvaguardar a los actores judiciales y de la judicatura de las condiciones que propician la corrupción y reforzar su capacidad para oponerse a todas las manifestaciones de la corrupción judicial y combatirlas. En particular, la Relatora Especial aborda la tensión existente entre independencia judicial y rendición de cuentas de las instancias judiciales. Dado que el sistema judicial actúa como control de las demás instituciones públicas, es fundamental contar con un poder judicial independiente e incorruptible a fin de respetar el estado de derecho y los derechos humanos y supervisar el desempeño apropiado de la función pública.

4. Debido a estas atribuciones, el sistema judicial está en condiciones de investigar, enjuiciar y castigar los actos de corrupción. En la sección IV se aborda el papel esencial que desempeñan el poder judicial y otros actores del sistema de justicia. Se destaca la importancia del respeto y el apoyo a la independencia de los jueces, fiscales y abogados y a la separación de poderes, al igual que la necesidad de que todos los actores del sistema de justicia disfruten de una seguridad institucional eficiente, especialmente cuando se enfrentan a casos de la denominada corrupción de alto nivel.

5. La Relatora Especial ha tratado de abordar los diferentes factores que permiten que se propague la corrupción judicial y las medidas que se pueden y deben adoptar para prevenir y combatir la corrupción en el seno de los Estados y en el sistema de justicia. El análisis y las recomendaciones se basan en las normas internacionales sobre la independencia de los jueces, fiscales y abogados, que, junto con la legislación nacional e internacional en materia de corrupción, ofrecen una

orientación adecuada acerca de cómo enfrentarse a las cuestiones relativas a la corrupción judicial respetando la independencia del poder judicial y los derechos humanos.

II. Actividades de la Relatora Especial

6. Las actividades llevadas a cabo por la Relatora Especial desde su anterior informe a la Asamblea General figuran en su informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/20/19). Desde entonces, la Relatora Especial ha participado en varias actividades, que se indican a continuación.

7. Del 4 al 6 de mayo de 2012, la Relatora Especial participó en la reunión anual de la California Academy of Appellate Lawyers, celebrada en Carmel (California, Estados Unidos de América).

8. Del 19 al 29 de mayo de 2012, la Relatora Especial realizó una visita oficial al Pakistán. El informe de esa visita se presentará al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2013. La Relatora Especial desea agradecer al Gobierno del Pakistán su valiosa cooperación. También quisiera agradecer a los Gobiernos de El Salvador y de la Federación de Rusia sus invitaciones a visitar sendos países en el segundo semestre de 2012 y 2013, respectivamente.

9. Del 4 al 6 de junio de 2012, la Relatora Especial participó como oradora en dos conferencias: la primera, relativa al papel del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados y las normas universales, tuvo lugar en la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas y la segunda se celebró en el marco de la XLVIII Conferencia Anual de la Federación Interamericana de Abogados, que tuvo lugar en Isla Margarita (República Bolivariana de Venezuela).

10. El 25 de junio de 2012, la Relatora Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos su informe temático anual (A/HRC/20/19), así como los informes sobre sus visitas oficiales a Rumania, Bulgaria y Turquía (A/HRC/20/19 y Add.1 a Add.3), en mayo y octubre de 2011, respectivamente. Su informe temático se centró en los parámetros individuales e institucionales para asegurar y reforzar la objetividad, la imparcialidad y la independencia de los fiscales y las fiscalías, así como su responsabilidad. Además, la Relatora Especial presentó un anticipo de su estudio temático global de la educación en materia de derechos humanos y la capacitación de los profesionales del derecho (A/HRC/20/20). El 26 de junio, durante el 20º período de sesiones del Consejo, la Relatora Especial participó como integrante de una mesa redonda en un acto paralelo sobre la lapidación, centrándose en qué pueden hacer, e incluso qué están obligados a hacer, los actores del sistema de justicia en la cuestión de la lapidación de mujeres.

11. En 2011 y 2012, la Relatora Especial envió solicitudes de visitas o recordatorios de sus solicitudes a los siguientes países: Argentina, China, Estados Unidos de América, Filipinas, a India, Irán (República Islámica del), Malasia, Maldivas, Nepal, Togo y Venezuela (República Bolivariana de). La Relatora Especial desea alentar a estos países a que consideren la posibilidad de invitarla a que realice una visita en un futuro próximo. También desea dar las gracias a los Gobiernos que han respondido de manera positiva a las solicitudes de visita que les ha cursado.

III. Corrupción de los jueces

12. Durante su mandato, la Relatora Especial ha observado que la corrupción es un grave obstáculo que está presente en todos los estratos de la sociedad. Le preocupan especialmente los informes sobre corrupción en el poder judicial, que pone en peligro la esencia misma de la independencia de los jueces y de los que practican la abogacía. Estima que, si bien la corrupción es un fenómeno multifacético que resulta difícil de prevenir, detectar y sancionar, pueden no obstante tomarse medidas para establecer un entorno y condiciones que permitan determinar que existe corrupción y hacerle frente. Dentro de esas medidas, que deben ser reflejo de las normas internacionales y los contextos jurídicos, políticos, económicos, sociales y culturales internos, es de suma importancia que un conjunto de ellas tenga por objeto específico prevenir y combatir la corrupción en el sistema judicial.

13. La corrupción es una cuestión intersectorial que no se puede pasar por alto al ocuparse de los distintos aspectos de la independencia de los jueces y los abogados. La corrupción dentro del sistema judicial generalmente menoscaba la labor de todas las demás instituciones y puede conducir a la impunidad (véase, por ejemplo, A/65/274, párr. 44). Al mismo tiempo, la corrupción es insidiosa y puede impregnar a diversos sectores de la sociedad, sean estos públicos, como los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno, o privados. Los tres poderes del Estado deberían crear mecanismos para la aplicación de las leyes nacionales e internacionales, pero la policía, los fiscales y los jueces son los más indicados para hacer frente a la corrupción investigando, enjuiciando y sancionando adecuadamente los actos de corrupción, ya sea a través de los sistemas de justicia penal, civil o administrativa.

14. Una judicatura de integridad indiscutible es una institución esencial para garantizar el respeto de la democracia y el estado de derecho. La Relatora Especial comparte la opinión de que tanto en el plano interno como el plano mundial, aun si fallan todos los demás mecanismos de protección, la judicatura ofrece al público un baluarte contra toda violación de los derechos y libertades que garantiza la ley¹.

A. Contexto y marco

15. La prevención y la lucha contra la corrupción han sido un reto importante para los Estados. En numerosos documentos internacionales se ha reconocido que la corrupción es un flagelo en todo el mundo. Aunque el alcance y la extensión de la corrupción son con frecuencia difíciles de captar, se ha determinado que hay ciertos factores y condiciones que contribuyen a la creación de entornos en los que se permite que la corrupción prospere. Si se contrarrestan esos factores, es más fácil detectarla e impedirlos.

Definición de corrupción y contexto

16. Transparency International define la corrupción como “el abuso del poder encomendado para beneficio propio”². Esa definición abarca, por tanto, el beneficio financiero o material y el beneficio no material. Además, se hace una distinción

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Comentario a los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial*, septiembre de 2007.

² Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2007: Corrupción de sistemas judiciales*.

entre corrupción en gran escala y corrupción en pequeña escala. La corrupción en gran escala entraña grandes sumas de dinero y supone la participación o la complicidad de funcionarios que ocupan altos cargos. La corrupción en gran escala puede afectar a toda la economía de un Estado determinado e incluso ponerla en peligro. La corrupción en pequeña escala se refiere a sumas de dinero más reducidas y generalmente supone la participación de personas que buscan complementar sus bajos sueldos.

17. Es importante señalar en este momento que el contexto cultural y social desempeña un papel importante en la definición de lo que constituye corrupción. El comportamiento y la conducta se pueden evaluar e interpretar de distintas formas. En algunas culturas, ciertos tipos de comportamiento, como el hacer regalos, no se considera necesariamente corrupción. Por consiguiente, la sutil diferencia que separa al comportamiento culturalmente apropiado de la corrupción se hace borrosa. Cuando por distintas razones el contexto cultural y social ha integrado ciertos actos de corrupción dentro de la conducta aceptable, ese hecho producirá efectos muy negativos en las medidas que se adopten para reducir el grado de difusión de la corrupción. Por ejemplo, en aquellos lugares donde la riqueza está asociada a una adulación extrema y a un estatus social elevado, con independencia de la forma en que se haya obtenido, es poco probable que se exija el cumplimiento de las leyes sobre corrupción.

