



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



Convención de las Naciones Unidas
contra la Corrupción

**Guía de aplicación
y marco de evaluación
para el artículo 11**

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

Convención de las Naciones Unidas
contra la Corrupción

**Guía de aplicación
y marco de evaluación
para el artículo 11**



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2015

© Naciones Unidas, agosto de 2015. Reservados todos los derechos en todo el mundo.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Producción de la publicación: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

Reconocimientos

La Guía de aplicación y marco de evaluación para el artículo 11 es el producto de un proyecto ejecutado por la Subdivisión de Lucha contra la Corrupción y los Delitos Económicos, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

La Guía de aplicación y marco de evaluación es el resultado de una amplia colaboración entre autoridades judiciales y expertos gubernamentales de países de todo el mundo.

La UNODC agradece profundamente a los funcionarios superiores del poder judicial y expertos de más de 60 países que participaron en los cursos prácticos regionales de alto nivel sobre integridad judicial celebrados en Ammán, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los días 30 de junio y 1 de julio de 2013; en Bangkok, los días 11 y 12 de julio de 2013; en Puerto España, los días 23 y 24 de abril de 2014, y en Palikir, los días 26 y 27 de mayo de 2014. La experiencia y los conocimientos técnicos sustantivos de los participantes fueron cruciales para la elaboración y el ensayo de la presente Guía de aplicación y marco de evaluación.

La UNODC también desea agradecer a los Estados partes siguientes por su compromiso sustantivo con el proyecto de Guía de aplicación y marco de evaluación después de su presentación por la UNODC, el 26 de agosto de 2013, en la cuarta reunión entre períodos de sesiones del Grupo de Trabajo sobre la Prevención de la Corrupción: China, Estados Unidos, Federación de Rusia, Israel, Japón y México.

La UNODC también desea reconocer con gratitud la excelente colaboración prestada por la Corte Suprema de la República de Indonesia, que realizó la primera prueba experimental de la Guía de aplicación y marco de evaluación en Yakarta, del 26 al 28 de noviembre de 2013.

La UNODC desea agradecer a Nihal Jayawikrama por su contribución sustantiva a la redacción de la Guía.

La UNODC desea reconocer la contribución de los siguientes funcionarios de la UNODC por la función desempeñada en la elaboración de la Guía de aplicación y marco de evaluación y su contribución a ella: Jason Reichelt, Jonathan Agar, Candice Welsch, Marie Grandjouan, Shervin Majlessi, Constantine Palicarsky y Roman O’Laoire.

La UNODC desea expresar su agradecimiento al Gobierno de Australia por su generosidad en la aportación de los fondos que permitieron la elaboración de la Guía de aplicación y marco de evaluación.

Índice

Introducción	1
Objetivos de la presente Guía	1
Cómo utilizar la presente Guía	2
Artículo 11 de la Convención	2
Estructura de la Guía	3
La independencia del poder judicial, según se aborda en el artículo 11 de la Convención	4
Principios fundamentales de los ordenamientos jurídicos de los Estados partes	5
Instrumentos y estándares internacionales: resumen	6
Recursos y materiales de referencia	8
1. Medidas para reforzar la integridad entre los miembros del poder judicial.	11
Integridad judicial	11
Adopción de un código de conducta judicial	15
Difusión del código de conducta judicial	15
Aplicación y ejecución del código de conducta judicial	16
Capacitación judicial	18
Conflictos de intereses y revelación de intereses financieros y afiliaciones	21
2. Medidas para evitar oportunidades de corrupción entre los miembros del poder judicial	23
El fenómeno de la corrupción judicial	23
A. Reforzamiento del sistema de integridad institucional	25
Nombramiento de los jueces	25
Ascenso de los jueces	28
Traslado de los jueces	28
Inamovilidad de los jueces	29
Jueces a prueba	30
Remuneración de los jueces	31
Disciplina de los jueces	32

Destitución de los jueces	34
Inmunidad de los jueces	36
Seguridad de los jueces	37
Libertad de expresión, asociación y reunión	38
Presupuesto del poder judicial	38
Garantía de jurisdicción respecto de las cuestiones de índole judicial	40
Protección contra injerencias de los poderes ejecutivo y legislativo	41
B. Reducir al mínimo las oportunidades de corrupción.	42
Integridad del personal de los tribunales	42
Administración de los tribunales	45
Asignación de las causas	46
Conservación de los expedientes	48
Gestión de las causas	49
Acceso al sistema de justicia	51
Transparencia del proceso judicial	55
Medición de la confianza del público en la prestación de justicia	58
Relaciones con los medios de difusión	60
3. El ministerio público.	63
Estándares profesionales	64
Designación y capacitación	67
Condiciones de servicio y actuaciones disciplinarias	69
Facultades discrecionales de los fiscales	71
Actuaciones penales	77
Conducta personal	79
Revelación de intereses financieros y afiliaciones	79



Introducción

Objetivos de la presente Guía

1. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (en adelante, la “Convención contra la Corrupción” o la “Convención”) es el único instrumento mundial jurídicamente vinculante ideado para promover medidas para evitar la corrupción y luchar contra ella. En su condición de custodio de la Convención, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) trabaja para apoyar a los Estados partes en sus actividades encaminadas a cumplir lo establecido en la Convención. En tal condición, la UNODC ha preparado esta publicación a fin de respaldar a los Estados partes en la aplicación del artículo 11 de la Convención.
2. Ese artículo, si bien es uno de los más breves de la Convención, puede dar lugar a una amplia y diversa serie de medidas de aplicación. Habida cuenta de la vasta gama de medidas que los Estados partes pueden adoptar en relación con esa disposición de la Convención, el presente documento tiene por objeto asistir a los Estados cuando estos examinen la manera en que aplican el artículo 11. La necesidad de que los Estados analicen los progresos alcanzados en relación con esta parte de la Convención es de particular importancia, habida cuenta del próximo segundo ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación, que comenzará en 2015¹.
3. A fin de asistir a los Estados en esa tarea, en el presente documento se examinan esferas temáticas fundamentales en el ámbito de la integridad en las actividades del poder judicial y el ministerio público. En relación con cada una de esas esferas, se aportan dos instrumentos clave. En primer lugar, se resumen los estándares y las mejores prácticas internacionales pertinentes, con lo que se cuenta con un panorama útil de los tipos de medidas que los Estados pueden considerar para la aplicación del artículo. En segundo lugar, se ofrecen series de preguntas que los Estados pueden utilizar para evaluar en qué medida han abordado la esfera temática correspondiente. En conjunto, esas preguntas constituyen un marco de evaluación amplio para el artículo 11 de la Convención contra la Corrupción.

¹Nada de lo incluido en la Guía de aplicación y marco de evaluación debe interpretarse en el sentido de que agrega obligaciones al artículo 11 de la Convención. Se prevé únicamente que sirva de instrumento para los Estados partes que deseen examinar y reforzar las medidas adoptadas a fin de aplicar el artículo 11.

4. En la Guía de aplicación y marco de evaluación se ponen de relieve una serie de cuestiones que deben tenerse en cuenta al abordarse la aplicación del artículo 11 de la Convención. Al utilizar la presente Guía en un contexto nacional, el Estado parte tal vez deba volver a examinar disposiciones de su Constitución o de otras leyes y evaluar las normas, los procedimientos y los mecanismos de rendición de cuentas vigentes. Al proceder de esa manera, sin duda el Estado deberá tener en cuenta: *a)* su capacidad y recursos y nivel de desarrollo económico; *b)* los mecanismos existentes, si bien diferentes, que aborden adecuadamente las mismas preocupaciones, y *c)* los principios fundamentales de su propio ordenamiento jurídico. Por último, si bien la Guía tiene un alcance amplio, no incluye una lista exhaustiva de las medidas que se pueden adoptar en relación con la integridad del poder judicial y el ministerio público y, en consecuencia, no excluye otros criterios que puedan satisfacer el espíritu y las exigencias del artículo 11.

Cómo utilizar la presente Guía

5. El propósito principal de la Guía de aplicación y marco de evaluación es que sea utilizada por los miembros del poder judicial y otros funcionarios gubernamentales para realizar un análisis interno sobre la manera en que el Estado aplica el artículo 11 de la Convención. También pueden ser aprovechados por otros interesados, como académicos, medios de difusión e integrantes de la sociedad civil. En muchos casos, la cumplimentación del marco de evaluación podrá beneficiarse de la participación de una gama amplia y diversa de agentes, comenzando por el poder judicial, pero también con la inclusión de personal superior de los tribunales, litigantes, abogados y organizaciones no gubernamentales.

6. Al cumplimentar el marco de evaluación, mecanografiando las respuestas directamente en los recuadros, los usuarios deben procurar responder de la manera más amplia posible a los interrogantes planteados, así como abordar los temas hasta llegar a su conclusión lógica, añadiendo preguntas cuando corresponda. En los casos pertinentes en que se hayan adoptado medidas o se apliquen reglamentaciones, los usuarios del marco de evaluación deberán abordar la eficacia de las medidas o reglamentaciones en el logro de sus objetivos, en particular en los casos en que la aplicación sea de reciente data. El resultado general de la cumplimentación del marco de evaluación debe ser la determinación de las esferas a las que tal vez sea necesario prestar una mayor atención o que no satisfagan los estándares internacionales generalmente aceptados de conformidad con el artículo 11 de la Convención.

Artículo 11 de la Convención

7. El artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que:

- 1) Teniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial.
- 2) Podrán formularse y aplicarse en el ministerio público medidas con idéntico fin a las adoptadas conforme al párrafo 1 del presente artículo en los Estados Parte en que esa institución no forme parte del poder judicial pero goce de independencia análoga.

En consecuencia, el párrafo 1) establece una obligación vinculante, mientras que el cumplimiento de lo establecido en el párrafo 2) es facultativo.

8. En el artículo 11 se subraya la función crucial que desempeña el poder judicial en la lucha contra la corrupción y se reconoce que, para que pueda desempeñar dicha función de manera eficaz, el poder judicial mismo debe estar libre de corrupción y sus miembros deben actuar con integridad. En consecuencia, se exige a todos los Estados partes que: *a)* adopten medidas para reforzar la integridad entre los miembros del poder judicial, y *b)* adopten medidas para evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Entre esas medidas se sugiere la adopción de un código de conducta para los jueces. En el artículo 11 también se recomienda la adopción de medidas similares respecto del ministerio público, cuando no forme parte del poder judicial pero goce de una independencia similar a la de este. En los Estados en que el ministerio público dependa del poder ejecutivo, la rendición de cuentas de ese servicio quedará asegurada mediante la aplicación del artículo 7, párrafos 1) y 4), y del artículo 8 de la Convención².

Estructura de la Guía

9. En la presente Guía se reflejan dos exigencias básicas del artículo 11. En primer lugar, se sugieren medidas que se pueden adoptar para reforzar la integridad entre los miembros del poder judicial. En segundo, se determinan medidas que, en caso de ser adoptadas, pueden evitar que se produzcan oportunidades de corrupción entre los miembros del poder judicial. Respecto de las primeras, la responsabilidad primordial de reforzar la integridad entre los miembros del poder judicial recae en la judicatura misma. Sin embargo, se trata de una tarea para la que tal vez se necesite el apoyo de los poderes ejecutivo y legislativo y la cooperación de los profesionales del derecho, los medios de difusión, las universidades y la sociedad civil. Respecto de las segundas, la responsabilidad debe compartirse entre el poder judicial, por un lado, y las autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo, por el otro. Si bien el primero puede adoptar medidas adecuadas para regular cuestiones dentro del poder judicial mismo a fin de eliminar oportunidades de corrupción, corresponde a las segundas asegurar que se refuerce el

²Artículo 7. Sector público

1) Cada Estado Parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Éstos:

a) Estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud;

b) Incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos;

c) Fomentarán una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico del Estado Parte;

d) Promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes.

.....

4) Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.

Artículo 8. Códigos de conducta para funcionarios públicos

1) Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.

2) En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.

sistema de integridad institucional en que opera el poder judicial a fin de reducir al mínimo las oportunidades de corrupción.

10. Al adoptarse medidas de conformidad con el artículo 11, para algunas de las cuales habrá que promulgar legislación, se exige al Estado parte que tenga presente la importancia de la independencia del poder judicial y la función crucial que desempeña en la lucha contra la corrupción. Más concretamente, el artículo 11 exige que las medidas que adopte el Estado parte de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico no afecten la independencia del poder judicial. Lo que se procura abordar en la presente Guía es la cuestión fundamental de cuál es la mejor manera de establecer un equilibrio entre los principios fundamentales de integridad e independencia del poder judicial.

La independencia del poder judicial, según se aborda en el artículo 11 de la Convención

11. El artículo 11 no impone a los Estados partes la obligación de adoptar medidas para asegurar la independencia del poder judicial. Al contrario, al exigir a los Estados partes que, cuando adopten medidas para reforzar la integridad y evitar oportunidades de corrupción entre los miembros del poder judicial, lo hagan “teniendo presentes la independencia del poder judicial...” y “sin menoscabo de la independencia del poder judicial”, el artículo 11 da a entender que ya se ha asegurado la independencia del poder judicial. En consecuencia, tal vez los Estados partes deseen volver a examinar su marco constitucional y jurídico para satisfacerse de que por ley ya se ha garantizado la independencia del poder judicial y que, en consecuencia, ya se ha establecido un marco adecuado en que se han reducido al mínimo las oportunidades de corrupción judicial.

12. Un aspecto fundamental de la independencia del poder judicial a nivel orgánico es la teoría de la separación de poderes: que el poder judicial, que es uno de los tres pilares básicos e igualitarios de un Estado democrático moderno, debe funcionar independientemente de los otros dos, el ejecutivo y el legislativo. Ello es necesario para garantizar que “los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo”³. Además, como a menudo los jueces entienden en causas de derecho administrativo en que los particulares impugnan ciertos hechos o actos del gobierno, la independencia del poder judicial garantiza que este sea visto como imparcial y fiable cuando resuelve causas en que es parte el poder ejecutivo. De esta manera, la independencia del poder judicial funciona como garantía de imparcialidad y, en consecuencia, es una condición previa fundamental de la integridad judicial —la capacidad del poder judicial, como organización, de resistir la corrupción. Se trata de un requisito previo del estado de derecho y es fundamental para el principio de un juicio justo. No es un privilegio concedido al poder judicial ni disfrutado por los jueces.

13. En el plano individual, la independencia judicial está relacionada con la imparcialidad e independencia de los jueces respecto de las partes en las causas en que entienden, así como de otros intereses económicos y políticos (a menudo poderosos) que tal vez deseen influir en el resultado del proceso. Las medidas procesales, institucionales y operativas eficaces que protegen a los jueces de las presiones o influencias externas y

³Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, aprobados en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y que la Asamblea General hizo suyos en las resoluciones 40/32, de 29 de noviembre de 1985, y 40/146, de 13 de diciembre de 1985.

que aseguran que puedan desempeñar sus funciones sin temor a injerencias de terceros, incluidos otros jueces, junto a una sólida ética profesional que permita a los jueces decidir las cuestiones con honestidad e imparcialidad y con fundamento en el derecho, son condiciones previas cruciales para el establecimiento de la integridad personal: la capacidad de resistir la corrupción en el plano personal.

14. En su observación general núm. 32 (2007), el Comité de Derechos Humanos, establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, el Pacto), identificó algunos de esos arreglos institucionales y operativos. Se manifestó allí que el requisito de la independencia que figura en el artículo 14 1) del Pacto se refiere, en particular, a: i) el procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces; ii) las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista; iii) las condiciones que rigen los ascensos, los traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones, y iv) la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo⁴.

15. Al examinar el principio de la independencia judicial según se aborda en el artículo 11 de la Convención, también debe señalarse que muchas de las medidas que pueden adoptar los Estados en la aplicación de sus disposiciones con miras a aumentar la integridad y reducir las oportunidades de corrupción entre los jueces a menudo también prestan un apoyo indirecto a la autoridad y legitimidad —y por ende a la independencia— del poder judicial. Como ya se señaló, tal vez los Estados deban establecer un equilibrio entre los dos principios fundamentales de independencia e integridad que constituyen el fundamento de esta disposición de la Convención; las medidas que se adoptan para prestar apoyo a cualquiera de esos valores básicos casi siempre se refuerzan mutuamente.

Principios fundamentales de los ordenamientos jurídicos de los Estados partes

16. Al hacerse referencia a “los principios fundamentales” del ordenamiento jurídico de un Estado parte, en el artículo 11 de la Convención se reconoce que, en razón de las funciones diferentes que en los distintos ordenamientos jurídicos desempeñan el poder judicial y el ministerio público, las medidas concretas necesarias para reforzar la integridad y evitar oportunidades de corrupción tal vez deban adoptar distintas formas. Por ejemplo, en los sistemas de derecho civil, quizás la función del juez no solo incluya la de decidir, sino también, a diferencia de muchas jurisdicciones de *common law*, la de dirigir la investigación de los hechos pertinentes a una causa. En los ordenamientos jurídicos islámicos también se prevé que el juez interroge a los testigos y solicite información de otro tipo, si lo considerase necesario para llegar a una decisión. En muchos Estados, los ordenamientos jurídicos pueden combinar algunos elementos de esos criterios diferentes. La función del fiscal también puede variar mucho según las tradiciones jurídicas de los Estados partes. En los países de derecho civil, tal vez el fiscal participe profundamente en la investigación del delito, además de en su enjuiciamiento. En los países de *common law*, en general es la policía la que se encarga de la investigación, mientras que el fiscal evalúa objetivamente si hay pruebas suficientes para el enjuiciamiento y, en caso de que se cuente con dichas pruebas, las presenta ante el tribunal.

⁴HRI/GEN/Rev.9 (Vol. I), 27 de mayo de 2008, págs. 296 a 328.

Instrumentos y estándares internacionales: resumen

17. En la preparación de la Guía, se ha prestado especial atención a los instrumentos internacionales que reflejan los estándares internacionales contemporáneos. La Guía se ha basado también en los principios reconocidos en tratados, declaraciones y jurisprudencia regionales sobre los conceptos de independencia, integridad y rendición de cuentas judiciales. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes:

- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. El Pacto fue aprobado por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y entró en vigor en 1976. Al 10 de junio de 2014, 168 Estados lo habían ratificado o se habían adherido a él, con lo cual han aceptado que sus disposiciones son vinculantes en virtud del derecho internacional.
- *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*. Los Principios fueron aprobados en septiembre de 1985 en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, y la Asamblea General los hizo suyos con posterioridad ese mismo año⁵. Los Principios básicos se formularon “para ayudar a los Estados Miembros en su tarea de garantizar y promover la independencia de la judicatura” y “deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de la legislación y la práctica nacionales”.
- *Procedimientos para la aplicación efectiva de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*. Fueron aprobados por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General los hizo suyos en 1989⁶. En este instrumento se prescriben distintas medidas que los Estados deben adoptar a fin de dar vigor a los Principios básicos.
- *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados*, aprobados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana en 1990. El propósito de estos Principios es promover y asegurar que los abogados desempeñen la función que les corresponde en el sistema de justicia. Entre los temas abordados cabe mencionar: acceso a asistencia letrada y a servicios jurídicos, salvaguardias especiales en asuntos penales, competencia y preparación, obligaciones y responsabilidades, garantías para el ejercicio de la profesión, libertad de expresión y asociación, asociaciones profesionales de abogados y actuaciones disciplinarias.
- *Directrices sobre la función de los fiscales*, aprobadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana en 1990. Las Directrices se aprobaron para garantizar y promover la eficacia, imparcialidad y equidad de los fiscales en el procedimiento penal. En ellas se hace referencia a calificaciones, selección y capacitación, situación y condiciones de servicio, libertad de expresión y asociación, función de los fiscales en el procedimiento penal, facultades discrecionales, alternativas del enjuiciamiento, relaciones con otros organismos o instituciones gubernamentales y actuaciones disciplinarias.
- *Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*. En los Principios de Bangalore se determinan los seis valores básicos del poder judicial y su propósito es establecer estándares para la conducta ética de los jueces. Se los elaboró para dar orientaciones a los jueces y que el poder judicial contara con un marco para regular la conducta judicial. En los Principios se presupone que los jueces deben

⁵Resolución 40/32 de la Asamblea General, de 29 de noviembre de 1985.

⁶Resolución 44/162 de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1989; resolución 1989/60 del Consejo Económico y Social.

dar cuenta de su conducta ante las instituciones competentes establecidas para mantener los estándares judiciales, que a su vez son independientes e imparciales. Los Principios de Bangalore fueron elaborados por el Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito, por un grupo representativo de presidentes de tribunales supremos (ahora conocido como Grupo de Integridad Judicial), en consulta con magistrados superiores de más de 75 países. Fueron aprobados en noviembre de 2002, en una reunión de mesa redonda de presidentes de tribunales supremos que representaban a todas las regiones geográficas, celebrada en el Palacio de la Paz de La Haya, en la que también participaron magistrados de la Corte Internacional de Justicia. En abril de 2003, los Principios de Bangalore fueron presentados a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados. En una resolución que fue aprobada por unanimidad, se señalaron esos Principios “a la atención de los Estados Miembros, los órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes para su consideración”⁷. En 2006, el Consejo Económico y Social hizo suyos los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, por constituir “un nuevo desarrollo” y ser “complementarios de los Principios básicos de las Naciones Unidas sobre la independencia de la judicatura”⁸. En la misma resolución, el Consejo Económico y Social invitó a los Estados Miembros a que, “de conformidad con sus ordenamientos jurídicos internos, al examinar o elaborar normas con respecto a la conducta profesional y ética de los miembros de la judicatura, tomen en consideración los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial”.

- *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial.* Este *Comentario*, una publicación de 162 páginas, fue preparado inicialmente por el Grupo de Integridad Judicial. A solicitud del Consejo Económico y Social⁹ se siguió perfeccionando “teniendo en cuenta las opiniones expresadas y las revisiones sugeridas por los Estados Miembros” en la reunión de un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta convocado por la UNODC en marzo de 2007. El *Comentario* fue publicado por la UNODC en septiembre de 2007, con la intención de que contribuyera a una mejor comprensión de los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial¹⁰. El Consejo Económico y Social encomió la labor del grupo intergubernamental de expertos de composición abierta y pidió a la UNODC que tradujera el *Comentario* a todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas y lo difundiera entre los Estados Miembros, los foros judiciales internacionales y regionales y las organizaciones pertinentes¹¹.
- *Medidas para la aplicación efectiva de los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*¹². Esta declaración de medidas fue elaborada y aprobada por el Grupo de Integridad Judicial en enero de 2010, y se ofrecen como directrices o referencias para la aplicación efectiva de los Principios de Bangalore. En la primera parte se describen las medidas que debe adoptar el poder judicial. En la segunda se describen los arreglos institucionales necesarios para garantizar la independencia judicial y que son de competencia exclusiva del Estado.

⁷Resolución 2003/43 de la Comisión de Derechos Humanos.

⁸Resolución 2006/23 del Consejo Económico y Social, de 27 de julio de 2006. El texto de los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial figura en el anexo de dicha resolución.

⁹Resolución 2006/23 del Consejo Económico y Social, de 27 de julio de 2006.

¹⁰El texto se puede consultar en http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf.

¹¹Resolución 2007/22 del Consejo Económico y Social, de 26 de julio de 2007.

¹²El texto, en inglés, se puede consultar en www.judicialintegritygroup.org.

- *Normas de responsabilidad profesional y declaración sobre los deberes y derechos esenciales de los fiscales.* Fueron formuladas y aprobadas en 1999 por la Asociación Internacional de Fiscales. Se refieren a la conducta profesional, independencia, imparcialidad, función en el proceso penal, cooperación y empoderamiento. En 2008, la Comisión de las Naciones Unidas de Prevención del Delito y Justicia Penal solicitó a los Estados Miembros que, de conformidad con sus ordenamientos jurídicos internos, alentaran a sus ministerios públicos a que tuvieran presentes las Normas cuando examinaran o elaboraran normas respecto de la conducta profesional y ética de los miembros del ministerio público. La Comisión también solicitó a la UNODC que distribuyera las Normas entre los Estados Miembros a fin de que las examinaran y presentaran observaciones. En sus observaciones, los Estados convinieron en que las Normas constituían una referencia internacional para la conducta de los fiscales y el ministerio público.
- *Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces*, aprobada en 1998 bajo los auspicios del Consejo de Europa. En ese instrumento se abordan cuestiones como las siguientes: selección, designación y formación inicial, nombramiento e inamovilidad, desarrollo de la carrera, responsabilidad, remuneración y seguridad social y cese en el ejercicio de las funciones.
- *Recomendación núm. R (2000) 19 sobre el papel del ministerio fiscal en el sistema de justicia penal*, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en el año 2000. En la Recomendación se incluyen principios comunes relativos a las funciones del ministerio fiscal respecto de cuestiones como las relaciones entre el ministerio fiscal y los poderes ejecutivo y legislativo, las relaciones con los jueces y la policía y sus obligaciones frente a los justiciables.
- Opinión núm. 1 (2001) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos sobre las normas relativas a la independencia y a la inamovilidad de los jueces, y opiniones posteriores sobre otras cuestiones pertinentes, entre ellas: administración de recursos financieros de las cortes (opinión núm. 2/2001), ética y responsabilidad de los jueces (opinión núm. 3/2002), formación de los jueces (opinión núm. 4/2004), sociedad y justicia (opinión núm. 7/2005), Consejo de la Judicatura al servicio de la sociedad (opinión núm. 10/2007); calidad de las decisiones judiciales (opinión núm. 11/2008), y relaciones entre jueces y fiscales en una sociedad democrática (opinión núm. 12/2009).
- *Principios y directrices sobre el derecho a un juicio justo y a la asistencia jurídica en África*, proclamados por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y que los Jefes de Estado de la Unión Africana hicieron suyos en 2003. En ese instrumento figuran principios generales aplicables a todos los procedimientos jurídicos, como una audiencia justa y pública y la independencia e imparcialidad del tribunal. También se incluyen directivas para los Estados sobre capacitación judicial, función del ministerio público, independencia de los abogados, derecho de los civiles a no ser enjuiciados ante un tribunal militar y garantías sobre la independencia e imparcialidad de los tribunales tradicionales.

