



Asamblea General

Distr. general
16 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto periodo de sesiones

Tema 72 b) de la lista preliminar*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Independencia de los magistrados y abogados

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir el informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán, presentado en atención a la resolución [35/11](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/74/50](#).



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

Resumen

En este informe, presentado en atención a la resolución [35/11](#) del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados presta especial atención a la función esencial que han desempeñado los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura a título de garantes de la independencia judicial, así como a la situación en cuanto a las amenazas y los desafíos que se ciernen sobre la independencia de jueces y abogados y el sistema judicial en su conjunto, incluidos los fiscales, en el actual contexto mundial.

El Relator Especial pone de relieve en su informe que, habiendo transcurrido 34 años desde la aprobación de los Principios Básicos en 1985, es necesario avanzar más para hacer frente a los problemas contemporáneos. En este contexto surgen dos temas como clara prioridad; en primer lugar, la amenaza que significa la corrupción mundial y transnacional y sus efectos en la sociedad y las instituciones, con inclusión del poder judicial en su conjunto, teniendo en cuenta la función fundamental que cabe a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a este respecto y, en segundo lugar, la incorporación en los Principios Básicos de los principios establecidos en los Principios de Bangalore de Conducta Judicial, que no se encuentran en el texto aprobado en 1985, prestando especial atención al principio de la integridad.

El Relator Especial formula algunas recomendaciones con el objeto de promover el comienzo de un proceso de análisis y debate a fin de ampliar los Principios Básicos de manera que sirvan de instrumento para hacer frente a alguno de los cambios que han tenido lugar desde su aprobación.

I. Introducción

1. Las normas internacionales disponen que es obligación de todas las instituciones de gobierno y del Estado respetar y observar la independencia del poder judicial y adoptar todas las medidas adecuadas para que los jueces puedan decidir las cuestiones que les son sometidas en forma imparcial y sin influencia, presión o injerencia indebida.
2. Los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura enuncian una lista de las medidas que deben adoptar los Estados para garantizar la independencia de la judicatura a nivel nacional. Se trata de 20 principios que abarcan las siguientes cuestiones: independencia institucional y personal (principios 1 a 4, 6 y 7); el principio del juez natural (principio 5); la libertad de expresión y asociación (principios 8 y 9); la competencia profesional, selección y formación (principio 10); las condiciones de servicio (principio 11); la inamovilidad de los jueces (principio 12) y los ascensos (principio 13); la asignación de casos como asunto interno (principio 14); el secreto profesional (principio 15) y la inmunidad personal (principio 16) y las medidas disciplinarias y el derecho del juez a ser oído imparcialmente, la suspensión y la separación del cargo (principios 17 a 20). El conjunto de principios y los conceptos y criterios que enuncian son muy importantes y útiles en la labor cotidiana del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados. Los Principios Básicos imparten directrices y proporcionan garantías aplicables a los sistemas jurídicos de todos los Estados Miembros.
3. En el presente informe, el Relator Especial presta especial atención a la función esencial que han desempeñado los Principios Básicos a título de garantes de la independencia judicial, así como a la situación en cuanto a las amenazas y los desafíos que se ciernen sobre la independencia de jueces y abogados y al sistema judicial en su conjunto, incluidos los fiscales, en el actual contexto mundial.
4. Para que haya un sólido conjunto de reglas, normas y principios internacionales que apunten a asegurar y reforzar la independencia e integridad del sistema de justicia en su conjunto es necesario prestar continua atención a la tarea de identificar y superar problemas y dificultades nuevos o que vuelven a surgir impulsados por cambios políticos, económicos y en la sociedad, y supervisarla. El Relator Especial destaca, sin embargo, que los Principios Básicos, a pesar de servir de valiosa guía conceptual para definir estrategias y alentar acontecimientos positivos en distintos países, necesitan con urgencia ser actualizados para hacer frente a algunos de los cambios que han tenido lugar en los tres últimos decenios y a problemas que no se tuvieron en cuenta o ni siquiera existían hace 34 años. Así, pues, es necesario ampliar y reforzar los Principios Básicos sobre la base de algunas de las normas internacionales establecidas después de su aprobación y teniendo en cuenta las nuevas amenazas y desafíos a que hacen frente las sociedades contemporáneas.
5. En todo el año en curso, el Relator Especial ha promovido la celebración de reuniones, encuentros y debates sobre la cuestión en diversos países y con diversos jueces, fiscales y abogados. Si bien se mencionaron diversas cuestiones, como la falta de transparencia en el proceso de adopción de decisiones, la utilización inadecuada de nuevas tecnologías y de los medios sociales, problemas con los nuevos acontecimientos en la administración de justicia, la ineficiencia de las instituciones judiciales, el hecho de que el poder judicial no responde a las necesidades de la sociedad y una corrupción judicial generalizada, hay dos temas notables, pertinentes y sustanciales que surgen como clara prioridad.
6. La primera prioridad consiste en hacer frente a la corrupción mundial y transnacional y a sus efectos en la sociedad y las instituciones, con inclusión de la judicatura en su conjunto, y a los problemas concretos que ello entraña, en particular para jueces y fiscales, teniendo en cuenta la función crucial que les asigna la

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹. La segunda consiste en incorporar en los Principios Básicos los principios de integridad, corrección, igualdad y competencia y diligencia que enuncian los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial², que no se encuentran en el texto aprobado en 1985.

7. Los jueces y los funcionarios que les asisten no son los únicos protagonistas cruciales; también lo son los fiscales y hay que reconocer el papel crucial que desempeñan en la administración de justicia. En el contexto de las obligaciones y las cargas que se imponen a la sociedad de hoy como resultado de la delincuencia transnacional y la corrupción, los jueces deben ser independientes de manera de garantizar una respuesta efectiva. Es fundamental tener presente que las funciones de los fiscales deben ejercerse con imparcialidad y con independencia de cualquier injerencia política o de otra índole (véase la resolución 17/2 de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal).

8. Por más que los Principios Básicos no se refieran específicamente a los fiscales, el titular del mandato y sus predecesores (véanse [A/HRC/20/19](#) y [A/62/207](#)) y el Consejo de Derechos Humanos (véase la resolución [29/6](#) del Consejo) han puesto de relieve la importancia fundamental de las funciones de los fiscales en relación con la independencia judicial. Por lo tanto, las normas internacionales relativas a la independencia de la justicia deben garantizar que los fiscales puedan desempeñar sus funciones no sólo sin influencia o injerencia indebida de índole política o de otra índole, sino también sin temor, parcialidad o prejuicio. Este marco debe estar en condiciones de hacer frente a los problemas contemporáneos que afectan a los fiscales y asegurar que esas garantías sean complementarias de las normas internacionales vigentes para el poder judicial.

9. En todo el presente informe, el objetivo del Relator Especial consiste en promover el comienzo de un proceso de análisis y debate a fin de ampliar los Principios Básicos de manera que sirvan de instrumento para tener en cuenta algunos de los cambios que han tenido lugar en las tres últimas décadas.

10. Se plantean problemas que no se tuvieron plenamente en cuenta cuando se aprobaron los Principios Básicos. Reviste particular importancia el hecho de que, en los últimos años, se ha expresado mayor preocupación por la correlación e interacción entre la independencia e integridad de la judicatura y el alcance de la corrupción y la delincuencia transnacionales (véase [A/72/140](#)). Para superar este grave problema contemporáneo se necesita un sistema judicial honesto y eficaz que sea independiente de los poderes políticos y *de facto* y sea capaz de garantizar la protección de los derechos humanos y la necesidad social de hacer frente en forma efectiva a los problemas. Así, pues, un sistema judicial expuesto a influencias externas se debilita a sí mismo y no sólo priva de protección a los ciudadanos, sino que también contribuye a reducir la confianza de la sociedad civil en sus instituciones.