Marco jurídico

18. El marco jurídico del presente informe se basa en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce el principio de que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia y que tienen derecho a ser oídas con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo)³. La Convención tiene por objeto penalizar una amplia variedad de formas de corrupción y obliga a los Estados Miembros a adoptar medidas de prevención eficaces para proteger la integridad de sus instituciones y proporcionar un marco para una mejor cooperación internacional⁴. En ella figura una lista no exhaustiva de tipos o actos específicos de corrupción que es preciso combatir y prevenir, entre ellos el soborno, el desfalco, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el blanqueo del producto del delito y la obstrucción de la justicia.

³ Otros instrumentos jurídicos internacionales y regionales pertinentes son, entre otros, las resoluciones 55/25 y 51/191 de la Asamblea General; la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción; el Convenio Civil sobre la Corrupción y el Convenio Penal sobre la Corrupción del Consejo de Europa, y la resolución (97) 24 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los Veinte Principios Rectores de la Lucha contra la Corrupción; la Decisión marco del Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado; el Protocolo de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental sobre la lucha contra la corrupción; la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos; y el Protocolo contra la corrupción de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo.

⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Compendio de instrumentos jurídicos universales y regionales contra la corrupción*, 2ª edición, Viena, 2005.

19. La Relatora Especial estima que la Convención contra la Corrupción es un instrumento jurídico importante que contiene disposiciones generales sobre medidas de prevención, penalización y cumplimiento de la ley, cooperación internacional, recuperación de bienes, asistencia técnica e intercambio de información, todas las cuales abarcan a los sectores público y privado, la judicatura y los servicios de fiscalía, así como la participación de la sociedad civil.

20. Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, las Directrices sobre la Función de los Fiscales, las Normas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales y los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, también forman parte del marco jurídico de la lucha contra la corrupción.

Corrupción judicial

21. Según Transparency International, la corrupción judicial incluye toda influencia inapropiada ejercida por cualquier actor del sistema de tribunales sobre la imparcialidad del proceso judicial². En 2004, el Relator Especial anterior observó que el fenómeno de la corrupción judicial en todo el mundo iba mucho más allá de la corrupción económica en forma de desvío de los fondos asignados al poder judicial o de los sobornos. En particular, se señaló que la corrupción judicial podía afectar a la administración interna del poder judicial o adoptar la forma de intervención tendenciosa en los procesos y resoluciones como consecuencia de la politización de la judicatura, de la afiliación política de los jueces o de cualquier forma de clientelismo judicial (E/CN.4/2004/60, párr. 39).

22. La corrupción judicial se extiende desde las actividades previas al proceso, a los procedimientos y el resultado del juicio y a la aplicación efectiva de las decisiones por el alguacil del tribunal o el ejecutivo². La Relatora Especial limita su evaluación a la corrupción judicial referida a los jueces, los fiscales y los que practican la abogacía. Aunque reconoce que la corrupción entre la policía, el personal de los tribunales y los oficiales a cargo de hacer cumplir las decisiones judiciales es una cuestión de suma importancia y está directamente relacionada con la corrupción judicial en sentido estricto, la longitud limitada del presente informe no permite examinar en profundidad las características principales del alcance más amplio de la corrupción con respecto al sistema judicial.

23. Para formular cualquiera medida contra la corrupción judicial es necesario identificar varias facetas de la corrupción de los jueces, los fiscales, los abogados, y el sistema como institución. Se ha informado que el soborno en forma de dinero en efectivo, los regalos o la hospitalidad, incluidos los favores sexuales, las cenas, los entretenimientos y las vacaciones en el extranjero, son una forma directa de corrupción judicial. El hecho de favorecer a un estudio jurídico determinado, la estrecha asociación con ciertos abogados, la promesa de oportunidades después de la jubilación ya sea de fuentes gubernamentales o de empresas públicas, o los servicios de consultoría en estudios jurídicos, son las formas más insidiosas de corrupción y pueden ser más difíciles de prevenir y detectar.

24. Hay también algunos factores internos en la judicatura, por ejemplo, el intercambio de favores entre jueces de distintos niveles de jurisdicción, el nepotismo, la falta de criterios objetivos y de transparencia en la administración de justicia (carreras judiciales, gestión de fondos y de personal, asignación de causas) y

la falta de un sistema de rendición de cuentas, todo lo cual puede facilitar la corrupción en la judicatura.

25. Según se dice en un estudio realizado en 2007 por Transparency International, los dos tipos de corrupción que afectan más comúnmente al poder judicial son la injerencia política en el proceso judicial por parte del poder ejecutivo o legislativo y el soborno. A través de la injerencia política, se presiona a los jueces y al personal judicial para que decidan a favor de poderosas entidades políticas y económicas en lugar de decidir con arreglo a la ley. La injerencia se lleva a cabo mediante acciones variadas, como amenazas, intimidación, soborno, manipulación de los nombramientos judiciales y presiones sobre los sueldos o las condiciones de servicio².

26. Según el mismo estudio, el soborno puede ocurrir en todos los puntos de interacción dentro del sistema judicial: los funcionarios judiciales pueden exigir dinero por realizar el trabajo que de por sí es su obligación; los abogados pueden cobrar “cuotas” adicionales para acelerar o retrasar una causa o para derivar a clientes a magistrados conocidos por dictar decisiones favorables, a cambio del pago de sobornos². Por su parte, los magistrados pueden aceptar sobornos para retrasar o acelerar una causa, o para dar lugar a una apelación o desestimarla; pueden tratar activamente de influir en otros jueces, o sencillamente fallar en una causa de un modo que no se ajusta a las leyes y reglamentos establecidos.

27. Los fiscales y los servicios de fiscalía también son objeto de ese tipo de injerencia y se los puede presionar para que abandonen la investigación o el enjuiciamiento de casos o que desestimen las pruebas cuando las causas se refieren a personas destacadas.

28. La corrupción en la abogacía no parece estar tan bien documentada como la de los miembros institucionales de la judicatura. Ello no significa que los abogados no realicen de forma activa o pasiva acciones relacionadas con la corrupción o que no tengan una función esencial que desempeñar en la detección de la corrupción y la lucha contra esta. Además, se puede utilizar a los abogados y a los estudios jurídicos como intermediarios en transacciones comerciales fraudulentas, por ejemplo, para establecer una entidad jurídica que se presenta como legítima, pero que en realidad se utiliza para el blanqueo de fondos. Recientemente la Asociación Internacional de Abogados cooperó con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa en la puesta en marcha de un proyecto titulado “Anti-corruption strategy for the legal profession”, una iniciativa que se centra en la función de los abogados en la lucha contra la corrupción. Una encuesta llevada a cabo bajo los auspicios de la iniciativa reveló que un gran número de abogados respondió que se les había contactado o que conocían a abogados a los que se había contactado para que participaran como intermediarios en un plan de corrupción. Un gran número de abogados indicó también que habían perdido clientes debido a la decisión de estos de contratar en su lugar los servicios de abogados o estudios jurídicos corruptos⁵.

⁵ Anti-corruption Strategy for the Legal Profession: “Risk and threats of corruption and the legal profession”, encuesta e informe. Asociación Internacional de Abogados, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa, 2010.

B. Consecuencias de la corrupción judicial

29. Según la Convención contra la Corrupción,

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana⁶.

Aunque la corrupción se da en todos los Estados, cualquiera que sea su tamaño o su situación económica, se dice que afecta en forma desproporcionada a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo. La corrupción representa “uno de los principales obstáculos a la paz, el desarrollo sostenible, la democracia y los derechos humanos en todo el mundo”⁷.

30. La Relatora Especial desea subrayar el hecho de que una judicatura independiente y honesta estimula la competencia leal y el crecimiento económico, pues existe una correlación evidente entre el nivel de actividad económica de un país y una judicatura que lucha con eficacia contra la corrupción.