Recursos y materiales de referencia

Herramientas y publicaciones de la UNODC

18. Junto con el fomento y el respaldo de los estándares internacionales mencionados precedentemente, la UNODC ha elaborado varios recursos con el objeto de apoyar a los Estados a evaluar y mejorar sus sistemas judiciales y ministerios públicos. Muchos de esos recursos se mencionan como referencia en la presente Guía y tal vez los Estados

deseen consultarlos como referencia adicional cuando examinen la aplicación del artículo 11 de la Convención. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*¹³;
- *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*¹⁴;
- *The Status and Role of Prosecutors: a UNODC-IAP Guide*;
- *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*¹⁵;
- *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*¹⁶;
- *Judicial Ethics Training Manual for the Nigerian Judiciary*¹⁷;
- *Assessment of Judicial Integrity and Capacity in three Nigerian States*¹⁸;
- *Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in two Indonesian Provinces*¹⁹.

Grupo de Trabajo de la Convención sobre la Prevención de la Corrupción

19. El Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Prevención de la Corrupción, establecido por la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, examinó la aplicación del artículo 11 de la Convención en su reunión anual, celebrada del 26 al 28 de agosto de 2013. Antes de esa reunión, los Estados partes habían aportado a la UNODC, en su condición de secretaria del Grupo de Trabajo, información detallada sobre las medidas que habían adoptado respecto de la aplicación del artículo.

20. La información aportada por los Estados partes, además de las presentaciones hechas por los panelistas durante la reunión del Grupo de Trabajo y el informe temático preparado por la secretaria antes de la reunión, se pueden consultar en el sitio web de la UNODC²⁰. Además, la UNODC ha establecido un sitio web temático en que figura toda la información aportada a todas las reuniones del Grupo de Trabajo, incluida una página temática específica relativa a la integridad judicial y del ministerio público²¹. Se alienta a los Estados partes a que aprovechen los ejemplos de medidas de aplicación presentados en el marco del Grupo de Trabajo cuando examinen cómo aplican el artículo 11 de la Convención.

¹³http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf.

¹⁴http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf.

¹⁵<http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html>.

¹⁶<http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>.

¹⁷http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_judicial_training.pdf.

¹⁸http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf.

¹⁹http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_indonesia_e_assessment.pdf.

²⁰<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html>.

²¹<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/judicial-and-prosecutorial-integrity.html>.

1



Medidas para reforzar la integridad entre los miembros del poder judicial

Integridad judicial

21. El término “integridad” que figura en el artículo 11, en su aplicación a los miembros del poder judicial, puede definirse como un concepto holístico que hace referencia a la capacidad del sistema judicial o de sus miembros individualmente de resistir la corrupción, respetando plenamente al mismo tiempo los valores básicos de independencia, imparcialidad, integridad personal, corrección, igualdad, competencia y diligencia. Esos valores figuran en los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial y se desarrollaron ampliamente en el *Comentario a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*. A continuación se ofrece un breve resumen.

- *Independencia:*

La independencia es un estado de ánimo del juez. Es la responsabilidad impuesta a un juez que le permite resolver una controversia con honestidad e imparcialidad, sobre la base de la evaluación de los hechos y de conformidad con un entendimiento razonado del derecho, sin presiones, influencias, incentivos, amenazas o injerencias externos. El principio básico de la independencia judicial es la libertad total del juez de entender en las causas incoadas ante el tribunal y de decidir las. Ningún tercero (gobierno, grupo de presión, particular, ni siquiera otro juez) debe injerirse o intentar injerirse en la manera en que un juez tramita una causa y adopta las decisiones. El juez no solo debe estar libre de influencias improcedentes de los poderes legislativo y ejecutivo y no mantener con ellos relaciones inadecuadas, sino que también debe ser percibido por un observador razonable como que no está sujeto a ese tipo de relaciones e influencias.

- *Imparcialidad:*

La imparcialidad es la condición fundamental que se exige al juez. El requisito de la imparcialidad tiene dos aspectos. En primer lugar, el juez debe ser subjetivamente imparcial, es decir, no debe tener prejuicios o sesgos personales, como predisposición hacia alguna de las partes o a un resultado en particular. En segundo, el juez también debe ser imparcial desde un punto de vista objetivo, es decir, debe ofrecer garantías suficientes que eliminen toda duda legítima al respecto. La percepción de imparcialidad se mide con el estándar de un

observador razonable. La percepción de que un juez no es imparcial se puede dar de distintas maneras, por ejemplo, mediante un posible conflicto de intereses, la conducta del juez en el estrado, o las asociaciones y actividades del juez fuera del tribunal. En consecuencia, todo juez sobre el que recaiga una razón legítima para temer que no sea imparcial debe ser separado de la causa.

- *Integridad personal:*

Los componentes de la integridad personal son la honestidad y la moral judicial. El juez siempre debe (y no solo durante el desempeño de sus tareas oficiales) actuar honorablemente y de una manera acorde con un cargo judicial, sin engaños, fraudes o falsedades, así como tener una carácter y una conducta decentes y virtuosos. La confianza en el poder judicial se basa no solo en la competencia y diligencia de sus miembros, sino también en su integridad y solvencia moral. Desde el punto de vista del público, el juez no solo se ha comprometido a respetar los ideales de justicia y verdad en que se basan el estado de derecho y la democracia, sino que también los encarna. En consecuencia, las cualidades personales, la conducta y la imagen proyectadas por el juez también afectan el sistema judicial en su conjunto y, por ende, la confianza que en él deposita el público. El público exige al juez una conducta muy superior a la de sus conciudadanos. Esos estándares de conducta son más altos que los exigidos a la sociedad en conjunto. En realidad, el público espera del juez una conducta virtualmente irreprochable.

- *Corrección:*

El juez debe esperar estar sometido a un escrutinio y observación públicos constantes. En consecuencia, debe aceptar, libre y voluntariamente, restricciones personales respecto de ciertas actividades, aun cuando estas no sean percibidas negativamente cuando las realizan otros miembros de la comunidad o de la profesión jurídica. La prueba de la corrección se puede aplicar en distintas situaciones. La conducta del juez en el tribunal (como el trato preferencial a un funcionario superior del gobierno), la conducta fuera del tribunal (como largas conversaciones con un litigante en una causa pendiente, aun cuando en realidad la conversación nada tenga que ver con la causa), visitas frecuentes a bares públicos, juego excesivo, relaciones sociales con determinados abogados, participación en controversias públicas, prestación del prestigio del cargo judicial para promover intereses privados de familiares o amigos, uso indebido de información confidencial, participación en actividades extrajudiciales inadecuadas, aceptación de obsequios de valor excesivo y recepción de atenciones por parte de conocidos recientes son algunos de los ejemplos de conducta inadecuada. En todos los casos, cuando se presente una duda, el interrogante que deberá formularse es: “¿Cómo lo percibirá el público?”; la corrección y la apariencia de corrección son esenciales en el desempeño de todas las actividades del juez.

- *Igualdad:*

El trato justo e igualitario es un atributo esencial de la justicia. Es deber de todo juez no solo reconocer la diversidad cultural, racial y religiosa de la sociedad y estar familiarizado con ella, sino también estar libre de sesgos y prejuicios basados en discapacidades, orientación sexual y condición social y económica. El juez no solo no debe hacer observaciones incorrectas e insultantes respecto de litigantes y testigos, ni tratar abusivamente a un preso convicto. Las observaciones judiciales deben caracterizarse siempre por la precaución, la moderación y la cortesía. Es el juez quien da el tono y crea las condiciones para un juicio justo. En consecuencia, es inaceptable que se trate a los usuarios del tribunal de

manera desigual y diferenciada. Todas las personas que comparecen ante el tribunal —sean abogados, litigantes o testigos— tienen derecho a ser tratadas de una manera que respete su dignidad humana y los derechos humanos fundamentales.

- *Competencia:*

La competencia en el desempeño de las funciones judiciales exige conocimientos jurídicos, capacidad, exhaustividad y preparación. Por ello, el juez debe adoptar medidas razonables para adquirir, mantener y mejorar periódicamente su capacidad profesional mediante las oportunidades de capacitación que tiene tanto el derecho como el deber de aprovechar. Si bien es deseable que el juez haya recibido capacitación detallada, a fondo y diversa relacionada con su experiencia profesional al momento de su nombramiento, debe comprometerse a un estudio y capacitación permanentes. Dicha capacitación es indispensable debido a los cambios constantes en el derecho y la tecnología, sumado a la posibilidad de que el juez asuma nuevas responsabilidades cuando ocupe un nuevo puesto. En el contexto de la cada vez mayor internacionalización de las sociedades y pertinencia del derecho internacional en las relaciones entre particulares y el Estado, el juez debe estar al tanto de las novedades pertinentes del derecho internacional, incluidos convenios internacionales y demás instrumentos que establezcan normas de derechos humanos.

- *Diligencia:*

La diligencia exige que el juez desempeñe todas las tareas judiciales, incluido el pronunciamiento de fallos reservados, con eficiencia, equidad y en plazos razonables, y conduzca todos los trámites procesales con paciencia, dignidad y cortesía. Las obligaciones judiciales del juez tienen precedencia sobre todas las demás actividades. La obligación principal del juez es el desempeño de la función judicial, cuyos elementos principales incluyen entender en causas que exigen la interpretación y aplicación del derecho y, en definitiva, decidir las. El juez debe resistir toda tentación de dedicar una atención excesiva a las actividades extrajudiciales si estas reducen su capacidad de cumplir las obligaciones del cargo. Es obvio que el riesgo de prestar una atención excesiva a esas actividades aumenta cuando son remuneradas. En tales casos, un observador razonable puede sospechar que el juez ha aceptado las otras obligaciones a fin de aumentar sus ingresos. El poder judicial es una institución que presta servicios a la comunidad. No es simplemente otro sector de una economía de mercado competitiva.

22. En los Principios de Bangalore, debidamente complementados con los *Comentarios a los Principios de Bangalore*, se ofrece una amplia guía de conducta encaminada a reforzar la integridad judicial. Entre las numerosas cuestiones que allí se abordan cabe mencionar:

- i. El juez no debe permitir que influyan en él intereses partidarios, el clamor del público ni el temor a las críticas.
- ii. Si bien el juez debe mantener un estilo de vida y conducta más severo y restringido que los demás, no es razonable esperar que se aleje por completo de la vida pública.
- iii. No se adecua al principio de independencia judicial que el juez acepte, durante un período de licencia, un puesto en el poder ejecutivo o legislativo.

- iv. Constituye una violación al principio de independencia judicial que el juez acepte un premio o una recomendación del ministro de justicia, ya que el reconocimiento discrecional de la labor judicial de un magistrado por parte del poder ejecutivo, sin una participación sustancial del poder judicial, en un momento en que el juez sigue desempeñando sus funciones, debilita la independencia del poder judicial.
- v. A fin de que el juez no tenga que excusarse periódicamente de la conducción de las causas para evitar la percepción de un conflicto de intereses, debe organizar sus asuntos personales y financieros de manera de reducir al mínimo la posibilidad de un conflicto con las obligaciones judiciales²².
- vi. El juez se excusará de participar en cualquier proceso en que no pueda decidir el asunto en cuestión de forma imparcial o en el que pueda parecer a un observador razonable que el juez no está en condiciones de decidir el asunto imparcialmente. El juez debe hacer la revelación en el juicio e invitar a las partes a que hagan presentaciones en dos situaciones. Primero, si tiene dudas sobre la existencia una base para fundamentar la excusación. Segundo, si surge una cuestión inesperada poco antes del juicio o durante su tramitación. En la solicitud del juez para que las partes se pronuncien se debe hacer hincapié en que no se busca el consentimiento de las partes ni de sus abogados, sino su asistencia respecto de la cuestión de si existen fundamentos que puedan alegarse para la excusación y si, por ejemplo, en las circunstancias dadas, se aplica la doctrina de la necesidad. Cuando exista base real para la duda, la duda debe habitualmente resolverse a favor de la excusación.
- vii. El juez, en sus relaciones personales con abogados que practiquen la profesión regularmente en su sala de audiencias, evitará situaciones que puedan levantar sospechas razonables o tener apariencia de favoritismo o parcialidad.
- viii. Con sujeción al desempeño correcto de sus obligaciones judiciales, el juez podrá:
 - a) Escribir, dar conferencias, enseñar y participar en actividades relacionadas con la ley, el ordenamiento jurídico, la administración de justicia o actividades conexas;
 - b) Comparecer en una audiencia pública de un organismo oficial encargado de asuntos relacionados con la ley, el ordenamiento jurídico, la administración de justicia o asuntos conexos;
 - c) Servir como miembro de cualquier cuerpo oficial, o de otras comisiones, comités o cuerpos asesores, si tal condición de miembro no es inconsecuente con la imparcialidad percibida y con la neutralidad política del juez;
 - d) Participar en otras actividades si las citadas actividades no desvirtúan la dignidad de las funciones judiciales o interfieren de cualquier otra forma en el desempeño de las obligaciones judiciales.

²²La posibilidad de un conflicto de intereses surge cuando los intereses personales del juez (o de las personas cercanas) entran en conflicto con el deber del juez de fallar imparcialmente. La imparcialidad judicial se relaciona con la imparcialidad en los hechos y con la percibida por un observador razonable. En cuestiones judiciales la prueba del conflicto de intereses debe tener en cuenta tanto los conflictos reales entre los intereses propios del juez y su deber de fallar imparcialmente, como las circunstancias en que un observador razonable supondría (o podría suponer) razonablemente la existencia de un conflicto. Por ejemplo, aunque los familiares de un juez tienen pleno derecho a participar activamente en política, el juez debe reconocer que las actividades políticas de los miembros de su familia cercana pueden, incluso erróneamente, afectar negativamente la percepción pública de su imparcialidad.

- ix. El juez y sus familiares no pedirán ni aceptarán ningún regalo, legado, préstamo o favor en relación con cualquier cosa que el juez haya hecho o deba hacer u omitir con respecto al desempeño de las obligaciones judiciales.

Adopción de un código de conducta judicial

23. La adopción de un código de conducta judicial es un aspecto crucial de todo criterio efectivo en apoyo de la integridad judicial. La importancia de una medida de esa naturaleza en relación con la aplicación del artículo 11 se refleja en el hecho de que en el texto mismo del artículo se lo identifica como método de mejorar la integridad judicial.

24. Si bien en el artículo se hace referencia a normas respecto de la conducta de los miembros del poder judicial como medida que puede tenerse en cuenta para reforzar la integridad, en 2006, el Consejo Económico y Social invitó “a los Estados Miembros a que, de conformidad con sus ordenamientos jurídicos internos, al examinar o elaborar normas con respecto a la conducta profesional y ética de los miembros de la judicatura, tomen en consideración los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial [anexos a la resolución]”²³.

25. En el cuarto período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre la Prevención, en que se examinó la integridad judicial, muchos países mencionaron de qué manera preveían valerse de los Principios de Bangalore para mejorar sus códigos de conducta judicial. Por ejemplo, ese es el caso de Nigeria, en donde, de conformidad con dichos principios, se elaboró el Código de Conducta para Funcionarios Judiciales. La administración del Código está a cargo del Consejo Judicial Nacional, que supervisa y sanciona los casos de incumplimiento. Los Principios de Bangalore también fueron citados por la Federación de Rusia como fuente principal para la elaboración de un nuevo Código de Ética Judicial, aprobado en diciembre de 2012.

26. Muchos Estados han concluido que, a fin de apoyar la pertinencia, eficacia y legitimidad del código de conducta o de expresiones de principios similares, deben ser elaborados, aplicados y ejecutados por el poder judicial mismo. Además, en la elaboración de códigos de conducta y ética con cada vez más frecuencia se procura consultar con otros interesados, como usuarios de los tribunales, sociedad civil y universidades. Ese criterio se adecua al principio de independencia judicial y separación de poderes, pero también puede ser muy útil para garantizar que el código aporte directrices significativas y claras, a medida de la situación específica del ordenamiento jurídico en que se desenvuelve el poder judicial.

27. Además, si el poder judicial no asume la responsabilidad de asegurar que sus miembros mantengan los altos estándares de conducta judicial que de ellos se espera, la opinión pública y la conveniencia política pueden dar lugar a que intervengan los otros dos poderes del gobierno. Cuando ello sucede, el principio de independencia judicial en que se fundamenta el poder judicial —y que lo sostiene— probablemente se socave en cierta medida, quizás gravemente.

Difusión del código de conducta judicial

28. Un código de conducta judicial tiene varios objetivos:
- Establecer estándares de conducta ética para los jueces;

²³Resolución 2006/23 del Consejo Económico y Social, de 27 de julio de 2006.

- Ofrecer orientaciones a los jueces en el desempeño de sus obligaciones judiciales;
- Aportar al poder judicial un marco para regular la conducta judicial;
- Asistir a los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo, abogados y público en general a comprender mejor la función judicial, y
- Ofrecer a la comunidad un estándar que permita medir y evaluar el desempeño del sector judicial.

A fin de alcanzar esos objetivos, es necesario que el poder judicial no solo adopte un código de conducta, sino que también este se difunda ampliamente en la comunidad. También es necesario que la ética judicial, basada en dicho código, sea parte integrante de la capacitación inicial y permanente de los jueces. En tal sentido, hay varios ejemplos de poderes judiciales e institutos de capacitación judicial en ciertos países que han procurado difundir activamente entre jueces y la comunidad en general el código de conducta nacional, al igual que otros documentos, como el *Comentario a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*²⁴.

Aplicación y ejecución del código de conducta judicial

29. Es poco lo que un código de conducta judicial podrá mejorar el desempeño judicial y aumentar la confianza pública si no se puede ejecutar. En consecuencia, el Estado parte debe considerar la posibilidad de alentar al poder judicial a que establezca un mecanismo para recibir, investigar y resolver las denuncias de conducta contraria a la ética de los miembros del poder judicial cuando no existan disposiciones para remitir esas denuncias a un tribunal²⁵. Para aumentar la transparencia y legitimidad de un mecanismo de esa naturaleza, muchos Estados han considerado que no es adecuado que lo controle únicamente el poder judicial. En consecuencia, muchos países han procurado que en la aplicación y ejecución de los códigos de conducta judicial participen organismos ajenos al poder judicial. La participación de personas ajenas al poder judicial (abogados, universitarios y representantes de la comunidad) en la supervisión de los principios éticos impedirá la posible percepción de que se están protegiendo los intereses propios y, al mismo tiempo, se garantiza que no se prive a los jueces de la facultad de determinar su propia ética profesional.

30. En toda investigación de una denuncia de conducta contraria a la ética, se deberán asegurar las garantías procesales del juez impugnado, permitiendo que las etapas preliminares de la investigación sean confidenciales, si así lo solicita el juez. Se debe proteger a los informantes, denunciadores y testigos contra la victimización, y se debe ofrecer a los jueces protección contra la intimidación, las influencias indebidas y el chantaje. Tal

²⁴Por ejemplo, en Kenya, el Instituto de Capacitación Judicial publicó en 2010 un número especial de su *Boletín Oficial* con el texto completo del *Comentario a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*, y se aseguró de que todos los jueces y magistrados del país recibieran un ejemplar.

²⁵En muchas jurisdicciones en donde se han establecido comités de esta naturaleza, no se entiende en denuncias relativas a causas pendientes, a menos que sea una denuncia de demora indebida. Se exige que la denuncia se presente por escrito y se firme, y se debe incluir el nombre del juez, una descripción detallada de la presunta conducta contraria a la ética, el nombre de los testigos y la dirección y el número de teléfono del denunciante. La denuncia no se notifica al juez a menos que el comité determine que se ha cometido una violación ética. La identidad del denunciante no se notifica al juez, a menos que aquel lo consienta. Sin embargo, tal vez sea necesario que el denunciante declare como testigo en caso de celebrarse una audiencia. Todo lo tramitado ante el comité es confidencial. Si se determina que se ha cometido una violación ética, normalmente el comité tramita el asunto de manera oficiosa mediante alguna forma de asesoramiento al juez. Si el comité presenta cargos formales contra el juez, puede celebrar una audiencia y, si considera que los cargos están bien fundados, puede amonestar al juez en privado o someterlo a un período bajo supervisión, con sujeción a ciertos términos y condiciones. Los cargos que el comité considere que son suficientemente graves como para dar lugar a jubilación, censura pública o destitución del juez se remiten al organismo encargado del control disciplinario de los jueces.

vez sea necesario promulgar legislación que ofrezca ese tipo de protección. Cuando la denuncia sea suficientemente grave y no se pueda resolver con asesoramiento o una reprimenda, se debe remitir al organismo responsable del control disciplinario de los jueces. Cuando la denuncia sea de naturaleza penal, el organismo disciplinario debe cooperar plenamente con el organismo competente encargado del cumplimiento de la ley.

31. El Estado parte debe considerar la posibilidad de alentar al poder judicial a establecer un organismo integrado por jueces en actividad o jubilados que asesore a los miembros del poder judicial sobre la adecuación de la conducta futura prevista o propuesta, si no existiera un mecanismo de esa naturaleza. En muchas jurisdicciones en donde se han establecido comités de ese tipo, el juez puede solicitar una opinión consultiva sobre la corrección de su conducta. El comité también puede expedir de oficio opiniones sobre cuestiones de interés para el poder judicial. Muchos Estados han considerado que este criterio proactivo tiene importantes consecuencias en lo que respecta al cumplimiento por parte de los miembros del poder judicial de las disposiciones del código pertinente²⁶.

32. La adopción de un código de conducta y el establecimiento de medidas para su aplicación efectiva corresponde en general al poder judicial. Sin embargo, si este, después de haber sido alentado a hacerlo, no hubiera adoptado las medidas del caso, el Estado parte deberá considerar la posibilidad de adoptar medidas (si fuera necesario, legislativas) a fin de dar cumplimiento al artículo 11.

Marco de evaluación: códigos de conducta

¿Ha elaborado el poder judicial u otro organismo normas o estándares respecto de la conducta profesional y ética de los miembros del poder judicial (en adelante, código de conducta)?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Tiene en cuenta el código de conducta los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
Describa el proceso seguido para la elaboración y adopción. En particular, ¿se celebraron consultas con otros interesados no pertenecientes al poder judicial, como la sociedad civil u organizaciones de usuarios de los tribunales?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se ha dado a conocer el código a todos los jueces?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Entre qué instituciones de la comunidad se difundió el código, o se dio a conocer públicamente?		

²⁶En muchas jurisdicciones en donde se han establecido comités de esta naturaleza, el juez puede solicitar una opinión consultiva sobre la corrección de su conducta. El comité puede expedir de oficio opiniones sobre cuestiones de interés para el poder judicial. En las opiniones se abordan conductas futuras previstas o propuestas, pero no conductas pasadas, a menos que dichas conductas estén relacionadas con conductas futuras o continuas. En las opiniones oficiales se establecen los hechos en que se basa la opinión y se ofrece asesoramiento únicamente respecto de tales hechos. Se citan las normas, las causas y demás autoridades pertinentes a la opinión emitida, así como los principios aplicables de conducta judicial. La opinión oficial original se remite al solicitante, mientras que una opinión editada, en que se omiten nombres de personas, tribunales, lugares y toda otra información que permita identificar al solicitante se remite al poder judicial, colegios de abogados y bibliotecas de facultades de derecho. Todas las opiniones son exclusivamente consultivas y no son vinculantes, pero el cumplimiento de lo establecido en una opinión consultiva se puede considerar prueba de la buena fe.

Respuesta y explicación:		
¿Se ha establecido algún mecanismo, oficial u oficioso, para asesorar a los miembros del poder judicial sobre la corrección de la conducta propuesta?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se cuenta con un mecanismo o procedimiento para recibir las denuncias de conducta indebida de los miembros del poder judicial e investigarlas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Es el mecanismo interno del poder judicial o externo a este? ¿Funciona independientemente del poder judicial?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Quién participa en este mecanismo o procedimiento, y de qué manera se eligen sus miembros?		
Respuesta y explicación:		
¿Qué medidas de transparencia se han establecido en el mecanismo o procedimiento para promover la confianza del público en la tramitación de las denuncias?		
Respuesta y explicación:		

Capacitación judicial

33. La confianza del público en el proceso judicial se puede mejorar por conducto de la calidad de las decisiones judiciales²⁷. Esta dependerá, entre otros factores, de la formación jurídica de los profesionales que participan en los procedimientos judiciales. Si bien el Estado debe aportar al poder judicial los recursos necesarios, recae sobre este la responsabilidad de organizar y supervisar la capacitación judicial, ya sea por cuenta propia o mediante un órgano independiente bajo su supervisión. Es importante tener presente que hoy día la función del juez va más allá de la solución de conflictos. En muchos países el juez debe abordar cuestiones amplias relacionadas con los valores sociales y los derechos humanos y resolver cuestiones morales controversiales, todo ello en el contexto de sociedades más pluralistas.

34. Todos los titulares de cargos judiciales deben poseer o adquirir, antes de asumir sus funciones, conocimientos sobre los aspectos sustantivos y procesales pertinentes del derecho nacional e internacional. La capacitación se debe idear para que los jueces no solo puedan desarrollar y profundizar sus conocimientos jurídicos; también se deben fomentar capacidades complementarias, como idiomas extranjeros y métodos de solución de controversias por vías alternativas. De esta manera, la sociedad contará con jueces que no solo estarán en condiciones de aplicar correctamente el derecho, sino también de actuar con un juicio crítico e independiente, sensibilidad social y amplitud de criterios²⁸. Los jueces debidamente nombrados también deben recibir una introducción a otros temas pertinentes a la actividad judicial, como gestión de las causas y administración de los tribunales, tecnología de la información, ciencias sociales e historia y filosofía del derecho. La capacitación de los jueces debe ser pluralista para garantizar y reforzar la objetividad de los jueces y la imparcialidad del poder judicial.

²⁷Este tema se trata a fondo en UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity* (2011), págs. 11 a 17, y en la opinión núm. 11 (2008) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos sobre la calidad de las decisiones judiciales.

²⁸Consejo Consultivo de Jueces Europeos, opinión núm. 10.

35. Un curso de ética judicial debe ser un componente esencial del programa de capacitación judicial. Ese tipo de curso se debe idear no para “enseñar” ética judicial, sino para crear un foro en que los jueces puedan examinar una serie de problemas éticos y debatir las respuestas correspondientes. El propósito del curso debe ser aportar a los jueces un marco para analizar y resolver las cuestiones éticas que puedan presentarse en el futuro. El objetivo del elemento de “enseñanza” en el ámbito de la ética judicial debe ser únicamente asistir al juez a adoptar el curso de acción más prudente cuando se enfrente con una cuestión ética. Si bien las cuestiones que se pueden plantear en un tribunal de primera instancia son diferentes de las que ocurren en un tribunal de alzada, es deseable que los jueces de todos los niveles participen en estos cursos²⁹.