11. El Relator Especial, con el fin de incorporar a los Principios Básicos los muy pertinentes Principios de Bangalore, presta especial atención en el presente informe a la cuestión de la corrupción y el principio de integridad de manera de que sea posible incorporar en los Principios Básicos los conceptos fundamentales que se examinan.

12. El Relator Especial querría dar las gracias a la Clínica de Derechos Humanos del Centro de Investigación y Educación sobre Derechos Humanos de la Universidad

¹ Aprobada por la Asamblea General en su resolución [58/4](#), de octubre de 2003; la Convención entró en vigor en diciembre de 2005.

² Aprobados por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, en su forma revisada por la Reunión de Mesa Redonda de Presidentes de Tribunales Superiores celebrada en el Palacio de la Paz, La Haya, los días 25 y 26 de noviembre de 2002.

de Ottawa por la excelente labor que realizó en apoyo de la investigación para el presente informe y su preparación.

II. Normas internacionales y regionales

13. El Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente aprobó en 1985 los Principios Básicos (que posteriormente hizo suyos la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 y 40/146) como garantía mínima de una judicatura independiente. Desde entonces, más de las dos terceras partes de los Estados en todo el mundo han consagrado la independencia judicial en sus Constituciones, mientras que otros han incorporado el principio en su legislación nacional (A/72/140, párr. 80)³.

14. Los Principios Básicos, tomando como base el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que garantizan el derecho de toda persona a un tribunal independiente e imparcial, recurren a normas internacionales anteriores sobre el independencia judicial, como el Código de Nueva Delhi de Normas Mínimas de la Independencia Judicial, de 1982, preparado por la Asociación Internacional para la Independencia Judicial y la Paz Mundial y la Asociación Internacional de Colegios de Abogados, y la Declaración Universal de 1983 sobre la Independencia de la Justicia. Además, el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en su resolución 16, instó al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia a incluir en sus prioridades la preparación de directrices relativas a la independencia de los jueces y la selección, la formación profesional y la condición de jueces y fiscales.

15. Los Principios Básicos imparten directrices y normas operacionales fundamentales para salvaguardar la independencia de la judicatura, que han sido reforzadas aún más por órganos competentes de las Naciones Unidas como el Comité de Derechos Humanos en su observación general núm. 32 (2007) sobre el derecho a un juicio imparcial y la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia (CCPR/C/GC/32, párr. 19).

16. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general núm. 32, estableció que el requisito de la competencia, independencia e imparcialidad de un tribunal era un derecho absoluto que no podía ser objeto de excepción alguna. Posteriormente, el Comité formuló un resumen sustancial de ese requisito:

El requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslado, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo.

Sobre la base de ese requisito, el Comité llegó a la siguiente conclusión:

Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes

³ Véase también Linda Camp Keith, "Judicial independence and human rights protection around the world", *Judicature*, vol. 85, núm. 4 (enero-febrero de 2002), pág. 198, **Error! Hyperlink reference not valid.** y John Bridge, "Constitutional guarantees of the independence of the judiciary", *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.3 (diciembre de 2007), pág. 4.

que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura. Toda situación en que la funciones y competencias del poder judicial y del poder ejecutivo no sean claramente distinguibles o en la que este último pueda controlar o dirigir el primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente.

17. Como indicó el Relator Especial en su informe de 2017 a la Asamblea General (A/72/140), la corrupción y la delincuencia organizada transnacional se han convertido en uno de los grandes problemas contemporáneos para las sociedades en general, para la independencia judicial y para los derechos humanos. Esas amenazas plantean un grave problema no sólo al poder judicial sino también a los fiscales y las instituciones de procesamiento. Por lo tanto, los fiscales y sus obligaciones tienen que ser parte esencial de la solución y, en consecuencia, no es posible desestimar los aspectos fundamentales en relación con los fiscales que se indican en, entre otros textos, las Directrices sobre el papel de los fiscales, las normas de responsabilidad profesional y la exposición de los deberes y derechos esenciales de los fiscales⁴ y en el informe de 2014 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito titulado *The Status and Role of Prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide*.

A. Normas internacionales

18. El Relator Especial está convencido de que hay que tener en cuenta la necesidad de ampliar y reforzar los Principios Básicos aprovechando otras normas y planteamientos internacionales a fin de impedir interpretaciones sesgadas que afecten a la independencia de la judicatura en el complejo panorama de una corrupción mundial más fuerte que socava instituciones públicas y privadas, con inclusión de empresas.

19. En este planteamiento, dos cuestiones se destacan como prioridades: a) la inclusión en los Principios Básicos del principio de integridad judicial reconocido en los Principios de Bangalore; y b) los problemas contemporáneos a que hacen frente la sociedad y sus instituciones, con inclusión del sistema judicial, como resultado de la delincuencia organizada y la corrupción transnacionales. A este último respecto, es fundamental tener presente que, en vista de lo que enuncian las disposiciones de la Convención contra la Corrupción, jueces y fiscales desempeñan una función crucial en la tarea de hacer frente a las amenazas que significan esos problemas.

Principios de Bangalore de Conducta Judicial

20. El primer titular del mandato, Dato' Param Kumaraswamy, presentó los Principios de Bangalore de Conducta Judicial a la Comisión de Derechos Humanos en su 59º periodo de sesiones (véase E/CN.4/2003/65, anexo). Los Principios de Bangalore esbozan los valores de independencia, imparcialidad, integridad, corrección, igualdad y competencia y diligencia como valores necesarios para una conducta judicial ética y reconocen directamente la función que cabe a los Principios Básicos en la promoción de un poder judicial independiente de los demás poderes del Estado. Además, incluyen el objetivo de desarrollar más la independencia judicial estableciendo las condiciones necesarias para promover la conducta ética de los miembros de la judicatura.

⁴ Aprobadas por la Asociación Internacional de Fiscales el 23 de abril de 1999.

21. El Consejo Económico y Social, en su resolución 2006/23, relativa al fortalecimiento de los principios básicos de la conducta judicial, tomó nota de que los Principios de Bangalore eran complementarios de los Principios Básicos y pidió a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que preparara un comentario sobre los Principios de Bangalore.

22. El *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*, publicado en 2007 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, con asistencia del Grupo Judicial sobre el Reforzamiento de la Integridad Judicial⁵, imparte directrices para la interpretación exacta de cada uno de los seis valores enumerados en los Principios de Bangalore. El Grupo Judicial aprobó en enero de 2010 medidas para la aplicación efectiva de los Principios de Bangalore en que se desglosan tanto las obligaciones del poder judicial como las del Estado.

23. Los Principios de Bangalore deben considerarse parte de los Principios Básicos y, en consecuencia, incorporarse en ellos. La anterior titular del mandato, Gabriela Knaul, en su informe a la Asamblea General, llegaba a la conclusión de que los Principios Básicos, junto con los Principios de Bangalore, seguían siendo absolutamente esenciales para la promoción y protección de la independencia de jueces, abogados y fiscales en todo el mundo (A/70/263, párr. 105).

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

24. El Relator Especial ha destacado en varias ocasiones la importancia vital de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y se ha referido al desafío que la corrupción grave representa para las sociedades, el estado de derecho y la independencia del sistema judicial.

25. En su informe de 2017 a la Asamblea General, el Relator Especial destacó que la corrupción y la delincuencia organizada dañaban el Estado de derecho y la capacidad que tenían los Estados para promover sistemas de gobierno que respetasen las normas de derechos humanos y fuesen compatibles con ellas. La corrupción debilita, además, la capacidad del poder judicial de garantizar la protección de los derechos humanos e impide, directa o indirectamente, que jueces, fiscales, abogados y otros profesionales del derecho cumplan sus funciones profesionales. Además, la corrupción tiene un efecto devastador sobre el sistema judicial en su totalidad, ya que reduce la confianza pública en la administración de justicia (A/72/140, párr. 21).