31. Un experto lo resumió de la manera siguiente:

El acceso a nuestros derechos universales, incluido el derecho a una administración de justicia equitativa, eficaz y eficiente, requiere una judicatura independiente e imparcial con una integridad que le permita proteger todos los derechos de las partes involucradas, entre ellos el derecho a un juicio imparcial. De lo que se deduce que si la judicatura es corrupta o si la corrupción afecta a cualquiera de esos derechos universales, lo que se viola son los derechos humanos⁸.

32. La Relatora Especial ya ha reconocido que la corrupción es uno de los principales obstáculos que se interponen a la promoción y protección de los derechos humanos (A/HRC/14/26, párr. 73). La administración judicial es sin duda esencial para la protección e implementación de los derechos humanos, así como para defender el estado de derecho. La corrupción de la administración debilita las instituciones nacionales. Además, reduce enormemente la confianza pública en las instituciones del Estado, en particular, la judicatura. Un sistema judicial falto de independencia, parcial y corrupto no puede realmente pedir cuentas a las ramas ejecutiva y legislativa de los Estados como lo prescriben los regímenes democráticos.

33. Sea o no la corrupción un problema endémico del sistema judicial de un Estado, su existencia en cualquiera etapa del proceso judicial presenta un impedimento sustancial al ejercicio del derecho de las personas a un juicio imparcial y menoscaba gravemente la confianza de la población en la judicatura. Cuando la

⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2004, Prefacio del Secretario General.

⁷ “Declaración de Lima contra la corrupción”, aprobada en la 8ª Conferencia Internacional Anticorrupción, 11 de septiembre de 1997.

⁸ Extracto de la intervención del Sr. Keith Henderson en la 13ª Conferencia Internacional Anticorrupción, Atenas, 30 de octubre a 2 de noviembre de 2008.

corrupción aumenta el costo de los servicios judiciales, que sigue subiendo mediante la competencia, esos servicios se hacen difíciles si no imposibles de obtener para quienes no pueden permitirse pagarlos, como consecuencia de lo cual lo que mueve los litigios es la corrupción y no el procedimiento judicial⁹.

34. Según la Open Society Justice Initiative¹⁰, millones de personas se encuentran detenidas en prisión preventiva en todo el mundo debido a la corrupción. Se dice que la etapa de prisión preventiva de los sistemas de justicia penal, que se extiende desde el momento de la detención hasta el juicio, está especialmente expuesta a las prácticas de corrupción. Como generalmente sucede, son los pobres y desfavorecidos los afectados más gravemente por esa corrupción, lo que preocupa sobremedida a la Relatora Especial, que alienta a que se someta a un examen más riguroso a todos los que participan en la fase preventiva de los procesos penales, entre ellos los fiscales, los abogados y los jueces.

35. Por lo tanto, la corrupción judicial tiene grandes posibilidades de victimizar a quienes carecen de medios para entrar en el juego de las normas informales establecidas por un sistema corrupto. Forma parte además de un círculo vicioso, pues la corrupción y la detención preventiva prosperan en las mismas circunstancias, de modo que un sistema disfuncional da lugar a la corrupción y esa corrupción a su vez afecta negativamente al sistema judicial¹⁰.

36. Más allá de los actos de corrupción, el hecho de que en algunos Estados el público considere que la judicatura es una autoridad corrupta es motivo de especial preocupación. La falta de confianza en el sistema judicial es perjudicial para la democracia y el desarrollo y alienta a que la corrupción se perpetúe. Para la credibilidad de todo el sistema judicial es especialmente importante que el público piense que es independiente e imparcial.

37. Los llamados a pedir cuentas a jueces y fiscales generalmente se producen en situaciones en que se tiene la impresión de que los jueces han sido indulgentes al imponer penas a los infractores o en situaciones en que aparentemente no se han tenido debidamente en cuenta los intereses de las víctimas durante el procedimiento judicial.

38. Además de generar desconfianza e incluso miedo, la corrupción del poder judicial hace desistir a la gente de recurrir al sistema judicial formal, lo que desvía el arreglo de las controversias hacia los sistemas informales, los que por lo general tampoco respetan los principios básicos de imparcialidad, equidad, no discriminación y debidas garantías procesales.

39. Finalmente, preocupa especialmente a la Relatora Especial el hecho de que la corrupción judicial resulta generalmente más costosa para las víctimas que solicitan o simplemente tratan de obtener acceso a reparaciones por agravios o violaciones de los derechos humanos en el sistema judicial formal.

⁹ Documento técnico presentado en la reunión del Grupo Especial de Expertos de la Comisión Económica para África encargado de aumentar la eficacia de la judicatura en la lucha contra la corrupción, que tuvo lugar en Addis Abeba del 19 al 21 de noviembre de 2007.

¹⁰ Campaña Global para la Justicia Previa a Juicio, Open Society Justice Initiative.

C. Salvaguardias contra la corrupción judicial

40. La naturaleza fundamental de los principios de salvaguardia de la independencia de la judicatura exige que toda estrategia que se aplique en la lucha contra la corrupción judicial tenga lugar dentro de un marco establecido. Los elementos que influyen en la corruptibilidad de los jueces, los fiscales y los abogados se analizan a continuación a la luz de las normas internacionales relativas a la independencia de la judicatura. Si bien hay muchos factores que influyen en la corrupción judicial, en particular el entorno jurídico, social, cultural, económico y político propio de cada Estado, es posible determinar los problemas comunes que se deben abordar.

41. Aunque el análisis de esos problemas y de las salvaguardias conexas se centra en los jueces y fiscales como entidades institucionales, las medidas dirigidas a asegurar la prevención y el castigo de la conducta corrupta entre los miembros de la abogacía también son esenciales. La Relatora Especial ha tratado de ocuparse de la situación especial de la abogacía, pero es consciente de que se necesita investigar más sobre los aspectos y los elementos específicos de la corrupción entre los abogados (independientemente de la judicatura), a fin de poder ofrecer soluciones que se adapten mejor a las necesidades de esos profesionales.

Independencia judicial

42. El fortalecimiento de la judicatura desde el interior, así como el establecimiento de todas las salvaguardias necesarias para su independencia frente a otros funcionarios públicos y entidades privadas, son esenciales para combatir y prevenir los casos de corrupción judicial. Una judicatura que carece de independencia puede fácilmente ser objeto de corrupción o resultar atraída por otros intereses que no sean la aplicación de la ley de manera justa e imparcial. Para combatir la corrupción es preciso instituir firmemente la independencia judicial. Además, para prevenir la corrupción, tanto la independencia financiera como la independencia funcional son necesarias, como lo es también la independencia constitucional o jurídica.

Jueces

43. Los requisitos para la independencia de los jueces están consagrados en los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. En un informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Leonardo Desprouy, se analizaron los parámetros individuales e institucionales necesarios para garantizar de manera efectiva la independencia de los jueces (véase A/HRC/11/41).

44. En el principio 8 se destaca 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. Esto demuestra que el requisito de independencia e imparcialidad no existe para beneficio de los propios jueces, sino más bien para los que recurren a los tribunales, como parte de su derecho inalienable a un juicio imparcial.

45. Los procesos de nombramiento y selección de los jueces se revelan esenciales cuando se examina la cuestión de la corrupción judicial. Los nombramientos judiciales pueden ser fácilmente objeto de manipulación por los poderes ejecutivo o

legislativo o por interesados del sector privado en la elección de determinados abogados para la financiación de sus campañas, lo que puede dar lugar a la selección de jueces que carecen de independencia o de jueces predispuestos a favor de intereses políticos o económicos determinados. En el principio 10 se estipula que todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que este no sea nombrado por motivos indebidos.

46. La Relatora Especial estima que un órgano encargado de los nombramientos que actúe en forma independiente de los poderes ejecutivo y legislativo del Gobierno contribuye en gran medida a evitar la politización de los nombramientos de los jueces y la posible lealtad indebida de estos a intereses distintos de la justicia imparcial. Si los criterios de selección utilizados por esos órganos son objetivos, claros, basados en los méritos y transparentes y si se les da suficiente publicidad, aumenta el conocimiento del público acerca del proceso y de la base sobre la que se nombra a los jueces, y en esa forma se evita la impresión de que la selección es injusta o de que los nombramientos están empañados por la corrupción.