36. En la mayoría de los países de derecho civil, en el inicio de su carrera profesional los jueces comienzan un proceso largo y amplio de capacitación que los prepara para ingresar en el poder judicial. En esas circunstancias, es claro que un programa de capacitación detallado y sustancialmente amplio, incluidos módulos sobre ética y conducta judicial, es necesario para que los elegidos estén preparados para desempeñar la función judicial. Por el contrario, en la mayoría de los países de *common law*, los miembros del poder judicial tienen una amplia experiencia adquirida en el ejercicio de la abogacía, normalmente después de un tiempo considerable de práctica litigando en los tribunales.

37. Al reflexionar sobre la referencia que en el artículo 11 se hace a “los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico”, es claro que los requisitos de la capacitación serán diferentes en esos dos contextos. Sin embargo, cualquiera sea el nivel de experiencia de la persona designada para ser miembro del poder judicial, se acepta que, antes de asumir el cargo, es necesario recibir una capacitación inicial. El desempeño de las funciones judiciales es una nueva profesión para los participantes en un sistema de derecho civil o de *common law*, y entraña aplicar criterios particulares en distintas esferas, especialmente respecto de ética profesional, gestión de causas, administración de los tribunales y relaciones con los participantes en los trámites judiciales. Por otra parte, es importante tener en cuenta las características específicas de los métodos de designación, a fin de que los programas de capacitación se puedan adaptar a las circunstancias. En el caso de abogados experimentados, tal vez solo haya que ofrecerles capacitación en lo que necesiten para ejercer su nueva profesión.

38. Cuando el idioma utilizado en los textos jurídicos (por ejemplo, digestos de jurisprudencia, fallos de tribunales de alzada) sea distinto del idioma en que se recibió la educación jurídica, tanto a abogados como a jueces habrá que ofrecerles instrucción en el primero. En los países multilingües, la instrucción deberá darse en los idiomas pertinentes.

39. Un aspecto especialmente importante de los programas de capacitación es la función que desempeñan en fomentar y alentar un entorno en que los miembros de distintos fueros e instancias del poder judicial se puedan reunir, dialogar, intercambiar experiencias y adquirir perspectivas comunes.

40. En el contexto del Grupo de Trabajo sobre la Prevención, muchos Estados han aportado ejemplos de la capacitación concreta que ofrecen sobre ética y códigos de conducta a los miembros del poder judicial. En los Estados Unidos, como complemento de la función primaria del Centro Judicial Federal, el Comité de la Conferencia Judicial sobre Códigos de Conducta ha preparado y ofrecido una educación continua sobre ética, y también ha publicado material sobre educación ética para todos los jueces y empleados

²⁹Véase *Judicial Ethics Training Manual for the Nigerian Judiciary*, UNODC, 2007.

judiciales. En todos los programas de capacitación para los jueces de primera instancia recientemente designados se ofrece capacitación en ética judicial, incluidos los requisitos de revelación financiera. De la misma manera, en Alemania se ofrecen concretamente distintos cursos avanzados sobre ética, tanto a cargo de los *Länder* a nivel regional como de la Academia Alemana para Jueces a nivel interregional. Por ejemplo, todos los años la Academia organiza un seminario de una semana de duración titulado “Ética judicial: bases, perspectivas y comparación a nivel mundial de los estándares de conducta judicial”³⁰.

Marco de evaluación: capacitación judicial

¿Se han asignado a la organización y supervisión de la capacitación judicial los recursos financieros y de otro tipo necesarios?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Existe un centro o alguna otra institución especializada en capacitación judicial?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Qué se incluye en los programas de capacitación del poder judicial y cómo se elaboraron?		
Respuesta y explicación:		
¿Se incluyen cursos o módulos específicos sobre ética o conducta judiciales en la capacitación inicial obligatoria para los jueces?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Quién está a cargo de la capacitación y de qué manera se ofrece?		
Respuesta y explicación:		
¿En qué medida se exige a los jueces recibir una capacitación continua? ¿Qué se estudia en ella?		
Respuesta y explicación:		
¿Se ofrecen a los jueces cursos introductorios a otras esferas pertinentes a la actividad judicial, como gestión de causas o métodos de solución de controversias por vías alternativas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
Si el idioma de los textos jurídicos (p. ej., digestos de jurisprudencia, fallos de tribunales de alzada) es distinto del de la educación jurídica, ¿se ofrece a abogados y jueces instrucción en ambos idiomas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
En los países con múltiples idiomas oficiales, ¿se ofrece la instrucción oficial en más de un idioma?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

³⁰Para más ejemplos y antecedentes, véase CAC/COSP/WG.4/2013/2, Integridad del poder judicial, la administración de justicia y el ministerio público (artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción), pág. 9.

Conflictos de intereses y revelación de intereses financieros y afiliaciones

41. Los conflictos de intereses se producen cuando hay un conflicto entre el deber público y los intereses privados del funcionario público, en donde los intereses del funcionario a título privado pueden influir indebidamente en el desempeño de sus tareas y responsabilidades oficiales³¹. El conflicto entre los intereses personales del funcionario (lo que podría ganar, lo que no se limita necesariamente a consideraciones pecuniarias) y su deber como funcionario público (cuando ese deber le imponga una obligación o, tal vez más ampliamente, cuando lo imponga el interés público) se debe evitar lo más posible y en todo momento. Incluso debe evitarse la apariencia de un conflicto de intereses, a fin de reducir al mínimo los riesgos respecto de la integridad para la reputación de la organización (y también la reputación personal del funcionario).

42. Las consecuencias de un conflicto de intereses, real o percibido, pueden ser particularmente nocivas en el caso de los miembros del poder judicial, en donde la apariencia de objetividad e independencia frente a influencias externas son cruciales para mantener la confianza del público. Reconociendo los posibles efectos negativos de los conflictos de intereses, los Estados partes en la Convención han adoptado una amplia gama de medidas para tratar de reducir la posibilidad de que se produzca ese tipo de conflictos, entre ellas la restricción a las actividades externas de los miembros del poder judicial, el establecimiento de normas que rigen la aceptación de obsequios y el ofrecimiento de capacitación especializada.

43. Sin embargo, las medidas encaminadas a abordar los conflictos de intereses no se pueden limitar únicamente a la introducción y ejecución de normas que rijan la conducta de los jueces. Los Estados han observado que es cada vez más importante adoptar al mismo tiempo medidas para educar a los miembros del poder judicial y crear conciencia en ellos respecto tanto del riesgo de los conflictos de intereses como de la aplicación práctica y el significado de la legislación pertinente. Por ejemplo, la República de Corea, con arreglo a un criterio de cuatro etapas establecido en las Directrices sobre Conflictos de Intereses, ha establecido un sistema de asesoramiento para funcionarios públicos que tiene por objetivo fomentar la capacidad de estos de evaluar correctamente la posibilidad de que exista un conflicto de intereses y adoptar medidas para resolverlos cuando se produzcan. Sin embargo, cuando no se respetan los estándares pertinentes, también se adoptan medidas disciplinarias³².

44. La revelación por los jueces de sus intereses financieros y de otro tipo es un criterio que se utiliza cada vez más para abordar tanto los conflictos de intereses como los posibles casos de malversación o enriquecimiento ilícito de los miembros del poder judicial. Esas declaraciones también pueden ser útiles respecto de la asignación de las causas. Se entiende por “intereses financieros” la propiedad o un interés legítimo o de equidad, aun pequeño, o una relación como director, asesor u otra participación activa en los asuntos de una institución u organización. La declaración sobre los intereses financieros puede presentarse ante el tribunal, y a ella pueden tener acceso las partes litigantes en ese tribunal y/o sus representantes jurídicos. Según cifras proporcionadas por el Banco Mundial, en los países en que existe un sistema de declaración de activos, el 56% de ellos exige que los miembros del poder judicial presenten esas declaraciones, número que aumenta al 58% para los miembros de la Corte Suprema³³.

³¹Véase *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2005.

³²Para más información, véase <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2012-August-27-29/V1254431e.pdf#page=4>.

³³Para más información, véase <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/>.

45. Se reconoce cada vez más que, para que los sistemas de declaración sean un instrumento verdaderamente efectivo para determinar la existencia de conflictos de intereses posibles o reales, en tales declaraciones los jueces, además de los intereses financieros, deben informar de sus afiliaciones e intereses externos. En tal sentido, la información solicitada puede referirse a actividades previas a la ocupación del cargo, afiliación a empresas (como ser miembro de una junta directiva), relaciones con organizaciones no gubernamentales o de cabildeo y toda actividad no rentada o voluntaria.

46. Se puede establecer una distinción entre los países que incluyen a los jueces dentro los funcionarios públicos comprendidos en las leyes o los reglamentos generales sobre revelación de activos, y aquellos en que se ha elaborado un régimen especial para jueces o miembros del ministerio público³⁴.

Marco de evaluación: revelación de intereses financieros y afiliaciones

¿En qué medida se imponen restricciones a las actividades externas de los jueces, como empleo en instituciones del sector privado, posesión de intereses financieros o comerciales, o ser miembro de organizaciones políticas?		
Respuesta y explicación:		
¿Se cuenta con instrumentos y mecanismos que regulen la aceptación de obsequios por parte de los miembros del poder judicial? ¿Cómo se ejecutan esas normas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Con qué instrumentos y mecanismos se cuenta para crear conciencia en el poder judicial acerca del riesgo de los conflictos de intereses y sobre las normas y los reglamentos aplicables en esa esfera? [En los ejemplos se puede incluir la publicación de documentos con orientaciones, capacitación especializada o prestación de servicios de asesoramiento]		
Respuesta y explicación:		
¿En qué medida se exige o solicita a los jueces que hagan una declaración de todos sus activos y pasivos?		
Respuesta y explicación:		
¿Se incluyen en la declaración los activos y pasivos del cónyuge, hijos y otros parientes cercanos, como los padres?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿En qué medida se examina o verifica el contenido de la declaración?		
Respuesta y explicación:		
¿Se obliga a los jueces a declarar afiliaciones, actividades externas y otros intereses no financieros? ¿Cómo se hace?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se ponen las declaraciones a disposición del público o pueden ser consultadas en la secretaría del tribunal por los litigantes y sus representantes jurídicos?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿En qué circunstancias debe un juez excusarse de entender en una causa? ¿Son las causales obligatorias, facultativas o una combinación de ambas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

³⁴Para más información, véase Henderson, K., *Asset and Income Disclosure for Judges: A Summary Overview and Checklist* (<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/IncomeAssetDisclosure.pdf>).

2



Medidas para evitar oportunidades de corrupción entre los miembros del poder judicial

El fenómeno de la corrupción judicial

47. En los dos decenios últimos, en muchas partes del mundo ha salido a la luz constantemente un número cada vez mayor de pruebas de corrupción en la administración de justicia. Respecto de la percepción pública de la corrupción en el poder judicial, se observan algunos signos inquietantes. En la publicación *Global Corruption Barometer* (2013), de Transparencia Internacional, se señaló que se percibe que el poder judicial es la quinta institución más afectada por la corrupción³⁵. En 20 países se percibe que el poder judicial es la institución más corrupta³⁶. Causa todavía más preocupación que en esos países las percepciones tienen algún tipo de fundamento, ya que, como media, el 30% de las personas que habían tenido contactos con el poder judicial informaron de que habían tenido que pagar un soborno³⁷. Tal vez la percepción pública sea poco fiable y refleje una imagen exagerada, totalmente desproporcionada de la realidad. Pero esas percepciones no se deben ignorar. Aun si erróneamente el público cree que el sector judicial es corrupto, hay que determinar cuáles son las razones de esa creencia equivocada y qué factores contribuyen a esas percepciones negativas, para posteriormente eliminarlas, ya que la fuente real del poder judicial es el reconocimiento público de su autoridad moral e integridad.

48. También se cuenta con pruebas de la existencia y las consecuencias de la corrupción en el poder judicial provenientes de otras fuentes, en particular informes de comisiones de investigación independientes. En uno de esos informes se documentaban casos de personal de los tribunales que solicitaban un soborno para abrir archivos o destruir expedientes, jueces que aceptaban sobornos para expedir “mandamientos” improcedentes; acusados que, voluntariamente o por coacción, ofrecían un soborno al magistrado para que dictase una condena menos severa; jueces y fiscales que aceptaban sobornos para reducir condenas o desestimar cargos; sobornos solicitados por jueces y fiscales y dados a ellos a fin de que se concediera fianza al acusado; personal de los tribunales que

³⁵En *Global Corruption Barometer* (2013), se mide la cuantía de la corrupción en un total de 12 instituciones. Según los resultados de 2013 (de más a menos corruptas), en la lista figuraban: 1) partidos políticos; 2) policía; 3) funcionarios públicos; 4) parlamento/legislatura; 5) poder judicial; 6) empresas/sector privado; 7) servicios médicos y de salud; 8) sistema educativo; 9) prensa; 10) militares; 11) organizaciones no gubernamentales; 12) entidades religiosas.

³⁶Transparencia Internacional, *Global Corruption Barometer* (2013), pág. 17.

³⁷Ibíd.

aceptaba sobornos a fin de entregar copias de fallos; jueces que aceptaban sobornos de abogados a cambio de una sentencia favorable; jueces de primera instancia que se negaban a dar copias del fallo a los perdedores para impedirles la apelación y así proteger a quienes se había beneficiado fraudulentamente con la sentencia, y jueces que actuaban en colusión con los rematadores en la enajenación de bienes de propiedad de los litigantes perdedores en causas civiles, y que recibían parte de los beneficios. En otro de los casos de corrupción documentado en el informe de una comisión de investigación se decía lo siguiente: “Un tribunal ha establecido un procedimiento estándar para tramitar las causas de tránsito. El fiscal conversa con el acusado antes de comenzar la audiencia y le informa sobre la manera más rápida de dar por terminada la causa. Se le informa de que debe dar una cierta suma, que se divide entre el fiscal y el juez. Si se rechaza el ‘consejo’, es probable que la persona sea condenada, reciba una multa importante y se suspenda o revoque su licencia de conducir. El resultado es que normalmente se sigue el ‘consejo’, las causas se resuelven rápidamente y todas las apariencias indican que tanto el fiscal como el juez están realizando un buen trabajo”.

49. La corrupción en el poder judicial y el ministerio público puede ser particularmente nociva en los países que están tratando de fomentar y reforzar las instituciones fundamentales encargadas del sostenimiento del estado de derecho. En un estudio reciente conducido por la UNODC en el Afganistán, se estimó que más del 50% de los miembros del poder judicial y el ministerio público habían recibido o solicitado sobornos, lo que los convertía en una de las clases más corruptas de funcionarios públicos. Además, los jueces y fiscales eran los que más dinero exigían al solicitar el soborno, con una media superior a los 300 dólares de los EE.UU. Esa corrupción endémica tiene como consecuencia el socavamiento total del sistema de justicia, ya que quienes están en condiciones de solventarla pueden evitar que se les apliquen las leyes³⁸.

50. La corrupción en el poder judicial no se limita a los sobornos convencionales. Una forma insidiosa e igualmente nociva de corrupción surge de las interacciones entre miembros del poder judicial y poderosos intereses externos, tanto políticos como económicos. Por ejemplo, el clientelismo político que permite al juez obtener su cargo, un ascenso, una prórroga de sus servicios, un trato preferencial o una promesa de empleo después de la jubilación pueden dar lugar a corrupción. El trato social frecuente con figuras políticas locales o de alto nivel casi seguramente plantará en la mente de terceros la sospecha de que el juez es susceptible a influencias improcedentes en el desempeño de su cargo. Respecto de esta forma de corrupción, también se han obtenido pruebas fehacientes de jueces que han sido presionados por las autoridades del poder ejecutivo para que dictasen fallos contrarios a derecho, y de haber sido victimizados en los casos en que así no procedieron; de oportunismo entre los jueces, que han procurado obtener del poder ejecutivo ventajas y beneficios materiales y morales para sí o sus familiares, y de protección política a jueces corruptos.

51. Se recomiendan las medidas siguientes como elementos de un criterio holístico para evitar la corrupción en el poder judicial, mediante la reducción al mínimo de las oportunidades de recurrir a la corrupción o la inclinación a hacerlo. En la sección A se describen las medidas encaminadas a reforzar el sistema de integridad institucional en que opera el poder judicial y que, en consecuencia, es de responsabilidad de los poderes ejecutivo y judicial. En la sección B se describen las medidas previstas para reducir al mínimo las oportunidades de corrupción, cuya formulación y ejecución compete al poder judicial.

³⁸ Véase http://www.unodc.org/documents/frontpage/Corruption_in_Afghanistan_FINAL.pdf.

A. Reforzamiento del sistema de integridad institucional

52. En la presente sección se describen las medidas que puede adoptar un Estado para reducir al mínimo tanto las oportunidades de corrupción en el poder judicial como su vulnerabilidad ante este fenómeno. Se trata de medidas que tienen por objeto establecer o reforzar el sistema de integridad institucional del poder judicial. Entre esas medidas cabe mencionar la creación de procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, la confirmación en el cargo, los ascensos, las sanciones disciplinarias y la destitución de los miembros del poder judicial. También se incluyen medidas para proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de sus decisiones.

Nombramiento de los jueces

53. En algunos países, los jueces se eligen de entre graduados en derecho sin experiencia profesional previa. Los funcionarios así designados son nombrados empleados judiciales y realizan su aprendizaje trabajando con los jueces. En otros países, los jueces son elegidos de entre abogados que practican la profesión. El cargo dentro de la jerarquía judicial en que se designa inicialmente a esas personas normalmente depende de su antigüedad y experiencia en la profesión. Cualquiera sea el modelo, se acepta en general que el nombramiento debe basarse en el “mérito” y “criterios objetivos”, y que las consideraciones políticas son inadmisibles³⁹. Los estándares objetivos son necesarios no solo para excluir las influencias políticas, sino también por otras razones, como el riesgo de favoritismo, nepotismo y amiguismo, que existe cuando los nombramientos se hacen de manera no estructurada o sobre la base de recomendaciones personales. En consecuencia, las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales deben ser personas íntegras e idóneas y tener la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas⁴⁰.

54. Se considera en general que la transparencia es una de las condiciones necesarias en la selección de candidatos. A fin de asegurar la transparencia y rendición de cuentas del proceso, los criterios de nombramiento y selección deben ser conocidos por el público en general, incluidas las cualificaciones exigidas a los candidatos para cargos judiciales superiores⁴¹. Todas las vacantes judiciales se deben anunciar de manera que se invite a la presentación de candidaturas o al nombramiento de candidatos cualificados. De esta manera se garantiza que los procedimientos de nombramiento y ascenso basados en el mérito estén abiertos a un grupo de candidatos diverso y que refleje lo más posible a la sociedad en conjunto. La publicación de las listas de puestos vacantes y de candidatos a esos puestos también permite el escrutinio público del proceso de nombramiento.

55. En la evaluación de un candidato a un cargo judicial se deben tener en cuenta no solo su experiencia jurídica y su capacidad profesional general, sino también su conciencia y sensibilidad sociales, otras cualidades personales (entre ellas sentido ético, paciencia, cortesía, honestidad, sentido común, tacto, humildad y puntualidad) y su capacidad de comunicación⁴². En la selección de los jueces no se debe discriminar por motivos

³⁹Véase Consejo Consultivo de Jueces Europeos, opinión núm. 1.

⁴⁰Naciones Unidas, Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, principio 10.

⁴¹Véase Consejo Consultivo de Jueces Europeos, opinión núm. 10. El Lord Chancellor del Reino Unido ha publicado criterios generales y el poder ejecutivo de Escocia ha promulgado un documento de consulta. La legislación de Austria define los criterios aplicables a los ascensos.

⁴²En el Canadá, por ejemplo, se considera que la experiencia ante los tribunales es solo uno de los factores para evaluar la adecuación del candidato para ocupar un cargo judicial. Entre los indicadores de profesionalidad y competencia se incluyen: conocimiento general del derecho, capacidad intelectual y analítica, saber escuchar, mantener un criterio abierto

de raza, color, sexo, religión, opiniones políticas o de otro tipo, origen nacional o social, bienes, nacimiento o condición social. Se debe tener presente que el poder judicial ha de ser un reflejo justo de la sociedad en todos sus aspectos⁴³.

56. La práctica nacional sugiere que son varios los métodos por los que los jueces asumen el cargo: elección popular o por la legislatura, o nombramiento por el poder ejecutivo, el poder judicial o un órgano independiente. Todos esos métodos tienen atributos positivos y negativos. Se considera que el sistema electivo otorga al poder judicial un grado mayor de legitimidad democrática. Sin embargo, puede dar lugar a que los jueces deban recaudar fondos, participen en campañas electorales y caigan en la tentación de comprar o conceder favores. La participación de la legislatura en el proceso, aun para decidir si confirma o no un nombramiento recomendado por el poder ejecutivo, también puede dar lugar a la politización de los nombramientos judiciales, ya que no se puede excluir la posibilidad de que las consideraciones políticas prevalezcan sobre los criterios objetivos. Por el contrario, puede actuar como contrapeso frente a la autoridad final encargada del nombramiento⁴⁴. El nombramiento por el Jefe de Estado, especialmente de los magistrados de los tribunales superiores, también conlleva el riesgo de crear dependencia con el poder ejecutivo, en particular cuando el Jefe de Estado actúa por recomendación del Jefe de Gobierno o él mismo es el Jefe de Gobierno. Este sistema pudo haber funcionado correctamente en algunas democracias más antiguas, cuando el poder ejecutivo estaba limitado por la cultura jurídica y una prensa poderosa.

57. Las recientes iniciativas internacionales y regionales indican una fuerte preferencia por encomendar a un órgano independiente los nombramientos y ascensos de los jueces, como el Consejo de la Judicatura y la Comisión de Administración Pública, con la intervención oficial del Jefe de Estado respecto del nombramiento de los magistrados superiores⁴⁵. En los organismos de esa naturaleza, los miembros del poder judicial y los miembros de la comunidad pueden desempeñar funciones adecuadamente definidas en la selección de candidatos idóneos para desempeñar cargos judiciales. La composición de dicho órgano debe garantizar su independencia y permitirle desempeñar eficazmente sus funciones. Sus miembros deben ser elegidos en función de su competencia, experiencia, conocimiento de la vida judicial, capacidad de diálogo y apreciación de una cultura de independencia. Los miembros que no sean jueces pueden ser seleccionados de entre juristas y ciudadanos sobresalientes de reputación y experiencia reconocidas, elegidos mediante un mecanismo adecuado. La composición mixta evita la percepción de interés propio, autoprotección y amiguismo, y refleja los distintos puntos de vista de la sociedad, con lo que se da al poder judicial una fuente más de legitimidad. En la

al escuchar todos los aspectos de un argumento, capacidad de adoptar decisiones, sentido común, reputación entre colegas y la comunidad en general, esferas de especialización profesional, experiencia o capacidades especiales, capacidad de administrar el tiempo y el volumen de trabajo sin necesidad de supervisión, capacidad de gestionar un gran volumen de trabajo, capacidad de gestionar las tensiones y presiones que provoca el aislamiento propio de la labor judicial, relaciones interpersonales con colegas y el público en general, conciencia de las cuestiones raciales y de género y bilingüismo. Algunas de las características personales pertinentes son las siguientes: sentido de la ética, paciencia, cortesía, honestidad, sentido común, tacto, integridad, humildad y puntualidad. Véase *Criteria for judicial appointments in Canada*, citado por Tanya Ward en *Justice Matters: Independence, Accountability and the Irish Judiciary*, pág. 51.

⁴³En la Constitución de Sudáfrica se hace hincapié en la necesidad de que el poder judicial refleje de manera amplia la composición racial y de género del país, y exige que ello se tenga en cuenta al momento de hacerse el nombramiento de los funcionarios judiciales.

⁴⁴La Comisión de Venecia ha determinado que “el Parlamento se dedica a juegos políticos y el nombramiento de jueces puede dar lugar a negociaciones políticas en que cada miembro del Parlamento, de uno u otro distrito, tratará de tener su propio juez”. Véase la opinión núm. 403/2006 de la Comisión de Venecia (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho) sobre “Nombramientos judiciales”.

⁴⁵Véase Consejo Consultivo de Jueces Europeos, opinión núm. 10. Se promueve el establecimiento de una comisión independiente en la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces; las Directrices de Latimer House para el Commonwealth sobre las buenas prácticas que rigen las relaciones entre el poder ejecutivo, el parlamento y el poder judicial en la promoción de la buena gobernanza, el estado de derecho y los derechos humanos, 1998; la Declaración de El Cairo sobre independencia judicial, aprobada en la Segunda Conferencia Árabe sobre la Justicia sobre “Apoyo a la Independencia Judicial”, El Cairo, 2003, y las Medidas para la aplicación efectiva de los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, del Grupo de Integridad Judicial, 2010.

medida de lo posible, la composición del organismo debe ser un reflejo de la diversidad de la sociedad⁴⁶.

Marco de evaluación: nombramiento de los jueces

¿Cuáles son los requisitos jurídicos esenciales para los nombramientos de cargos judiciales? Describa los requisitos para las distintas instancias, si fueran diferentes.		
Respuesta y explicación:		
¿En qué medida se dan a publicidad las vacantes, incluidos los cargos superiores?		
Respuesta y explicación:		
¿Cuáles son los criterios aplicables de selección y nombramiento? ¿Cómo se elaboraron esos criterios? ¿Son esos criterios conocidos por el público?		
Respuesta y explicación:		
¿Se publican los nombres de los candidatos?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Existe un órgano independiente establecido para el nombramiento, o la propuesta de nombramiento, de los cargos judiciales?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿De qué manera se eligen y nombran los miembros de ese órgano, quién lo hace y qué criterios se aplican para dicha selección?		
Respuesta y explicación:		
¿Está representada la sociedad civil o la comunidad en ese órgano?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Cómo perciben a dicho órgano los miembros de la comunidad jurídica y del público en general en lo que respecta a su imparcialidad y objetividad?		
Respuesta y explicación:		
¿De qué manera entrevista ese órgano a los candidatos? ¿Son públicas las entrevistas? ¿Puede asistir la prensa?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

⁴⁶Uno de los organismos más representativos es la Comisión de Servicio Judicial de Sudáfrica. Está integrada por:

- a) El Presidente de la Corte Suprema (Presidente);
- b) El Presidente de la Corte Constitucional;
- c) Un Juez Presidente designado por el Presidente de los jueces;
- d) El miembro del Gabinete encargado de la administración de justicia, o un suplente designado por dicho miembro;
- e) Dos abogados litigantes generalistas, en actividad, elegidos por esos profesionales para representarlos en conjunto, y nombrados por el Presidente;
- f) Dos abogados especializados, en actividad, elegidos por esos profesionales para representarlos en conjunto, y nombrados por el Presidente;
- g) Un profesor de derecho, designado por profesores de universidades sudafricanas;
- h) Seis personas designadas por la Asamblea Nacional entre sus miembros, de los cuales por lo menos tres deben ser miembros de partidos de la oposición representados en la Asamblea;
- i) Cuatro delegados permanentes del Consejo Nacional de Provincias, designados conjuntamente por el Consejo, con el apoyo del voto de por lo menos seis provincias.
- j) Cuatro personas designadas por el Presidente, después de celebrar consultas con los líderes de todos los partidos de la Asamblea Nacional; y
- k) Al examinar asuntos relacionados específicamente con una división provincial o local de la Corte Suprema, el Juez Presidente de esa división y el Gobernador, o un suplente designado por el Gobernador, de la provincia del caso.