26. El Relator Especial destacó también que la Convención era el único instrumento universal contra la corrupción y uno de los tratados internacionales con más Estados partes (*ibid.*, párr. 27). La Convención identifica al poder judicial como institución crítica en la prevención de la corrupción y la lucha contra ella. En particular, el artículo 11 requiere que cada Estado parte adopte medidas para reforzar la integridad del poder judicial y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial, sin menoscabo de su independencia. Esas medidas podrían formularse y aplicarse en el ministerio público en Estados donde esa institución no formase parte del poder judicial, pero tuviese una independencia análoga (*ibid.*, párr. 28).

27. El preámbulo de la Convención indica que la comunidad internacional es consciente de la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción a la estabilidad y la seguridad de las sociedades al redundar en desmedro de las instituciones y los valores de la democracia, los valores éticos y la justicia y poner en peligro el desarrollo sostenible y el estado de derecho. Además, los Estados partes consideran que procede poner de relieve los lazos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada. Igualmente, la dimensión transnacional del fenómeno queda de manifiesto en la convicción de los Estados partes

⁵ Véase www.judicialintegritygroup.org/jjig-group.

de que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella (resolución 58/4, anexo, cuarto párrafo del preámbulo).

28. En la Convención se insta a los Estados partes a adoptar medidas preventivas en sus sistemas, instituciones y prácticas legislativos, con inclusión de la cooperación internacional (*ibid.*, capítulo II). También se alienta a tipificar las formas más comunes de corrupción tanto en el sector público como en el privado⁶.

29. El marco normativo para una cooperación internacional eficaz, especialmente en los planos judicial y de la investigación, reviste importancia esencial para hacer frente en forma efectiva a la corrupción y la delincuencia transnacionales. Para alcanzar ese objetivo no cabe duda de que los magistrados y los fiscales deben contar con los instrumentos necesarios para asegurar su independencia e imparcialidad.

30. La Convención ofrece un sólido marco normativo para que los Estados participen en actividades tanto oficiales como oficiosas de cooperación internacional. El capítulo IV contiene detalladas disposiciones sobre las principales modalidades de la cooperación internacional en asuntos penales, como la extradición, la asistencia judicial recíproca y el traslado de personas condenadas; se refiere también a la cooperación en materia de cumplimiento de la ley, a las investigaciones conjuntas y a técnicas especiales de investigación. De esta manera, esas disposiciones comprenden también a jueces, fiscales y otras categorías de funcionarios públicos. Por otra parte, el artículo 43 dispone que los Estados partes se presten asistencia en las investigaciones y procedimientos correspondientes a cuestiones civiles y administrativas relacionadas con la corrupción.

31. El ámbito de la cooperación internacional en asuntos penales, indicado en el capítulo IV, abarca no sólo las formas “tradicionales” de cooperación, sino que se extiende a otras opciones, relativamente nuevas en la justicia penal transnacional, como la remisión de actuaciones penales, el establecimiento de órganos conjuntos de investigación y la utilización adecuada de técnicas especiales de investigación.

32. El largo alcance y el carácter obligatorio de la Convención hacen de ella un instrumento único para desarrollar una respuesta integral a un problema global. En ella se han recogido varios aspectos progresivos fundamentales que son herramientas claras y concretas para que avancen investigaciones penales simultáneas —y en interacción— entre varios países (A/72/140, párr. 29).

Normas multilaterales para los fiscales

33. Las Directrices sobre la Función de los Fiscales, en que se reconocen los Principios Básicos, sirven de guía para promover una función efectiva, imparcial y justa de los fiscales públicos y *ad hoc* en los procesos penales. Las Directrices fueron aprobadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990 y posteriormente por la Asamblea General en su resolución 45/166.

34. Las Directrices, aunque no constituyen un instrumento vinculante, fueron formuladas para asistir a los Estados Miembros en su función de garantizar y promover la eficacia, imparcialidad y equidad de los fiscales en el procedimiento penal. Este compendio de buenas prácticas presenta directrices valiosas e

⁶ Antonio Argandoña, “La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y su impacto sobre las empresas transnacionales”, IESE Business School, Documento de Investigación núm. 656, Universidad de Navarra, Barcelona (España), pág. 9.

indispensables en relación con las calificaciones, la condición, las facultades y las funciones de los fiscales ([A/HRC/20/19](#), párr. 20).

35. El Relator Especial ha expresado su pleno apoyo a las Directrices, reconociendo la importancia de las normas que establece ([A/HRC/35/31](#), párr. 47) y su extensa superposición con los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados.

Otras normas internacionales

36. Los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, que también aprobó la Asamblea General en su resolución [45/166](#), incluyen el reconocimiento de la importancia de una profesión jurídica independiente y enuncia principios que han de observar los Estados. Según el Principio 1, toda persona está facultada para recurrir a la asistencia de un abogado de su elección para que proteja y demuestre sus derechos y la defienda en todas las fases del procedimiento penal. Asimismo, establecen salvaguardias para las funciones profesionales de los abogados. El Relator Especial ha expresado su pleno apoyo a esos Principios, reconociendo la importancia de las normas que establece ([A/HRC/35/31](#), párr. 47).

37. En el artículo 1 del Estatuto Universal del Juez⁷ se reconoce que la independencia del juez es indispensable para el funcionamiento de un sistema imparcial de justicia.

38. En la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993, se indicó que un poder judicial independiente conforme con el derecho internacional de los derechos humanos era esencial para realizar en forma íntegra y no discriminatoria los derechos humanos e indispensable para los procesos de la democracia y el desarrollo sostenible.

39. En otras convenciones de las Naciones Unidas se hace referencia en general a la importancia de un judicatura independiente, entre ellas la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 37 d) y 40 2 b) iii) y v)), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (artículo 18 1)), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (artículo 11 3)), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 12 4)), las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (artículos 3.3, 3.5, 3.6, 6.3, 9.3 y 14.6), y los Principios y directrices básicos sobre el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones (artículo 23 c)).

40. El Código de Nueva Delhi sobre normas mínimas de independencia judicial, el Código Internacional de Ética (aprobado inicialmente en 1956 y actualizado en 1988), los Principios de Conducta para la Independencia de la Profesión Jurídica (1990), los Principios Generales para la Profesión Jurídica (2006), los Principios Internacionales de Conducta para la Profesión Jurídica (2011) y la Guía Anticorrupción para Colegios de Abogados (2013), de la Asociación Internacional de Colegios de Abogados, protegen igualmente la independencia de la judicatura sin hacer referencia expresa a los Principios Básicos relativos a esa Independencia.

B. Normas regionales

El sistema interamericano

41. La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que debe respetarse la independencia del tribunal y que toda persona tiene derecho a ser oída

⁷ Aprobado por el Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados en Taiwán el 17 de noviembre de 1999 y actualizado en Santiago de Chile el 14 de noviembre de 2017.

por un tribunal independiente e imparcial (artículo 8). Otros documentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se han remitido a los Principios Básicos en relación con, entre otras cosas, cuestiones de independencia del poder judicial respecto de otros órganos de gobierno o del Estado, el control presupuestario, las condiciones generales de igualdad y no discriminación en el contexto del poder judicial y la selección de funcionarios judiciales sobre la base del mérito y las cualificaciones⁸.

42. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su jurisprudencia, ha indicado que “el alcance de las garantías judiciales y la protección judicial efectiva para los jueces debe ser analizado en relación con los estándares sobre independencia judicial”⁹. En la causa *Reverón Trujillo vs. Venezuela*, la Corte destacó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del poder judicial, lo cual la Corte ha entendido como “esencial para el ejercicio de la función judicial”¹⁰.

43. En la causa *López Lone y otros vs. Honduras*, la Corte manifestó que “el ejercicio autónomo de la función judicial debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el poder judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, en relación con la persona del juez específico”¹¹.

