



Asamblea General

Distr. general
5 de abril de 2016
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

32º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

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

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe de Mónica Pinto, Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, redactado en virtud de la resolución 26/7 del Consejo. Este es el primer informe redactado por la Relatora Especial desde que asumió el cargo el 1 de agosto de 2015. En el informe la Relatora recuerda el origen del mandato y el marco internacional y regional estudiado, evaluado y desarrollado en la labor de sus tres predecesores. La Relatora Especial observa que, pese al amplio marco jurídico internacional y regional en el que se precisan las condiciones y requisitos que han de darse para contar con una judicatura independiente, competente e imparcial y una profesión jurídica independiente y calificada, esa independencia e imparcialidad siguen siendo extremadamente vulnerables, están en peligro o simplemente no existen en muchas partes del mundo.

En este contexto, la Relatora Especial explica que ha llegado el momento de reconsiderar los arraigados principios de la independencia y la imparcialidad judiciales, así como el importante conjunto de trabajos, con inclusión de las recomendaciones, que dejaron sus predecesores, para ayudar a todas las partes interesadas a adoptar medidas concretas a fin de hacer más efectivas la independencia y la imparcialidad del sistema judicial. Con este objetivo, la Relatora propone que se empiece a elaborar un conjunto de indicadores de la independencia e imparcialidad que puedan usar las instituciones públicas, los magistrados, los fiscales, los abogados, los actores de la sociedad civil, los donantes y las agencias de cooperación, entre otros, con miras a evaluar la independencia e imparcialidad de sistemas judiciales concretos, así como para identificar las necesidades de reforma y permitir la adopción de medidas y acciones específicas a fin de mejorar la administración de la justicia y el sistema judicial de manera más efectiva.

GE.16-05469 (S) 200416 210416



* 1 6 0 5 4 6 9 *

Se ruega reciclar



Por último, la Relatora Especial evoca la importancia de la independencia de los magistrados y abogados para la promoción y la protección de los derechos humanos, y menciona una serie de cuestiones de las que espera poder seguir ocupándose o estudiando en mayor detalle durante su mandato.

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

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Actividades realizadas desde el 1 de agosto de 2015	4
A. Visitas a los países	5
B. Comunicaciones y comunicados de prensa.....	5
C. Otras actividades.....	6
III. Nuevo examen de la independencia del sistema judicial.....	8
A. Origen del mandato.....	8
B. Marco jurídico internacional.....	9
C. Necesidad de un contexto democrático.....	11
D. Compromisos con la independencia de los magistrados y abogados.....	11
E. Construcción de una cultura nacional de independencia judicial	12
IV. Indicadores	13
V. Conclusiones y consideraciones	15

I. Introducción

1. El presente es el primer informe redactado por la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Mónica Pinto, desde que asumió el cargo el 1 de agosto de 2015. El informe se presenta en cumplimiento de la resolución 26/7 del Consejo de Derechos Humanos.

2. La Relatora Especial aprovecha la oportunidad que le brinda su primer informe para insistir en lo mucho que ha heredado de sus predecesores, Gabriela Knaul, Leandro Despouy y Param Cumaraswamy, quienes dieron visibilidad y prestigio al mandato e interpretaron su alcance y contenido. Estos relatores especiales aclararon y unificaron los requisitos necesarios para lograr y mantener la independencia e imparcialidad del sistema judicial, tanto en sus informes temáticos como en los dedicados a las visitas realizadas a los países. Es imprescindible tener presente su legado al estudiar futuras vías para mejorar y reforzar la independencia de la judicatura y la profesión jurídica.

3. La Relatora Especial observa que, pese al amplio marco jurídico internacional y regional en el que se precisan las condiciones y los requisitos que han de darse para contar con una judicatura independiente, competente e imparcial y una profesión jurídica independiente y calificada, esa independencia e imparcialidad siguen siendo extremadamente vulnerables, están en peligro o simplemente no existen en muchas partes del mundo. En este contexto, considera que ha llegado el momento de reconsiderar esos arraigados principios, así como las recomendaciones formuladas por sus predecesores, para ayudar a todas las partes interesadas a adoptar medidas concretas a fin de hacer más efectivas la independencia y la imparcialidad del sistema judicial. Con este objetivo, propone que se empiece a elaborar un conjunto de indicadores de la independencia e imparcialidad que puedan usar las instituciones públicas, los magistrados, los fiscales, los abogados, los actores de la sociedad civil, los donantes y las agencias de cooperación, entre otros, para evaluar la independencia e imparcialidad de sistemas judiciales concretos, así como para identificar las necesidades de reforma y permitir la adopción de medidas y acciones específicas para mejorar la administración de la justicia y el sistema judicial de manera más efectiva.

4. La Relatora Especial comenzó a exponer sus enfoques e ideas en el discurso pronunciado ante la Tercera Comisión de la Asamblea General en octubre de 2015, cuando en la que presentó el último informe temático preparado por su predecesora (A/70/263). En el presente informe, tras enumerar las actividades que ha llevado a cabo desde que accedió al cargo (parte II), explica su enfoque y el contexto en que desarrollará sus actividades (parte III) y facilita información preliminar sobre su propuesta relativa a los indicadores (parte IV). Por último, evoca la importancia de la independencia de los magistrados y abogados para la promoción y la protección de los derechos humanos, y menciona algunas cuestiones adicionales que espera poder estudiar en mayor detalle durante su mandato (parte V).