¿En el proceso de nombramiento se tienen en cuenta los atributos éticos y otras cualidades personales del candidato, como temperamento y capacidad de comunicación?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se trata de atraer candidatos cualificados de grupos en particular, como mujeres o minorías étnicas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Ascenso de los jueces

58. A fin de garantizar que el ascenso de los jueces no se realice con fundamento en consideraciones políticas o de otro tipo, lo que podría poner en tela de juicio la independencia y, por ende, la integridad del poder judicial, las buenas prácticas en esta esfera sugieren que el ascenso de los jueces debe dejarse al órgano independiente encargado del nombramiento de los jueces. Cuando no se base en la antigüedad, el ascenso deberá fundamentarse en una evaluación objetiva del desempeño del juez, teniendo en cuenta sus conocimientos, habilidades, calidades y capacidades personales necesarios para el nombramiento inicial⁴⁷.

Marco de evaluación: ascenso de los jueces

¿Se fundamenta la selección de los jueces para su ascenso esencialmente en su desempeño y experiencia? ¿Qué otros factores se tienen en cuenta?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Decide un órgano independiente encargado del nombramiento de los jueces el ascenso de los jueces lo, o se hace por recomendación de ese órgano?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Traslado de los jueces

59. El traslado de los jueces se ha abordado en varios instrumentos internacionales, ya que se puede emplear para sancionar a un juez independiente y valiente y disuadir a otros de seguir su ejemplo. Entre los principios enunciados, se pueden mencionar los siguientes:

- No se debe trasladar a un juez de una jurisdicción o función a otra sin su consentimiento expresado libremente, excepto cuando se trate de un sistema de rotación o ascensos periódicos formulado después de haber sido examinado debidamente por el poder judicial; y

⁴⁷Los criterios para ser nombrado en el Tribunal de Apelaciones y la Corte Suprema de Nueva Zelanda incluyen: i) capacidad jurídica (cualificaciones y experiencia profesionales; conocimiento a fondo del derecho y su aplicación; amplia práctica de la profesión ante los tribunales o gran conocimiento aplicado del derecho en otras ramas de la práctica jurídica; excelencia general como abogado); ii) calidades de carácter (honestidad e integridad personales, imparcialidad, amplitud de criterios y buen juicio, paciencia, sensibilidad social y sentido común, gran capacidad de trabajo); iii) capacidad técnica personal (buena comunicación oral con legos y abogados, capacidad de absorber y analizar cuestiones fácticas y jurídicas complejas y contradictorias; capacidad de escuchar y comunicarse, agilidad mental, capacidad de gestión y liderazgo, aceptación del escrutinio público), y iv) reflejo de la sociedad (conciencia y sensibilidad de la diversidad de la comunidad de Nueva Zelanda, conocimiento de cuestiones culturales y de género). Véase *Criteria for judicial appointments in New Zealand*, citado por Tanya Ward en *Justice Matters: Independence, Accountability and the Irish Judiciary*, pág. 50.

- El sistema podrá incluir disposiciones sobre traslado en circunstancias excepcionales, por ejemplo, como sanción disciplinaria, en caso de una alteración lícita del sistema judicial, en caso de una asignación temporal para reforzar un tribunal vecino, o cuando en los primeros años se traslada a un juez de un puesto a otro a fin de enriquecer su experiencia judicial, siempre que se limite estrictamente la duración del traslado.

Marco de evaluación: traslado de los jueces

¿Se puede trasladar a los jueces a otras jurisdicciones, funciones o tribunales?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se basan los traslados en un sistema de rotación periódica previsto en la ley o formulado por el poder judicial?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Son ordenados los traslados únicamente por el poder judicial o por otro órgano independiente?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se puede trasladar a un juez sin su consentimiento?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se ha hecho en los últimos cinco años algún traslado como medida punitiva?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Inamovilidad de los jueces

60. Es un principio fundamental de la independencia judicial que el juez debe gozar constitucionalmente de la garantía de inamovilidad de por vida, hasta llegar a la edad de jubilación o la expiración del mandato de duración fija⁴⁸. En la mayoría de los Estados, el mandato de duración fija normalmente no es renovable, a menos que existan procedimientos para garantizar que la decisión relativa a la renovación del nombramiento se adopte siguiendo criterios claros y que tengan en cuenta el mérito. En algunos Estados, ciertos cargos del poder judicial y del ministerio público son electivos. En estos casos, hay que adoptar otras medidas para asegurar que el poder judicial actúe con imparcialidad y objetividad.

61. Cuando el volumen de trabajo de los jueces es muy elevado, aumenta el riesgo de ineficiencia. A su vez, ello aumenta la posibilidad de corrupción, ya que los usuarios de los tribunales tratarán de acelerar el trámite de las causas, y en otros casos de demorarlo, mediante la oferta de sobornos. Un sistema administrativo abrumado puede ser un campo fértil para la corrupción.

⁴⁸ Aparentemente, la práctica nacional se inclina en favor de una edad determinada de jubilación para el caso de los jueces de los tribunales superiores. La edad constitucionalmente determinada para la jubilación de los magistrados de los tribunales de más alto rango varía de 62 años en Belice, Botswana y Guyana; 65 en Grecia, la India, Malasia, Namibia (con la posibilidad de prórroga hasta los 70), Singapur, Sri Lanka y Turquía; 68 en Chipre; 70 en Australia, el Brasil, Ghana y el Perú; a 75 en el Canadá y Chile. Sin embargo, en algunas de esas jurisdicciones (por ejemplo, en Belice y Botswana), está permitido que el juez que llegue a la edad de jubilación continúe en el cargo "mientras sea necesario para permitirle pronunciar el fallo o realizar algún otro trámite en relación con causas incoadas antes de llegar a esa edad". En Sudáfrica, los jueces de la Corte Constitucional son elegidos por un mandato no renovable de 12 años, pero deben jubilarse al cumplir 70 años de edad.

62. Para mejorar la eficiencia del poder judicial y reducir la presión sobre los jueces que pueda dar lugar a esos riesgos, los Estados deben procurar que se cuente con una plantilla completa de jueces para desempeñar la labor judicial. La designación de jueces temporeros o de tiempo parcial no es un sustituto de una plantilla completa. Cuando la legislación local lo permita, los jueces temporeros o de tiempo parcial deben ser nombrados con goce de inamovilidad y objetividad respecto de la continuación del nombramiento, y con garantías al respecto, a fin de eliminar en la medida de lo posible todo riesgo respecto de su independencia.

63. En el contexto del Grupo de Trabajo de la Convención sobre la Prevención de la Corrupción, varios Estados, entre ellos Alemania, los Estados Unidos y la Federación de Rusia, hicieron referencia al nombramiento vitalicio de los jueces superiores como instrumento fundamental para asegurar la independencia e integridad del poder judicial. En los Estados Unidos, por ejemplo, los magistrados del Tribunal Supremo, al igual que los jueces federales de las instancias inferiores, prestan servicios de por vida, a menos que renuncien, se jubilen o sean destituidos del cargo por el Congreso mediante juicio político. En Chile, se adoptan medidas similares para garantizar la seguridad de la inamovilidad, pero con la aplicación de un límite de edad. En ese sistema, los jueces cesan en el cargo al cumplir 75 años de edad, cuando no estén en condiciones de desempeñar sus funciones o cuando hayan sido condenados en un proceso penal. Corresponde a la Corte Suprema, por requerimiento del Presidente de la República, a solicitud de parte interesada o de oficio, declarar que los jueces no han tenido un buen comportamiento⁴⁹.

Marco de evaluación: inamovilidad de los jueces

¿Garantizan la constitución o las leyes la inamovilidad de por vida, hasta llegar a la edad de jubilación obligatoria o la expiración del mandato de duración fija?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
Si la inamovilidad se aplica a un mandato de duración fija, ¿cuánto dura el mandato? ¿Es renovable el mandato de duración fija? ¿Varía la duración del mandato en función del tipo o instancia del tribunal?		
Respuesta y explicación:		
¿Se llenan con prontitud las vacantes o los puestos judiciales legalmente autorizados?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se nombran jueces temporeros o de tiempo parcial para que se encarguen de los aumentos en el volumen de trabajo o cubrir vacantes hasta que se produzca el nombramiento permanente? ¿Están sujetos esos jueces a los mismos requisitos jurídicos y estándares de conducta que los jueces de tiempo completo?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Jueces a prueba

64. En algunas jurisdicciones se aplica la práctica de nombrar jueces a prueba. En muchos ordenamientos de derecho civil, cuando se seleccionan los jueces al comienzo de su carrera profesional, no es inusual que el nombramiento incluya un período de

⁴⁹Véase CAC/COSP/WG.4/2013/2, Integridad del poder judicial, la administración de justicia y el ministerio público (artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción), págs. 6 y 7.

capacitación o prueba. Cuando en el proceso de designación se establece un período de prueba antes de la confirmación permanente, o se hace por un plazo limitado sujeto a renovación, la decisión de no proceder al nombramiento permanente o de no renovar solo debe ser adoptada por el órgano independiente encargado del nombramiento de los jueces (o a propuesta o recomendación suya, o con su conformidad, o siguiendo su opinión).

65. En la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces se reconoce que la existencia de períodos de prueba o la renovación plantea cuestiones “delicadas, cuando no peligrosas, desde el punto de vista, sobre todo, de la independencia y de la imparcialidad del juez a prueba en espera de su conformación o renovación”⁵⁰. La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, del Consejo de Europa, mejor conocida como Comisión de Venecia, considera que los nombramientos a prueba pueden socavar la independencia de los jueces, “ya que estos podrían sentirse presionados para resolver causas de un modo particular”⁵¹. En los países con sistemas judiciales relativamente nuevos tal vez se presente la necesidad práctica de determinar primero si el juez está realmente en condiciones de desempeñar correctamente sus funciones antes de proceder al nombramiento permanente. Cuando el nombramiento a prueba se considere indispensable, la decisión de no confirmar en el cargo deberá basarse en criterios objetivos y con las mismas salvaguardias procesales aplicables a la destitución. La Comisión de Venecia añade que “a pesar del loable objetivo que constituye el deseo de asegurar un alto nivel a través de un sistema de evaluación, es particularmente difícil conciliar la independencia del juez con un sistema de evaluación de la actuación profesional. Si ha de elegirse entre uno de ellos, la independencia judicial es el valor crucial”⁵².

Marco de evaluación: jueces a prueba

¿Se hacen nombramientos de jueces a prueba?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Cómo se decide si se confirma o no a un juez nombrado a prueba?		
Respuesta y explicación:		

Remuneración de los jueces

66. El sueldo, las condiciones de servicio y la jubilación de los jueces deben ser adecuados, acordes con la condición, dignidad y responsabilidades del cargo, y con ese fin deben ser examinados periódicamente. El objetivo de una remuneración adecuada es poner a los jueces “a cubierto de las presiones dirigidas a influir en sus decisiones y de forma más general sobre su comportamiento judicial”⁵³. Por ende, el sueldo, las condiciones de servicio y la jubilación de los jueces deben estar garantizados por ley y no se pueden alterar en su perjuicio después del nombramiento.

67. En algunas constituciones y leyes nacionales se establece que los jueces no pueden ocupar ningún otro cargo, público o privado, salvo puestos no remunerados de enseñanza e investigación en cuestiones jurídicas.

⁵⁰Memorando Explicativo de la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, principio 3.3, Estrasburgo, 8 a 10 de julio de 1998.

⁵¹Informe sobre la independencia del sistema judicial, Parte I: La independencia de los jueces, aprobado por la Comisión de Venecia en su 82ª reunión plenaria, Venecia, 12 y 13 de marzo de 2010.

⁵²Ibíd.

⁵³Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, principio 6.1.

Marco de evaluación: remuneración de los jueces

¿Garantiza la ley el sueldo, las condiciones de servicio y la jubilación de los jueces?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Son el sueldo, las condiciones de servicio y la jubilación adecuados y acordes a la condición, dignidad y responsabilidades del cargo?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
Después del nombramiento, ¿se han alterado en perjuicio de algún juez sus condiciones de servicio y/o remuneración?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Ocupa algún juez simultáneamente otro cargo no judicial, u otro cargo judicial en otra jurisdicción?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Disciplina de los jueces

68. La disciplina y posible destitución de los jueces representa una encrucijada entre las medidas encaminadas a aumentar la rendición de cuentas de los jueces y el principio fundamental de independencia del poder judicial. Tanto la rendición de cuentas como la independencia son cruciales para respaldar la integridad del poder judicial y reducir las oportunidades de corrupción. El interrogante que deben plantearse los Estados partes al abordar esta cuestión en el contexto del artículo 11 de la Convención es cuál es la mejor manera de establecer un proceso disciplinario que no pueda ser empleado como instrumento de presión por otros poderes del gobierno, protegiendo así la independencia del poder judicial.

69. Al tratar de reducir las posibilidades de abuso del proceso disciplinario para socavar la independencia judicial, algunos países han tratado de detallar todas las conductas que pueden dar lugar a un proceso disciplinario que desemboque en algún tipo de sanción. Por otro lado, tal vez no sea necesario, ni siquiera posible, especificar precisa y detalladamente la naturaleza de todas las conductas indebidas que puedan dar lugar a un proceso disciplinario y sanciones. La esencia de un proceso disciplinario radica en una conducta fundamentalmente contraria a la que se espera de un profesional en la posición de la persona que presuntamente ha cometido una falta de conducta. No obstante, se deben dar las razones precisas de toda actuación disciplinaria, al igual que respecto de cuándo se debe incoar o se prevé hacerlo⁵⁴.

70. La persona que alegue que ha sufrido un daño a resultas de una falta grave de conducta de un juez debe tener el derecho de denunciarlo ante la persona u organismo encargado de iniciar la acción disciplinaria. Sin embargo, a fin de establecer un equilibrio correcto entre rendición de cuentas e independencia, en general esas personas no tendrán el derecho de iniciar la acción o de insistir en que se inicie. A menos que exista un filtro, los jueces pueden verse afectados por actuaciones disciplinarias incoadas a instancias de litigantes decepcionados. En consecuencia, es necesario establecer por ley una persona u organismo específico encargado de recibir las denuncias, obtener una respuesta

⁵⁴Véase Consejo Consultivo de Jueces Europeos, opinión núm. 10.

del juez y decidir, a la luz de dicha respuesta, si hay méritos suficientes para iniciar una acción disciplinaria contra el juez. En caso afirmativo, la persona o el organismo puede remitir la cuestión a las autoridades disciplinarias. Se debe notificar al denunciante el resultado de la investigación realizada a resultas de la denuncia.

71. A fin de proteger al poder judicial de influencias indebidas, la facultad de sancionar a un juez debe otorgarse a un órgano independiente de influencias externas. Normalmente, un organismo de esta naturaleza está integrado por jueces en actividad o jubilados, pero puede incluir entre sus miembros a otras personas que no sean jueces, siempre que no sean miembros del poder ejecutivo o legislativo. En muchos países, esa facultad se otorga al organismo encargado del nombramiento de los jueces.

72. Los Estados deben procurar que se garantice que todas las actuaciones disciplinarias se resuelvan expeditamente, haciéndose referencia a los estándares establecidos de conducta judicial y con arreglo a un procedimiento que asegure el pleno derecho de defensa. En general, también se establece un procedimiento que permite apelar la decisión de la autoridad disciplinaria ante un tribunal. A fin de garantizar la transparencia y alentar la confianza del público en el proceso disciplinario, se debe hacer pública la decisión final de toda actuación, pública o privada, incoada contra un juez y que pueda dar lugar a una sanción.

73. Corresponde a cada Estado determinar cuáles son las sanciones permisibles en su sistema disciplinario y asegurar que las sanciones sean proporcionadas en su aplicación. Entre esas sanciones se pueden incluir medidas que afecten negativamente la situación o la carrera del juez, entre ellas el traslado a otro tribunal y la pérdida del derecho a un ascenso o al sueldo. En la cuarta reunión del Grupo de Trabajo sobre la Prevención, celebrada en agosto de 2013, Burundi informó de que en ese momento había 20 miembros del poder judicial sujetos a procedimientos penales o disciplinarios relacionados con presuntos actos de corrupción, y señaló que esos casos habían salido a la luz después de la introducción de un mecanismo recientemente establecido para que el público denunciara los actos de corrupción⁵⁵.

Marco de ejecución: disciplina de los jueces

¿Se define en la ley o en el código de conducta aplicable al poder judicial la conducta que puede dar lugar a una sanción disciplinaria?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se ha establecido un procedimiento, de conocimiento público, para denunciar a un juez a resultas de su conducta profesional?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Hay límites sobre quiénes pueden presentar una denuncia?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Existe un organismo disciplinario establecido por ley encargado de recibir las denuncias contra los jueces por cuestiones relacionadas con el ejercicio de sus funciones? En caso afirmativo, describa su composición y las medidas adoptadas para garantizar su independencia.	SÍ	NO

⁵⁵Para más información, véase UNODC, Informe de la cuarta reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Prevención de la Corrupción: integridad del poder judicial, la administración de justicia y el ministerio público (artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) (CAC/COSP/WG.4/2013/2).

RESPUESTA		
Explicación:		
¿Exige la ley a ese organismo que investigue las denuncias con arreglo a un procedimiento que garantice el pleno derecho de defensa?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Conduce el organismo el examen haciendo referencia a estándares establecidos de conducta judicial?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Hay un plazo establecido para la ultimación de la investigación?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿En qué medida es confidencial el proceso de investigación? ¿Qué información se pone a disposición del público?		
Respuesta y explicación:		
¿Cuáles son los resultados posibles de la investigación?		
Respuesta y explicación:		
En caso de una conclusión o recomendación adversa, ¿tiene el juez derecho a apelar? ¿Ante qué organismo?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se mantiene informado al denunciante de la marcha de la investigación?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿En qué medida se publica o de otra manera se da a conocer públicamente la decisión final de una actuación disciplinaria contra un juez que culmina en una sanción?		
Respuesta y explicación:		
En los cinco años últimos, ¿cuántos jueces han sido sancionados y con qué fundamentos?		
Respuesta y explicación:		
¿Debe el organismo disciplinario cooperar con los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley cuando la conducta del caso pueda ser punible penalmente?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Destitución de los jueces

74. Además de las sanciones penales, la medida disciplinaria más grave que se puede aplicar a un miembro del poder judicial es su destitución. La cuestión de cómo y en qué circunstancias se puede destituir a un juez aporta un ejemplo crucial de la manera en que interactúan los principios de integridad e independencia, que constituyen el fundamento del artículo 11 de la Convención. Si bien la inmunidad total de destitución ante cualquier circunstancia podría poner en cuestión la rendición de cuentas y, por ende, la integridad del poder judicial, el umbral que se debe superar antes de destituir a un juez debe ser importante, para impedir que la amenaza de destitución se utilice fácilmente para socavar su independencia e integridad en la adopción de decisiones.

75. En muchos Estados, se ha considerado tan importante el principio de independencia judicial que la destitución de un juez solo se puede justificar cuando sus deficiencias son tan serias que destruyen la confianza en que pueda desempeñar correctamente la función judicial⁵⁶. La cuestión que en tal sentido quizás deseen examinar los Estados partes es si la conducta de que se acusa al juez es tan manifiesta y totalmente contraria a la imparcialidad, integridad e independencia del poder judicial que se socavaría la confianza de las personas que comparecen ante el juez, o del público, en el sistema judicial, con lo que el juez quedaría incapacitado de desempeñar el cargo⁵⁷. Hay cada vez más consenso internacional en que se puede destituir a un juez únicamente en caso de incapacidad comprobada, condena por un delito grave, incompetencia grave, o conducta manifiestamente contraria a la independencia, imparcialidad e integridad del poder judicial. Se debe considerar que los actos comprobados de corrupción cometidos por un miembro del poder judicial superan el umbral necesario para la destitución.

76. Para apoyar la integridad del proceso de destitución, los Estados partes deben considerar que se otorgue esa facultad a un órgano independiente facultado para sancionar disciplinariamente a los jueces. Cuando la facultad de destituir a un juez recae en el Jefe de Estado o la legislatura, las buenas prácticas indican que dicha facultad solo debe ejercerse después de una recomendación en tal sentido hecha por el organismo facultado para sancionar a los jueces. *Mutatis mutandi*, las disposiciones relativas a las medidas disciplinarias se deben aplicar a la destitución.

77. Para evitar que se destituya a un juez eliminando el tribunal en que desempeña el cargo, no se puede aceptar como razón o motivo de destitución la eliminación del tribunal de que sea miembro. Cuando se elimina o reestructura un tribunal, los Estados deben velar por que existan medidas que faciliten, en consulta con el poder judicial, la reasignación de todos los miembros de ese tribunal a otro cargo judicial de categoría y condiciones equivalentes. Cuando tal cargo no exista, se deberá indemnizar plenamente al juez por la pérdida del cargo.

Marco de evaluación: destitución

¿Con qué fundamentos se puede destituir a un juez?		
Respuesta y explicación:		
¿Existe un órgano independiente, establecido por ley, facultado para destituir a los jueces?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
Si el Jefe de Estado o la legislatura están facultados para destituir a los jueces, ¿se puede ejercer esa facultad solo después de una recomendación en tal sentido hecha por un órgano o tribunal independiente?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Goza el juez sujeto a destitución de pleno derecho de defensa ante ese órgano o tribunal?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
Si se decide destituir al juez, ¿tiene este derecho a apelar? ¿Ante qué organismo?	SÍ	NO

⁵⁶Según Lord Phillips en *Hearing on the Report of the Chief Justice of Gibraltar: Referral under section 4 of the Judicial Committee Act 1833*, Privy Council No. 16, 12 de noviembre de 2009.

⁵⁷*Therrien v. Canada (Ministry of Justice and another)*, 2 SCR 3 [2001], párr. 147, según Gonthier J.

RESPUESTA		
Explicación:		
En los cinco años últimos, o durante la administración del gobierno actual, ¿se ha destituido a algún juez?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
Cuando se reestructuran los tribunales, ¿qué principios rigen la reasignación de los jueces en actividad? ¿En qué medida participa el poder judicial en las decisiones sobre reestructuración judicial, o es consultado al respecto?		
Respuesta y explicación:		
En los cinco años últimos, ¿se ha separado a algún juez del poder judicial a resultas de una reestructuración?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Inmunidad de los jueces

78. Conexa a la cuestión de la disciplina y la destitución, y una vez más exigiendo que se establezca un equilibrio entre los principios de rendición de cuentas, integridad e independencia, la medida en que los jueces deben gozar de inmunidad penal o civil es una cuestión fundamental que debe tenerse en cuenta en la aplicación del artículo 11 de la Convención. Si bien el principio de que el juez debe gozar de libertad para actuar según sus convicciones sin temor a consecuencias personales es de la mayor importancia para la buena administración de justicia, este principio debe aplicarse, por supuesto, sin perjuicio del derecho de toda persona a recibir del Estado una indemnización por los daños sufridos a resultas de negligencia o abuso de autoridad fraudulento o doloso cometidos por un tribunal. También se debe contar con recursos eficaces cuando se demuestre que esos daños se han producido.

79. En tal sentido, uno de los principios fundamentales es que el juez debe ser penalmente responsable en virtud de las leyes generales cuando cometa un delito de aplicación general, y no se debe permitir que goce de inmunidad frente a un proceso penal ordinario. El principio debe aplicarse al delito de corrupción, respecto del cual no debe existir ningún tipo de inmunidad. Cuando haya motivos razonables que justifiquen una investigación policial o por otros organismos públicos respecto de delitos presuntamente cometidos por un juez, la investigación debe seguir su curso ordinario, acorde con la ley.

80. Sin embargo, muchos Estados consideran que es de fundamental importancia que el juez goce de inmunidad respecto de demandas civiles de daños y perjuicios en razón de actos u omisiones improcedentes cometidos en el ejercicio de las funciones judiciales. En otras palabras, los jueces no son en absoluto responsables personalmente respecto de demandas incoadas directamente en su contra en relación con el desempeño de buena fe de sus funciones. En aplicación de ese principio, la solución para los errores judiciales, tanto sobre competencia como procedimiento, en la determinación o aplicación del derecho o en la evaluación de la prueba, está dada por un sistema de apelaciones o examen judicial. Además, el recurso por los daños incurridos por negligencia o abuso de autoridad solo se puede incoar contra el Estado, sin que este pueda repetir contra el juez.

81. Para asegurar que la independencia judicial no haga que el juez quede exento de la rendición de cuentas pública y de la legítima crítica del público en razón de su desempeño, por lo general los miembros del poder judicial deben evitar valerse del derecho penal y los procedimientos de desacato para restringir las críticas contra los tribunales.