Fiscales

47. La Relatora Especial ha subrayado que es esencial que en el desempeño de sus funciones los fiscales puedan llevar a cabo su labor de modo independiente, imparcial y objetivo y con transparencia (véase A/65/274, párr. 19, y A/HRC/20/19, párr. 24). La falta de autonomía y de independencia funcional expone a los fiscales a influencias indebidas y a la corrupción, lo que menoscaba su credibilidad frente a otros actores del sistema de justicia, y además debilita la confianza pública en la eficacia del sistema. El nombramiento y la selección de los fiscales deben basarse en criterios objetivos y realizarse mediante un proceso de selección público y competitivo. Teóricamente, la mayoría de los miembros que integran los órganos de nombramiento deberían tener la misma profesión a fin de evitar la posibilidad de injerencia política o de otras formas de injerencia externa (véase A/HRC/20/19, párr. 62).

Abogados

48. En lo que respecta a la abogacía, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados estipulan que los gobiernos deben asegurar que los abogados puedan cumplir todas sus funciones profesionales sin estar expuestos a intimidación, obstáculos, acoso u otro tipo de injerencia indebida. Si bien no se espera que los abogados sean imparciales en la misma forma que los jueces, deben estar tan libres como los jueces de presiones e injerencia externas. Cuando no hay garantías establecidas (véase A/64/181) que permitan a los abogados desempeñar sus funciones en forma independiente, la vía queda libre para todo tipo de presiones e injerencia, ya sea de actores públicos o privados que tratan de influir en el procedimiento judicial.

49. Habida cuenta de lo anterior, es importante que la profesión de abogado esté organizada por una asociación de profesionales autorregulada e independiente. Esa organización proporcionaría un marco de protección a sus miembros contra la injerencia indebida en su labor profesional. Los Estados deben prestar apoyo a esas organizaciones profesionales de abogados, que con frecuencia toman la forma de asociaciones de abogados, sin ejercer influencia alguna. Las asociaciones de abogados deben desempeñar además una función esencial en lo que respecta a la

reglamentación del proceso de admisión de candidatos a la profesión de abogado. De ello se desprende que la independencia institucional de tales asociaciones profesionales también reviste gran importancia. No solo actuarían como salvaguardia de sus miembros contra presiones, amenazas o influencia indebidas, sino que además vigilarían la conducta de sus miembros e informarían al respecto.

Condiciones de servicio

50. Las condiciones de servicio de los servicios judiciales y de fiscalía se deben salvaguardar mediante leyes con el fin de asegurarse de que no hay manipulación de parte del ejecutivo o el legislativo para castigar o recompensar la conducta y los fallos. Las condiciones de trabajo están directamente correlacionadas además con la posible corruptibilidad de los miembros del poder judicial y los fiscales. En efecto, mientras mejores son los beneficios que ofrece su profesión, menores serán los incentivos para que jueces y fiscales participen en actividades corruptas que puedan hacer peligrar la posición y el estatus de que disfrutan.

Inamovilidad y ascensos

51. El principio 12 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura estipula la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto. Se debe garantizar la permanencia en el cargo de los jueces, la que no debe estar sujeta a renovación; de lo contrario, es muy probable que los jueces modifiquen su conducta y sus dictámenes con el fin de conservar su cargo. La Relatora Especial desea destacar que es una buena práctica que el cargo de juez o de fiscal sea un cargo vitalicio, pues esa medida tiende a protegerlos de la corrupción y a fortalecer su independencia en general.

52. Preocupan especialmente a la Relatora Especial las informaciones sobre el aumento de los nombramientos de jueces temporales, ya que debido a la incertidumbre de su cargo, es más probable que se los corrompa o presione, y menos probable que denuncien la conducta indebida o los actos de corrupción que presencien.

53. El ascenso de los jueces deberá estar basado en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia¹¹. Además, las decisiones definitivas relativas a los ascensos deberán ser adoptadas por un órgano independiente encargado de la selección de los jueces, que deberá estar integrado en su mayoría por jueces (véase A/HRC/11/41, párr. 71). De lo contrario, podría peligrar la coherencia y la imparcialidad de toda decisión que se adoptara en relación con una carrera judicial, lo que indudablemente facilitaría la manipulación y la corrupción y menoscabaría la independencia de la judicatura. La asignación de los jueces a tribunales ubicados en lugares determinados, y su traslado a otros, también se debería realizar conforme a criterios objetivos.

54. Si bien la titularidad de los fiscales depende de cómo se estructure la fiscalía en un Estado determinado, la inamovilidad es un elemento importante que refuerza la autonomía, la imparcialidad y la independencia de los fiscales. Preocupan los casos en que se utilizan los traslados como mecanismos de sanción o recompensa

¹¹ Principio 13 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.

según el nivel de lealtad de cada fiscal. Es igualmente importante que los procedimientos de ascenso en los servicios de fiscalía sean transparentes con el fin de evitar influencias indebidas, favoritismo o nepotismo (véase A/HRC/20/19, párrs. 67 y 68)

Condiciones de trabajo y estatus

55. Generalmente se considera que la remuneración es un factor importante que influye en la corruptibilidad de la judicatura, incluidos los fiscales. En la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se recomienda que los Estados tomen medidas para fomentar la remuneración equitativa de los funcionarios públicos (artículo 7 c)). Los bajos niveles de remuneración y los atrasos en el pago de los sueldos son factores que contribuyen de manera decisiva a la corrupción dentro de los sistemas de justicia. La insatisfacción respecto de los niveles de remuneración se ha expresado en diversas ocasiones. Los sueldos de los jueces y los fiscales deben ser proporcionales a su posición, su experiencia, su desarrollo profesional y sus responsabilidades, durante todo el tiempo que ocupan su cargo. También es importante que las pensiones sean justas, pues el temor al futuro puede llevar a los jueces y fiscales a modificar su conducta con el fin de tener tranquilidad al respecto.

56. Un sueldo equitativo sumado a condiciones de trabajo apropiadas contribuirían al reconocimiento del estatus y el atractivo de las profesiones de juez y fiscal. Es importante observar, sin embargo, que el pago de sueldos superiores a la media no constituye el único factor capaz de reducir la corrupción. Los beneficios que representan las condiciones de trabajo adecuadas y el estatus contribuirían a proteger a los jueces o fiscales contra las presiones e influencias externas y ayudarían a esos profesionales a desempeñar sus funciones en la forma debida.

57. Los fiscales realizan sus funciones en el punto de entrada del sistema de justicia penal y la corrupción o la conducta indebida de su parte afectaría negativamente al resto del sistema y de los procedimientos judiciales. En las Directrices sobre la Función de los Fiscales se estipula expresamente que los fiscales deben disfrutar de condiciones de servicio razonables que incluyan la titularidad, cuando proceda, y una remuneración y una pensión adecuadas conformes a la importante función que desempeñan en la administración de la justicia (véase A/HCR/20/19, párr. 66).

58. La organización de los tribunales y los servicios de fiscalía, incluidos el volumen de trabajo, la dotación de personal y la remuneración suficientes, también contribuye al atractivo de esas profesiones y puede producir ciertos efectos en la corruptibilidad de sus miembros.

Gestión y recursos institucionales

59. Si los procedimientos de los tribunales y las actuaciones judiciales, ya sea en los sistemas de justicia penal u otros sistemas de justicia, son burocráticos, complicados, faltos de claridad e ineficientes, dejan la puerta abierta a todo tipo de actos de corrupción. Tales actos afectarían gravemente a la administración de justicia, disuadiendo a las víctimas de tratar de obtener acceso al sistema judicial e incluso negándoles ese acceso. La eficiencia y transparencia operacionales son esenciales para la prevención de la conducta corrupta de parte del personal judicial y

otros actores del sistema de justicia, entre ellos los abogados, los fiscales y los jueces.

60. La buena gobernanza dentro de la judicatura es de vital importancia. Los tribunales de todos los niveles, los servicios de fiscalía y los consejos de jueces y fiscales deben estar dotados de presupuestos suficientes para atender a sus necesidades; deben además estar facultados para administrar esos recursos en forma autónoma, libre de toda injerencia externa. Preocupa a la Relatora Especial el hecho de que muchos Estados Miembros no concedan prioridad a la judicatura dentro del porcentaje del PIB que se asigna a tales instituciones, especialmente a las jurisdicciones inferiores.