II. Actividades realizadas desde el 1 de agosto de 2015

5. Las actividades llevadas a cabo por la predecesora de la Relatora Especial entre el 1 de marzo y el 31 de julio de 2015 figuran en su último informe a la Asamblea General (A/70/263). Del 1 de agosto de 2015 al 15 de marzo de 2016 la Relatora Especial participó en las actividades que se indican a continuación.

A. Visitas a los países

6. La Relatora Especial realizó su primera visita oficial a un país, Guinea-Bissau, entre el 10 y el 16 de octubre de 2015, con el fin de examinar y analizar las realizaciones y los problemas de este país para garantizar la independencia de magistrados, fiscales y abogados, así como una administración de la justicia imparcial y competente (véase A/HRC/32/34/Add.1). La Relatora Especial agradece a las autoridades la invitación recibida y su colaboración en el cumplimiento del mandato, y espera que adopten medidas concretas para aplicar sus recomendaciones. Anima a la comunidad internacional de donantes a que tenga presente el informe y estudie sus recomendaciones cuando defina sus prioridades en materia de cooperación y decida iniciativas específicas.

7. La Relatora Especial también desea agradecer al Gobierno de Sri Lanka que los haya invitado, a ella y al Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan Méndez, a realizar una visita conjunta al país del 29 de abril al 7 de mayo de 2016. El informe final de la visita se presentará al Consejo de Derechos Humanos en su 35º período de sesiones, en junio de 2017.

8. Desde el 1 de agosto de 2015, la Relatora Especial ha remitido solicitudes para realizar visitas oficiales a los Gobiernos del Ecuador y el Líbano, así como recordatorios de las solicitudes pendientes a los Gobiernos de la República Bolivariana de Venezuela, China, Egipto y la República Islámica del Irán. También ha enviado una carta a Kenya, que había aceptado la solicitud de visita de su predecesora, en la que confirma su interés en realizar una visita y propone que se lleve a cabo en la segunda mitad de 2016. En el momento en que se redactó el presente informe, la Relatora Especial no había recibido ninguna respuesta a sus diversas solicitudes.

9. Por último, la Relatora Especial desea agradecer las respuestas afirmativas de los Gobiernos de Alemania, España, los Estados Unidos de América, Francia, Grecia, el Iraq, Marruecos y Nepal a las solicitudes de visita enviadas por su predecesora, y, a este respecto, expresa su reconocimiento a las autoridades de los mencionados países. Informa al Consejo de Derechos Humanos de que examinará las citadas respuestas en su momento oportuno.

B. Comunicaciones y comunicados de prensa

10. Desde el 1 de agosto de 2015 hasta el 29 de febrero de 2016, la Relatora Especial envió un total de 55 comunicaciones a 32 Estados Miembros de todos los grupos regionales y a otra entidad, en forma de 46 llamamientos urgentes (84% de las comunicaciones) y 9 cartas de denuncia (16% de las comunicaciones). Estas comunicaciones, junto con las respuestas de los gobiernos, figuran en los informes sobre comunicaciones de los procedimientos especiales (véanse A/HRC/31/79 para las enviadas entre el 1 de agosto y el 30 de noviembre de 2015, y A/HRC/32/53 para las enviadas entre el 1 de diciembre de 2015 y el 29 de febrero de 2016).

11. Las 55 comunicaciones se enviaron junto con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales. En opinión de la Relatora Especial, ello refleja la realidad de que las situaciones que afectan a la independencia y la imparcialidad de los magistrados, abogados y fiscales, el buen funcionamiento del sistema de justicia y el derecho a las debidas garantías procesales y a un juicio imparcial se producen con frecuencia en contextos en los que corren también riesgo otras instituciones democráticas o en los que se están violando diversos derechos humanos al mismo tiempo, como el derecho a no ser sometido a detención o prisión arbitrarias, el derecho a no ser sometido a tortura ni malos

tratos, el derecho a la libertad de opinión y expresión, el derecho a no ser objeto de discriminación o los derechos a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

12. La mayor parte de las comunicaciones se referían a violaciones de las debidas garantías procesales y el derecho a un juicio imparcial, como la falta de acceso a un abogado, los juicios celebrados a puerta cerrada sin justificación, las violaciones del principio de igualdad de medios y el derecho de defensa, el enjuiciamiento de civiles en tribunales militares o la parcialidad de los magistrados. Unas diez comunicaciones denunciaban un incumplimiento del derecho a las debidas garantías procesales y a un juicio imparcial de condenados a la pena de muerte o personas que podían serlo. Otras diez comunicaciones, denunciaban violaciones de los derechos y la independencia de los abogados por asesinatos, agresiones, amenazas, intimidación, acoso y prisión, así como restricciones indebidas a su actividad. Algunas comunicaciones hacían referencia a presiones indebidas sobre fiscales, amenazas, agresiones y casos de intimidación contra magistrados, y casos de desaparición forzada y detención en régimen de aislamiento.