Marco de evaluación: inmunidad de los jueces

Por ley, ¿son los jueces penalmente responsables por los delitos de aplicación general que hayan cometido?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se tramitan de manera diferente las investigaciones penales respecto de los miembros del poder judicial de las realizadas respecto de miembros del público en general?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
En los cinco años últimos, ¿cuántos jueces han sido procesados penalmente, y con qué cargos? ¿Cuántos fueron condenados? ¿Cuántos fueron destituidos, cualquiera haya sido el resultado del proceso penal?		
Respuesta y explicación:		
¿Gozan los jueces de inmunidad personal contra demandas civiles incoadas en razón de su conducta en el desempeño de funciones judiciales?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿En qué medida puede la parte lesionada recurrir ante el Estado por los daños sufridos en razón de la negligencia o el abuso de autoridad de un juez?		
Respuesta y explicación:		
¿En qué medida se valen los jueces del derecho penal o los procedimientos de desacato como respuesta a las críticas públicas de su desempeño?		
Respuesta y explicación:		

Seguridad de los jueces

82. El Estado parte debe garantizar la seguridad y protección física de los jueces y sus familiares, especialmente cuando se hagan amenazas en su contra. Es de particular importancia aportar esa seguridad en el contexto de las causas de corrupción de alto nivel, delincuencia organizada y otros asuntos en que participen personas con capacidad e incentivos para intimidar a ciertos miembros del poder judicial. Si no se ofrece esa protección, la preocupación de un juez en particular respecto de su seguridad, fundada o no, puede tener efectos negativos en sus decisiones.

83. Para ofrecer esa protección, algunos Estados han establecido procedimientos de seguridad para la tramitación de causas de corrupción en gran escala y delincuencia organizada. En Eslovaquia, por ejemplo, se ha establecido un tribunal especializado para la lucha contra la corrupción, en parte para atender a las preocupaciones en materia de seguridad relacionadas con ese tipo de causas⁵⁸.

Marco de evaluación: seguridad de los jueces

¿Qué medidas se adoptan para ofrecer seguridad y protección física a los jueces en el tribunal?		
Respuesta y explicación:		
¿Se aplican medidas más rigurosas cuando las actuaciones dan lugar a una mayor preocupación respecto de la seguridad, por ejemplo, en las causas de corrupción de alto nivel y delincuencia organizada?	SÍ	NO

⁵⁸Véase el informe sobre la aplicación de la Convención por Eslovaquia en <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/profiles/SVK.html>.

RESPUESTA		
Explicación:		
¿Qué medidas se adoptan para ofrecer seguridad y protección física a los miembros del poder judicial y sus familiares fuera de los tribunales?		
Respuesta y explicación:		
¿Cuán efectivas son las medidas adoptadas, tanto en los tribunales como fuera de ellos? En los cinco años últimos, ¿se han producido violaciones graves al respecto?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Libertad de expresión, asociación y reunión

84. Los jueces, al igual que los demás ciudadanos, gozan de los derechos humanos fundamentales. Además, la capacidad de los jueces de formar asociaciones o sindicatos tal vez tenga una importancia crucial para garantizar que, colectivamente, puedan resistir las presiones de otros poderes del gobierno y, en consecuencia, proteger su independencia. Por ello, los Estados partes deben examinar si han adoptado medidas en que se reconozca que:

- a) Los jueces gozan de los derechos de libertad de expresión, creencias, asociación y reunión, siempre que, en el ejercicio de esos derechos, se conduzcan de manera que se mantenga la dignidad del cargo y la imparcialidad e independencia del poder judicial;
- b) En el ejercicio de la libertad de asociación, los jueces pueden asociarse a un sindicato o asociación profesional establecido para promover y proteger las condiciones de servicio y los sueldos de los jueces o, junto con otros jueces, organizar un sindicato o asociación de ese tipo. Sin embargo, habida cuenta de la naturaleza pública y constitucional de los servicios judiciales, se pueden imponer restricciones al derecho de huelga.

Marco de evaluación: libertad de expresión, asociación y reunión

¿Qué restricciones, si las hubiera, se imponen a los jueces en el ejercicio de su libertad de expresión? ¿Cómo se aborda la libertad de expresión dentro y fuera del tribunal?		
Respuesta y explicación:		
¿Han establecido los jueces una asociación o sindicato para promover y proteger sus derechos?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Qué restricciones, si las hubiera, se imponen a los jueces en el ejercicio de su libertad de asociación y reunión?		
Respuesta y explicación:		

Presupuesto del poder judicial

85. La financiación de los tribunales está vinculada estrechamente a la cuestión de la independencia de los jueces porque determina en qué condiciones los tribunales desempeñan sus funciones. También hay una relación obvia entre, por un lado, la financiación

y administración de los tribunales y, por el otro, el acceso a la justicia y el derecho a un proceso justo. Este último no se puede garantizar si un tribunal que cuente con fondos y recursos suficientes como para desempeñar adecuadamente sus funciones no entiende en la causa en un lapso razonable⁵⁹. En consecuencia, la importancia de asignar fondos y recursos suficientes para que el poder judicial pueda desempeñar correctamente sus funciones se debe tener en cuenta al momento de establecerse el presupuesto nacional. Las sumas asignadas deben bastar para que todos los tribunales puedan operar sin un volumen de trabajo excesivo y se deben incluir los recursos financieros y de otro tipo necesarios para apoyar al personal y el equipo, en particular automatización de oficinas e instalaciones de procesamiento de datos, así como para la organización y realización de la capacitación de los jueces.

86. Si bien la financiación de los tribunales es parte del presupuesto del Estado, los Estados deben garantizar que esos fondos estén protegidos de las fluctuaciones políticas. Aunque el nivel de financiación que un país está en condiciones de asignar a sus tribunales sea una decisión política, en un sistema basado en la división de poderes siempre hay que tratar de reducir la posibilidad de que las autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo ejerzan presión sobre el judicial cuando se establece el presupuesto. Las decisiones sobre la asignación de los fondos a los tribunales se deben adoptar respetando estrictamente la independencia judicial⁶⁰.

87. Para garantizar que el presupuesto del poder judicial refleje las necesidades del sistema de justicia, los Estados deben procurar asegurar que sea establecido por las autoridades competentes, en colaboración con el poder judicial mismo. Como paso importante en ese proceso, se puede dar al poder judicial la oportunidad de presentar a las autoridades competentes una estimación de sus necesidades presupuestarias. Una vez aprobados por la legislatura, se debe proteger a esos fondos de enajenación y uso indebido. A fin de reducir todavía más la posibilidad de que el presupuesto se use como instrumento para influir en el poder judicial, los Estados deben procurar que sea administrado por el poder judicial mismo o por un órgano independiente del poder ejecutivo y la legislatura y que actúe en consulta con el poder judicial. Un arreglo de este tipo garantiza que la asignación o retención de los fondos no se utilice como medio de ejercer un control impropio sobre el poder judicial.

88. La capacidad de un Estado de satisfacer plenamente las necesidades y los deseos presupuestarios del poder judicial depende de su situación económica y financiera. El artículo 11 de la Convención permite a los Estados tener en cuenta sus limitaciones financieras al examinar las medidas de aplicación que corresponda. Sin embargo, cuando los problemas financieros hacen difícil asignar al sistema judicial las instalaciones y los recursos que los jueces consideren adecuados para el desempeño de sus funciones, los Estados deben procurar otorgar un alto grado de prioridad al poder judicial y a los tribunales al momento de asignarse los recursos, habida cuenta de la función esencial que cumplen en el mantenimiento del estado de derecho y la protección de los derechos humanos.

Marco de evaluación: presupuesto del poder judicial

<p>¿Se establece el presupuesto en colaboración con el poder judicial? ¿Qué medidas se adoptan para impedir que las autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo ejerzan presión o influencia sobre el judicial cuando se establece el presupuesto?</p>	<p>SÍ</p>	<p>NO</p>
--	-----------	-----------

⁵⁹ Consejo Consultivo de Jueces Europeos, opinión núm. 2.

⁶⁰ *Ibid.*

RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se asignan al poder judicial fondos y recursos suficientes para que todos los tribunales puedan desempeñar sus funciones con eficiencia y sin un volumen de trabajo excesivo? ¿Cómo se mantienen y desembolsan los fondos?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Cómo rinde cuentas de sus gastos el poder judicial? ¿Se hacen públicas las cuentas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Garantía de jurisdicción respecto de las cuestiones de índole judicial

89. A fin de proteger aún más la independencia del poder judicial, los Estados partes deben garantizar, por medios constitucionales u otros similares, que el poder judicial tenga jurisdicción, directamente o por vía de examen, sobre todas las cuestiones de índole judicial⁶¹, y que el poder judicial tenga autoridad exclusiva para decidir si una cuestión sometida a su decisión es de su competencia, según se defina en la ley.

Marco de evaluación: garantía de jurisdicción respecto de las cuestiones de índole judicial

¿Se reconoce en la constitución la jurisdicción exclusiva del poder judicial para decidir todas las cuestiones de índole judicial?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se reconoce en la constitución la facultad exclusiva del poder judicial de determinar si es competente para entender en una cuestión en particular?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se reconoce en la constitución la facultad del poder judicial de examinar la legitimidad de los actos del poder ejecutivo?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se reconoce en la constitución la facultad del poder judicial de dejar sin efecto o invalidar una ley con fundamento en su inconstitucionalidad o porque se contradice con un tratado internacional o regional vinculante?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se establece en la constitución que algunos actos del poder ejecutivo o legislativo, por ejemplo, las cuestiones políticas, no pueden ser examinados por el poder judicial?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
Cuando el tribunal supremo pronuncia una decisión, ¿es vinculante en todo el país?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

⁶¹Se incluye la aplicación de la constitución y otras leyes a los actos de los poderes ejecutivo y legislativo.

¿Pueden los jueces dictar un fallo contra el gobierno sin correr el riesgo de represalias, como pérdida del cargo, pérdida de beneficios o traslado a regiones ignotas o lejanas del país?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Protección contra injerencias de los poderes ejecutivo y legislativo

90. Un aspecto fundamental de la integridad es la capacidad del poder judicial de actuar sin injerencias de otros poderes del gobierno. Si bien esto puede considerarse esencialmente una cuestión de independencia, las medidas adoptadas para proteger al poder judicial de ese tipo de presiones también son directamente pertinentes respecto de la cuestión de la integridad. Si un juez adopta una decisión con fundamento en las preocupaciones del gobierno, un ministro o un tercero, y no exclusivamente teniendo en cuenta los méritos de la causa, es claro que, en razón de su falta de independencia, no puede desempeñar con plena integridad la función judicial.

91. En consecuencia, al examinar las medidas adoptadas para aumentar la integridad, los Estados tal vez deseen reflexionar sobre el marco jurídico y las medidas prácticas establecidas para garantizar que el poder judicial pueda funcionar con independencia de los demás poderes del gobierno. Concretamente, el Estado parte debe procurar que se garantice, por medios constitucionales o similares, que:

- El poder judicial sea independiente del ejecutivo y legislativo, y que no se ejerza sobre aquella autoridad alguna que se injiera en el proceso judicial;
- En el proceso de adopción de decisiones, los jueces puedan actuar sin restricciones, influencias improcedentes, incentivos, presiones, amenazas de injerencia —directas o indirectas— de ninguna parte ni por ningún motivo, y puedan actuar con total libertad para decidir las causas imparcialmente, según su conciencia y aplicando la ley o los hechos a su leal saber y entender;
- Los miembros del poder ejecutivo o legislativo no ejerzan, ni intenten ejercer, ninguna forma —abierta o encubierta— de presión sobre los jueces;
- No se utilicen facultades legislativas ni ejecutivas que puedan afectar a los jueces en el ejercicio de sus funciones, ni su remuneración, condiciones de servicio o sus recursos, con el objetivo o consecuencia de amenazar a uno o más jueces en particular o ejercer presión sobre ellos;
- Con la excepción de decisiones sobre amnistía, indulto u otras formas similares, el poder ejecutivo se abstenga de todo acto u omisión que se anticipe a la resolución judicial de una controversia o frustre la ejecución adecuada de una decisión judicial;
- No se pueda exigir a un tribunal que expida una opinión consultiva a solicitud del poder ejecutivo o legislativo a menos que exista una disposición constitucional o legal que lo autorice;
- No se debatan en la legislatura denuncias contra un juez por faltas de conducta, a menos que exista una moción sustantiva para la destitución o censura del juez, lo cual deberá ser notificado previamente;
- Mientras desempeñe sus funciones, el juez no participe simultáneamente en actividades ejecutivas ni legislativas;
- Las autoridades del poder ejecutivo no puedan hacer a un juez, mientras desempeñe funciones judiciales, ofertas de empleo para después de haber cesado en el cargo.

Marco ejecutivo: protección contra injerencias de los poderes ejecutivo y legislativo

¿Garantiza expresamente la constitución de la independencia del poder judicial?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Garantiza la constitución la no injerencia en el proceso judicial, directa o indirecta, del poder ejecutivo o legislativo o cualquiera de sus miembros?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Ha impedido el poder ejecutivo, por acción u omisión, la solución judicial de una controversia o ha frustrado la ejecución de una decisión judicial?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Está el poder legislativo facultado para promulgar leyes que invaliden el fallo o la decisión final de un tribunal? En caso afirmativo, ¿en qué circunstancias? ¿Ha ocurrido alguna vez?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Ha solicitado el gobierno a un juez que expida una opinión consultiva al poder ejecutivo o al legislativo? En caso afirmativo, ¿con qué fundamento jurídico?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
Mientras desempeñaba funciones judiciales, ¿ha participado algún juez en actividades ejecutivas o legislativas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

B. Reducir al mínimo las oportunidades de corrupción

92. En la presente sección se describen medidas de competencia del poder judicial a fin de reducir al mínimo las oportunidades y la inclinación de los miembros del poder judicial y el personal de los tribunales de recurrir a la corrupción. Para su ejecución tal vez sea necesario el apoyo de los poderes ejecutivo y legislativo.

Integridad del personal de los tribunales⁶²

93. El personal de los tribunales es el punto de contacto inicial y son las personas que aportan información a quienes procuran invocar la jurisdicción del tribunal, ya sea litigantes, testigos o abogados. Ese contacto inicial da forma a la impresión de esos usuarios sobre el sistema judicial y la confianza que depositan en los tribunales. Esos funcionarios también se encargan de la administración y los aspectos técnicos no judiciales que contribuyen al desenlace de los procedimientos judiciales. Entre otras tareas, gestionan las instalaciones, prestan asistencia a la gestión de las causas, protegen las pruebas, facilitan la comparecencia de partes y testigos y desempeñan una variedad de funciones que ayudan a evitar demoras y contribuyen a que el proceso pueda culminar de manera profesional y oportuna. Ayudan a los jueces en la investigación jurisprudencial y aseguran

⁶²Para los principios generales de conducta del personal de los tribunales, elaborados por el Grupo de Integridad Judicial, sírvase consultar: http://www.judicialintegritygroup.org/resources/documents/principles_court_personnel_en.pdf.

que las decisiones se notifiquen y publiquen correctamente, y mantienen los archivos de los expedientes⁶³. En caso de negligencia en el desempeño de sus funciones, abuso de poder o corrupción, pueden socavar la integridad del proceso judicial. En consecuencia, el personal de los tribunales que no desempeña funciones judiciales, y que constituye el grueso de la plantilla judicial, es crucial en toda medida encaminada a reforzar la integridad y capacidad del sistema judicial.

94. Para la elaboración de los procedimientos de designación y nombramiento del personal de los tribunales se pueden adoptar distintos criterios. Una característica común de la mayoría de los buenos modelos es que los procedimientos sean transparentes y los nombramientos se basen en el mérito, con arreglo a lo establecido en el artículo 7 1) de la Convención contra la Corrupción respecto de la administración pública. Para ello, los cargos en el poder judicial, a todos los niveles, deben anunciarse públicamente a fin de atraer a los mejores candidatos, y la selección final se debe basar en las cualificaciones educativas y vocacionales del candidato, más que en nepotismo u otras consideraciones personales o políticas inadecuadas.

95. Los cursos de capacitación profesional para el personal de los tribunales constituyen un elemento esencial en la realización de la integridad judicial y en la percepción que de ella tienen los usuarios⁶⁴. En primer lugar, la capacitación eficaz puede hacer que aumente la confianza en el sistema judicial al mejorar la atención al usuario y la transparencia. En segundo, la capacitación es esencial para la eficiencia en los procedimientos y la gestión de los tribunales. Si el personal de los tribunales no está bien capacitado, los jueces deben dedicar un tiempo innecesario a tareas administrativas, con lo que se demoran los trámites judiciales. Tercero, los programas de capacitación pueden ayudar a reducir los incidentes de conducta contraria a la ética y la profesionalidad. Cuarto, al aumentar la profesionalidad y crear competencias en distintas esferas, aumentan la capacidad y flexibilidad de los tribunales.

96. Al igual que en el caso de los jueces, el sueldo del personal de los tribunales debe estar a la altura de sus responsabilidades. El trabajo bien remunerado puede ayudar a reducir los incentivos a la corrupción, como se reconoce en el artículo 7 1) c) de la Convención. Aunque los sueldos bajos no son la única causa de corrupción, es probable que el personal de los tribunales sea menos propenso a cometer actos deshonorables graves, como sobornos y malversación, si recibe una compensación suficiente y no debe recurrir a fuentes ilícitas de ingresos. De la misma manera, prestaciones como los seguros de salud y vida y los planes de jubilación permiten que el personal de los tribunales pueda centrar la atención en su labor y no preocuparse por cómo mantener a la familia.

97. Aun en los sistemas en donde la corrupción es relativamente baja, la remuneración ayuda a levantar la moral de los empleados y a una mayor satisfacción en el empleo, lo que a su vez desemboca en un lugar de trabajo más productivo y en que el personal judicial esté más dispuesto a mantener altos estándares de conducta. Una capacitación adecuada y una mayor profesionalidad deben dar lugar a ajustes en los sueldos y otros incentivos. Como se verá en las secciones siguientes, la puesta en marcha de un sistema eficaz de gestión y supervisión de causas es también un instrumento esencial para reducir las posibilidades de corrupción entre el personal de los tribunales.

98. Los estándares éticos del personal de los tribunales son tan importantes como los de los jueces. El establecimiento de estándares éticos para el personal de los tribunales es una tendencia relativamente nueva, pero en aumento, en los poderes judiciales de

⁶³Véase *Resource Guide*, págs. 21 a 37.

⁶⁴Véase el artículo 7 1) d) de la Convención.

todo el mundo, en consonancia con el artículo 8 de la Convención. En los Principios de conducta para el personal de los tribunales, aprobados por el Grupo de Integridad Judicial en 2005, se establecen estándares de conducta detallados respecto de la fidelidad al trabajo, confidencialidad, conflictos de intereses y desempeño de la labor⁶⁵. A la aprobación de un código de conducta debe seguir su difusión en los tribunales, o su puesta a disposición de los usuarios de los tribunales. La capacitación del personal de los tribunales respecto del código de conducta es un método esencial para informarles de sus obligaciones éticas. Otra medida podría ser la creación de un mecanismo adecuado que preste servicios de asesoramiento al personal de los tribunales respecto de asuntos éticos reales o potenciales.

Marco de evaluación: integridad del personal de los tribunales

¿Cómo se llevan a cabo el nombramiento, la supervisión y el control disciplinario del personal de los tribunales?		
Respuesta y explicación		
¿Se anuncian públicamente los puestos en los tribunales?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Qué procedimientos de designación y nombramiento se aplican para garantizar que el trámite sea transparente y objetivo?		
Respuesta y explicación:		
¿Qué criterios se aplican para determinar qué candidato debe ser nombrado?		
Respuesta y explicación:		
¿Existe una política contra el nepotismo en los nombramientos?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Existe una política de igualdad de oportunidades y no discriminación?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Es el personal de los tribunales un reflejo de la diversidad de la población en general?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se designa personal bilingüe o multilingüe que hable los idiomas de las minorías étnicas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Qué capacitación inicial recibe el personal de los tribunales? ¿Se adecua la capacitación a las funciones específicas del puesto? ¿De qué manera se presta la capacitación?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se ofrece al personal de los tribunales capacitación continua en otras esferas (por ejemplo, aptitudes, políticas, profesionalidad, cambios en la legislación y los procedimientos)? ¿Se incluye la ética en esa capacitación?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

⁶⁵Report of the Fourth Meeting of the Judicial Integrity Group (Viena, 2005), que se puede consultar en www.unodc.org o en www.judicialintegritygroup.org.

¿Alcanza el número de funcionarios para satisfacer el mandato del poder judicial?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Es razonable el sueldo del personal de los tribunales si se compara con los costos y estándares de vida locales?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Cuál es la tasa de retención del personal de los tribunales?		
Respuesta y explicación:		
¿Goza el personal de los tribunales de oportunidades de mejora profesional y progreso en la carrera?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se aplican al personal de los tribunales un código de ética o principios de conducta? En caso afirmativo, ¿están el código o los principios a disposición del público en general?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿De qué medidas o mecanismos se dispone para asesorar al personal de los tribunales en cuestiones de ética o examinar denuncias de faltas de conducta?		
Respuesta y explicación:		

Administración de los tribunales

99. El principal responsable de la administración de los tribunales debe ser el poder judicial mismo o un organismo sujeto a su dirección y control. Se incluye el nombramiento, la supervisión y el control disciplinario del personal de los tribunales. Sin embargo, la introducción en los decenios últimos en los sistemas judiciales de una variedad de principios y prácticas orientados al logro de una mayor productividad, el mejoramiento de la tramitación de las causas y la reducción de costos ha puesto de relieve la necesidad de aplicar un criterio más profesional a la administración de los tribunales. Los conocimientos y capacidades que se necesitan en la actualidad, incluida la familiaridad con las novedades tecnológicas, no se adecuan a la descripción tradicional de la labor de los jueces. En consecuencia, en muchas jurisdicciones un administrador de los tribunales tiene ahora autoridad respecto de todas las funciones no judiciales de gestión y administrativas. Entre ellas se incluyen: planificación administrativa a largo plazo, finanzas, presupuesto, adquisiciones, recursos humanos, gestión de las instalaciones, seguridad de los tribunales y disciplina del personal, además de funciones de apoyo a las actividades judiciales. En consecuencia, los jueces no están obligados a dedicar una parte considerable de su tiempo y esfuerzos a funciones no judiciales, para las cuales tal vez no hayan recibido capacitación, y pueden prestar más atención a las funciones judiciales. Sin embargo, como el funcionamiento general de los tribunales depende de las relaciones entre el juez y el personal administrativo, el presidente y el administrador deben compartir las responsabilidades en la gestión general del tribunal.

100. El tribunal tal vez reciba también el apoyo de un organismo de inspección o de índole similar. Se trata normalmente de un organismo creado por ley para supervisar el sistema que apoya a los tribunales en el desempeño de sus funciones y los servicios prestados por ellos, e informar al respecto al jefe del poder judicial.

Marco de evaluación: administración de los tribunales

¿Corresponde la responsabilidad primaria por la administración de los tribunales al poder judicial o a un organismo sujeto a su dirección y control?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Están las funciones no judiciales a cargo de un secretario y administrador de los tribunales? ¿Cuáles son sus funciones?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Recibe el poder judicial el apoyo de un organismo de inspección o de índole similar? En caso afirmativo, ¿cuáles son sus funciones?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Asignación de las causas

101. La asignación de las causas entre los jueces de un tribunal es una posible fuente de corrupción en el sistema judicial. Por ejemplo, la práctica de “elegir el juez”, en que se manipula el trámite de asignación de las causas, es una característica corriente en algunas jurisdicciones. Se sabe de gobiernos que han ejercido influencias para que un juez determinado entendiera en una causa políticamente delicada. El principio de que la asignación de las causas es una función judicial es claro y está bien establecido⁶⁶. Sin embargo, también es cierto que la asignación de las causas se puede manipular, aun cuando esté a cargo de un juez.

102. Los sistemas judiciales aplican distintos procedimientos para asignar las causas a los jueces. En algunos países, el jefe del tribunal es el responsable de determinar la distribución de las causas. En otros, esa función se otorga a los administradores, más que a los jueces. Una tercera opción es que las causas se asignen al azar, de manera manual o automática. Por último, la asignación se puede basar en criterios oficiosos, como prácticas judiciales de larga data, o normas y leyes más formales que rigen el funcionamiento de los tribunales. Cualquiera sea el método elegido, el trámite seguido para asignar las causas a los jueces debe estar estrechamente relacionado a valores fundamentales como independencia e imparcialidad, transparencia, eficiencia, flexibilidad, distribución equitativa del volumen de trabajo y calidad en la adopción de decisiones.

103. La utilización de un modelo basado en la especialización judicial puede promover la eficiencia, pero también dar lugar a que el trabajo no se distribuya parejamente entre los jueces. La asignación de las causas al azar puede ser útil para la transparencia o evitar el riesgo de que se “elija el juez”, pero tal vez desaliente la especialización y reduzca la eficiencia. En consecuencia, la tensión entre esos valores se debe equilibrar en el contexto de las características concretas de cada sistema judicial.

104. Cualquiera sea el modelo que se adopte, la asignación de las causas no debe estar sujeta a las influencias de ninguna de las partes ni de otra persona interesada en el resultado de la causa. Tampoco debe quedar librada a la discreción absoluta de un funcionario judicial. La división de tareas entre los jueces de un tribunal, incluida la asignación de las causas, se debe realizar normalmente según un procedimiento predeterminado y transparente, establecido por ley o convenido por todos los jueces del tribunal competente. Esos procedimientos se pueden cambiar, en circunstancias claramente definidas,

⁶⁶Véase *The Queen v. Liyanage*, *New Law Reports*, 64 (1962), pág. 313.

como la necesidad de tener en cuenta los conocimientos especializados o la experiencia de un juez. Por ejemplo, la asignación de las causas se puede realizar mediante un sistema de orden alfabético o cronológico u otros procedimientos de selección al azar.

105. Los Estados deben procurar garantizar que una causa no se pueda retirar de un juez sin una causa válida, como enfermedad grave o conflicto de intereses. Las razones para autorizar el retiro y los procedimientos pertinentes deben establecerse por ley o en los reglamentos del tribunal⁶⁷.

Marco de evaluación: asignación de las causas

¿Cómo se determina la división de tareas entre los jueces de un tribunal, incluidos la distribución de las causas y el plan o protocolo aplicable?		
Respuesta y explicación:		
¿Fue el plan o protocolo aprobado por todos los jueces de ese tribunal?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se ha dado a conocer el plan o protocolo a los abogados y demás usuarios del tribunal?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Puede un juez solicitar que se le asigne una causa determinada y, en caso afirmativo, de qué manera y a quién se remite la solicitud?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se asignan individualmente las causas de un cierto grado de complejidad?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Hay normas o procedimientos que permitan la tramitación acelerada de las causas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se han establecido medidas para prevenir la manipulación de la asignación de las causas con fines corruptos o improcedentes?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se han presentado denuncias de asignación improcedente de causas en el sistema judicial? En caso afirmativo, ¿cómo se han tramitado?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿En qué circunstancias y por qué razones se puede reasignar una causa a otro juez sin el consentimiento del juez originalmente asignado? ¿Se dan a conocer las razones a las partes interesadas, los usuarios de los tribunales y a los miembros interesados del público?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

⁶⁷ Véase también la sección *supra* sobre traslado de los jueces.