61. La falta de capacidad interna para llevar a cabo esas tareas, incluso de recursos materiales y humanos, produciría efectos negativos en la administración de justicia y podría ofrecer oportunidades para que agentes internos y externos trataran de reorientar el sistema en su propio beneficio. El fortalecimiento de los recursos humanos y materiales de los servicios de fiscalía sería un factor importante para la administración de justicia de manera imparcial y oportuna.

62. La Relatora Especial ha observado que el atraso generalizado de la vista de las causas estimula la corrupción y crea una impresión de corrupción. Esos atrasos pueden ser los responsables de una gran variedad de deficiencias relacionadas con la infraestructura, la gestión y los recursos de los tribunales, que pueden impedir que la judicatura funcione sin complicaciones. Ellos son la falta de personal; la falta de una infraestructura adecuada; la longitud o falta de transparencia de las actuaciones, la desorganización de los sistemas de archivo o la falta de archivos electrónicos; la falta de mecanismos para el control de los atrasos y la falta de centros de documentación y de bibliotecas.

63. El uso de la tecnología de la información para el archivo de las causas y para asegurar un número suficiente de funcionarios capacitados y bien remunerados aumentaría la eficiencia y minimizaría las oportunidades para el pago de sobornos.

64. La judicatura podría considerar además la instalación de un sistema de administradores de tribunales gracias al cual jueces y fiscales quedarían liberados de la burocracia de las funciones administrativas, lo que les permitiría dedicar más atención a sus funciones judiciales respectivas. El concepto de administradores de tribunales permite que haya continuidad de la gestión institucional y una mayor competencia e independencia administrativas, pues esos puestos los ocuparían profesionales calificados. Esos administradores podrían desempeñar además una importante función de promoción de un diálogo¹² entre los jueces, los tribunales y los fiscales, los abogados, los demás poderes del Estado y la sociedad. Como consecuencia, su labor podría contribuir a un sistema más especializado de gestión de tribunales.

65. La Relatora Especial ha observado que un sistema de asignación de causas subjetivo y carente de transparencia está expuesto a la manipulación y la corrupción. Lo mismo se aplica a los fiscales. En algunos países, la asignación queda librada a la sola discreción del presidente del tribunal (que incluye la posibilidad de retener una causa), lo que ofrece posibilidades de corrupción y mayores oportunidades de

¹² Marie B. Hagsgård, "Internal and external dialogue: a method for quality court management", *International Journal for Court Administration*, vol. 1, núm. 2. Obtenido el 6 de agosto de 2012 en http://www.iaca.ws/files/LWB-Marie_Hagsgard.pdf.

injerencia externa¹³. Con el fin de evitar una situación así, debería haber un sistema electrónico claro, objetivo y de preferencia aleatorio sujeto a constante reevaluación (véanse A/HRC/11/41, párr. 47, y A/HRC/20/19, párr. 80). La información sobre el sistema de asignación de causas debería estar claramente a disposición del público para disipar las sospechas de conducta incorrecta y corrupción en la asignación de causas y establecer más transparencia.

Educación y capacitación profesionales suficientes

66. La importancia de educar y capacitar a los integrantes del sistema de justicia es un tema recurrente tratado por la Relatora Especial en todos sus informes. En particular, se ha esmerado por subrayar la necesidad de una educación y capacitación constantes en materia jurídica para permitir a los jueces, los fiscales y los abogados aplicar las normas y principios internacionales de derechos humanos en el examen de las causas internas.

67. La educación y capacitación insuficientes, incluida la falta de capacitación en lo que se refiere a la corrupción, las medidas de lucha contra la corrupción, la naturaleza de la independencia, autonomía y responsabilidad judiciales y la integridad judicial, son todos factores que pueden contribuir a la corruptibilidad de la judicatura. En la Convención contra la Corrupción se reconoció que la educación del personal judicial es un factor básico para la aplicación eficaz de las políticas contra la corrupción (véase la resolución 58/4 de la Asamblea General, artículos 7 1) b) y 7 1) d)). Se debe educar y capacitar a todos los actores del sistema de justicia, especialmente los jueces, fiscales y abogados, con respecto a sus códigos de ética y normas de conducta respectivos, las leyes nacionales e internacionales sobre la corrupción, las normas internacionales relativas al desempeño debido de sus funciones, y las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las que se refieren a un juicio imparcial.

68. De conformidad con la Convención contra la Corrupción, los Estados están obligados, en la medida de lo posible, a formular, desarrollar y perfeccionar programas de capacitación específicamente concebidos para prevenir y combatir la corrupción, los que deberán versar, entre otras cosas, sobre: a) medidas eficaces para prevenir, detectar, investigar, sancionar y combatir la corrupción; b) fomento de la capacidad para la formulación y planificación de una política estratégica contra la corrupción; c) evaluación y fortalecimiento de las instituciones; y d) métodos utilizados para proteger a las víctimas y los testigos que cooperen con las autoridades judiciales (*ibid.*, art. 60). Los programas formulados en cooperación con los profesionales del derecho, que también pueden ayudar a impedir que se vulnere la independencia, probablemente puedan además aumentar la eficacia de la capacitación.

69. El entorno y la actitud de una institución hacia la conducta corrupta pueden contribuir a que continúen los casos de corrupción o a disuadir de que se produzcan. La capacitación puede modificar considerablemente las actitudes indulgentes o incluso favorables hacia el comportamiento corrupto, y allanar el camino para el fortalecimiento de la integridad.

¹³ USAID Office of Democracy and Governance, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (Washington, D.C., 2002), pág. 63.

Integridad y rendición de cuentas

70. La integridad y la rendición de cuentas son elementos esenciales de la independencia judicial. Deberían existir mecanismos que permitieran a la judicatura fomentar la integridad y mejorar la rendición de cuentas, tanto a nivel institucional como a nivel personal.

71. La corrupción en la judicatura es un problema grave que menoscaba la integridad de todo el sistema judicial de un Estado. Es preciso estudiarla con detención y enfrentarla valientemente y no se la debe tolerar ni aceptar jamás. Cada vez que se sospecha o hay pruebas de la comisión de actos de corrupción, debería haber mecanismos eficaces de rendición de cuentas que permitieran tratar el problema con ecuanimidad. La confianza pública en el sistema judicial depende de que se tenga una idea clara de la existencia de tales mecanismos, lo que alentaría además a la presentación de reclamaciones y denuncias de conducta indebida.

72. Ha habido informes de que la existencia de casos de corrupción se ha utilizado como medio de amenazar la independencia de la judicatura. Se ha destituido a jueces y fiscales sin antes haber cumplido los requisitos sobre garantías procesales y juicio imparcial.

73. Los abogados también han sido víctimas de campañas de desprestigio y difamación basadas en acusaciones de corrupción sin fundamento. Además, en los Estados en que el poder ejecutivo gobierna el acceso a la abogacía, con frecuencia se inhabilita arbitrariamente a los abogados para el ejercicio de la profesión y se emplean acusaciones infundadas sobre corrupción en su contra para justificar el hecho de prohibirles ejercer su profesión.

Integridad

74. Los Principios de Bangalore, que fueron redactados y aprobados por jueces de Estados y tradiciones jurídicas diferentes, tienen por objeto proporcionar una guía universal de ética judicial. En los Principios se incluyen valores que deberían constituir el núcleo de las normas éticas de conducta de los jueces, a saber, independencia; imparcialidad; integridad; corrección; igualdad; competencia; y diligencia. Se estipula que la integridad es un valor “esencial para el desempeño correcto de las funciones jurisdiccionales”¹⁴. En este contexto, cabe observar que es igualmente importante que la conducta de la judicatura reafirme la fe de la población en su integridad. No solo debe impartirse justicia; también ha de verse cómo se imparte. Por consiguiente, un juez debe aceptar ciertas restricciones personales libremente y en forma voluntaria, entre ellas, por ejemplo, la restricción de no pedir ni aceptar ningún regalo o favor en relación con cualquier cosa que haya hecho o dejado de hacer con respecto al desempeño de sus funciones judiciales¹⁵.