13. La Relatora Especial desea subrayar que las comunicaciones arriba citadas reflejan exclusivamente la información que se le transmitió y sobre la que se han adoptado medidas posteriormente. Las denuncias que contenían información insuficiente o que no se incluían en el mandato, o los casos en los que la Relatora Especial no pudo intervenir debido a la falta de tiempo, exceso de trabajo u otros motivos, no se reflejan en las cifras que se facilitan en el presente informe. Además, los problemas relativos a la independencia e imparcialidad del sistema de justicia tampoco se limitan a los Estados o entidades a los que se enviaron las comunicaciones. Por ello, el hecho de que un Estado o entidad no haya recibido una comunicación no debe interpretarse como indicación de que no haya problemas relacionados con la independencia e imparcialidad de la judicatura y la administración de la justicia en ese Estado o entidad.

14. En el momento en que se redactó el presente informe, la tasa de respuesta total a las comunicaciones enviadas por la Relatora Especial ascendía al 42%. La Relatora Especial desea alentar a los Estados a responder rápidamente a todas las comunicaciones que reciban y a examinar de forma significativa las infracciones y preocupaciones específicas mencionadas en ellas, en particular cuando las comunicaciones hacen referencia a cuestiones urgentes que pueden tener consecuencias irreversibles para las personas.

15. La Relatora Especial ha utilizado los comunicados de prensa para señalar a la atención pública las situaciones que consideraba particularmente preocupantes. Sin contar los comunicados de prensa y declaraciones públicas relacionadas con las visitas a los países, la Relatora había publicado un total de 10 comunicados de prensa; 9 de ellos hacían referencia a situaciones de países concretos dentro de grupos regionales y 1 prestaba especial atención a un tema concreto relacionado con el mandato. Los 10 comunicados de prensa se enviaron junto con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales.

C. Otras actividades

16. Al poco de asumir el cargo, entre el 14 y el 18 de septiembre de 2015, la Relatora Especial participó en una serie de reuniones y consultas celebradas en Ginebra.

17. El 15 de septiembre de 2015, la Relatora participó como moderadora en un evento paralelo del Consejo de Derechos Humanos titulado “Judges, lawyers, prosecutors and human rights: 30 years of UN action”. El evento fue organizado por el International Bar Association’s Human Rights Institute y por la Comisión Internacional de Juristas y estuvo copatrocinado por las Misiones Permanentes de Australia, Botswana, Hungría, Irlanda y Tailandia, el Consejo de Europa, la Asociación para la Prevención de la Tortura, Avocats sans frontières, la Comisión Colombiana de Juristas, la Asociación de Abogados del

Commonwealth, la Asociación de Magistrados y Jueces del Commonwealth, el Consorcio Internacional de Asistencia Letrada, Judges for Judges y Lawyers for Lawyers.

18. El evento paralelo conmemoró el trigésimo aniversario de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura¹, y el vigésimo quinto aniversario de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados y las Directrices sobre la Función de los Fiscales². En este contexto, la Relatora Especial recalcó que actualmente la independencia del poder judicial se considera parte integrante de la protección de los derechos humanos y el respeto del estado de derecho. A su juicio, estos tres compendios de principios y orientaciones son la más pura expresión de las normas relativas a la independencia e imparcialidad judiciales y la independencia de la profesión jurídica.

19. El 16 de septiembre de 2015, la Relatora Especial celebró una consulta oficiosa abierta con representantes de la sociedad civil y asociaciones de profesionales del derecho.

20. El 17 de septiembre de 2015, la Relatora Especial participó en calidad de experta en un evento paralelo del Consejo de Derechos Humanos titulado “Fair trials and judicial accountability in Maldives: ways forward”, organizado por Amnistía Internacional. En ese evento, la Relatora Especial recordó las conclusiones y recomendaciones de sus predecesores que habían realizado una visita oficial a Maldivas, el Sr. Despouy en 2007 y la Sra. Knaul en 2013. Destacó la preocupación expresada por la Sra. Knaul sobre el deterioro de la independencia del poder judicial registrado desde 2013.

21. El 27 de octubre de 2015, la Relatora Especial presentó el último informe temático de su predecesora a la Tercera Comisión de la Asamblea General (A/70/263). En la primera parte del informe, la Sra. Knaul evocaba las numerosas actividades que había llevado a cabo en sus seis años como Relatora Especial y daba detalles y estadísticas de las visitas a los países, las comunicaciones y los comunicados de prensa, entre otras cosas. En la segunda parte del informe se examinaban las principales cuestiones que la Relatora había abordado durante su mandato, organizadas en siete grupos temáticos: educación, formación y fomento de la capacidad de los magistrados, abogados y fiscales; acceso a la justicia y asistencia jurídica; desafíos para la independencia e imparcialidad de los magistrados; protección de la independencia de los abogados; salvaguardia de la independencia e imparcialidad de los fiscales y autonomía de las fiscalías; igualdad ante los tribunales y garantías de un juicio imparcial; e impunidad por las violaciones de los derechos humanos.

22. La Relatora Especial aprovechó su exposición oral para recordar las principales líneas de su mandato e indicar que para velar por la independencia y la integridad del sistema judicial son necesarias una atención y una vigilancia constantes a fin de identificar y resolver tanto los problemas nuevos como los recurrentes y los desafíos derivados de los cambios sociales, políticos y económicos.