Conservación de los expedientes

106. En muchas oficinas judiciales, la información relativa a las causas tradicionalmente se ha mantenido de dos maneras: registros en papel y expedientes. Los primeros son libros en que figura la información básica de las causas que tramita el tribunal. Los segundos son normalmente carpetas que contienen toda la documentación relacionada con una causa en particular, incluidas actas de las audiencias, transcripciones y pruebas. Se trata de información fundamental tanto para las decisiones judiciales como administrativas. En los años últimos, la información recibida de muchas jurisdicciones indica que es relativamente usual que algunos documentos desaparezcan de los expedientes, o que estos desaparezcan por completo, ya sea por corrupción o error.

107. Aparentemente no existe un método único para registrar los procedimientos ante un tribunal. En algunas jurisdicciones, esa tarea está todavía a cargo del juez, normalmente un resumen escrito a mano, sin que las partes en la causa tengan oportunidad de hacer correcciones. En otras, un estenógrafo se encarga de levantar un acta literal, y normalmente las partes pueden recibir copias, previo pago. En los países más adelantados, actualmente se están instalando equipos de grabación de audio y vídeo.

108. En consecuencia, el Estado debe ayudar al poder judicial a complementar (o reemplazar, cuando los recursos lo permitan) los sistemas de registro basados en el papel con tecnología electrónica de la información y las comunicaciones. De esta manera los expedientes se conservarán actualizados y exactos y se podrá acceder a ellos más rápida y fácilmente, lo que contribuirá a reforzar la transparencia, integridad y eficiencia de la justicia. La computarización de los expedientes también evitará la realidad o apariencia, común en algunas jurisdicciones, de que los expedientes se “pierden”, y que se pida el pago de “tasas” para su recuperación o sustitución⁶⁸. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el sistema Case Management/Electronic Cases Files permite hacer presentaciones y tener acceso por la Internet a los documentos ya incorporados al expediente, y al mismo tiempo da acceso concurrente a los expedientes a partes múltiples; también ofrece capacidad ampliada de búsqueda y presentación de informes. El sistema también permite que los escritos se presenten electrónicamente al tribunal y que los documentos se puedan descargar e imprimir directamente⁶⁹.

Marco de evaluación: conservación de los expedientes

¿Qué documentos o material se generan cuando se entabla una demanda o se presenta una apelación? ¿Documentos en papel, electrónicos o ambos?		
Respuesta y explicación:		
¿De qué manera se categorizan o numeran las causas o apelaciones al momento de su iniciación?		
Respuesta y explicación:		
¿De qué manera se registran e incorporan al expediente los documentos relacionados con la causa?		
Respuesta y explicación:		
¿Están automatizadas algunas de esas funciones? ¿Se permite la presentación electrónica de escritos?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

⁶⁸Para asesoramiento en la formulación de una estrategia de tecnología de la información y las comunicaciones, véase la *Resource Guide*, págs. 51 a 58.

⁶⁹www.uscourts.gov.

¿De qué manera se hace el seguimiento de los expedientes a lo largo del trámite judicial?		
Respuesta y explicación:		
¿Con qué mecanismo se cuenta para hacer el seguimiento del expediente y determinar cuándo ha vencido un plazo determinado, como el de la contraparte para responder a una petición, u otros plazos pertinentes?		
Respuesta y explicación:		
¿Tienen los abogados acceso directo a los expedientes o registros judiciales? ¿En qué circunstancias? ¿Son supervisados por el personal de los tribunales?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Cuál es el procedimiento para localizar expedientes perdidos o archivados incorrectamente?		
Respuesta y explicación:		
¿En qué medida se cuenta con procedimientos para la reconstrucción de los expedientes desaparecidos o perdidos?		
Respuesta y explicación:		
¿Establece la ley el registro de las actuaciones ante el tribunal? ¿En qué medida? ¿Con qué medios?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
Cuando no se levantan actas literales, ¿resume el personal de los tribunales por escrito las actuaciones? ¿Se permite a las partes hacer impugnaciones o presentar correcciones a esos resúmenes?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se incluyen en el expediente las notas que toma el juez durante las actuaciones? ¿Quién tiene acceso a esas notas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Cuán fácilmente pueden los usuarios de los tribunales obtener una copia de las actuaciones, excluido el fallo? ¿Cuánto cuesta? ¿Se exime del pago a las partes sin recursos?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Ha sido el sistema de expedientes en papel complementado o reemplazado con tecnologías electrónicas de la información y las comunicaciones? ¿Se han introducido sistemas electrónicos para los expedientes?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Gestión de las causas

109. Se ha definido la gestión de las causas como “toda la serie de medidas que adopta el tribunal para supervisar y controlar el progreso de las causas, desde su incoación u otra disposición inicial hasta la ultimación de todas las tareas judiciales posteriores al fallo, con miras a que la justicia sea rápida”⁷⁰. La mala gestión de las causas puede facilitar la corrupción judicial y administrativa en los tribunales. La asignación de causas a jueces “benevolentes” hace posible la corrupción judicial y tal vez comprometa la

⁷⁰Para un examen del tema y ejemplos prácticos, véase *Resource Guide*, págs. 40 a 43.

integridad del proceso: la desorganización en la conservación de los expedientes y el archivo y la gestión de documentos hacen más probable la corrupción administrativa. Se pueden aplicar distintos criterios a la gestión de las causas, según el problema concreto que se trate de solucionar⁷¹.

110. La introducción de prácticamente cualquier sistema efectivo de gestión de las causas puede ayudar a reducir la corrupción en pequeña escala en el sistema judicial, en particular entre el personal de los tribunales. A fin de prevenir la corrupción judicial, en general se trata de lograr que ninguna de las partes tenga influencia en la elección del juez que habrá de entender en la causa. Un medio eficaz de lograrlo es mediante sistemas de distribución de las causas al azar, incluso mediante tecnología de la información. El uso amplio de sistemas informáticos de gestión de las causas también puede tener un efecto beneficioso en la eficiencia y supervisión de las actuaciones judiciales. Como ya se señaló, la introducción de sistemas de gestión de las causas quizás ayude a aumentar la transparencia y rendición de cuentas de los tribunales, abrirlos al escrutinio público y crear incentivos para la reforma. En definitiva, ello tal vez dé lugar a una mayor confianza del público en los tribunales y a que disminuya la corrupción.

111. Los jueces, en particular en los sistemas de *common law*, tradicionalmente no desempeñan una función activa en la tramitación de una causa dejada bajo el control de las partes. En la actualidad, ello ha cambiado y la imagen de un juez contemporáneo incluye un papel mucho más robusto en la gestión activa de la causa que en el pasado.

112. En muchas jurisdicciones los jueces han comenzado a desempeñar una función más activa en la gestión de las causas al supervisar y controlar su progreso desde la incoación hasta el fallo, incluida la ultimación de todas las medidas posteriores a este. La gestión activa de las causas tiene tres objetivos: aprovechar más eficientemente el tiempo escaso de que disponen los tribunales, reducir las costas del litigio y asegurar que se haga justicia. Los instrumentos de que se vale el juez para gestionar las causas varían según distintos factores: la naturaleza de la causa, la disponibilidad de los instrumentos que ofrezca la jurisdicción del caso y la voluntad de cada juez de ejercer sus facultades de gestión, y entre ellas cabe mencionar: gestión de las pruebas y los escritos, audiencias preparatorias, fijación de plazos, reducción del objeto del litigio y gestión de “megacausas”⁷².

113. El juez Bell ha advertido que los jueces también deben tener conciencia de los riesgos conexos al ejercicio de esas facultades que, entre otras cosas, pueden dar lugar a riesgos relacionados con las salvaguardias procesales, y que las obligaciones introducidas por la gestión de las causas pueden influir en que los jueces den más valor a las estadísticas que a la calidad de sus decisiones. Sin embargo, una vez considerados todos estos factores, en la actualidad la gestión activa de las causas ha pasado a ser la teoría predominante respecto del correcto desempeño de la función judicial en la sociedad moderna.

Marco de evaluación: gestión de las causas

¿En qué medida supervisa y controla el juez el progreso de la causa desde su incoación hasta el fallo? ¿En qué medida participa también el juez en la tramitación posterior al fallo, como la ejecución de las decisiones o la apelación?		
Respuesta y explicación:		

⁷¹Para más detalles, véase *Resource Guide*, págs. 40 a 43.

⁷²Evan Bell, “Judicial Case Management”, *Judicial Studies Institute Journal* [2009-2], págs. 76 a 121.

¿Cuenta el juez con personal capacitado en la gestión de las causas y los procesos de supervisión?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
En los cinco años últimos, ¿se han introducido medidas nuevas a fin de agilizar la tramitación de las causas? ¿Qué efectos han tenido esas medidas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Acceso al sistema de justicia

114. A menudo el acceso al sistema de justicia está fuera del alcance de muchos por razones de costo, distancia y falta de conocimiento acerca de los trámites judiciales. Esos inconvenientes se agravan por los procedimientos engorrosos, las múltiples comparecencias ante el tribunal y la percepción de que los tribunales son sesgados o corruptos. En consecuencia, en muchos países, especialmente en las zonas rurales, la población se vale de los mecanismos tradicionales y basados en la comunidad para solucionar sus controversias⁷³. De hecho, este tipo de mecanismos se utiliza en gran parte del mundo en desarrollo. Geográficamente, estos sistemas tradicionales aparentemente se concentran en África, el Oriente Medio, Asia oriental y meridional, el Pacífico y América del Sur. Sin embargo, la presente Guía no se propone abordar los retos que plantean los mecanismos tradicionales, sino los del sistema de justicia formal. En este caso se examina de qué manera se puede facilitar el acceso a la justicia formal.

115. Por ejemplo, los Estados que construyen nuevas instalaciones para los tribunales deben considerar la posibilidad de ubicarlas cerca de los centros de transporte, para facilitar el acceso de quienes viajan hacia los tribunales y desde ellos. En algunos tribunales, el principio de accesibilidad se ha llevado a un nivel todavía más alto, mediante la aplicación de innovaciones como tribunales móviles y programas de tribunales nocturnos, audiencias por teléfono o videoconferencia⁷⁴, o la celebración de audiencias preliminares en salas de chat en línea.

116. Las instalaciones de los tribunales se deben diseñar u operar desde la perspectiva de los clientes. Por ejemplo, al ingresar al tribunal, el usuario debe inmediatamente recibir asistencia para encontrar su camino dentro del edificio. Ello se puede lograr con carteles centralizados y de fácil lectura, planos o guías expuestos públicamente con la distribución de las oficinas, cronogramas de las audiencias, asignación de oficinas y disponibilidad de personal para responder a las preguntas de los usuarios, dar orientaciones a los litigantes y actuar de enlace oficial con los medios de difusión. Los tribunales también deben procurar establecer mostradores de relaciones públicas en las cercanías de la entrada y establecer un servicio oficial de atención al cliente con una ventanilla única para todos los servicios. Además, los edificios de los tribunales deben ser seguros, limpios y funcionales, con salas de espera cómodas, espacio público suficiente para llenar formularios y celebrar negociaciones, así como servicios para personas con necesidades especiales, como niños, testigos, víctimas y discapacitados. Los usuarios también tienen derecho a ser atendidos oportuna y eficientemente, al igual que a los estándares más

⁷³Para más información, véase UNODC, *Handbook on Restorative Justice Programmes*.

⁷⁴Por ejemplo, en los Tribunales Subordinados de Singapur se utiliza la videoconferencia para que las víctimas de violencia en el hogar que solicitan asesoramiento en los centros comunitarios participantes de servicios a la familia puedan solicitar órdenes de protección sin tener que concurrir al tribunal. También se la utiliza para mejorar la eficiencia de las divisiones de justicia penal y de menores en las audiencias de fijación de fianza, las audiencias preliminares y las audiencias con los oficiales de libertad condicional.

altos de conducta ética, profesionalidad y rendición de cuentas por parte del personal de los tribunales.

117. En el concepto de “tribunal de puertas múltiples” se reconoce que para la justicia hay varias puertas, de las cuales el litigio es solo una⁷⁵. El tribunal de puertas múltiples actúa como centro de información, encargado de informar a los posibles usuarios de los distintos servicios ofrecidos por el tribunal, incluidas las vías alternativas de solucionar los conflictos⁷⁶, con una ventanilla en que se ofrezca más información en volantes, folletos y formularios, se expliquen los procedimientos judiciales y los costos conexos a las distintas formas de solución de conflictos y se preste ayuda a las solicitudes de asistencia letrada.

118. En la práctica, se deniega el acceso a la justicia si los posibles litigantes no saben cómo utilizar el sistema. En consecuencia, es vital que los tribunales ofrezcan a sus clientes formularios e instrucciones estándar y fáciles de usar, al igual que información clara y exacta sobre cuestiones como tasas para la presentación de escritos, procedimientos judiciales y horarios de las audiencias. Como el acceso comienza antes de que el posible litigante llegue al tribunal, esa información también se puede difundir por la Internet o sistemas telefónicos automatizados, si los recursos lo permiten.

119. La incapacidad del litigante de comprender el idioma utilizado en el tribunal puede crear obstáculos importantes a la justicia. El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de las personas a que se les notifiquen los cargos en su contra en un idioma que puedan comprender, y el derecho a un intérprete si no pueden comprender el idioma utilizado en el tribunal⁷⁷. Sin embargo, la interpretación no solo es necesaria para garantizar que el acusado pueda comprender el enjuiciamiento o la audiencia, sino también para que los testigos puedan declarar o presentar documentos probatorios. En consecuencia, la interpretación y la traducción de documentos judiciales son esenciales para garantizar la igualdad en la protección de la ley a las minorías lingüísticas. Para abordar este problema, en primer lugar los jueces deben ser conscientes de las necesidades de la comunidad a la que prestan servicios. En las regiones en que una proporción significativa de la población habla un idioma minoritario, tal vez sea necesario que las actuaciones se celebren en ese idioma, si la ley lo permite⁷⁸.

120. El derecho a estar representado en juicio, especialmente los acusados en causas penales, es un componente esencial del derecho a un juicio justo⁷⁹. Sin embargo, en la

⁷⁵El tribunal de puertas múltiples es un programa conexo a los tribunales que se ha puesto en práctica con éxito en Nigeria. Ofrece una variedad de procesos de solución de controversias por vías alternativas. El concepto de puertas múltiples se refiere a las distintas opciones que ofrece. Entre ellas cabe mencionar: evaluación de la causa, mediación, arbitraje, conciliación y gestión de causas complejas. Normalmente esos servicios están a cargo de mediadores capacitados y experimentados, evaluadores de causas y árbitros, y se puede recurrir a ellos antes de entablar la demanda o en cualquier etapa posterior del litigio. De esta manera, los posibles litigantes cuentan con alternativas eficaces para solucionar controversias o reclamos, tanto familiares como de negocios, o bien relacionados con cuestiones comerciales, laborales, bancarias, marítimas o energéticas.

⁷⁶El uso de mecanismos de solución de controversias por vías alternativas, tradicionales o de otro tipo, puede reducir en gran medida el volumen de trabajo de los tribunales ordinarios y, al mismo tiempo, ofrece un foro más simple, económico, rápido y oficioso para la solución de controversias relacionadas con la familia, el hogar, el empleo e incluso respecto del examen de ciertas decisiones administrativas. En consecuencia, estos mecanismos pueden ser un complemento efectivo, si bien no un sustituto, de los procedimientos formales ante los tribunales. Sin embargo, los mecanismos formales de solución de controversias por vías alternativas también se ven afectados por la imprevisibilidad, la parcialidad, la inexistencia de directrices y estándares de conducta claros para los mediadores y los problemas en la ejecución. No obstante, estos mecanismos son eficaces en relación con el tiempo y los costos y se pueden aplicar como estrategia eficaz para reducir los atrasos. Intimidan menos al público y ofrecen a los grupos desfavorecidos un mayor acceso a la justicia, en particular cuando el sistema formal es ineficiente y está desacreditado.

⁷⁷Véase el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14 3) a) y f).

⁷⁸Para un examen más amplio del tema, véase *Resource Guide*, págs. 63 a 67.

⁷⁹Véase el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14 3) d), y los *Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal*, aprobados por la Asamblea General en su resolución 67/187.

práctica, los sistemas de asistencia letrada penal de muchos países están afectados por numerosos problemas sistémicos, lo que a menudo hace que los acusados sin recursos reciban asistencia de mala calidad. Entre esos problemas cabe mencionar: la escasa financiación que asigna el gobierno, la falta de abogados cualificados y las instalaciones inadecuadas, especialmente en las zonas rurales. El alcance de la asistencia es también limitado, ya que típicamente el asesoramiento y la representación solo se ofrecen durante los trámites ante el tribunal, pero raramente en las etapas preliminares. El grueso de esos inconvenientes lo soportan desproporcionadamente los grupos desfavorecidos económicamente o por otras razones. En tal sentido, una buena práctica en surgimiento en varios países es la institución del “defensor público”, que presta servicios como parte de una oficina más grande de defensores públicos a cargo de un equipo de abogados penalistas remunerados. En general, los defensores públicos están mejor preparados durante el juicio y es más probable que comparezcan en todas las etapas necesarias del proceso, lo que contribuye a una mayor eficiencia general del sistema de justicia penal.

121. A diferencia de las causas penales, el derecho internacional de los derechos humanos impone a los gobiernos, como mucho, una obligación limitada de prestar asistencia letrada a los litigantes sin recursos en las causas civiles. En consecuencia, un número considerable de personas desaventajadas no recibe asesoramiento jurídico ni es representado respecto de cuestiones de importancia vital para ellas, como controversias sobre vivienda y propiedad, alimentos para los hijos, empleo, derechos del consumidor, asilo y estatuto de refugiado. Unos pocos países han intentado establecer un criterio amplio respecto de la asistencia letrada en causas civiles mediante el establecimiento de centros unificados de asistencia, que ofrecen una gran variedad de servicios a los pobres y socialmente marginados; estos centros han demostrado ser una medida eficaz en relación con los costos que entraña la prestación de servicios jurídicos. En consecuencia, corresponde al poder judicial, cuando no existan servicios suficientes de asistencia letrada disponibles públicamente, considerar la posibilidad de recurrir a iniciativas como alentar a que ciertos litigantes sean representados por letrados *pro bono*, el nombramiento de “amigos del tribunal” (*amici curiae*), sugerir el recurso a la solución de controversias por vías alternativas, o remitirse a los centros de asistencia jurídica de las universidades y a procedimientos de justicia comunitaria, a fin de proteger los intereses de quienes de otra manera carecerían de representación en un proceso judicial. La autorización a personas adecuadas, aunque no estén plenamente cualificadas (incluidos los auxiliares jurídicos), para que representen a las partes ante un tribunal es una medida que también puede considerarse en determinadas circunstancias⁸⁰.

Marco de evaluación: acceso al sistema de justicia

¿Qué factores se tienen en cuenta para determinar en dónde se debe ubicar un tribunal?		
Respuesta y explicación:		
¿De qué opciones disponen las personas que físicamente no pueden desplazarse hasta el tribunal?		
Respuesta y explicación:		
¿Están las oficinas de los tribunales identificadas con carteles de fácil lectura?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Hay en el tribunal una ventanilla o mostrador de información?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

⁸⁰Para un debate más amplio del tema, véase *Resource Guide*, págs. 70 a 83.

¿Se pueden consultar el cronograma de audiencias y demás procedimientos y el anuncio de las salas correspondientes en zonas claramente visibles del tribunal?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Habla el personal de los tribunales el idioma de los usuarios o puede solicitar la asistencia de intérpretes?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Hay salas de espera cómodas para los usuarios, incluidos los testigos? ¿Son suficientes para satisfacer las necesidades cotidianas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Cómo se solucionan las necesidades especiales de ciertas categorías de usuarios de los tribunales (por ejemplo, niños, víctimas de violencia sexual o violencia en el hogar, otros usuarios con necesidades especiales)?		
Respuesta y explicación:		
¿Tienen los usuarios acceso a instalaciones seguras, limpias, funcionales y fáciles de utilizar?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Qué medidas se han adoptado para garantizar que los usuarios de los tribunales de distintos antecedentes sociales, étnicos, religiosos, de género y culturales sean atendidos con profesionalidad, cortesía y dignidad?		
Respuesta y explicación:		
¿Qué medidas se han adoptado para garantizar que los usuarios reciban servicios oportunos y eficientes y que el personal de los tribunales actúe respetando los estándares más altos de conducta ética, profesionalidad y rendición de cuentas?		
Respuesta y explicación:		
¿De qué mecanismos de solución de controversias por vías alternativas se dispone?		
Respuesta y explicación:		
¿Se alienta activamente el recurso a mecanismos de solución de controversias por vías alternativas, tradicionales o de otro tipo?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
En las instalaciones de los tribunales, ¿se ofrecen gratuitamente a los usuarios formularios o instrucciones estándar y fáciles de utilizar, así como información clara y exacta sobre cuestiones como tasas para la presentación de escritos, procedimientos judiciales y cronograma de audiencias?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se ofrece la información mencionada precedentemente en varios idiomas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿De qué manera se difunde al público en general la información mencionada precedentemente (por ejemplo, Internet o sistemas telefónicos automatizados)?		
Respuesta y explicación:		
¿Qué asistencia se ofrece a los usuarios de los tribunales que no saben leer o escribir en su propio idioma?		

Respuesta y explicación:		
¿Qué hacen los jueces para garantizar que las partes que comparecen ante el tribunal comprendan el idioma en que se celebran las actuaciones?		
Respuesta y explicación:		
¿Cuáles son las medidas jurídicas o procesales que permiten que personas adecuadas, aunque no estén plenamente cualificadas (incluidos los auxiliares jurídicos), puedan representar a las partes ante un tribunal o en otros procedimientos?		
Respuesta y explicación:		

Transparencia del proceso judicial

122. El principio de transparencia exige al poder judicial eliminar el misterio del proceso judicial. Para integrar la justicia en la sociedad se necesita un sistema judicial abierto, bien conocido y comprendido. Dar a conocer al público el funcionamiento de los tribunales y las actividades judiciales encaminadas a aumentar la calidad y eficiencia de la justicia también tiene efectos beneficiosos en la confianza del público en el poder judicial. A los fines del artículo 11 de la Convención, el aumento de la transparencia también significa que se reducen las oportunidades de corrupción y que, cuando se producen actos de esa naturaleza, es más fácil identificarlos y detener a sus autores. El aumento de la transparencia en la administración pública, en particular respecto de la labor del poder judicial, ha sido en los últimos años un ámbito importante de reforma para los Estados partes en la Convención.

123. La naturaleza pública de las audiencias en los tribunales es una de las garantías procesales fundamentales de una sociedad democrática. El principio de la publicidad de las actuaciones entraña que se debe permitir el acceso de ciudadanos y periodistas profesionales a las salas en que se celebran las audiencias. En consecuencia, el tribunal debe garantizar que el público y los periodistas puedan asistir a las actuaciones. A tal fin, se debe poner a disposición del público la información relativa al horario y el lugar de celebración de las audiencias. Para la asistencia del público también se debe contar con instalaciones adecuadas en cuanto a espacio, asientos, servicios para personas con discapacidad, etc., con límites razonables, teniendo en cuenta el posible interés en la causa y la duración de la audiencia. Cuando existan fundamentos legítimos para excluir al público o a los medios de difusión de una audiencia judicial en particular⁸¹, el juez deberá pronunciar y dar a conocer una resolución por escrito en que se expliquen los motivos.

124. Los Estados partes deben procurar asegurar que, con sujeción a supervisión judicial, el público, los medios de difusión y los usuarios del tribunal tengan acceso fiable a la información relativa a las actuaciones judiciales, tanto pendientes como concluidas (excepto en los casos en que el interés de los menores exija lo contrario, o en los pleitos matrimoniales o la tutela de menores). Ese acceso puede tener lugar en el sitio web del tribunal o mediante registros adecuados y accesibles. En la información ofrecida se deben incluir los fallos con sus considerandos, escritos, peticiones y pruebas. Se pueden excluir declaraciones juradas u otros documentos probatorios similares que el tribunal todavía

⁸¹El requisito de una audiencia pública no se aplica necesariamente a todos los procedimientos de apelación, que se pueden celebrar mediante presentaciones por escrito, o a las decisiones preliminares. En el artículo 14 1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reconoce que los tribunales pueden excluir a la prensa y el público de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar los intereses de la justicia. Pero aun en los casos en que se excluya al público del juicio, el fallo, incluidas las conclusiones esenciales, las pruebas y el razonamiento jurídico deberán ser públicos, excepto en los casos en que el interés de los menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

no haya aceptado como prueba. El acceso a los documentos del tribunal no se debe limitar a materiales relacionados con las causas; también debe incluir información administrativa relacionada con los tribunales, como estadísticas sobre el volumen de trabajo y la tasa de resolución de causas, así como datos presupuestarios, por ejemplo, recaudación de tasas judiciales y uso de las partidas presupuestarias.

125. El derecho del público al pronunciamiento público del fallo⁸² subraya la importancia de la transparencia en la prestación de justicia. Lamentablemente, en algunos países los fallos solo se notifican a las partes en la causa y sus abogados. En otros, la expansión de las leyes sobre privacidad, que se fundamentan en la renuencia tradicional a dar acceso público a la información de los tribunales, limita el acceso. Posiblemente peor todavía, algunos países carecen de todo tipo de política respecto de la publicación de los fallos o la divulgación de información sobre los tribunales. Por razones prácticas, a menudo el acceso a la información está limitado por los recursos insuficientes para hacer copias de los fallos, la no indización de las causas, largas demoras entre el dictado del fallo y su publicación, y porque los tribunales superiores no distribuyen sus fallos a los inferiores. De hecho, el marco en que todavía funcionan muchos poderes judiciales hace que toda sugerencia de que se dé acceso a los fallos a colegios de abogados, la prensa y el público se rechaza en interés de mantener la privacidad y confidencialidad, en el entendimiento de que si fueran accesibles en general disminuiría la confianza del público en el poder judicial. Por supuesto, esta es una de las razones que contribuyen a la prevalencia de la corrupción en el sistema judicial.