44. En los casos de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) y del tribunal constitucional (Camba Campos y otros), ambos contra el Ecuador, la Corte aclaró que la independencia judicial no sólo debía analizarse en relación con el justiciable, dado que el juez debía contar con una serie de garantías que hicieran posible la independencia judicial¹².

45. Por último, y sin entrar en un análisis detallado, hay que mencionar que en varias ocasiones la Corte se ha referido a los Principios Básicos como fuente de derecho al dictar sentencias relativas a la independencia del poder judicial, como en los casos que se han mencionado.

Europa

46. En Europa son primordialmente el Consejo de Europa y sus órganos los que han establecido normas regionales sobre la independencia de los jueces y la conducta judicial. Los Principios Básicos constituyen los cimientos de la Carta Europea sobre el estatuto de los jueces¹³. En la recomendación núm. R (94) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la independencia, la eficacia y el papel de los jueces,

⁸ 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* (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013).

⁹ *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*, Serie C, núm. 266, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de agosto de 2013, párr. 144.

¹⁰ *Reverón Trujillo vs. Venezuela*, Serie C, núm. 197, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de junio de 2009, párr. 67, citando *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Serie C, núm. 107, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 171, y *Palamara-Iribarne vs. Chile*, Serie C, núm. 135, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 145.

¹¹ *López Lone y otros vs. Honduras*, Serie C, núm. 302, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 194.

¹² *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*, párr. 153, y *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, Serie C, núm. 268, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de agosto de 2013, párr. 197.

¹³ Aprobado por los participantes procedentes de países europeos y dos asociaciones internacionales de jueces en una reunión organizada por el Consejo de Europa en Estrasburgo (Francia) del 8 al 10 de julio de 1998.

el Comité afirma que “deben tomarse todas las medidas necesarias para respetar, proteger y promover la independencia de los jueces”.

47. El Consejo Consultivo de Jueces Europeos reconoce los Principios Básicos como instrumento particularmente importante para la realización de la independencia judicial (véase la Opinión núm. 1 (2001)) y también hace referencia específica a esos Principios en otras opiniones¹⁴.

48. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la resolución sobre ética judicial que aprobó el 23 de junio de 2008, enuncia los principios de independencia, imparcialidad, integridad, diligencia y competencia, discreción y libertad de expresión de los jueces.

49. Por último, la Asociación Europea de Jueces ha expresado su apoyo a los Principios Básicos. En 2018, señaló que “esos principios generales siguen siendo pertinentes 33 años después de su aprobación y la Asociación destaca la importancia de las normas de alcance mundial dirigidas a asegurar la independencia de los jueces y a permitirles, mediante el establecimiento de asociaciones, defender los principios de la independencia judicial”. En todo caso, la Asociación observó también que “sería útil volver a enunciar y aclarar algunos de estos principios” para incluir cuestiones nuevas¹⁵.

África

50. De conformidad con el artículo 26 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, los Estados parte en ella tienen la obligación de garantizar la independencia de los tribunales. Los Principios y Directrices sobre el Derecho a un Juicio Justo y la Asistencia Jurídica en África enuncian normas regionales sobre el derecho a un tribunal independiente e imparcial, la formación adecuada de los jueces y la independencia de los abogados¹⁶. En los documentos se afirma la necesidad de un poder judicial independiente, pero ninguno de ellos incluye una referencia a los Principios Básicos¹⁷.

Asia y el Pacífico

51. Según la declaración de principios de Beijing sobre la independencia del poder judicial en la región, emitida por la Asociación de Derecho para Asia y el Pacífico¹⁸, “el mantenimiento de la independencia del poder judicial es esencial para el logro de sus objetivos y el debido desempeño de sus funciones en una sociedad libre que respete el principio de legalidad”.

52. La Asia Law Initiative de la American Bar Association, en su *Analysis of the Draft Code of Judicial Conduct for the Kingdom of Cambodia*, alienta a Camboya, si

¹⁴ Opinión núm. 3 (2002); Opinión núm. 4 (2003); Opinión núm. 17 (2014); Opinión núm. 19 (2016).

¹⁵ Véase

http://www.uhs.hr/data_sve/docs/rezolicije2018/Res_EAJ_Basic_UN_Principles_2018.pdf.

¹⁶ Documento de la Unión Africana DOC/OS(XXX)247, secciones A, B e I.

¹⁷ A nivel nacional, el Manual de Formación en Ética Judicial para el Poder Judicial de Nigeria incluye referencias a los Principios Básicos y a los Principios de Bangalore. En este documento, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito destaca la importancia de los valores judiciales de independencia, imparcialidad, integridad, corrección, igualdad y competencia y diligencia. Se puede encontrar también un examen de la independencia del poder judicial de “Somalilandia” en relación con los Principios Básicos en el documento de 2014 titulado “The principle of judicial independence and Somaliland courts”, preparado por el Magistrado Abdishakur Ali Mohamed.

¹⁸ Aprobada en la sexta Conferencia de Presidentes de Tribunales Supremos de Asia y el Pacífico, celebrada en Beijing en agosto de 1995 y revisada en la séptima Conferencia, celebrada en Manila en agosto de 1997.

no tiene una asociación de abogados, a adoptar el artículo 9 de los Principios Básicos¹⁹. Los Principios de Bangalore figuran en un anexo de ese informe y se presta especial atención a la forma en que el Código recoge en el capítulo IV, titulado “el Principio de honestidad”, esos Principios²⁰.

América del Norte

53. Los Principios Éticos para los Magistrados²¹ del Consejo Judicial del Canadá, sin hacer referencia directa a los Principios Básicos, imparten directrices para la conducta ética de los jueces designados a nivel federal, especialmente en lo que respecta a la integridad, la diligencia, la igualdad y la imparcialidad.

54. En el Código de Conducta para los Magistrados de los Estados Unidos, si bien los principios de independencia, imparcialidad y libertad de asociación que se enuncian son compatibles con los Principios Básicos, no se hace referencia a ellos.

55. El anterior titular del mandato, Dato’ Param Cumaraswamy, recomendó que el Consejo de la Judicatura Federal de México se asegurase de que los procedimientos disciplinarios fuesen transparentes y se ajustasen a los Principios Básicos (E/CN.4/2002/72/Add.1, recomendación c)).

III. Lagunas y oportunidades

A. Los efectos de la corrupción y la delincuencia organizada y las respuestas de los Estados y el sistema judicial, incluidos los fiscales

56. En los diez últimos años, la corrupción grave ha pasado de ser un problema nacional a uno mundial y las sociedades son cada vez más conscientes de él. La globalización y la tecnología han hecho más fácil que la delincuencia transnacional prospere. En razón de la globalización cada vez mayor en los ámbitos comercial, empresarial, privado y tecnológico, hay una relación mucho mayor entre los sistemas y, como consecuencia, la interdependencia política, privada y económica es parte del funcionamiento ordinario de todos los países y ha surgido un nuevo tipo de corrupción mundial que entraña la interacción con la delincuencia organizada en el plano de la adopción de decisiones y que repercute en las instituciones públicas.

57. En la tarea de detectar la corrupción mundial hay que tener en cuenta algunas características. La corrupción mundial normalmente opera mediante cauces de la delincuencia organizada que recaban la cooperación del poder político para tener impunidad o para tratar de influir en los responsables políticos. Normalmente entraña un poder de alto nivel, en particular interacciones entre poderosas entidades políticas y empresariales. El resultado es la movilización de grandes cantidades de recursos y dinero que benefician a pocos a costa de muchos y causan daños graves y generalizados a las personas y la sociedad.