23. El 14 de diciembre de 2015, la Relatora Especial participó por videoconferencia en la sexta edición anual del Geneva Forum of Judges and Lawyers, organizada por la Comisión Internacional de Juristas, cuyo tema fue la responsabilidad judicial. En su discurso principal, la Relatora insistió en que la independencia y la responsabilidad eran indispensables para garantizar la aptitud y la integridad de los miembros de la judicatura y el respeto del estado de derecho. Recordó que magistrados y fiscales solo podían ser separados de su cargo por incapacidad probada, condena penal o una conducta que los

¹ Aprobados por el séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán (Italia), del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y refrendado por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 y 40/146.

² Ambos aprobados por el octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

inhabilite para desempeñar sus funciones profesionales. Previno contra la delgada línea que separa la responsabilidad de las presiones o injerencias indebidas.

24. Los días 14 y 15 de enero de 2016, la Relatora Especial participó junto con otros relatores especiales, en calidad de experta, en un seminario sobre derechos humanos y normas electorales organizado en Atlanta (Estados Unidos de América) por el Carter Center. El evento, al que asistió el ex Presidente Carter, tenía por finalidad estudiar medios de promover la labor de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos en los contextos electorales y mejorar la cooperación entre los procedimientos especiales y las organizaciones dedicadas a supervisar las elecciones. A este respecto, la Relatora Especial expuso su punto de vista sobre los requisitos de la independencia e imparcialidad que deben satisfacer los miembros de los órganos que dirimen las reclamaciones electorales.

25. El 8 de marzo de 2016, la Relatora Especial hizo una declaración en un evento de formación sobre el sistema universal de derechos humanos, organizado en Buenos Aires por la Oficina Regional del ACNUDH para América del Sur, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Argentina. En su discurso, la Relatora Especial describió la labor de los procedimientos especiales y explicó sus métodos de trabajo a un grupo de funcionarios del Estado.

26. Por último, el 10 de marzo de 2016 la Relatora Especial pronunció el discurso inaugural del curso de formación permanente para magistrados y personal judicial en San Miguel de Tucumán (Argentina), por invitación de la Oficina de Derechos Humanos y Justicia de la Corte Suprema de Justicia de Tucumán. Su intervención versó sobre las principales características de la justicia en el siglo XXI. Abordó entre otros temas los derechos humanos y el derecho a la justicia, y en particular el acceso a la justicia, los requisitos de la independencia e imparcialidad y la necesidad de una formación jurídica continua sobre el derecho internacional de los derechos humanos y las cuestiones de género. Hizo hincapié en la importancia de las percepciones sociales: la justicia no debía ser distante ni costosa para el común de las personas, y tampoco debía demorarse mucho.

III. Nuevo examen de la independencia del sistema judicial

A. Origen del mandato

27. El mandato del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1994/41, consiste en investigar toda denuncia de injerencia o atentado a la independencia del poder judicial, los abogados y los funcionarios judiciales; identificar y registrar esos atentados, así como también los progresos realizados en ese ámbito, y estudiar las cuestiones de principio importantes y de actualidad con miras a proteger y fortalecer la independencia de magistrados, abogados, fiscales y funcionarios judiciales.

28. Sin embargo, las Naciones Unidas ya expresaron su preocupación por la independencia de los magistrados, fiscales y abogados mucho antes de la creación del mandato. A principios de los años ochenta, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (después llamada Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos) nombró a L. M. Singhvi relator encargado de la

cuestión. Este presentó varios informes sucesivos³, así como un informe final que incluía el proyecto de Declaración Universal sobre la Independencia de la Justicia, en el que se formulaban importantes principios relativos a la independencia de los magistrados y abogados⁴. La Subcomisión decidió remitir el tema a la Comisión de Derechos Humanos, que recomendó que los principios enunciados en el proyecto de declaración del Sr. Singhvi se tuvieran en cuenta en la aplicación de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, que habían sido aprobados en 1985⁵.

29. En 1989, Louis Joinet, experto integrante de la Subcomisión, fue encargado de preparar un documento de trabajo sobre maneras de comprobar el cumplimiento de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura⁶. La labor del Sr. Singhvi y el Sr. Joinet condujo a la creación, en 1994, del mandato del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados.

B. Marco jurídico internacional

30. El marco jurídico internacional en el que se sustentan los objetivos del mandato está bien establecido y es universal. Incluye elementos del derecho de los tratados, como el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General en diciembre de 1966 y vigente en 168 Estados, y sus equivalentes regionales, como el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 1950, que está vigente en los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, vigente en 23 Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, el artículo 7 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, que está en vigor en 53 Estados miembros de la Unión Africana, o los artículos 12, 13 y 16 de la Carta Árabe de Derechos Humanos, de 2004, vigente en 13 Estados miembros de la Liga de los Estados Árabes.

31. El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la más universal de todas estas disposiciones convencionales, ha sido interpretado por el Comité de Derechos Humanos en sus observaciones generales⁷, así como en su jurisprudencia y en las observaciones finales relativas a los informes periódicos de los Estados partes en el Pacto. Esta interpretación es muy valiosa para calibrar la independencia del sistema de justicia y determinar sus principales características.