75. La Convención contra la Corrupción hace referencia al deber de los Estados partes de adoptar medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial (véase la resolución 58/4 de la Asamblea General, artículo 11). Por lo tanto, esas medidas deben adoptarse de conformidad con el funcionamiento independiente del poder judicial y sin perjuicio de este.

¹⁴ Valor 3 de los Principios de Bangalore.

¹⁵ *Ibid.*, valores 3.2, 4.2 y 4.14.

76. Una de esas medidas es la adopción de un código de conducta que sirva de guía a los jueces, fiscales y abogados en el desempeño de sus obligaciones profesionales y establezca directrices claras sobre qué conducta se considera aceptable o inaceptable. Al mismo tiempo, el código proporcionaría una indicación clara de las directrices que podrían servir de base para posibles medidas disciplinarias. Para la promoción eficaz de la integridad judicial, es preciso difundir los códigos de conducta dentro del sistema judicial, y entre sus usuarios y el público en general.

77. En el artículo 8 2) de la Convención sobre la Corrupción se encuentran disposiciones sobre códigos de conducta para funcionarios públicos, que alientan a los Estados partes a aplicar códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.

78. Esos códigos de conducta permiten al público conocer algunas normas mínimas relativas a lo que cabe esperar y por consiguiente le permiten colaborar en la supervisión de la actuación judicial y la conservación de la integridad del sistema de justicia. La conciencia pública aumentaría, por consiguiente, la confianza en el poder judicial.

79. La Relatora Especial estima que la transparencia en la administración pública no es una opción, sino un requisito legal y obligatorio que es fundamental para una democracia. La transparencia sigue siendo un reto para el poder judicial, considerado el más cerrado y menos accesible de los poderes del Estado. La transparencia es un principio fundamental para la promoción de la integridad y debería estar presente en todo el sistema judicial, mediante la mejora de la calidad de la administración de justicia; la igualdad de acceso para ricos y pobres; la publicación del uso de los recursos públicos; y la divulgación de los bienes y los ingresos de los jueces, los fiscales y el personal judicial.

80. Otra medida que ayuda a aumentar la integridad de la judicatura es el establecimiento de parámetros para la discreción judicial en la interpretación de la ley con el fin de crear cierto nivel de certidumbre con respecto a las decisiones judiciales. Dichos parámetros se podrían utilizar como directrices que ayudaran a detectar posibles instancias de conducta corrupta en las decisiones desacostumbradas de los tribunales.

81. En el principio 26 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados se dispone que la legislación o la profesión jurídica establecerán códigos de conducta profesional para los abogados, de conformidad con la legislación y las costumbres del país y las reglas y normas internacionales reconocidas. En el caso concreto de la profesión jurídica, podría considerarse además el establecimiento de directrices con respecto al costo de los servicios jurídicos privados. Los abogados inescrupulosos pueden cobrar honorarios adicionales a sus clientes o hacerles pagar por servicios que deberían ser gratuitos o estar incluidos en sus honorarios, o incluso pueden apropiarse de dinero que pertenece a sus clientes. Las personas sin educación son especialmente vulnerables a tales prácticas. A la inversa, aquellos que carecen de los medios para pagar los elevados honorarios de los abogados pueden sentirse tentados a recurrir al soborno para abrirse paso a través del sistema de justicia como medio más económico de solucionar su caso.

82. La Relatora Especial estima que, para alentar a la adhesión a tales códigos, es de suma importancia que estos se elaboren con la plena participación de los actores cuya conducta reglamentarán (jueces, fiscales y abogados).

Rendición de cuentas

83. El principio de rendición de cuentas está ligado intrínsecamente al estado de derecho. Cabe observar que cuando el estado de derecho se respeta efectivamente, hay un mayor grado de rendición de cuentas dentro de la administración pública y viceversa.

84. En el artículo 8 6) de la Convención contra la Corrupción se alienta a los Estados partes a adoptar medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas de conducta. Más concretamente, en el artículo 11 1) de la Convención se alienta a los Estados partes a que, sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adopten medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial; tales medidas incluyen normas sobre la conducta de los miembros del poder judicial. En el artículo 11 2) se alienta a la adopción de medidas con idéntico fin en el ministerio público de los Estados partes en que esa institución no forme parte del poder judicial.

85. La lucha contra la corrupción dentro del sistema judicial es importante para fortalecer la credibilidad e independencia de la judicatura. Por consiguiente, es imperativo el establecimiento de mecanismos internos y externos de rendición de cuentas para los jueces, los fiscales y el personal judicial.

86. Todo mecanismo de esa índole se debe elaborar con la participación y el consentimiento plenos de los interesados. Debería garantizar que la investigación y el enjuiciamiento de cualquier integrante del sistema judicial salvaguarda el derecho de este a una audiencia imparcial. Además, es necesario velar por que el proceso de investigación no menoscabe la credibilidad de los jueces, fiscales o abogados antes de que el cargo imputado al acusado haya sido probado definitivamente. Por esa razón, las investigaciones se deberían llevar a cabo preferentemente en forma confidencial. Por lo tanto, los mecanismos de queja para exigir el cumplimiento de los códigos de conducta se deben elaborar con cuidado y deben proporcionar todas las salvaguardias necesarias contra denuncias o investigaciones maliciosas o de índole política o económica.

87. La Relatora Especial destaca el hecho de que el objetivo de aumentar la credibilidad de la judicatura y la confianza en ella solo se puede lograr si los mecanismos de denuncia funcionan con eficacia y permiten investigar y sancionar en forma real y objetiva los actos de corrupción.

88. Con respecto a las quejas específicas de conducta indebida o corrupción de los jueces, se debería establecer un órgano independiente dentro de la judicatura que se ocupara de esas denuncias. Si bien sería preferible que ese órgano estuviese compuesto íntegramente de jueces, jubilados o en funciones, habría coherencia con el principio de independencia judicial si también tuviera alguna representación la profesión jurídica o los juristas. Esa representación debería ser minoritaria, y no debería permitirse representación política.

89. El párrafo 21 de las Directrices sobre la Función de los Fiscales estipula que:

Las reclamaciones contra los fiscales en las que se alegue que han actuado claramente fuera del marco de las normas profesionales se sustanciarán pronta e imparcialmente con arreglo al procedimiento pertinente. Los fiscales tendrán derecho a una audiencia imparcial. Las decisiones estarán sometidas a revisión independiente. De modo similar, incluso en aquellos casos en que se pide cuentas a los jueces y los abogados que participan en actividades de corrupción, se deben observar estrictamente las normas internacionales sobre las garantías procesales y un juicio imparcial.

90. Es importante que las acusaciones de corrupción se investiguen y solucionen con prontitud y adecuadamente a través de mecanismos preestablecidos que se ocupan del cumplimiento de las reglas y normas de conducta relativas a los actores judiciales. Sin embargo, cuando la corrupción está profundamente arraigada en todos los niveles de las instituciones públicas, puede que en general las denuncias de corrupción no den lugar a investigaciones u otras respuestas apropiadas, lo que por consiguiente reduce los incentivos para denunciar el comportamiento corrupto. Estos son factores importantes que es preciso abordar incorporando medidas para combatir la corrupción judicial en las políticas más generales de lucha contra la corrupción en otras instituciones del Estado y el sector privado. El establecimiento de medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes, como se alienta a hacerlo en el artículo 8 4) de la Convención contra la Corrupción, contribuiría a un aumento de los casos de denuncias de ese tipo. Es importante que esos sistemas estén acompañados de medidas de protección para los denunciantes.

91. En el caso de acusaciones generalizadas u otras acusaciones graves de corrupción, los jueces, los fiscales y los abogados deberían cargar por igual con responsabilidad penal. En consecuencia, los Estados deberían tipificar como delito y penalizar la corrupción (véase la resolución 58/4 de la Asamblea General, artículo 15), y toda inmunidad penal de que gocen los jueces y fiscales corruptos se debería dejar sin efecto; esos funcionarios no deberían estar “por encima de la ley”, ya que la inmunidad total no haría sino alimentar la desconfianza del público con respecto a los jueces y fiscales del sistema de justicia.