58. La transnacionalidad, consecuencia directa de la globalización, complica en gran medida los esfuerzos por prevenir y combatir la corrupción a nivel mundial. A este respecto, la globalización “actúa en el ámbito de la oferta de corrupción y ofrece incentivos para empresas internacionales que tratan de ingresar a nuevos mercados o

¹⁹ “Los magistrados tendrán libertad para formar asociaciones de jueces u otras organizaciones, y afiliarse a ella, para representar sus intereses, promover su formación profesional y proteger su independencia judicial”.

²⁰ Véase

www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/cambodia/cambodia_judicial_conduct_drift_code_analysis.pdf.

²¹ Publicados en Ottawa en 1998.

desplazar a las competidoras”²². Los casos de corrupción afectan simultáneamente a diferentes países y suscitan la atención de los sistemas judiciales.

59. Los escándalos de corrupción tales como el denominado “Operación lavado de automóviles” han puesto de relieve la relación entre la delincuencia organizada y la corrupción a nivel mundial. Este caso, uno de los más notorios de soborno transnacional en América Latina, involucra a grandes empresas de construcción del Brasil que han participado en extensos actos de corrupción con políticos y empresarios locales de construcción en varios países latinoamericanos e incluso africanos. Se trata de un ejemplo muy pertinente de corrupción transnacional que hace que se cobre más conciencia de la necesidad de una acción efectiva y coordinada de los sistemas de justicia de distintos países.

60. La corrupción es un elemento esencial de la delincuencia organizada en el contexto de las tentativas por ejercer influencia en el proceso de adopción de decisiones²³. En los grandes delitos de corrupción generalmente participan diversos intermediarios, muchos de los cuales ejercen cargos políticos a los más altos niveles. La forma en que los sistemas judiciales y de procedimiento de algunos de los 21 países afectados por la “Operación de lavado de automóviles” están reaccionando, pone de manifiesto cuán pertinentes son muchas de las disposiciones de la Convención contra la Corrupción. La cooperación internacional de jueces y fiscales es fundamental como medio de arrojar luz sobre muchos de esos casos a fin de llevar a cabo una minuciosa investigación y recuperar parte del dinero que ha sido objeto de apropiación indebida e ilegal por personas, muchas de las cuales están siendo investigadas o encausadas en un proceso que entraña la resuelta aplicación de las normas sobre cooperación internacional establecidas en la Convención.

61. Al hacer frente a los problemas que dimanen de la corrupción y a sus efectos en el sistema judicial, hay que tener presente que la corrupción es una cuestión transversal que no se puede desestimar. Puede socavar la independencia de las instituciones y dar lugar de esa manera a la impunidad de los delincuentes. Al mismo tiempo, una situación crítica tal como ésta ha abierto grandes vías de acción para jueces y fiscales independientes e imparciales.

62. La corrupción de políticos e instituciones políticas se ha convertido en un importante instrumento para grupos delictivos, ya que su amplio ámbito de acción les permite ejercer influencia prácticamente en todos los campos de la administración del Estado, entre ellos el sistema judicial. Cuando los jueces son objeto de influencia, especialmente por intereses económicos y políticos, se compromete el proceso de adopción de decisiones.

63. Los casos de corrupción o de amenazas a los sistemas judiciales, incluidas la fiscalía, debidos a la delincuencia transnacional u organizados por ella han ido en constante aumento en los últimos años²⁴. La delincuencia organizada, a través de sus vínculos con políticos, trata de ocultar sus actividades ilícitas para poder llevarlas a cabo sin tener que afrontar consecuencia alguna. Desde su posición de poder, los políticos corruptos pueden actuar como intermediarios y, de esa manera, ocultar

²² Alfredo Rehren, “The ethical challenges of political corruption in a globalized political economy”, en *The Ethics of Foreign Policy*, Robert G. Patman, David MacDonald y Betty Mason-Parker, eds. (Londres, Ashgate Press, 2007).

²³ Edgardo Buscaglia, Samuel González-Ruiz y César Prieto Palma, “Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: mejores prácticas para su combate”, en *Terrorismo y Delincuencia Organizada: Un Enfoque de Derecho y Economía*, Andrés Roemer y Edgardo Buscaglia, eds. (Universidad Autónoma Nacional de México, 2006).

²⁴ National Security Council, “Transnational organized crime: a growing threat to national and international security”.

actividades ilícitas. Las autoridades públicas y los políticos se han convertido en un instrumento esencial para que los grupos delictivos puedan llevar a cabo sus actividades en forma efectiva. En esos casos, la corrupción constituye el nexo entre los dos grupos. Esta forma de actuar permite a los grupos de la delincuencia organizada penetrar en el poder judicial (A/72/140, párrs. 48 a 53).

64. La corrupción, además de sus efectos directos en el funcionamiento adecuado del Estado y la observancia de los derechos humanos²⁵, tiene enormes consecuencias para los órganos encargados de asegurar el estado de derecho. A este respecto, el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 23/9, expresó su profunda preocupación por el recrudecimiento de las consecuencias negativas de la corrupción generalizada en el disfrute de los derechos humanos. Por otra parte, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “la corrupción en el sistema del Estado de derecho debilita las estructuras de rendición de cuentas encargadas de proteger los derechos humanos y contribuye a una cultura de impunidad, ya que los actos ilícitos no se sancionan y la ley no se aplica en forma sistemática”²⁶.

65. Quienes están involucrados en la corrupción y la delincuencia organizada a nivel mundial tratan de obtener impunidad recurriendo a amenazas, atentados o a la corrupción; constituye una obligación internacional de los Estados proteger a sus instituciones de esas amenazas. Habida cuenta de la función del poder judicial como salvaguardia contra la corrupción en general, en muchos casos la corrupción puede tener una muy estrecha relación con la presión que aplican los grupos de la delincuencia organizada para reducir la independencia necesaria que debe regir los actos del poder judicial y lograr impunidad para sus crímenes (A/72/140, párrs. 51, 66, 69, 70 y 72).

66. En esos contextos se pueden generar situaciones muy delicadas para los jueces, fiscales y funcionarios auxiliares que son honestos e independientes. Los Principios 1 y 2 de los Principios Básicos y el principio 1.1 de los Principios de Bangalore requieren que los Estados establezcan medidas de seguridad para proteger a la judicatura de influencias, instigación, presiones, amenazas o injerencias externas. Estas medidas se hacen aún más necesarias cuando la corrupción judicial constituye tanto una amenaza para la independencia judicial como el objeto de una investigación.

67. El Relator Especial considera que, para velar por la independencia del sistema judicial, los jueces, abogados y fiscales no deben ser objeto de injerencia, presión o amenaza alguna que afecte a la imparcialidad de sus fallos y decisiones (A/HRC/35/31, párr. 70). A este respecto, es importante que los Estados no sólo respeten la independencia de los jueces, los fiscales y el personal judicial en su proceso de adopción de decisiones, sino que establezcan también sistemas para velar por su seguridad y protección. Además, esos sistemas deben diseñarse con profesionalidad y mantenerse con rigor para que, como resultado de ello, no se oculten o enmascaren actividades de los jueces (A/72/140, párr. 82).

68. Como ya se ha mencionado, en la Convención contra la Corrupción se insta a los Estados partes a que adopten medidas preventivas y se promueve la tipificación de las formas más prevalentes de corrupción en los sectores públicos y privados. Además, se califica al poder judicial de institución fundamental para prevenir y combatir la corrupción. Esa labor debe llevarse a cabo tanto en sus dimensiones internas como externas. Como señaló el Secretario General en 2004, “en el ámbito de

²⁵ Morten Koch Andersen, “Why corruption matters in human rights”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 10, núm. 1 (febrero de 2018), pág. 7.

²⁶ ACNUR, “The human rights case against corruption”, pág. 4.

la justicia y el Estado de derecho es mucho más efectivo prevenir que curar” (S/2004/616, párr. 4).