32. La independencia de la justicia también está protegida por el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, así como por los artículos xviii y xxvi de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del mismo año. En 1985, el séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente aprobó los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, que poco tiempo después refrendó la Asamblea General. Asimismo, como señaló el Sr. Kumaraswamy en el primer informe que transmitió a la Comisión de Derechos Humanos, “la práctica general de administrar justicia en forma independiente e imparcial es aceptada por los Estados como una cuestión de derecho, por lo que constituye una

³ Un informe preliminar en 1980 (E/CN.4/Sub.2/L.731) e informes sobre la marcha de los trabajos relativos al tema en 1981 (E/CN.4/Sub.2/481 y Add.1), 1982 (E/CN.4/Sub.2/1982/23) y 1983 (E/CN.4/Sub.2/1983/16).

⁴ Véanse E/CN.4/Sub.2/1985/18 y Add.1 a 6.

⁵ Véase E/CN.4/RES/1989/32.

⁶ Véase E/CN.4/RES/1989/22.

⁷ Véase, en particular, la observación general núm. 32 sobre el derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y a un juicio imparcial.

costumbre internacional en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”⁸.

33. Este conjunto de reglas y normas internacionales y regionales, de por sí bastante completo, se complementó cinco años más tarde con los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados y las Directrices sobre la Función de los Fiscales, aprobadas en 1990 por el octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. La Relatora Especial observa que, si bien en un primer momento estos principios se idearon y concibieron como una garantía básica adicional de la equidad y la imparcialidad de la justicia impartida a todas las personas contra las que pendían cargos penales, hoy en día la independencia del poder judicial ya no se asocia exclusivamente con el ámbito de la justicia penal, sino que se considera más bien que un sistema judicial independiente e imparcial forma parte integrante de la protección y la promoción de los derechos humanos y el estado de derecho, y es inherente a ellas. La independencia del poder judicial y la profesión jurídica también es fundamental para el ejercicio del derecho a un recurso adecuado y efectivo contra las violaciones de los derechos humanos.

34. El ámbito de aplicación y los requisitos de un sistema judicial independiente e imparcial han sido objeto de un estudio bastante detallado en diversas situaciones, en la jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha insistido en la aplicabilidad del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —la disposición relativa al derecho a un juicio imparcial— a las decisiones adoptadas por cualquier autoridad pública que ejerza funciones jurisdiccionales⁹. En otro caso, la Corte dictaminó que también se ha de velar por el cumplimiento de los requisitos de la independencia e imparcialidad en los casos relacionados con decisiones de los órganos encargados de dirimir las cuestiones electorales¹⁰. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha determinado que es particularmente importante que la institución encargada de administrar las elecciones funcione de manera transparente y mantenga su imparcialidad e independencia frente a cualquier manipulación política¹¹. A su vez, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha recomendado que, si es preciso aplicar medidas disciplinarias a magistrados, la ley contemple los procedimientos apropiados para que los magistrados gocen por lo menos de todas las garantías procesales previstas en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), en particular que el caso sea examinado en un plazo razonable y que los acusados puedan ejercer su derecho a responder a cualquier cargo¹². Otras muchas decisiones de los tribunales regionales aclaran el ámbito de aplicación de los principios de la independencia e imparcialidad judiciales.

35. Pese al completo marco jurídico y jurisprudencial e interpretativo existente, la independencia de los magistrados, abogados y fiscales sigue siendo muy vulnerable y corre peligro, o simplemente no existe en muchas partes del mundo. Por este motivo, la Relatora Especial considera oportuno reconsiderar los principios de un sistema judicial

⁸ Véase E/CN.4/1995/39, párr. 35.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Tribunal Constitucional Vs. Perú*, sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C núm. 55.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yatama Vs. Nicaragua*, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C núm. 127.

¹¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Georgian Labour Party v. Georgia*, sentencia de 8 de octubre de 2008; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Namat Aliyev v. Azerbaijan*, sentencia de 8 de julio de 2010.

¹² Recomendación R (94) 12 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la independencia, la eficiencia y el papel de los magistrados.

independiente e imparcial con miras a recomendar medios concretos de hacer efectiva esa independencia. Con esta finalidad, la Relatora Especial no solo tendrá en cuenta las reglas y normas internacionales vigentes, sino también el contexto en que se deben garantizar y preservar la independencia y los compromisos, o la ausencia de los mismos, de todas las partes interesadas, en determinados Estados.

C. Necesidad de un contexto democrático

36. Teniendo en cuenta este marco jurídico, es evidente que el contexto natural para la realización de la independencia de los magistrados, abogados y fiscales es la democracia. Todos los tratados de derechos humanos hablan de la sociedad democrática como el medio natural para la protección y la promoción de los derechos humanos. Lo que también es necesario en una sociedad democrática es un criterio que permita evaluar las restricciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, para saber si son aceptables o no. Una democracia funcional garantiza la separación de poderes y, como indica el primer Relator Especial, “el principio de la división de poderes [...] es la base de los requisitos de la independencia e imparcialidad del poder judicial”¹³.

37. La democracia no es estática, sino que evoluciona con la sociedad y va asumiendo diferentes características. Sin embargo, ninguna de estas características debe menoscabar los principios fundamentales de la independencia e imparcialidad del sistema judicial.