126. Permitir el acceso a la información tiene numerosos beneficios conexos que contribuyen a la integridad y eficiencia del sistema de justicia. Sin acceso fiable a leyes, jurisprudencia y demás fuentes primarias del derecho, jueces, abogados, particulares y empresas no tienen orientaciones claras sobre cómo opera la ley en un caso o situación determinados. La publicación de los fallos permite al público, la prensa, organizaciones de la sociedad civil, abogados, jueces y estudiosos del derecho analizar lo decidido por los jueces. La presentación de los fallos al escrutinio público mediante su publicación también regulariza la aplicación de la ley y hace que las decisiones judiciales sean más predecibles y uniformes, mejorándose así la calidad de la justicia. En los sistemas judiciales en que las decisiones de los tribunales superiores establecen precedentes vinculantes, la publicación y distribución de los fallos de los tribunales de apelación es crucial para garantizar que los tribunales inferiores sigan el derecho. Aun en los países en que los fallos de los tribunales superiores son simplemente persuasivos, es todavía importante asegurar que los jueces interpreten las leyes aplicables de manera uniforme. En la actualidad, muchos países en desarrollo han creado bases de datos en donde se almacena el texto de las decisiones judiciales y las leyes, al igual que artículos de doctrina de revistas y otras publicaciones jurídicas. Con cada vez mayor frecuencia, los tribunales dan a conocer sus fallos en sitios web públicos.

127. La transparencia es más que simplemente dar acceso a las actuaciones e información de los tribunales. Para lograr la transparencia, la información se debe difundir en un formato fácilmente accesible para la audiencia prevista, especialmente periodistas y usuarios de los tribunales sin conocimientos jurídicos y a que a menudo apenas saben leer y escribir. Apartándose de la creencia tradicional de que los jueces deben permanecer aislados de la comunidad a fin de garantizar su independencia e imparcialidad, las actividades de divulgación judicial entrañan en la actualidad la adopción por los jueces de medidas proactivas y una interacción directa con la comunidad a la que prestan servicios.

⁸²Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14 1).

128. Entre las actividades recientes de divulgación cabe mencionar la celebración de reuniones generales, la producción de programas de radio y televisión y la difusión de documentos de creación de conciencia, como guías para los usuarios de los tribunales. Esas guías, en la forma de folletos breves, ofrecen información básica sobre: arresto, detención y fianza, procedimiento penal y civil, y contactos útiles para víctimas de delitos, testigos y otros usuarios. En realidad, los programas de divulgación y educación judicial relativos a los servicios y procedimientos de los tribunales son útiles desde la perspectiva tanto de jueces como de usuarios. Ayudan a que el tribunal participe en una relación con la comunidad y se elimine el misterio de muchas de las complejidades que rodean al funcionamiento del ordenamiento jurídico y la conducción de las actuaciones judiciales. En consecuencia, con la educación del público y su participación en la labor de los tribunales mediante estrategias activas de divulgación y comunicación, los tribunales pueden lograr que en sus comunidades aumenten la confianza del público y el respeto por el estado de derecho.

129. Por ejemplo, en Chile se estableció, en 2008, la Comisión de Transparencia del Poder Judicial con el objetivo de responder a las solicitudes de información presentadas a las autoridades judiciales, facilitar la publicación activa de información para los usuarios de los tribunales y promover más ampliamente la transparencia de la labor judicial. Se creó una dirección de correo electrónico especial para recibir las solicitudes del público⁸³. En la República Bolivariana de Venezuela, a fin de mejorar la participación en el proceso penal y hacerlo más comprensible, se ha introducido una amplia gama de instrumentos tecnológicos. El “Portal Vitrina” se introdujo con el objetivo de hacer más transparente el presupuesto del Tribunal Supremo de Justicia. Con ese sistema, el público puede tener acceso a la información relativa al estado de los procedimientos administrativos del Tribunal.

Marco de evaluación: transparencia del proceso judicial

¿Están los procedimientos judiciales abiertos al público y los medios de difusión por ley? ¿Cuáles son las excepciones admitidas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se pronuncian los fallos por escrito o solo oralmente?		
Respuesta y explicación:		
¿Se pronuncian los fallos en público?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Qué medidas se adoptan para garantizar que haya suficientes asientos para el público que asiste a las audiencias?		
Respuesta y explicación:		
¿Se pone a disposición del público por adelantado la información relativa al horario y el lugar de celebración de las audiencias? ¿Cómo se difunde la información?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Son adecuadas las instalaciones para la asistencia de miembros de los medios de difusión? ¿Asisten esos medios a las audiencias? ¿Informan de las actuaciones judiciales? En general, ¿cuán exacta es la información que dan a conocer?	SÍ	NO

⁸³Véase CAC/COSP/WG.4/2013/2, Integridad del poder judicial, la administración de justicia y el ministerio público (artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción), pág. 14.

RESPUESTA		
Explicación:		
¿Qué información se pone a disposición del público en general, como fallos con sus considerandos, escritos, peticiones y pruebas? ¿Cómo se da a conocer esa información?		
Respuesta y explicación:		
¿Se da a conocer públicamente la información sobre estadísticas del volumen de trabajo y las tasas de resolución de causas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se dan a conocer públicamente los datos relacionados con el presupuesto, como recaudación de tasas judiciales y uso de las partidas presupuestarias?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Qué procedimientos se han establecido para la publicación de las decisiones de los tribunales de apelación y en qué formato se hace?		
Respuesta y explicación:		
¿Qué medidas se han adoptado para educar al público acerca de las funciones del poder judicial, incluidos programas de divulgación, plataformas mediáticas y/o materiales de creación de conciencia, como guías para los usuarios de los tribunales, hojas informativas que describan las etapas del proceso penal, etc.?		
Respuesta y explicación:		

Medición de la confianza del público en la prestación de justicia

130. La confianza continua del público en la calidad de la justicia es una característica fundamental de todo sistema judicial. En consecuencia, el poder judicial es el encargado de promover la calidad de la justicia. Para ello no solo es necesario que el poder judicial desempeñe sus funciones con profesionalidad y diligencia, sino que los fallos también tienen que reflejar una amplitud y profundidad de conocimientos que se extienda más allá de la esfera puramente técnica del derecho interno y abarcar también cuestiones que preocupan a la sociedad. Igual importancia tiene que en los fallos se refleje la conciencia de la creciente internacionalización de las sociedades y la cada vez mayor pertinencia del derecho comparado e internacional en las relaciones entre las personas y entre las personas y el Estado.

131. Para que los tribunales sean eficaces en la prestación de justicia, el público debe confiar en su capacidad al respecto. En consecuencia, las actividades encaminadas a promover la confianza del público en el poder judicial deben ser parte de una estrategia amplia en todo el sistema con el objetivo de corregir las percepciones negativas del público y eliminar las ineficiencias que dan lugar a esas percepciones. A menudo la manera en que el público percibe al sistema judicial está predeterminada por las experiencias personales de los usuarios de los tribunales. En consecuencia, cuanto mejor informado esté el poder judicial de las necesidades y los deseos del público, más capacidad tendrá para responder a ellos.

132. Se cuenta con una variedad de instrumentos para medir el nivel de satisfacción del público con la prestación de justicia. Además de prestar atención a las contribuciones académicas, el poder judicial debe alentar a que los usuarios de los tribunales aporten sus opiniones. Un sistema efectivo e imparcial de tramitación de las quejas, auditoría normal de las causas, encuestas periódicas de los usuarios de los tribunales y otros

interesados y debates con comités de usuarios de los tribunales son medios que permiten analizar la satisfacción de público con la prestación de justicia e identificar los problemas sistémicos en el proceso judicial, en especial los que tal vez hayan dado lugar a la creación de “guardianes” que solicitan recompensas⁸⁴. Son particularmente importantes las encuestas sobre corrupción basadas en la experiencia que revelan que los usuarios del sistema judicial han sido víctimas de sobornos. Sin embargo, esos instrumentos serán inútiles si no se aprende la lección y se adoptan medidas correctivas. La publicación de un informe anual de sus actividades, incluidos los problemas encontrados y las medidas adoptadas para mejorar el funcionamiento del sistema judicial, es una medida que ayuda a alentar la confianza del público en el poder judicial.

Marco de evaluación: medición de la confianza del público en la prestación de justicia

¿Cuál es el plazo medio exigido para que un juez expida una decisión por escrito sobre una petición o un fallo desde el momento de la presentación?		
Respuesta y explicación:		
¿Cuánto razonamiento se incluye en los fallos, como el análisis de opiniones contradictorias, las razones por las que se admite o excluye una prueba impugnada y la constancia de las objeciones, a fin de que se conserven en caso de apelación?		
Respuesta y explicación:		
¿Tienen los jueces acceso a las opiniones y decisiones de tribunales internacionales y organismos creados en virtud de tratados, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y pueden tenerlas en cuenta?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Analiza periódicamente el poder judicial la satisfacción del público con la prestación de justicia? ¿Incluye ello la realización de encuestas con los usuarios de los tribunales y otros interesados, u otros medios de identificar los retos o problemas sistémicos? ¿Qué retos se han identificado con esos medios?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Realiza periódicamente el poder judicial una auditoría de las causas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Ha formulado el poder judicial una estrategia amplia y para todo el sistema a fin de corregir las percepciones negativas del público y eliminar ineficiencias u otros obstáculos que dan lugar a esas percepciones?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Publica el poder judicial un informe anual de sus actividades, incluidos los problemas encontrados y las medidas adoptadas para mejorar el funcionamiento del sistema de justicia?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

⁸⁴Para obtener de quienes participan en las encuestas información precisa y fiable con métodos científicos se necesitan competencias y conocimientos técnicos específicos que a menudo los tribunales no poseen.

Relaciones con los medios de difusión

133. La función de los medios de difusión es reunir información y divulgarla al público y formular observaciones respecto de la administración de justicia, incluidas las causas, antes, durante y después del proceso, sin violar la presunción de inocencia. En el desempeño de esa función, los medios actúan como instrumento fundamental con el que se puede mejorar la transparencia del sistema de justicia y la comprensión que el público tiene de labor y función del poder judicial. Como ya se ha señalado, ello a su vez puede tener efectos considerables en la reducción de oportunidades de corrupción en el poder judicial. Sin embargo, es una realidad lamentable que, en algunos países, el periodismo es una ocupación peligrosa, e informar de las actuaciones judiciales puede ser una actividad arriesgada.

134. El acceso de los medios de difusión a las actuaciones judiciales no es una cuestión de simplemente abrir las puertas de las salas de audiencia y ofrecer un asiento a los periodistas. No es bueno para los tribunales que las actuaciones se cubran de manera inexacta y sensacionalista. De hecho, una difusión periodística de mala calidad y sesgada puede socavar la confianza del público en el poder judicial y plantear inquietudes respecto de su independencia, imparcialidad e integridad. La capacitación de los periodistas, organizada por los tribunales o en cooperación con estos, puede ayudar a que la información sea más efectiva. En esa capacitación se debe ofrecer a los periodistas conocimientos básicos sobre procedimientos y cuestiones jurídicas, de manera de contribuir a la capacidad y ética de estos profesionales y a crear confianza entre jueces y periodistas⁸⁵.

135. Para lograr la participación de la prensa, tal vez los tribunales deban tratar activamente de estar en contacto con los periodistas. En muchos países, ha tenido éxito la idea de establecer oficinas de prensa o relaciones públicas en cada tribunal, para facilitar que la prensa pueda cubrir las actuaciones judiciales. Esas oficinas establecen enlaces con los representantes de los medios de difusión, gestionan las solicitudes de los periodistas y responden a ellas, publican comunicados de prensa y en general ofrecen información exacta sobre las decisiones judiciales y otras cuestiones jurídicas. Esas oficinas también comunican los cronogramas de las causas en curso, supervisan la corrección de lo informado por la prensa y elaboran campañas de difusión que promueven la comprensión pública acerca del poder judicial.

136. La crítica pública legítima del desempeño judicial es un medio de asegurar la rendición de cuentas. En consecuencia, los Estados deben procurar que no se utilicen el derecho penal ni los procedimientos de desacato para restringir las críticas a los tribunales. Es mejor crear conciencia en los medios de difusión sobre el posible conflicto entre la independencia judicial y una presión excesiva sobre los jueces, a fin de asegurar que la prensa actúe con moderación al informar acerca de las causas en curso cuando dicha publicación pueda influir en el resultado de las causas.

Marco de evaluación: relaciones con los medios de difusión

¿Son libres e independientes los medios de difusión nacionales?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿En qué medida se permite que los medios de difusión informen libremente acerca de las causas judiciales?		

⁸⁵ Véase *Resource Guide*, págs. 86 a 88, y UNODC, *Reporting on Corruption: A Resource Tool for Governments and Journalists* (http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/13-87497_Ebook.pdf).

Respuesta y explicación:		
¿Se ha evaluado o medido cuál es la percepción del público y de la comunidad jurídica acerca de la calidad de los informes de la prensa sobre las actuaciones judiciales? En caso afirmativo, ¿cuáles fueron los resultados?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Reciben los periodistas capacitación u orientaciones sobre los procedimientos judiciales y cuestiones jurídicas? En caso afirmativo, ¿cómo se ofrece esa capacitación y a cargo de quién está?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿De qué manera tramitan los tribunales las solicitudes de la prensa?		
Respuesta y explicación:		
¿Se han establecido en los tribunales oficinas de prensa o relaciones públicas? En caso afirmativo, ¿cómo funcionan? ¿Qué tareas básicas realizan?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

3



El ministerio público

137. El artículo 11 2) de la Convención contra la Corrupción establece que podrán formularse y aplicarse en el ministerio público medidas con idéntico fin a las adoptadas conforme al párrafo 1) de ese artículo en los Estados partes en que esa institución no forme parte del poder judicial pero goce de independencia análoga. De esta manera, los estándares de integridad aplicables a los miembros del poder judicial también se extienden a los ministerios públicos independientes, cualquiera sea la forma que adopten. En consecuencia, esas medidas se pueden aplicar, por ejemplo, a ministerios públicos que actúan como instituciones autónomas, bajo la tutela del ministerio de justicia o como parte de los servicios de policía, en la medida en que esas oficinas desempeñen de manera independiente las funciones de fiscalía. Si bien mucho de lo ya expresado en la presente Guía es pertinente tanto para fiscales como para el poder judicial, en la presente sección se examinan cuestiones relacionadas con la integridad y la profesionalidad que son propias del ministerio público.

138. El ministerio público desempeña una función fundamental en todo sistema de justicia penal. El ministerio público asegura que el interés del público esté representado en las causas penales, ya que el fiscal se encarga de representar los intereses de no solo la víctima, sino también los de la sociedad en general. El ministerio público debe sostener el estado de derecho y garantizar que se haga justicia. En las Directrices sobre la función de los fiscales se establece que “los fiscales, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal”⁸⁶. La importancia de la función del ministerio público en la administración de justicia y la búsqueda de la verdad también se subraya en las Normas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales, elaboradas por la Asociación Internacional de Fiscales, y que la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal hizo suyos⁸⁷. Tanto en las Directrices como en las Normas de responsabilidad profesional se

⁸⁶Directrices sobre la función de los fiscales, aprobadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990, documento de las Naciones Unidas A/CONF.144/28/Rev.1, directriz 12.

⁸⁷Resolución 17/2 de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Informe sobre el 17º período de sesiones (30 de noviembre de 2007 y 14 a 18 de abril de 2008), E/2008/30 y E/CN.15/2008/22, anexo, Normas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales.

hace hincapié en que los fiscales deben ser imparciales, profesionales y justos en el ejercicio de sus funciones⁸⁸.

139. En la mayoría de los países, el enjuiciamiento de los delitos penales se encomienda a un organismo estatal. Sin embargo, las estructuras, funciones y facultades del ministerio público varían de país en país y normalmente se basan en la historia y cultura jurídica de cada uno de ellos. En el sistema de *common law*, el ministerio público forma parte del poder ejecutivo, mientras que en los países de derecho civil, en algunos es parte del poder ejecutivo y en otros del poder judicial, en donde el fiscal goza del mismo estatuto que un juez o magistrado. Mientras que en los países de *common law* el ministerio público goza de discrecionalidad, en algunos de los de derecho civil el enjuiciamiento es obligatorio, y en otros el fiscal goza de discreción para desistir del enjuiciamiento cuando no exista interés en su continuación. En algunos países el fiscal no solo goza de discreción para decidir si se procede o no al enjuiciamiento, sino que también puede negociar los cargos y la condena (*plea bargaining*), con lo que conviene en retirar o reducir uno o más cargos a cambio de una declaración de culpabilidad del acusado y, en algunos casos, de recomendar una condena determinada⁸⁹.

140. En el sistema de derecho civil, en donde el ministerio público forma parte del poder judicial, el fiscal tal vez goce de independencia individual, pero también puede ser parte de la jerarquía judicial, con límites regulados en el uso de la discreción. En la tradición del *common law*, en donde el fiscal es parte del poder ejecutivo y tal vez esté integrado al departamento de justicia, quizás goce de un muy alto grado de independencia y se guíe por normas y reglamentos internos que rijan el ejercicio de la discreción y otras facultades. Es esta confluencia de sistemas lo que ha permitido formular estándares comunes y principios generales aplicables a todos los fiscales en los planos regional e internacional y por organismos profesionales.

Estándares profesionales

141. El fiscal actúa no solo en nombre de la comunidad en su conjunto, sino que también tiene obligaciones respecto de determinadas personas, incluidos los sospechosos de haber cometido un delito. Ese tipo de derechos tal vez esté consagrado en la constitución u otros marcos jurídicos⁹⁰, y a menudo incluya derechos como el de permanecer en silencio, a que se celebre un juicio público en un plazo razonable, la presunción de inocencia hasta que se demuestre la culpabilidad, pleno acceso a las pruebas presentadas en su contra, estar representado por un abogado y ser asistido por un intérprete cuando fuera necesario. Esos derechos son fundamentales para la protección y preservación de los derechos humanos de todas las personas, y entre las obligaciones del fiscal se encuentra la de salvaguardar esos derechos siempre que sea posible. Esos derechos también se aplican a las víctimas de delitos, y el fiscal también está obligado a salvaguardar los derechos de esas personas en todas las etapas del proceso penal. Además, muchos Estados han consagrado en sus leyes o reglamentos una serie de derechos concedidos a las víctimas de actividades delictivas que los agentes del sistema de justicia penal deben respetar.

⁸⁸Véase UNODC-IAP, *The Status and Role of Prosecutors: a UNODC-IAP Guide*.

⁸⁹Véanse James Hamilton, director del Ministerio Público, Irlanda, "The Role of the Public Prosecutor in Upholding the Rule of Law"; Despina Kyprianou, "Comparative Analysis of Prosecution Systems: Origins, Constitutional Position and Organization of Prosecution Services"; *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, Viena, 2004.

⁹⁰Esos derechos también se han incorporado en los estándares internacionales de derechos humanos, incluido el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

142. Respecto de la función del ministerio público en el proceso penal, en las Directrices sobre la función de los fiscales se establece que:

- Los fiscales desempeñarán un papel activo en el procedimiento penal, incluida la iniciación del procedimiento y, cuando así lo autorice la ley o se ajuste a la práctica local, en la investigación de delitos, la supervisión de la legalidad de esas investigaciones, la supervisión de la ejecución de fallos judiciales y el ejercicio de otras funciones como representantes del interés público; y
- Los fiscales, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal⁹¹.

143. Los fiscales deben actuar en todo momento de manera imparcial, objetiva y justa. Durante el enjuiciamiento deben garantizar que se haga justicia y se respeten los derechos humanos del acusado. Los principios fundamentales del estado de derecho exigen que el enjuiciamiento se conduzca equitativa y razonablemente, con integridad y cuidado. La decisión de enjuiciar, o de no hacerlo, no debe estar motivada por consideraciones improcedentes, sino por los intereses de la justicia. Carecen totalmente de pertinencia las ventajas o desventajas políticas o factores como género, color, raza, religión, opinión política, orientación sexual u origen étnico del sospechoso o la víctima.

144. El fiscal no debe recibir directivas de fuentes externas. En tal sentido, las cualificaciones necesarias para un fiscal no son distintas de las de un juez. Se espera del fiscal una conducta profesional y que actúe con arreglo a la ley, el interés público y las normas y la ética de la profesión. En todo momento el fiscal debe respetar los estándares más altos de integridad y cuidado; actuar con equidad, uniformidad y prontitud; estar bien informado de las novedades jurídicas pertinentes a nivel nacional e internacional; ser coherente, independiente e imparcial; proteger el derecho del acusado a un juicio justo, y respetar y sostener el concepto universal de dignidad humana y los derechos humanos.

145. La función del ministerio público, cualesquiera sean los arreglos institucionales, está a menudo separada de la de la policía, que se encarga de la investigación de los delitos. En muchas jurisdicciones, la policía prepara el informe de la investigación penal y, una vez finalizado, lo remite al ministerio público para que lo examine y adopte una decisión sobre si procede la acusación penal formal. Esos arreglos procesales hacen que el ministerio público actúe como filtro entre la investigación policial y el proceso penal formal ante el poder judicial, como medida de examen que garantiza que los derechos del sospechoso de haber cometido un delito se hayan respetado y protegido durante la investigación. Esa separación puede ayudar a que no se cometan errores judiciales, ya que existe un órgano independiente —el ministerio público— que examina la investigación y decide si se debe pasar a la etapa siguiente: el proceso penal⁹². Después de recibir el informe de la investigación, es el ministerio público el que decide qué medidas se deben adoptar, que pueden incluir la iniciación del proceso penal contra el sospechoso, solicitar que prosiga la investigación o determinar que no procede la acción penal.

146. Sin embargo, en muchos Estados hay mecanismos para asegurar una cooperación más estrecha entre la policía y el ministerio público en la etapa de la investigación,

⁹¹Directrices sobre la función de los fiscales, directrices 11 y 12.

⁹²Véanse, por ejemplo, Susan Bandes, "Loyalty to One's Convictions: The Prosecutor and Tunnel Vision", *Howard Law Journal*, 49:2 (2006); Bruce A. MacFarlane, *Wrongful Convictions: The Effect of Tunnel Vision and Predisposing Circumstances in the Criminal Justice System* (2008), págs. 50 a 56.

especialmente respecto de delitos complejos. Sin embargo, ello no elimina el requisito de que el fiscal examine independientemente las pruebas a fin de determinar si procede pasar a la etapa del proceso penal.

147. En los países de derecho civil, a menudo el fiscal participa mucho más estrechamente en la investigación y, en ocasiones, la dirige y supervisa a los investigadores policiales. La responsabilidad de dirigir la investigación también puede compartirse con el juez de instrucción, que normalmente encabeza la investigación en las causas más graves. A menudo los países de derecho civil siguen el principio de legalidad, que exige a los fiscales que procedan al enjuiciamiento mientras existan pruebas suficientes, lo que en consecuencia limita la discreción del ministerio público. En tal sentido, en las Directrices sobre la función de los fiscales se establece que los fiscales desempeñarán un papel en el procedimiento penal “cuando así lo autorice la ley o se ajuste a la práctica local, en la investigación de delitos [y] la supervisión de la legalidad de esas investigaciones”⁹³. En la norma 4.2 de las Normas de responsabilidad profesional se establece que los fiscales deberán desempeñar una función activa en el procedimiento penal: *a)* cuando fuesen autorizados por la ley o la práctica a participar en la investigación de un delito, o a ejercer su autoridad sobre la policía u otros investigadores, deberán hacerlo de manera objetiva, imparcial y profesional; *b)* al supervisar la investigación de un delito, deberán asegurarse de que los servicios de investigación respeten los preceptos legales y los derechos humanos fundamentales, y *c)* al brindar asesoramiento, deberán tomar los recaudos necesarios para mantener la imparcialidad y objetividad.

148. Además, y por muchas de las razones expuestas precedentemente, el ministerio público debe estar separado estrictamente de la función judicial en los países en que exista esa separación. En los países en que el ministerio público es parte del poder judicial, es importante que el fiscal sea —y también lo parezca— independiente de los jueces. En los ojos del acusado de un delito y de la sociedad en general, no debe haber percepción de colaboración o colusión entre los funcionarios encargados del enjuiciamiento y el poder judicial, que determina los hechos y el derecho, ni confusión entre sus funciones respectivas. De lo contrario, se corre un riesgo considerable de comprometer la confianza del público en la justicia y la objetividad del proceso penal.

149. A fin de desempeñar su función crucial en el sostenimiento del estado de derecho en los asuntos penales, es fundamental que los fiscales se comporten con integridad y respetando plenamente las normas éticas del cargo. En las Directrices se establece que “los fiscales, en su calidad de miembros esenciales de la administración de justicia, mantendrán en todo momento el honor y la dignidad de su profesión”⁹⁴. En las Normas de responsabilidad profesional se establece que los fiscales deben garantizar una conducta profesional, entre otras cosas, manteniendo el honor y la dignidad de su profesión en todo momento; procediendo siempre de manera profesional, conforme a la ley, las normas y la ética profesional, desempeñándose en todo momento con la mayor integridad y dedicación; sirviendo y protegiendo el interés público en todo momento, y respetando, protegiendo y defendiendo la dignidad humana y los derechos humanos⁹⁵.

Marco de evaluación: estándares profesionales

¿Es el ministerio público una entidad independiente o es parte del poder ejecutivo o judicial?		
Respuesta y explicación:		

⁹³Directrices sobre la función de los fiscales, directriz 11.

⁹⁴Directrices sobre la función de los fiscales, directriz 1.

⁹⁵Normas de responsabilidad profesional, norma 1.