69. La puesta en práctica de mecanismos de prevención reviste importancia fundamental cuando se hace frente a la cuestión de la corrupción y la delincuencia organizada. Sin embargo, únicamente se podrán poner en práctica esos mecanismos una vez identificados y evaluados los peligros de corrupción y delincuencia. El Relator Especial ha puesto de relieve ya la importancia de fortalecer el poder judicial a fin de mitigar los efectos de la corrupción en él (A/HRC/35/31, párr. 83). En su informe de 2017 a la Asamblea General, el Relator Especial indicó diversas buenas prácticas y medidas de prevención en esta materia (A/72/140, párrs. 74 a 106).

70. Entre otros elementos indicados por el Comité de Derechos Humanos en su observación general núm. 32, la estabilidad en el puesto de trabajo constituye un instrumento esencial para combatir la corrupción judicial porque es un medio básico de asegurar la independencia judicial. Esa estabilidad requiere el establecimiento de una serie de instrumentos y medidas para impedir el traslado arbitrario de jueces y fiscales y velar por que el personal judicial pueda desempeñar sus funciones sin temor de ser sustituidos por razones que no sean estrictamente profesionales. La seguridad en el cargo ejerce gran influencia en la independencia e imparcialidad del poder judicial (A/HRC/35/31, párr. 33, y E/CN.4/1995/39, párr. 65). Además, con respecto a los procesos penales relativos a actividades de la delincuencia organizada, los Estados deberían asegurarse de que exista personal con experiencia y psicológicamente apto para lidiar con esos procesos (A/72/140, párr. 96).

71. La correlación entre la impunidad de la delincuencia organizada y la imposibilidad de las instituciones de llevar a cabo sus funciones en forma adecuada repercuten directamente en la independencia del poder judicial y el estado de derecho. Por lo tanto, es indispensable que los Estados tengan una sólida capacidad institucional para poder hacer frente a los problemas que plantea la delincuencia transnacional. Los diversos casos de corrupción en varios países de todo el mundo demuestran que los grupos de la delincuencia organizada o transnacional no han de dudar en emplear todos los medios de que dispongan para infiltrarse en los sectores judicial, político, económico y social²⁷. Por lo tanto, únicamente a través de instituciones sólidas y democráticamente consolidadas será posible hacer frente a las prácticas corruptas resultantes de las actividades de la delincuencia organizada.

72. En su informe de 2017 a la Asamblea General, el Relator Especial describió la forma en que las redes nacionales tratan de extender su alcance al sistema de derecho imponiendo su poder y su influencia a partir de sus propias reglas y creando con ello esferas de inmunidad e impunidad dentro del propio Estado. Un importante elemento de sus organizaciones consiste en su capacidad de penetrar e influir en las instituciones del sector de la justicia, en particular utilizando la corrupción como medio de permear la administración judicial (A/72/140, párr. 39). Así, pues, la corrupción se encuentra en la raíz de la impunidad que los grupos delictivos obtienen para sí.

73. El interés en utilizar el poder político para controlar el poder judicial, o influir en él en particular, y el aparato estatal en general, constituye un problema apremiante. Redunda en desmedro de la independencia judicial y afecta a la imparcialidad de las instituciones que es necesaria para que actúen cuando afrontan poderosas estructuras de corrupción y delincuencia. En la mayoría de los casos, las organizaciones delictivas han establecido una red de contactos que trabajan en colusión con el poder

²⁷ Salvador Herencia Carrasco y Jordi Feo Valero, “La integridad e independencia del poder judicial como garantía frente a la amenaza del crimen organizado transnacional”, *Relaciones Internacionales*, vol. 27, núm. 55 (2018).

político. Es importante recordar que esas situaciones pueden tener lugar en cualquier país, cualquiera que sea su situación económica o su grado de consolidación democrática²⁸. La sutileza del método empleado en la delincuencia transnacional para lograr el objetivo de influir en las decisiones judiciales es una de las principales razones por las cuales el fenómeno es tan peligroso y difícil de prevenir. Así, la influencia política en los tribunales es un elemento fundamental de la corrupción judicial.

74. La independencia y la integridad del poder judicial, por lo tanto, son los instrumentos más importantes de que dispone para contener la injerencia del poder político y hacerle frente. Cuanto más independiente sea al poder judicial menos eficaces serán las prácticas corruptas empleadas por la delincuencia transnacional. Ello se aplica también a la interacción de esa delincuencia con el sector privado en el intento de influir sobre los políticos y, de esa forma, sobre el poder judicial a fin de obtener impunidad.

75. El Relator Especial ha indicado alguna de las medidas adoptadas para poner de relieve la transparencia de los procesos judiciales y la rendición de cuentas por la violación de derechos fundamentales y normas de conducta, observando el papel fundamental que incumbe a la cooperación judicial internacional como elemento esencial para hacer frente al problema (A/72/140, párrs. 74 y 97 a 106).

76. La coordinación internacional en la lucha contra la corrupción judicial causada por organizaciones delictivas es esencial debido a la estructura y las características de la delincuencia organizada. Sin desmedro de la capacidad institucional nacional para actuar de manera aislada, es evidente que resulta más fácil y eficiente combatir una conducta sistemática y de ramificaciones internacionales si la comunidad internacional en su conjunto es capaz de articular una serie de políticas y estrategias coordinadas con el fin de hacer frente a las amenazas que subyacen. La cooperación internacional es una excelente manera de reunir conocimientos, intercambiar experiencias y asignar recursos, actividades que están claramente previstas en la Convención contra la Corrupción (A/72/140, párr. 109).

77. Como ya se ha mencionado, en el artículo 11, párrafo 1, de la Convención contra la Corrupción se reconoce el papel decisivo del poder judicial en la lucha contra la corrupción. La Convención pone también de relieve la importancia fundamental a esos efectos de la cooperación internacional entre sistemas judiciales y, por lo tanto, dispone que no debe haber corrupción en el poder judicial. Además, en el artículo 11, párrafo 1, se insta a los Estados partes a que tomen medidas para reforzar la integridad e independencia del poder judicial y evitar toda oportunidad de corrupción entre sus miembros.

78. El capítulo IV de la Convención, relativo a la cooperación internacional, está dedicado por completo a establecer normas claras y muy concretas a este respecto que se refieren a cuestiones cruciales como el traslado de las personas condenadas, la asistencia jurídica y judicial recíproca, la remisión de actuaciones penales, la cooperación en materia de cumplimiento de la ley y las investigaciones conjuntas, entre muchas otras medidas concretas para combatir la delincuencia que se enuncian en la Convención.

79. En el contexto de la corrupción mundial, la delincuencia transnacional y la necesidad de acción por parte del sistema judicial en su conjunto, hay que tener en cuenta los principios y normas que rigen los actos de los fiscales públicos. Debe tenerse presente la estrecha relación y la interacción fundamental que existe entre

²⁸ El escándalo de corrupción de Odebrecht, con ramificaciones en el Brasil, Colombia y el Perú entre otros países, la "Operación lavado de automóviles", el caso de Ibiza en Austria, el complot Gürtel en España y el asunto SNC-Lavalin en el Canadá son algunos ejemplos.

fiscales y jueces para asegurar el funcionamiento debido del sistema de justicia. Así, el Relator Especial considera que es su deber respaldar y reafirmar públicamente las normas internacionales para los fiscales.

80. La corrupción de los integrantes de los servicios de fiscalía redundan en desmedro del estado de derecho y de la confianza de la población en el sistema de justicia. La integridad, independencia e imparcialidad de los fiscales constituyen requisitos previos esenciales para la protección efectiva de los derechos humanos y el desarrollo económico (E/CN.15/2008/L.10/Rev.2).

B. Integridad, rendición de cuentas e independencia del sistema de justicia

81. Los Principios Básicos se refieren, en primer lugar y primordialmente, a las normas que los Estados deben defender para preservar la independencia judicial. Sin embargo, el Relator Especial ha destacado reiteradamente que la independencia judicial exige que el sistema de justicia rinda plenamente cuentas de sus actos y mantenga su integridad. La independencia judicial y la rendición de cuentas deben ir de la mano pues ambas son condiciones esenciales para un sistema de justicia eficiente y legítimo. Así, pues, la salvaguardia de la independencia del poder judicial no debe excluir la rendición de cuentas judiciales ni obstar a ella (A/HRC/26/32, párr. 23).

82. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 25/4, destacó específicamente que la integridad del sistema judicial debía observarse en todo momento y que, junto con su independencia e imparcialidad, era un requisito previo indispensable para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover el estado de derecho y la democracia y garantizar la no discriminación en la administración de justicia. Este concepto ya había sido reconocido en 2012 por la anterior titular del mandato, Gabriela Knaul, que señaló que una judicatura de integridad indiscutible era una institución esencial para garantizar el respeto de la democracia y el Estado de derecho (A/67/305, párr. 14).

83. En los Principios Básicos no se menciona expresamente la rendición de cuentas judicial y, por lo tanto, no se enuncian normas concretas al respecto. Sin embargo, el principio 2 dispone que los jueces resolverán los asuntos de que conozcan con imparcialidad y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas. En el principio 8 se establece que los jueces se conducirán en todo momento de manera que preserve la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura. En el principio 18 se señala que los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.

84. Los Principios de Bangalore, que se consideran complementarios de los Principios Básicos, fueron aprobados a fin de establecer una norma internacional para la conducta ética de los jueces, impartir orientación sobre la ética judicial universal y reforzar la integridad judicial. Por ello, representan un intento importante de subsanar la laguna existente en el marco normativo internacional respecto de la rendición de cuentas judicial (A/HRC/26/32, párr. 29).

85. En el preámbulo de los Principios de Bangalore se señala expresamente que presuponen que los jueces son responsables de su conducta frente a las instituciones correspondientes establecidas para mantener los estándares judiciales, que dichas instituciones son independientes e imparciales y que tienen como objetivo complementar, y no derogar, las normas legales y de conducta existente que vinculan a los jueces. El principio 6 agrega que los jueces dedicarán su actividad profesional a

las obligaciones judiciales y no exhibirán conductas incompatibles con el desempeño de esas funciones.

86. Los principios de Bangalore enuncian el concepto de la rendición de cuentas sobre la base de los valores de la independencia, la imparcialidad, la integridad, la corrección, la igualdad y la competencia y diligencia. Ninguno de esos valores puede ganarse plenamente en forma aislada. Asimismo, los problemas a que hacen frente las judicaturas en todo el mundo revisten diversas formas, todas las cuales deben tenerse en cuenta.

87. En otros documentos internacionales, regionales y nacionales se recogen los intentos de regular la conducta judicial de manera tal de asegurar, entre otras cosas, la integridad y la rendición de cuentas judicial. Algunos ejemplos son la Carta Universal de los Jueces, la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, los Principios de Latimer House para el Commonwealth sobre las tres ramas de gobierno²⁹, el Estatuto del Juez Iberoamericano³⁰, la Declaración de Principios de Beijing sobre la independencia de la judicatura, los principios éticos para los jueces del Consejo Judicial del Canadá y la Guía de la conducta judicial del Instituto de Administración Judicial de Australasia³¹.

88. Entre los procesos que deben promoverse se han mencionado la formulación de códigos de ética judicial y el establecimiento de mecanismos de quejas judiciales integrados sólo por jueces titulares o jubilados (E/CN.4/2002/72, párr. 37). Los Principios de Bangalore fueron incluidos como anexos del informe anual del Relator Especial en 2003 a fin de insistir en ese planteamiento (E/CN.4/2003/65).

89. Tanto la rendición de cuentas judicial como la integridad judicial deben ser parte de los componentes de los Principios Básicos y considerarse elementos esenciales del estado de derecho, la protección de los derechos humanos y la justicia en general. Es necesario asegurar la rendición de cuentas judicial, en sus dimensiones individual e institucional, a fin de realzar la transparencia, equidad, integridad y previsibilidad de las instituciones judiciales. La eficiencia de todo el poder judicial depende de su legitimidad que, a su vez, depende de su integridad.

90. La rendición de cuentas judicial y la integridad judicial forman parte de muchos de los problemas a que hace frente el poder judicial en la actualidad. Cuestiones tales como la falta de transparencia en el proceso de adopción de decisiones, el uso indebido de nuevas tecnologías y de los medios sociales, problemas con los nuevos acontecimientos en la administración de justicia, la ineficiencia de las instituciones judiciales, el hecho de que la justicia no atienda a las necesidades de la sociedad y la corrupción judicial generalizada, entre otras, pueden influir negativamente en la imagen pública del sistema judicial y redundar en desmedro de la confianza pública en el funcionamiento de las instituciones judiciales. Además, el hecho de no mejorar la rendición de cuentas o la falta de confianza pública en el poder judicial crean un entorno propicio para lanzar ataques contra la independencia judicial o imponerle restricciones (A/HRC/26/32, párr. 22).

91. La Red Mundial de Integridad Judicial, promovida por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, como parte de su Programa Global para la Implementación de la Declaración de Doha³² constituye un buen ejemplo de

²⁹ Aprobados por los Ministros de Justicia del Commonwealth y hechos suyos por la Reunión de Jefes de Gobierno del Commonwealth celebrada en Abuja en 2003.

³⁰ Aprobado en la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y de Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Islas Canarias, los días 23 a 25 mayo de 2001.

³¹ La tercera edición fue publicada en 2017.

³² El Programa Global tiene por objeto prestar asistencia a los países en la puesta en práctica de cuatro esferas temáticas, una de las cuales es la de la integridad judicial, destacadas en la

cooperación internacional. El Relator Especial ha respaldado expresamente a la Red desde sus inicios y aporta una contribución directa a ella en su calidad de miembro de la junta consultiva.

92. El Relator Especial ha insistido, desde el principio de su mandato, en la importancia de la cooperación sobre la cuestión de la independencia y la integridad judicial. En 2017, en su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, señaló que las entidades de las Naciones Unidas deberían trabajar en estrecha cooperación para hacer un seguimiento de la aplicación de la Convención contra la Corrupción. Mencionó como ejemplo que en 2016 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito había puesto en marcha un programa mundial de promoción de una cultura de la legalidad, que incluía la creación de la Red Mundial de Integridad Judicial, para intercambiar buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre los retos prioritarios y las nuevas cuestiones relativas a la integridad judicial y la prevención de la corrupción (A/HRC/35/31, párr. 85).

93. Por último, además de la necesidad de reforzar los Principios Básicos con los conceptos de rendición de cuentas e integridad que enuncian los Principios de Bangalore y las disposiciones sobre delincuencia organizada y corrupción que enuncia la Convención contra la Corrupción, el Relator Especial ha indicado otros temas que guardan estrecha relación con la independencia del poder judicial y, en su momento, podrían incluirse en los Principios Básicos, entre ellos temas contemporáneos tales como el papel de la judicatura en un mundo globalizado, el papel de los fiscales, el género y la representación de las minorías, los tribunales militares, los consejos judiciales, los efectos de las nuevas formas de los medios, la tecnología y la protección de los datos en un mundo globalizado y la participación de los ciudadanos y la sociedad civil.

94. El Relator Especial querría reiterar que la reflexión a que se da comienzo en el presente informe no obedece al propósito de reemplazar los Principios Básicos por un nuevo conjunto de principios, sino en encontrar espacios para la coordinación que apunten a colmar las lagunas que se han destacado en el presente informe y en otros foros de debate.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

95. La existencia de un sólido conjunto de reglas, normas y principios internacionales que apunten a asegurar y reforzar la independencia e integridad del sistema de justicia en su conjunto no debe darse por sentada. A fin de asegurar esa independencia se requiere una atención y supervisión continuas para identificar y resolver problemas y desafíos nuevos o que vuelven a aparecer y son impulsados por cambios sociales, políticos y económicos.