38. Se necesita igualmente una profesión jurídica fuerte e independiente que garantice el acceso a la justicia y el derecho a la igualdad ante los tribunales y a un juicio imparcial, así como las debidas garantías procesales específicas de los procedimientos penales. Por ello, los abogados deben poder celebrar consultas y brindar asistencia a sus clientes libremente, prestar asesoramiento jurídico y ejercer su profesión en un entorno de libertad y seguridad.

D. Compromisos con la independencia de los magistrados y abogados

39. Es necesario que los gobiernos y otros actores políticos y económicos, los magistrados, los fiscales y los propios abogados se comprometan a respetar, proteger y reforzar la independencia y la imparcialidad del sistema de justicia. Las disposiciones legales destinadas a proteger la independencia de los magistrados, abogados o fiscales carecen de toda utilidad si no hay voluntad de respetarlas y velar por su aplicación. Además, cuando uno de estos grupos “olvida” el papel específico que le corresponde en una sociedad democrática —papeles que conllevan tanto derechos como deberes—, resulta difícil cumplir los requisitos para la independencia.

40. Los Estados deben respetar y proteger la independencia de los magistrados, fiscales y abogados a diferentes niveles y de modos diversos, observando los mecanismos apropiados de selección, nombramiento, promoción, traslado y disciplina de magistrados y fiscales, en consonancia con las reglas y normas internacionales pertinentes. También deben introducir mecanismos para proteger a los magistrados, fiscales y abogados contra toda presión, injerencia, intimidación o agresión, así como velar por su seguridad.

41. Los Estados deberían obedecer o aplicar las decisiones y los fallos judiciales con prontitud y diligencia. Asimismo, deberían mostrar su compromiso con un sistema judicial independiente, imparcial y competente facilitando las infraestructuras, locales y recursos materiales necesarios para que los jueces puedan cumplir su cometido, destinando una parte razonable del presupuesto nacional al sector de la justicia. También deberían

¹³ Véase E/CN.4/1995/39, párr. 55.

comprometerse a introducir la legislación necesaria para garantizar la protección de la independencia e imparcialidad del sistema judicial.

42. Los Estados deberían respetar la independencia de los abogados y reconocer su importancia, entre otras cosas velando por su seguridad y permitiéndoles colegiarse libremente. No es posible ni razonable imaginar que pueda haber justicia sin abogados independientes y competentes. Por ello, incumbe a los Estados adoptar medidas para que los abogados puedan practicar su profesión sin obstáculos.

43. Los Estados deberían hacer lo posible por facilitar un acceso universal a la justicia, entre otras cosas mediante la creación de sistemas institucionalizados de asistencia letrada gratuita para las personas carentes de recursos. A este respecto, la Relatora Especial observa que el 25 de septiembre de 2015 los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a hacer realidad el acceso universal a la justicia, al aprobar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase Objetivo de Desarrollo Sostenible 16).

44. Los Estados deberían procurar que toda persona pueda ejercer la abogacía o formar parte de los servicios fiscales o la judicatura sin discriminación de ningún tipo, en particular por motivos de género; los Estados deberían promover una mayor representación de las mujeres y las minorías.

45. La independencia no es una prerrogativa sino una obligación de los magistrados. Los magistrados deberían ser plenamente conscientes de la función característica que ejercen en la sociedad y el modo en que son vistos por la población. De los magistrados se espera que mantengan la paz social resolviendo reclamaciones y dirimiendo conflictos mediante la aplicación de la ley. Su obligación es administrar justicia de manera imparcial e igualitaria para todos. En el ejercicio de su profesión, deben asegurarse de que son independientes desde un punto de vista personal y político, y también intelectual. Conviene que estén completamente desvinculados de las partes en litigio. Además, deben ser autónomos y gozar de lo que Owen Fiss llamó “insularidad política”, que es la independencia de las instituciones políticas y la opinión pública en general¹⁴.

46. Los abogados también deben comprometerse con la independencia de su profesión y reconocer que son un eslabón central en la cadena de la justicia. La práctica del derecho no es un negocio sino una profesión que conlleva derechos específicos y obligaciones esenciales, así como un código deontológico que se ha de respetar. Los abogados ponen sus conocimientos al servicio de la representación y defensa de sus clientes.

E. Construcción de una cultura nacional de independencia judicial

47. Las reglas y normas nacionales son importantes por muchas razones. Tienen un valor tanto simbólico como jurídico, e indican al público cuáles son las conductas aceptables y cuáles están prohibidas. Un examen de las disposiciones jurídicas nacionales encaminado a enunciar los requisitos necesarios para la independencia de los magistrados, abogados y fiscales es indispensable para más de un Estado.

48. Sin embargo, las normas por sí solas no bastan. Es menester una cultura jurídica, la del estado de derecho, en la que el respeto por la independencia de los magistrados y abogados desempeña un papel crucial. Esta cultura jurídica se construye a través de la educación formal, impartida en las facultades de derecho y las escuelas judiciales, y la educación informal, que requiere actos y señales políticas del gobierno al más alto nivel, para enviar mensajes adecuados sobre la necesidad de respetar y cumplir esa normativa.

¹⁴ Owen Fiss, “The limits of judicial independence”, *University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 25, núm. 1, pág. 57.