IV. Lucha contra la corrupción por medio del sistema de justicia

92. La lucha contra la corrupción es una tarea incommensurable y compleja. Además, resulta muy difícil probar la existencia de corrupción a los efectos del enjuiciamiento penal. La Relatora Especial está convencida de que las medidas destinadas a luchar contra la corrupción solo tendrán efectos reales si esta se considera un delito grave y las instituciones estatales actúan en consecuencia.

93. Aparte de la necesidad de contar con un poder judicial fiable. Hay algunos elementos institucionales además de las medidas procesales penales, que podrían desempeñar un papel destacado en la lucha eficaz contra la corrupción por medio del sistema de justicia.

Elementos institucionales

94. En primer lugar, se deberían establecer órganos de lucha contra la corrupción para implantar y fortalecer la transparencia en el sector público, incluido el poder judicial.

95. Esos órganos deberían trabajar como dependencias administrativas y encargarse de eliminar toda clase de corrupción en la administración pública. Por tanto, deberían comunicar y denunciar los actos de corrupción y cooperar en los procedimientos penales cuando se les solicitara. A tal efecto, esos órganos de lucha contra la corrupción deberían tener carácter técnico y no político.

96. Asegurar y fortalecer la independencia institucional de los jueces, fiscales y abogados es una tarea esencial para proteger a estos actores de las presiones e interferencias externas o internas y permitirles desempeñar su labor profesional con integridad, decoro e imparcialidad. Los jueces, fiscales y abogados deberían tener la seguridad de que pueden cumplir adecuadamente las funciones que tienen atribuidas por ley sin sufrir ningún tipo de temor, acoso o intimidación en su vida profesional.

97. En muchos informes anteriores, tanto la actual Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados como sus predecesores en el cargo han recomendado delimitar claramente las funciones y competencias de los diferentes poderes del Estado. Los jueces, abogados y fiscales no solo deberían ser independientes de los demás poderes, sino que además deberían ser suficientemente independientes entre sí.

98. Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura exigen que la ley garantice adecuadamente la seguridad de los jueces. No obstante, la Relatora Especial a menudo tiene conocimiento de informes según los cuales las autoridades estatales no adoptan las medidas adecuadas para hacer frente a las amenazas a la seguridad de los jueces y velar por su protección.

99. Por esta razón, la Relatora Especial quisiera destacar la importancia de elaborar y aplicar medidas de seguridad para los actores judiciales como parte de un plan nacional de seguridad.

100. También los fiscales a menudo se ven expuestos directamente a riesgos de seguridad. No se puede esperar que fiscales que temen por su propia seguridad o la de sus familias sean plenamente independientes e imparciales en el cumplimiento de sus funciones. En las Directrices sobre la Función de los Fiscales figuran importantes medidas para la seguridad de los fiscales en concreto¹⁶. Corresponde a los Estados asegurar la aplicación de esas medidas. En 1999, la Asociación Internacional de Fiscales elaboró unas normas mínimas relativas a la seguridad y la protección de los fiscales y sus familiares (véase A/HRC/20/19, párrs. 76 y 77).

101. En el principio 17 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados también se hace referencia a la obligación positiva de las autoridades estatales de adoptar medidas eficaces para garantizar la seguridad de los profesionales del derecho. En virtud de la variada naturaleza de las funciones que cumplen en el sistema de justicia, los profesionales del derecho deben beneficiarse de una protección específica: “Los abogados no serán identificados con sus clientes ni con las causas de sus clientes como consecuencia del desempeño de sus funciones”

¹⁶ Véanse las directrices 4 y 5.

(principio 18). Se ha observado que este principio es uno de los que se infringe con mayor frecuencia. “Así ocurre en particular cuando los abogados defienden a clientes en casos políticamente delicados o en casos relacionados con corrupción a gran escala, delincuencia organizada, terrorismo y tráfico de drogas” (A/64/181, párr. 64).

Medidas procesales penales

102. Un elemento importante de la instrucción, el enjuiciamiento y el castigo de la corrupción es la cooperación de los servicios de investigación y la aptitud de estos. Los jueces, los fiscales y la policía tienen que cooperar entre sí de forma apropiada y con transparencia. En ocasiones se ignora la función desempeñada por la fiscalía en estos asuntos. Sin embargo, en el sistema de justicia penal los jueces no pueden imponer sanciones por corrupción si los fiscales no presentan suficientes pruebas para sostener las causas. En este contexto, la Relatora Especial quisiera referirse a su último informe presentado al Consejo de Derechos Humanos, en el que subrayó la importancia de reforzar las fiscalías (A/HRC/20/19).

103. Incluso tratándose de jueces, fiscales y abogados incorruptibles, cuando no se aplican las medidas de protección adecuadas, es posible que se ejerza presión o coerción sobre ellos para corromperlos. Esto ocurre especialmente en casos que implican corrupción por “grupos criminales organizados, funcionarios superiores u otros grupos de presión poderosos y con importantes recursos”¹⁷. Por esta razón, es obvio que se debe ofrecer a los jueces, abogados y fiscales un cierto grado de seguridad y protección en su lucha contra la corrupción a fin de que puedan cumplir sus funciones sin poner en peligro su integridad física o mental o la de sus familiares.

104. Otra medida para mejorar la investigación de la corrupción sería crear dependencias o tribunales especializados. Esa especialización podría lograrse mediante programas de desarrollo de la capacidad para la policía, los fiscales y los jueces. Si se les suministran recursos modernos de tecnología de la información y se les ofrecen unas condiciones de trabajo adecuadas, podrían acelerar las investigaciones y obtener las pruebas necesarias para demostrar la corrupción y conseguir condenas, además de que se facilitaría la cooperación entre las instituciones nacionales e internacionales.

105. Otro elemento que socava el principio de igualdad de todos ante los tribunales y constituye una causa común de demora de los procedimientos penales es la aplicación de “garantías especiales” a determinados agentes públicos. Los Estados en los que sigan existiendo esas garantías deberían considerar su supresión. No es infrecuente que en los casos de corrupción a gran escala en que están involucrados agentes públicos se produzcan prolongados debates acerca de qué tribunal debería dirigir la causa e investigar a los agentes que tienen derecho a esas garantías. Puesto que un cambio de función puede conducir a reiterados debates, esta cuestión se utiliza a menudo para dilatar los correspondientes procesos.

106. Debería prevalecer el principio de igualdad ante la ley basado en la idea de que quien comete un delito debe ser investigado, enjuiciado y castigado, con

¹⁷ Instrumento núm. 6 de la *Guía práctica de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para luchar contra la corrupción* (Centro de Prevención Internacional del Delito-15, vol. 1, noviembre de 2002), pág. 33.

independencia de cualquier diferencia, y especialmente si se trata de funcionarios públicos que tienen capacidad de adoptar decisiones en relación con el uso de recursos públicos.

107. Las garantías especiales fomentan la percepción de impunidad de esos funcionarios públicos, lo cual, a su vez, promueve una mayor corrupción y, en último término, conduce a una sensación cada vez más extendida de impunidad institucionalizada que socava peligrosamente la credibilidad del sistema judicial.