96. El Relator Especial, en su labor y sus actividades, ha observado que en algunos lugares existe una actitud institucional de indiferencia respecto de las normas jurídicas no vinculantes que disponen la independencia judicial. En esta situación es necesario reafirmar los Principios Básicos y otras normas internacionales complementarias en la materia.

Declaración de Doha sobre la integración de la prevención del delito y la justicia penal en el marco más amplio del programa de las Naciones Unidas para abordar los problemas sociales y económicos y promover el Estado de derecho a nivel nacional e internacional y la participación pública, aprobada en el 13^{er} Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en 2015.

97. Los Principios Básicos constituyen las directrices y normas operativas para salvaguardar la independencia del poder judicial. Sin embargo, habiendo transcurrido más de 30 años, es necesario ampliarlos para hacer frente a problemas que no se tuvieron en cuenta o no existían en 1985. Así, pues, hay que complementar los Principios Básicos con otras normas internacionales, incluidas las relativas a los fiscales, que obedecen al propósito de hacer frente a las nuevas amenazas a la independencia del poder judicial.

98. Como ha reconocido el Relator Especial en un informe anterior a la Asamblea General, la ausencia de información y detalles suficientes acerca de la influencia cada vez mayor de la delincuencia organizada y transnacional y la corrupción en la independencia del sistema judicial pone en evidencia la necesidad de prestar atención especial al tema con el fin de determinar los medios por los cuales las organizaciones delictivas tratan de ejercer influencia en la independencia e imparcialidad de los magistrados y otros funcionarios del sistema judicial (A/72/140, párr. 45). Al mismo tiempo, magistrados y fiscales deben tener plena conciencia del gran problema a que hacen frente en su carácter de garantes de la independencia del poder judicial, cuya función es fundamental para luchar contra esas amenazas.

99. El empleo del poder político para ejercer influencia en el poder judicial y en el aparato estatal en su conjunto es una tentación que se repite en la historia. Sin embargo, constituye un problema apremiante que no sólo redundaría en desmedro de la independencia del sistema judicial, sino que también incide en la capacidad del Estado en general para actuar frente a redes delictivas corruptas y grupos delictivos transnacionales que operan en connivencia e interactúan con entidades políticas e instituciones públicas. La independencia e integridad del sistema judicial son los instrumentos más eficaces de que dispone el poder judicial para contener la injerencia del poder político y las redes delictivas transnacionales y ponerle término.

100. Habida cuenta de las características especiales de la delincuencia organizada y la corrupción global, la independencia de magistrados y fiscales y la cooperación judicial internacional son necesidades absolutas cuando se hace frente a la corrupción judicial causada por organizaciones delictivas. El Relator Especial considera que el amplio alcance y el carácter obligatorio de la Convención contra la Corrupción le confieren legitimidad como único instrumento capaz de dar una respuesta general a las prácticas corruptas mundiales. Por lo tanto, la Convención enuncia normas fundamentales para una cooperación internacional eficiente y sustancial en la materia.

101. Una cooperación internacional efectiva entre jueces y fiscales independientes e imparcial es la única forma posible de hacer frente a la delincuencia transnacional y la corrupción en la sociedad y en la judicatura. Para lograr la mayor repercusión posible, debe haber un equilibrio entre la independencia judicial y la rendición de cuentas y la integridad del poder judicial. De esta manera, únicamente un sistema imparcial de magistrados y fiscales verdaderamente independientes de cualquier influencia externa o interna podrá hacer frente a los desafíos que plantean la delincuencia organizada y la corrupción mundial³³.

³³ Con respecto a la garantía de un proceso adecuado de selección y seguridad en el cargo y de la garantía contra presiones externas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que “esas garantías dimanaban de la independencia judicial, han sido afirmadas también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y están establecidas en los Principios Básicos de las Naciones Unidas” (*López Lone y otros vs. Honduras*, párr. 195).

102. La falta de integridad en el poder judicial lleva al deterioro de la rendición de cuentas judicial y reduce la confianza pública en el sistema, con lo que se crea una base fértil para atacar la independencia judicial e imponerle restricciones.

103. Los Principios de Bangalore revisten importancia esencial en este contexto. El hecho de haber sido redactados por magistrados de jurisdicciones de derecho civil y de derecho común les confiere una importante legitimidad y credibilidad en las judicaturas. Por más que incumba al poder judicial de cada país adoptar el marco que regule la conducta judicial, teniendo en cuenta sus propios sistemas judiciales, puede caber a los Principios de Bangalore un papel fundamental a los efectos de la garantía de la independencia del poder judicial. A este respecto, vale la pena mencionar que la principal utilidad de los Principios de Bangalore reside en el hecho de que se consideran la base para la formulación de normas y principios internos que regulen la conducta profesional de los jueces (E/CN.15/2007/12, párr. 5).

B. Recomendaciones

104. El Relator Especial recomienda que se refuercen los Principios Básicos a fin de prevenir interpretaciones que puedan poner en peligro los objetivos a que obedece, así como que se hagan más sólidos y coherentes en relación con las amenazas y los problemas contemporáneos a que hace frente la judicatura, esto es, jueces, abogados, fiscales y otros profesionales del derecho, en la tarea de hacer frente a la corrupción transnacional y combatirla y que se protejan las salvaguardias que deben aplicarse a los efectos de su seguridad y capacidad de desempeñar sus funciones con independencia.

105. El Relator Especial recomienda que se promuevan las iniciativas dirigidas a establecer nexos entre los Principios Básicos, los Principios de Bangalore y la Convención contra la Corrupción. A ese respecto, los Principios Básicos no sólo deben interpretarse conjuntamente con las Directrices sobre la Función de los Fiscales, los Principios de Bangalore y la Convención a fin de colmar las lagunas que existen en ellos, sino que también deben ampliarse para dar cabida a las importantes cuestiones incluidas en esas normas internacionales.

106. La Convención contra la Corrupción ocupa un lugar central en las iniciativas nacionales e internacionales para luchar contra la corrupción en el poder judicial y promover el cumplimiento y la aplicación de normas comunes y mejores prácticas. La Convención en su conjunto, como instrumento fundamental para hacer frente a la corrupción en general, debe considerarse también un instrumento internacional fundamental que complementa los Principios Básicos.

107. Debe entenderse que los principales componentes de los Principios de Bangalore forman parte de los Principios Básicos.

108. El Relator Especial insta a los Estados Miembros a que establezcan un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta para ampliar los Principios Básicos. El Relator Especial querría poner de relieve que ese proceso debe establecerse utilizando las normas actualmente incluidas en los principios 1 a 20 de los Principios Básicos originales y en modo alguno debe redundar en desmedro de ellos.

109. El Relator Especial insta a los Estados Miembros a hacer referencia a las amenazas y los desafíos actuales a la independencia judicial en el 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que se celebrará en Kyoto (Japón) en abril de 2020 y a conferir a los órganos

competentes de las Naciones Unidas un claro mandato para un proceso intergubernamental oficial que apunte a incorporar en los Principios Básicos nuevas normas jurídicas sobre la corrupción y la delincuencia organizada transnacionales y sobre la integridad.

110. El Relator Especial está dispuesto a aportar sus conocimientos a ese proceso con el fin de contribuir a reforzar la protección de jueces y abogados contra amenazas, intimidación, hostigamiento o injerencia.

111. El Relator Especial querría reiterar a los Estados Miembros la importancia de que redoblen sus esfuerzos por difundir el contenido de los instrumentos y otras normas internacionales relativos a la independencia de los jueces, los abogados y los fiscales y de adoptar con urgencia medidas dirigidas a que se apliquen plenamente. En el caso de los Estados que funcionen con un sistema estrictamente dualista, esas medidas deberían incluir la rápida incorporación del derecho internacional al derecho interno.