Aquí les corresponde un importante papel a los funcionarios públicos, los dirigentes políticos y sociales y los académicos. Un discurso oficial hostil a la independencia de los magistrados, abogados o fiscales, aunque no vaya seguido de acciones concretas, contribuye a deslegitimizar la judicatura y a socavar el principal mecanismo de que disponen las sociedades democráticas para resolver los conflictos de manera pacífica y proporcionar un recurso efectivo a las víctimas de las violaciones de los derechos humanos.

49. Como ya hemos visto, actualmente existe un sólido conjunto de reglas, normas y principios internacionales cuyo objetivo es reforzar la independencia y la integridad del sistema judicial. Muchos países cuentan además con toda una serie de reglas y principios nacionales. Sin embargo, la independencia no es algo que debamos dar por sentado. El logro de la independencia precisa una atención y una vigilancia constantes para identificar y resolver tanto los problemas nuevos como los recurrentes, así como los desafíos derivados de los cambios sociales, políticos y económicos. Estos desafíos requieren una intervención apropiada de los Estados, así como una vigilancia adecuada de la sociedad civil y de otras partes interesadas.

IV. Indicadores

50. La Relatora Especial considera prioritario que magistrados, fiscales, abogados, instituciones estatales y otras partes interesadas, incluida la comunidad internacional, puedan recabar información sobre la independencia, la imparcialidad y el funcionamiento efectivo de sistemas judiciales determinados de manera más sistemática y uniforme, para evaluarlos con arreglo a los criterios internacionales al respecto.

51. Hoy por hoy no existe un sistema universal que facilite información detallada y específica sobre la situación actual de los sistemas nacionales de justicia. Sin embargo, esta información es fundamental para evaluar la independencia de esos sistemas y definir medidas de mejora y refuerzo que sean apropiadas y efectivas. Hay datos que pueden ayudar a comprender el contexto en que funciona un sistema judicial; otros facilitan indicaciones sobre los procesos y requisitos vigentes para el ejercicio de la función jurisdiccional, y otros aún permiten deducir los aspectos disfuncionales del sistema. La Relatora Especial opina que ese tipo de información serviría para crear un marco de referencia con el que los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil podrían estudiar el funcionamiento de los sistemas judiciales, evaluar su independencia e imparcialidad e identificar posibles deficiencias y desafíos. Con una información precisa deberíamos poder adoptar decisiones y medidas mejores y más efectivas.

52. La Relatora Especial es consciente de la creciente demanda de indicadores cualitativos y cuantitativos para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos. Los indicadores resultan útiles para articular y formular reclamaciones a los responsables, así como para elaborar políticas y programas públicos que faciliten la realización de los derechos humanos. En 2012, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó una guía cuyo objetivo era traducir los conceptos de los derechos humanos en indicadores y patrones de referencia que fueran pertinentes en los distintos contextos, con miras a la aplicación y medición de los derechos humanos a nivel nacional¹⁵. En lo referente a la independencia de magistrados y abogados, la utilización de indicadores apropiados podrían aportar información precisa y relevante sobre un sistema judicial determinado, lo que permitiría al Estado y a otras partes interesadas, incluida la Relatora Especial, evaluar los progresos en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de independencia e imparcialidad.

¹⁵ *Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y la aplicación*, HR/PUB/12/5, Nueva York y Ginebra, 2012.

53. La Relatora Especial está convencida de que este es el momento oportuno para elaborar un conjunto de indicadores que aporten información sobre los sistemas judiciales nacionales en cuanto a su estructura y nivel de cumplimiento de las reglas y normas internacionales en materia de independencia e imparcialidad. Los indicadores brindan información y datos objetivos que pueden ser esenciales para comprender situaciones específicas y evaluar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos.

54. La utilización de indicadores ha dado lugar a ejercicios de inventario, especialmente a nivel regional, como los llevados a cabo por la Unión Europea¹⁶ o el Centro de Estudios de Justicia de las Américas¹⁷, así como a iniciativas privadas centradas en un conjunto de indicadores relativos a la estructura del sistema judicial, su funcionamiento y la calidad de los servicios prestados¹⁸. Puede ser que estas iniciativas difieran en su finalidad, pero todas facilitan información extremadamente útil sobre la independencia e imparcialidad de los sistemas de justicia.

55. Hay indicadores específicos que pueden medir diferentes dimensiones de los sistemas judiciales. A título ilustrativo, los indicadores pueden proporcionar información sobre la composición del personal de las instituciones judiciales, su formación, los recursos presupuestarios asignados, sus salarios, o incluso el nivel de independencia judicial.

56. Existen muchas razones que justifican la necesidad de contar con indicadores del sistema judicial. En primer lugar, este tipo de indicadores son una útil herramienta para trazar un mapa más pormenorizado de la situación en cada país. A partir de la información obtenida, los Estados pueden diagnosticar los problemas existentes con mayor precisión y generar soluciones más efectivas para mejorar las deficiencias y disfunciones identificadas. Estos indicadores específicos constituyen por tanto un instrumento que permite a los Estados gestionar mejor sus respectivos sistemas judiciales.