V. Conclusiones

108. **La corrupción socava el estado de derecho, la democracia, el desarrollo social y económico y la protección de los derechos humanos. Tal vez los Estados Miembros deseen considerar la posibilidad de tipificar la corrupción a gran escala como un delito grave y participar activamente en medidas concretas para prevenir y combatir la corrupción. El sistema judicial desempeña un papel muy importante en este contexto. Es de fundamental importancia enviar un mensaje claro en el sentido de que los comportamientos corruptos no son aceptables y conducirán a que se adopten las medidas disciplinarias apropiadas o, cuando corresponda, a que se incoe una causa penal contra los autores.**

109. **La corrupción judicial mina los principios de independencia, imparcialidad e integridad del poder judicial, atenta contra el derecho a un juicio justo, crea obstáculos a una administración de justicia eficaz y eficiente y debilita la credibilidad de todo el sistema de justicia.**

110. **Hay que adaptar las medidas destinadas a prevenir y combatir la corrupción a la situación específica de cada Estado. Entre esas medidas habría que incluir iniciativas interinstitucionales y convendría promover la participación de todos los sectores de la sociedad. Las medidas para luchar contra la corrupción solo serían eficaces si se adaptaran a cada entorno social, cultural, económico, político y jurídico concreto y dieran aplicación a las normas jurídicas internacionales. No obstante, es posible formular recomendaciones generales sobre medidas específicas para luchar contra la corrupción judicial y fortalecer el papel del poder judicial en la lucha contra la corrupción, puesto que las formas en que se manifiesta la corrupción tienen muchos elementos en común. Esas medidas deberían formar parte de una estrategia más amplia de lucha contra la corrupción aplicable tanto al sector público como al privado.**

111. **Es esencial realizar un diagnóstico en cada país a fin de determinar, por medio de encuestas a los usuarios de servicios gubernamentales, cuáles son las esferas institucionales en que existe corrupción sistémica. Esas encuestas deberían realizarse respecto de cada institución gubernamental. Se deberían elaborar planes de acción detallados, consultando con todos los interesados pertinentes, incluida la sociedad civil. En esos planes se deberían incluir los problemas detectados, las soluciones propuestas, las medidas de aplicación y los resultados previstos. La ejecución de los planes de acción debería ser vigilada y supervisada de forma independiente.**

112. **Para asegurar la puesta en práctica de reformas destinadas a luchar contra la corrupción que sean duraderas, se deberían encauzar los beneficios a**

corto plazo mediante mecanismos institucionales permanentes capaces de respaldarlas. Es necesario poner en marcha mecanismos independientes de control internos y externos y fortalecerlos a fin de mantener un escrutinio y una vigilancia continuos de la independencia del poder judicial con el objetivo de luchar con eficacia contra la corrupción en el sistema de justicia y en el Estado y de proteger y promover los derechos humanos.

VI. Recomendaciones

113. Se deberían examinar las siguientes recomendaciones relativas a la independencia del poder judicial, los fiscales y la profesión jurídica, junto con las formuladas previamente por la Relatora Especial y su predecesor (A/HRC/11/41, A/HRC/20/19 y A/64/181), que también deberían tenerse en cuenta:

Recomendaciones generales

a) Los Estados y otros interesados deberían situar la independencia de los jueces, fiscales y abogados en el centro de sus políticas destinadas a prevenir y combatir la corrupción y a fortalecer el estado de derecho y los derechos humanos;

b) Los Estados deberían reconocer que, debido a sus atribuciones, el sistema judicial reúne las condiciones ideales para iniciar y reforzar la lucha contra la corrupción, así como para lograr resultados y, por tanto, merece una atención particular en las políticas de los Estados en esa materia;

c) Todas las autoridades estatales deberían supervisar el desempeño de las funciones públicas, incluidas las relativas a la aplicación de las medidas de lucha contra la corrupción;

d) Los Estados deberían concebir sus reformas de lucha contra la corrupción teniendo en cuenta el contexto de su propio entorno jurídico, social, cultural, económico y político.

Recomendaciones para hacer frente a la corrupción en el poder judicial

e) Los Estados deberían fortalecer las medidas de protección de la independencia del sistema judicial y contra la corrupción judicial a fin de asegurar la responsabilidad de los jueces y fiscales;

f) Los jueces, fiscales y abogados deberían desempeñar sus funciones con integridad e imparcialidad y preservar la dignidad de su profesión;

g) Los Estados, los jueces, los fiscales, los abogados y otros actores públicos y privados deberían reconocer que la exigencia de independencia e imparcialidad de las profesiones judicial y jurídica no tiene por objeto beneficiar a los propios profesionales, sino a los usuarios del sistema de justicia, como parte de su derecho inalienable a un juicio justo;

h) Los Estados deberían apoyar a las organizaciones profesionales de letrados, como los colegios de abogados, sin ejercer ninguna presión o influencia sobre ellas. Esas organizaciones y asociaciones deberían desempeñar la función primordial de regular la admisión a la profesión jurídica;

i) Se debería prestar especial atención a asegurar una protección eficiente de los jueces, fiscales, abogados, testigos, víctimas, denunciantes de irregularidades y otros interesados que participen en la tramitación y el enjuiciamiento de los casos de corrupción, especialmente la corrupción a gran escala o los casos de corrupción relacionados con la delincuencia organizada y de guante blanco, y a adoptar medidas concretas a este respecto. Se debería considerar la elaboración y aplicación de un plan nacional de seguridad para los jueces, fiscales y abogados;

j) El sistema para nombrar y seleccionar a los jueces y fiscales debería estar guiado por criterios objetivos, basados en el mérito, concretarse en un procedimiento claro y transparente y llevarse a la práctica por medio de un proceso público de selección por concurso, en el que no se produzcan influencias políticas o económicas u otras interferencias externas;

k) Los Estados deberían establecer un órgano judicial de supervisión, la mayoría de cuyos miembros deberían ser jueces, independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, que vigile el nombramiento, la selección, los ascensos y los traslados de los jueces;

l) El nombramiento y la selección de los fiscales debería basarse en criterios objetivos y realizarse mediante un proceso público de selección por concurso;

m) Las condiciones de servicio de la judicatura y la fiscalía, incluidos la seguridad en el empleo, la remuneración adecuada, los ascensos, las condiciones de trabajo y su régimen, deberían estar salvaguardadas por la ley;

n) Se deberían promover la buena gobernanza y el estado de derecho en el poder judicial. A los tribunales de todos los niveles, las fiscalías y los consejos de la magistratura y la fiscalía se les debería dotar de recursos suficientes para desempeñar sus funciones y estar facultados para gestionar sus propios presupuestos de forma autónoma e independiente con respecto a cualquier interferencia externa;

o) Los Estados deberían considerar la posibilidad de crear el cargo de administrador de tribunales a fin de que las tareas administrativas de los tribunales se realicen de forma más profesional, lo cual permitiría a los jueces centrarse más en sus funciones judiciales;

p) Se debería establecer un sistema electrónico claro y objetivo para la asignación de las causas, administrado por jueces y sometido a evaluaciones periódicas, sobre la base de una distribución automática aleatoria o un procedimiento objetivo basado en la especialización;

q) Los jueces, fiscales y abogados deberían recibir una formación de buena calidad, apropiada y continua sobre las normas y disposiciones internacionales de derechos humanos, particularmente en la lucha contra la corrupción en los sectores público y privado;

r) Se deberían elaborar códigos de conducta y directrices para los jueces, fiscales y abogados y se debería supervisar su aplicación de forma independiente y rendir cuentas al respecto;

s) Los jueces, fiscales y abogados deberían rendir cuentas del desempeño de sus funciones. Todos los trámites para la aplicación de medidas disciplinarias y demás actuaciones deberían ser transparentes, dentro de lo posible, y llevarse a cabo de plena conformidad con las normas internacionales relativas al derecho a un juicio justo e imparcial y con las debidas garantías;

t) Se deberían poner en marcha mecanismos confidenciales de denuncia, con la participación de los actores del sistema judicial, e incluir la protección de los denunciantes de irregularidades, así como respetar las garantías procesales de los acusados;

u) Los poderes legislativo y ejecutivo no deberían utilizar nunca las acusaciones de corrupción o la ausencia de medidas destinadas a reforzar la rendición de cuentas como pretexto y justificación para poner en peligro la independencia del poder judicial;

v) Puesto que el uso sistemático de la prisión provisional puede dar pie a la corrupción, solo debería utilizarse cuando ninguna alternativa razonable pueda evitar el riesgo de fuga o el peligro para la sociedad.

Recomendaciones para combatir la corrupción por medio del sistema de justicia

w) Los Estados deberían considerar la creación y puesta en funcionamiento de dependencias o tribunales especializados que favorezcan la investigación, el procesamiento y el enjuiciamiento de los casos de corrupción, facilitándoles profesionales bien formados, unos recursos modernos de tecnología de la información y unas condiciones de trabajo adecuadas que les permitan obtener las pruebas necesarias en los casos de corrupción;

x) Los Estados en que todavía exista la prerrogativa de las “garantías especiales” en relación con ciertos funcionarios deberían considerar la supresión de dicho sistema;

y) La comunidad internacional debería intensificar la asistencia que presta a los Estados en la lucha contra la corrupción, lo cual ayudaría a fortalecer el estado de derecho y la democracia y a reforzar el papel de los jueces, fiscales y abogados en la promoción y protección de los derechos humanos.