57. En segundo lugar, los indicadores judiciales hacen posible un diálogo, tanto sobre las necesidades como sobre los progresos logrados por los sistemas judiciales, entre los diferentes interesados, o sea los actores y los beneficiarios del sistema, como son los magistrados, abogados, fiscales, funcionarios públicos, miembros de la sociedad civil, y la comunidad internacional de donantes.

58. La Relatora Especial opina que los indicadores judiciales podrían servir de marco para evaluar la situación de las diversas instituciones judiciales de un Estado, y de orientación para los países deseosos de avanzar y mejorar el funcionamiento de su sector judicial.

59. La Relatora Especial observa que en un primer momento los indicadores no irán acompañados de un sistema de evaluación de la calidad de cada sistema judicial, sino que

¹⁶ Comisión Europea, Dirección General de Justicia, Edición de 2015 del Cuadro de Indicadores de Justicia la UE, COM (2015) 116 final. En el prólogo en inglés se indica que el Cuadro ofrece un panorama de la calidad, independencia y eficiencia de los sistemas judiciales de los Estados miembros de la Unión Europea y que, junto con las evaluaciones individuales de países, contribuye a identificar posibles deficiencias o mejoras y a hacer una reflexión periódica sobre la evolución de la situación.

¹⁷ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Cifrar y Descifrar: Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*, vol. 2 (2005).

¹⁸ Véanse, por ejemplo, Germán Garavano y otros, "Indicadores de desempeño judicial", Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, en *La Ley Actualidad*, Buenos Aires, 18 de julio de 2000; y Todd Foglesong y otros, "Measuring progress towards safety and justice: a global guide to the design of performance indicators across the justice sector", Vera Institute for Justice, Nueva York, 2003.

deberían constituir un conjunto de referencias que permita el estudio de la situación de las estructuras judiciales esenciales.

60. Por estos motivos, la Relatora Especial espera preparar, en el curso de su mandato, una propuesta de indicadores judiciales que den a conocer mejor el papel de la justicia en cada país. Para ello, elaborará un proyecto inicial que presentará en su momento al Consejo de Derechos Humanos y a otras partes interesadas, en el cual desea incorporar las diferentes perspectivas descritas en este informe con el fin de proponer varios indicadores que sean relativamente aceptables para la comunidad internacional.

V. Conclusiones y consideraciones

61. El presente informe recoge las ideas preliminares de la Relatora Especial sobre su mandato y sobre el proyecto que espera llevar a cabo. En lo esencial, la Relatora Especial ha constatado que a día de hoy existe un conjunto bastante completo de principios y requisitos previos en relación con la independencia de los magistrados, fiscales y abogados, que han sido reconocidos en un buen número de instrumentos internacionales y regionales, algunos de los cuales son vinculantes para los Estados, y se han desarrollado a través de la jurisprudencia de los tribunales regionales, los órganos de tratados y otros documentos interpretativos, incluidos los informes temáticos y de misión de anteriores titulares del mandato.

62. Cuarenta años después de que entrara en vigor el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 30 años después de la aprobación de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, y 25 años después de la aprobación de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados y las Directrices sobre la Función de los Fiscales, ha llegado el momento de reconsiderar la independencia de los magistrados, fiscales y abogados.

63. En el contexto actual, es preciso renovar los compromisos con los principios de un sistema judicial independiente e imparcial, si se quiere que sean realidad. Todas las partes interesadas, incluidas las autoridades políticas y los miembros de la judicatura, la profesión jurídica y los servicios fiscales, así como los representantes de la sociedad civil, deberían ser conscientes de la función de los magistrados, fiscales y abogados independientes en una sociedad democrática, y deberían contribuir a respetar y proteger su independencia.

64. La Relatora Especial considera prioritario que los actores en el sistema de justicia y otras partes interesadas, incluida la comunidad internacional, estén informados de la situación y los progresos de un sector judicial determinado, mediante un sistema de indicadores que permita acceder a la información pertinente. Hoy en día, la comunidad internacional carece de un sistema universal capaz de facilitar información coherente y global sobre la situación actual de los sistemas judiciales nacionales.

65. La Relatora Especial opina que es necesario y oportuno elaborar un conjunto de indicadores que aporten información precisa y pertinente sobre los sistemas judiciales nacionales y la medida en que cumplen la normativa internacional en materia de independencia e imparcialidad. Los indicadores judiciales pueden proporcionar información sobre diferentes dimensiones de un sistema judicial.

66. Por último, la Relatora Especial hará lo posible por fomentar la comprensión de la universalidad y la importancia de su mandato para la protección y la promoción de los derechos humanos. Con esta finalidad, seguirá ocupándose de las cuestiones que ya abordaron sus predecesores, como el acceso a la justicia, el Objetivo de Desarrollo

Sostenible 16, la independencia y la situación de los fiscales, la integridad y responsabilidad del poder judicial, la situación de los abogados y en particular los obstáculos para el ejercicio independiente de la profesión y las graves violaciones que padecen y el papel que deberían desempeñar los colegios de abogados en la protección de la independencia de los abogados y el fortalecimiento del estado de derecho, así como en el enjuiciamiento de civiles por tribunales militares y especiales, y la impunidad en casos de violación de los derechos humanos, entre otras a las que el mandato y el Consejo de Derechos Humanos deben prestar una atención justificada.