Si es parte del poder ejecutivo, ¿en qué medida es el ministerio público independiente de otras ramas de ese poder?		
Respuesta y explicación:		
Si es parte del poder judicial, ¿en qué medida está separada la función de fiscalía de la judicial?		
Respuesta y explicación:		
¿Cuál es la función del fiscal en el sistema de justicia penal? ¿En qué medida participa en el proceso de investigación penal?		
Respuesta y explicación:		
¿En qué medida es el fiscal responsable de garantizar que en el sistema de justicia penal se protejan los intereses de la víctima?		
Respuesta y explicación:		
¿Quién nombra al director del ministerio público? ¿Cuál es su mandato? ¿Cómo se lo destituye o reemplaza?		
Respuesta y explicación:		
¿De quién depende el director del ministerio público?		
Respuesta y explicación:		
¿Es el ministerio público una entidad independiente o es parte del poder judicial o ejecutivo? ¿Cómo está estructurado?		
Respuesta y explicación:		
¿En qué medida el poder judicial o el poder ejecutivo pueden dar órdenes o directivas al ministerio público?		
Respuesta y explicación:		

Designación y capacitación

150. En las Directrices sobre la función de los fiscales se establece que las personas designadas como fiscales “serán personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas”⁹⁶. Las decisiones sobre la selección se deben realizar de conformidad con procedimientos justos e imparciales y no basarse en prejuicios o discriminación contra grupos en razón de raza, color, sexo, idioma u otros fundamentos clasistas⁹⁷. Los fiscales deben tener una formación y capacitación adecuadas, en particular en las esferas de la ética y los derechos humanos⁹⁸. El Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que la designación y el ascenso se basen en factores objetivos, en particular las cualificaciones profesionales, capacidad, integridad⁹⁹, desempeño y experiencia, y que la decisión se adopte siguiendo un procedimiento justo e imparcial. El procedimiento de designación debe incluir salvaguardias contra todo criterio que favorezca los intereses de grupos específicos, y debe excluir la discriminación por cualquier motivo, como sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, orientación sexual, origen nacional o social, bienes, nacimiento u otra condición social. Algunas partes de la presente Guía dedicadas a la designación de los miembros del poder judicial también se pueden aplicar a los fiscales.

151. El Estado debe garantizar que los fiscales reciban capacitación suficiente acerca del alcance de su función, los ideales y las obligaciones éticas del cargo, las protecciones constitucionales y legales de los derechos del acusado y las víctimas, las obligaciones

⁹⁶Directrices sobre la función de los fiscales, directriz 1; Normas de responsabilidad profesional, norma 6 e).

⁹⁷Normas de responsabilidad profesional, norma 6 e); Directrices sobre la función de los fiscales, directriz 2 a).

⁹⁸Directrices sobre la función de los fiscales, directriz 2 b).

⁹⁹En este contexto, la integridad es un concepto amplio que puede incluir factores como: objetividad, eficiencia, profesionalidad, honestidad y respeto de los derechos humanos.

respecto del acusado, y los principios de derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por el derecho interno e internacional. En la medida en que exista un código de conducta para los fiscales u otras directrices profesionales que rijan la función y la conducta del ministerio público, esos documentos deben ser una parte fundamental de la capacitación inicial de los nuevos fiscales respecto de la integridad, la rendición de cuentas y la profesionalidad. Además, en la capacitación inicial y continua se debe abordar periódicamente la consideración del código o las directrices de conducta en el ejercicio de la discreción para iniciar la acción penal, incluida la comprensión del proceso de adopción de decisiones y los factores que aumentan el riesgo de llegar a una condena errónea, incluidas la falibilidad de los testigos y salvaguardias para mejorar la fiabilidad de las pruebas forenses y electrónicas. La capacitación es tanto una obligación como un derecho de todos los fiscales, antes de su nombramiento y posteriormente de forma continua. Para responder mejor a las nuevas formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la corrupción, en las circunstancias adecuadas se deben ofrecer oportunidades de especialización.

152. En un intento por mejorar la integridad de los miembros del ministerio público y crear conciencia sobre los riesgos de corrupción en el servicio, muchos Estados han comenzado a elaborar programas especializados de ética y capacitación para fiscales, tanto nuevos como experimentados. En Polonia, el Colegio Nacional del Poder Judicial y el Ministerio Público ofrece una serie de cursos especializados de esa naturaleza. En el Colegio se dictan cursos obligatorios para los candidatos sobre “Ética de la labor del fiscal”, que incluyen temas como ética y responsabilidad y disciplina profesionales. De manera similar, como parte de un plan de capacitación obligatoria iniciado en 2002 en el Ecuador para los miembros del ministerio público, se han introducido cursos encaminados a luchar contra la corrupción. Uno de los cursos específicos en tal sentido fue “Ética, transparencia y servicio público”, al que solo ese año asistieron 902 fiscales¹⁰⁰. En algunas guías se ofrecen ejemplos prácticos de casos para ilustrar mejor la aplicación de principios éticos abstractos, como las directrices éticas para los fiscales del estado de Nueva York, tituladas “The Right Thing”¹⁰¹.

Marco de evaluación: designación y capacitación

¿Cuáles son los requisitos mínimos básicos para ser fiscal? ¿Deben los fiscales tener un título universitario en derecho? ¿Se les exige haber sido admitidos para ejercer la abogacía?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Qué criterios de selección se aplican a los fiscales? ¿Cómo se aprueban los candidatos?		
Respuesta y explicación:		
¿Se asemeja la composición étnica del ministerio público a la de la población?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se designan fiscales bilingües que hablen alguno de los idiomas minoritarios?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

¹⁰⁰Para más información, véase UNODC, Informe de la cuarta reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Prevención de la Corrupción: integridad del poder judicial, la administración de justicia y el ministerio público (artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) (CAC/COSP/WG.4/2013/2).

¹⁰¹<http://www.daasny.com/wp-content/uploads/2015/07/2015-Ethics-Handbook.pdf>.

¿Qué tipo de capacitación inicial reciben los fiscales? ¿Cómo se imparte la capacitación? ¿Cuáles son los elementos del programa de estudios?		
Respuesta y explicación:		
¿Se incluyen en la capacitación las obligaciones éticas de los fiscales y los instrumentos y leyes pertinentes relativos a conducta, ética y conflictos de intereses?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se incluyen en la capacitación los derechos constitucionales y legales de sospechosos y acusados?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se incluyen en la capacitación los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en el derecho interno e internacional?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se exige a los fiscales recibir capacitación continua? ¿Cuál es la capacitación continua exigida? Si es optativa, ¿de qué oportunidades de capacitación se dispone? ¿Cómo se financia esa capacitación?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Condiciones de servicio y actuaciones disciplinarias

153. En las Directrices y las Normas de responsabilidad profesional se establece que se deben ofrecer a los fiscales condiciones razonables de servicio y una remuneración adecuada¹⁰². Al igual que los miembros del poder judicial, los fiscales deben estar sujetos a condiciones de servicio claras y conocidas públicamente, como remuneración, inamovilidad, perspectivas de ascenso y jubilación a la altura de su función crucial, así como una edad de jubilación adecuada, establecidas por ley. Los sueldos y demás prestaciones no deben reducirse arbitrariamente. Habida cuenta de los riesgos en ocasiones conexos al ejercicio del cargo, también se exige a los Estados que garanticen que los fiscales puedan desempeñar sus funciones sin intimidación, injerencias, exposición injustificada a responsabilidad personal o riesgo a su seguridad¹⁰³.

154. Los fiscales deben tener derecho a desempeñar sus funciones profesionales sin intimidación, obstaculización, hostigamiento, injerencia indebida o injustificada exposición a responsabilidad civil, penal o de cualquier otro tipo. Los fiscales y sus familiares deben recibir del Estado protección en el lugar de trabajo y en el hogar cuando su seguridad personal se vea amenazada a resultas del correcto desempeño de sus funciones como fiscales. También deben tener el derecho de formar asociaciones profesionales u otras organizaciones, con arreglo a la ley, para representar sus intereses, promover su capacitación profesional y proteger su jerarquía, y adherirse a esas asociaciones u organizaciones.

155. En el desempeño de sus funciones, los fiscales deben guiarse por un código de conducta que incorpore los estándares internacionales contemporáneos de conducta profesional. El incumplimiento de lo establecido en dicho código puede dar lugar a las sanciones correspondientes. En algunos contextos, el código de conducta se puede

¹⁰²Directrices sobre la responsabilidad de los fiscales, directriz 6; Normas de responsabilidad profesional, norma 6 c).

¹⁰³Directrices sobre la responsabilidad de los fiscales, directrices 4 y 5; Normas de responsabilidad profesional, normas 6, a) y b).

complementar con otras directrices o políticas internas establecidas por el ministerio público para garantizar, entre otras cuestiones, que las causas similares se traten de manera uniforme. Al elaborar los códigos de conducta para fiscales, tal vez los Estados deseen tener en cuenta los estándares internacionales pertinentes, incluidas las Directrices sobre la función de los fiscales y las Normas de responsabilidad profesional¹⁰⁴. En todos los casos, los fiscales deben tener derecho a no obedecer una orden ilícita o contraria a los estándares o la ética profesionales y a no estar sujetos a sanciones disciplinarias por ese motivo.

156. Con arreglo a las Directrices, las actuaciones disciplinarias contra los fiscales “estarán previstas en la ley o en los reglamentos. Las reclamaciones contra los fiscales en las que se alegue que han actuado claramente fuera del marco de las normas profesionales se sustanciarán pronta e imparcialmente con arreglo al procedimiento pertinente. Los fiscales tendrán derecho a una audiencia imparcial. Las decisiones estarán sometidas a revisión independiente”¹⁰⁵. Además, esas actuaciones “garantizarán una evaluación y decisión objetivas. Se determinarán de conformidad con la ley, el código de conducta profesional y otras reglas y normas éticas establecidas”¹⁰⁶. Con cada vez mayor frecuencia, los Estados partes han demostrado su disposición de incoar actuaciones disciplinarias y penales cuando se ha determinado que los fiscales cometieron actos de fraude o corrupción o incumplieron las normas pertinentes de ética o conflictos de intereses. En la cuarta reunión del Grupo de Trabajo sobre la Prevención, China expuso sus actividades de investigación y enjuiciamiento de conducta corrupta en el ministerio público. De 2008 a 2012, los departamentos de supervisión e inspección disciplinaria del ministerio público investigaron en todo el país 883 causas relacionadas con 1.100 personas¹⁰⁷.

Marco de evaluación: condiciones de servicio y actuaciones disciplinarias

¿Reciben los fiscales una remuneración a la altura de sus funciones? ¿Cómo se determina la remuneración de los fiscales?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Cómo protege la ley a los fiscales de actos arbitrarios del gobierno?		
Respuesta y explicación:		
¿Cómo se garantiza la seguridad física de fiscales y sus familiares y se les presta protección?		
Respuesta y explicación:		
¿Gozan los fiscales de los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación y el derecho a formar asociaciones y adherirse a ellas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Ha elaborado el ministerio público un código de ética o un código de conducta?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

¹⁰⁴Resolución 17/2 de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Informe sobre el 17º período de sesiones (30 de noviembre de 2007 y 14 a 18 de abril de 2008), E/2008/30 y E/CN.15/2008/22, anexo, Normas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes fundamentales de los fiscales.

¹⁰⁵Directrices sobre la responsabilidad de los fiscales, directriz 21.

¹⁰⁶Directrices sobre la responsabilidad de los fiscales, directriz 22.

¹⁰⁷Para más información, véase UNODC, Informe de la cuarta reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Prevención de la Corrupción: integridad del poder judicial, la administración de justicia y el ministerio público (artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) (CAC/COSP/WG.4/2013/2).

¿En qué medida se alienta a los fiscales a consultar con un funcionario superior o un oficial de ética cuando se plantean o prevén cuestiones éticas?		
Respuesta y explicación:		
¿Cómo se tramitan las quejas de conducta indebida? ¿Cómo se tratan las denuncias de corrupción de los fiscales? ¿Cómo se tratan las quejas de abuso o uso indebido de poder de los fiscales?		
Respuesta y explicación:		
¿Se exige a los fiscales que hagan una declaración pública de activos y pasivos? ¿Con qué propósito? ¿Qué mecanismo se ha establecido para examinar y analizar esas declaraciones?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se ha establecido un mecanismo formal de disciplina para los fiscales? ¿Cómo funciona?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Cuál es la relación de las actuaciones disciplinarias internas con los órganos disciplinarios externos, como los del colegio de abogados?		
Respuesta y explicación:		

Facultades discrecionales de los fiscales

157. Los países asignan a los fiscales distintas funciones, según las tradiciones de sus ordenamientos jurídicos. Mientras que en la tradición del *common law* la función del fiscal se limita a recibir y evaluar las pruebas reunidas por la policía y decidir si se debe incoar el proceso penal (y encargarse de conducirlo ante el tribunal), en los sistemas de derecho civil los fiscales desempeñan una serie más amplia de actividades, entre ellas la de dirigir la investigación en la etapa preliminar y la ejecución de la condena en la etapa posterior al procesamiento. Tradicionalmente, en los sistemas de *common law* también se asignan a los fiscales facultades discrecionales mucho más amplias, mientras que en la tradición del derecho civil los fiscales gozan de menos flexibilidad para decidir si deben proceder o no al enjuiciamiento. A pesar de esas diferencias históricas, en los últimos decenios se puede observar una tendencia a la convergencia respecto de la función de los fiscales en la investigación y en relación con el alcance de su discreción.

158. El ejercicio de la facultad de la discreción puede desempeñar una función importante en asegurar el funcionamiento sin tropiezos del sistema de justicia penal y el respeto del interés público. Se considera que esta facultad es un “componente importante del sistema moderno de justicia penal porque permite a los fiscales hacer hincapié en las causas con mayores repercusiones”¹⁰⁸. Sin embargo, al igual que todas las facultades discrecionales, la de los fiscales debe ejercerse con cuidado, imparcialidad y transparencia. En las Directrices se establece que “en los países donde los fiscales estén investidos de facultades discrecionales, la ley, las normas o los reglamentos publicados proporcionarán directrices para promover la equidad y coherencia de los criterios que se adopten al tomar decisiones en el proceso de acusación, incluido el ejercicio de la acción o la renuncia al enjuiciamiento”¹⁰⁹. En las Normas de responsabilidad profesional se destaca que el ejercicio del poder discrecional por parte de los fiscales representa una responsabilidad seria e importante y debe ejercerse en forma independiente y libre de injerencia política¹¹⁰.

¹⁰⁸Hammergren, L., *Corruption in Justice Sector Institutions*, pág. 6.

¹⁰⁹Directrices sobre la responsabilidad de los fiscales, directriz 17.

¹¹⁰Normas de responsabilidad profesional, preámbulo y norma 2.1.

159. Los fiscales pueden ejercer esa discreción para determinar si procede o no incoar la acción penal o, cuando esta haya comenzado, decidir retirar alguno de los cargos o desistir por entero del proceso. Se puede esbozar una serie de principios fundamentales respecto del ejercicio de la discreción de los fiscales en este contexto, entre ellos, por ejemplo, que el ejercicio de la discreción no introduzca cambios en una causa, en particular: pruebas insuficientes, las pruebas se reunieron ilícitamente, la investigación ha demostrado que el sospechoso no es culpable o es muy probable que no lo sea, no se puede contar con testigos de cargo importantes o su testimonio no es fiable, y que no se pueda sancionar el acto o la persona en razón de amnistía o indulto. Se pueden citar otros fundamentos para justificar la decisión de no incoar la acción, aun cuando se cuente con pruebas suficientes: la sanción sería mínima, el sospechoso no es competente mentalmente o sufre de una enfermedad terminal, el proceso podría dañar las relaciones internacionales o los intereses nacionales, una demora sustancial ha disminuido la importancia de la causa, el delito fue de menor cuantía o un error legítimo, o una solución fuera del sistema formal tal vez sirva mejor a la justicia.

160. En las Directrices también se incluyen disposiciones que alientan el uso de otras vías en lugar del procesamiento en el sistema formal, señalando que esas alternativas pueden aliviar la carga excesiva de trabajo y evitar la estigmatización que causa el proceso penal y los posibles efectos negativos del encarcelamiento. En las Directrices se establece que “los fiscales considerarán debidamente la posibilidad de renunciar al enjuiciamiento, interrumpirlo condicional o incondicionalmente o procurar que el caso penal no sea considerado por el sistema judicial, respetando plenamente los derechos del sospechoso y de la víctima”¹¹¹. El recurso a las vías alternativas se recomienda en particular en la justicia de menores, y en las Directrices se insta a los fiscales a que hagan “todo lo posible por emprender acciones contra menores únicamente en los casos que sea estrictamente necesario”¹¹². En toda autorización a los fiscales de recurrir a medios distintos del proceso penal formal se deben incluir directrices y fundamentos claros y transparentes para actuar de esa manera.

161. En esos casos, en los estándares internacionales se recomienda que se adopten directrices, ya sea como ley u otras normas o reglamentos públicos, a fin de hacer más justo y transparente el uso de la discreción por los fiscales. Las directrices públicas también son importantes para garantizar la transparencia y, de ese modo, crear confianza en el público en general respecto de las decisiones que adopten los fiscales en ejercicio de su discreción.

162. En los países de derecho civil en donde se aplica el “principio de legalidad”, el fiscal está obligado a incoar la acción penal en todos los casos en que haya pruebas suficientes para sostenerla. Se ha dicho que de esta manera, al no haber discreción, se ayuda a eliminar posibles esferas de corrupción. Para que el sospechoso no sea condenado, habrá que examinar las pruebas ante un tribunal público. No sería el resultado de una decisión adoptada a puertas cerradas, en la oficina del fiscal. Sin embargo, en la tradición del *common law*, los fiscales deben decidir cotidianamente si proceden o no al enjuiciamiento. En todos los casos, el ejercicio de la discreción tiene consecuencias tan grandes en el sospechoso, la víctima y la comunidad que en algunas instancias se trata de una decisión muy difícil. La decisión equivocada de procesar (o de no hacerlo) puede erosionar la confianza del público en el proceso penal o provocar tensiones inmerecidas en la persona erróneamente acusada. En consecuencia, la discreción del fiscal, cuando es permisible y pertinente, debe ejercerse con responsabilidad, independencia y sin injerencias políticas.

¹¹¹Directrices sobre la responsabilidad de los fiscales, directriz 18.

¹¹²Directrices sobre la responsabilidad de los fiscales, directriz 19.

En las Normas de responsabilidad profesional se establece que la discreción del fiscal “deberá ejercerse en forma independiente y libre de injerencia política”¹¹³.

163. El fiscal debe desempeñar sus funciones sin temores, favores o prejuicios. En particular, debe ejercer las funciones del cargo imparcialmente. No debe ser afectado por intereses individuales o sectoriales ni presiones del público o los medios de difusión, teniendo en cuenta únicamente el interés público. El fiscal debe actuar con objetividad y tener en cuenta todas las circunstancias pertinentes, sin que importe que favorezcan o no al sospechoso. El fiscal debe garantizar que se realicen todas las investigaciones necesarias y que se le den a conocer los resultados, ya sea que apunten o no a la inocencia del sospechoso. La obligación del fiscal es la búsqueda de la verdad, asistir al tribunal a llegar a la verdad y a que se haga justicia entre la comunidad, la víctima y el acusado con arreglo a la ley y al dictado de la conciencia.

164. El fiscal debe estar en condiciones de enjuiciar a funcionarios públicos por los delitos que cometan, en particular: corrupción, abuso de poder, violaciones graves de derechos humanos y otros delitos. En algunos países, la legislación permite que una autoridad que no forme parte del ministerio público, por ejemplo, el ministro de justicia, dé a los fiscales instrucciones generales o específicas. Esas instrucciones pueden incluir una orden de incoar una acción penal o de interrumpir una ya iniciada legalmente. A fin de salvaguardar la realidad y la percepción de la independencia de los fiscales, es esencial que esas instrucciones sean transparentes, compatibles con las normas legales y sujetas a pautas establecidas. Las instrucciones de ese tipo deben incorporarse al expediente, a fin de que las demás partes puedan tener conocimiento de ellas y opinar al respecto. Los estándares internacionales establecen que las instrucciones impartidas a los fiscales por autoridades ajenas al ministerio público deben ser transparentes, compatibles con las normas legales vigentes y estar sujetas a las pautas establecidas para proteger la independencia de los fiscales¹¹⁴.

165. En el ejercicio de la discreción, los fiscales enfrentan retos únicos que se deben gestionar si se quieren mantener la objetividad y la igualdad ante la ley. En primer lugar, el fiscal está presionado a conseguir una condena en una causa penal cuando hay denuncias múltiples, incluidas las de la víctima, sus familiares, grupos de ayuda a las víctimas, medios de difusión, el público en general u otros fiscales (colegas o supervisores). Como ha señalado un experto, esa presión puede dar lugar a la “psicología de la condena”, que es un énfasis excesivo en conseguir una condena a expensas de procurar que se “haga justicia”¹¹⁵. Es necesario que el fiscal establezca un delicado equilibrio que le permita ser útil a los fines de la justicia y, al mismo tiempo, actuar como celoso abogado.

166. Un segundo reto que afrontan los fiscales es la obligación ética de tener confianza en la causa que tramitan. Esta obligación puede estar establecida en las leyes o los reglamentos, pero también puede manifestarse simplemente como un producto de la conciencia del fiscal en su función crucial de servir a los intereses de la justicia. Se ha señalado que ese criterio puede dar lugar a una cierta “visión en túnel” en los fiscales, lo que puede comprometer su objetividad, porque el fiscal que procura servir a los intereses de la justicia debe en primer lugar estar convencido de la culpabilidad del procesado como condición previa para que la condena penal sea el resultado justo¹¹⁶.

167. En tercer lugar, a menudo el fiscal tiene una visión unidimensional de la causa, lo que puede agravar y reforzar los errores que pudieran haberse cometido en la etapa

¹¹³Normas de responsabilidad profesional, norma 2.1.

¹¹⁴Normas de responsabilidad profesional, norma 2.2.

¹¹⁵Macfarlane, pág. 52.

¹¹⁶Macfarlane, pág. 53.

de instrucción en las causas en que la policía, en el curso de la investigación, haya limitado sus miras a un sospechoso en particular, lo que da lugar a que se tenga una confianza excesiva en las pruebas en favor de la culpabilidad del sospechoso y, subconscientemente, se descarten las pruebas mitigantes de la responsabilidad penal o, en los peores casos, las que respaldan la culpabilidad de un tercero¹¹⁷. Debido a la separación descrita anteriormente que en muchas jurisdicciones existe entre las funciones de la policía y el enjuiciamiento, a menudo el fiscal solo tiene conocimiento de las pruebas generadas a resultas de la investigación policial contra un sospechoso en particular, más que de la totalidad de las pruebas y de los posibles sospechosos considerados durante la investigación. Ese problema se puede agravar por la complejidad de las relaciones entre la policía y los fiscales que, por un lado, trabajan en colaboración para asegurar que los autores de delitos rindan cuentas de ellos y, por el otro, actúan como pesos y contrapesos mutuos a fin de garantizar que el sistema penal sea objetivo y justo. Esa función puede crear tensiones considerables y dar lugar a menudo a negociaciones y compromisos, que pueden afectar la manera en que se tramita una causa en particular, con lo que aumenta el riesgo de que los valores de objetividad e igualdad dejen de ser los más importantes.

168. En los sistemas en que los fiscales gozan de discreción, esta se aplica no solo a la etapa de establecer los cargos o de decidir si corresponde interrumpir una causa ya iniciada. También se aplica a otras etapas del proceso penal y puede entrañar consideraciones que deben basarse en directrices o políticas del ministerio público a fin de garantizar la uniformidad en los criterios y la aplicación, así como un ejercicio adecuado de la discreción. Se pueden plantear problemas, por ejemplo, en situaciones como las siguientes:

- *Decisión de acusar:* Para determinar si se debe incoar la acción penal en una causa en particular, el fiscal debe guiarse por la probabilidad razonable de lograr una condena sobre la base de las pruebas y si la acusación formal redundan en el interés público. Las directrices o políticas internas pueden ayudar a la uniformidad en el ejercicio de la discreción en este contexto.
- *Recomendación de fianza o libertad condicional:* Para decidir si se debe solicitar la continuación de la detención preventiva, fianza o determinadas condiciones para otorgar la libertad (con o sin fianza), el fiscal debe tener en cuenta varios factores, entre ellos la protección de la sociedad, la seguridad de la víctima y la probabilidad de fuga del acusado. Al sopesar qué es lo que se debe solicitar al juez, el fiscal debe actuar con una sólida discreción, teniendo en cuenta esas y otras consideraciones.
- *Negociación de los cargos y la condena:* Al adoptar una decisión sobre si corresponde negociar los cargos y la condena, y en qué medida, con el acusado de un delito, en los casos en que ello esté permitido, el fiscal debe ejercer su discreción y buen juicio para equilibrar varios factores, entre ellos el interés público, los derechos e intereses de las víctimas, la posibilidad de restitución, la disuasión del procesado y de la sociedad en general, y los intereses de la justicia.
- *Colaboración con las víctimas del delito:* Es importante que los fiscales mantengan informadas a las víctimas en todas las etapas del proceso y, en particular, escuchen sus puntos de vista respecto de cuestiones como: fianza o libertad condicional, preparación del enjuiciamiento, negociación de los cargos y la condena, recomendaciones respecto de la condena y restitución. Esas tareas pueden incluso llegar al nivel de obligación en los Estados que hayan promulgado leyes o reglamentos sobre los derechos de las víctimas¹¹⁸.

¹¹⁷Macfarlane, pág. 53.

¹¹⁸La norma 4.3 de las Normas de responsabilidad profesional, de la Asociación Internacional de Fiscales, establece que los fiscales deberán “de conformidad con las leyes locales y los requisitos de un juicio justo, considerar las opiniones,

- *Colaboración con delincuentes que cooperan:* Cuando un fiscal solicita la cooperación de una persona acusada de haber cometido un delito o sospechosa de haberlo cometido a fin de adelantar la investigación respecto de otros sospechosos¹¹⁹, debe tener en cuenta muchos factores importantes. Además de los intereses de la justicia y el interés del público en general, el fiscal también debe considerar los intereses de la víctima y de los delincuentes que cooperan y se implican a sí mismos mientras asisten a la investigación. Por último, el fiscal debe actuar con sumo cuidado al colaborar con delincuentes que cooperan pero no tienen representación letrada que garantice que estén plenamente informados de sus derechos y de las consecuencias en caso de que la cooperación termine antes de cumplirse el acuerdo.
- *Recomendaciones respecto de la condena:* Al hacerse una recomendación al juez de sentencia respecto de la condena que pueda corresponder al convicto, el fiscal debe tener en cuenta los intereses de la justicia, los deseos de la víctima, la gravedad del delito, factores relacionados con la disuasión a nivel individual y social, la protección de la sociedad, el papel del delincuente y muchos factores más. El fiscal no debe procurar simplemente que se imponga al acusado la máxima pena posible, sino que debe equilibrar todos los intereses; el más importante, el de la justicia.

En todos estos contextos, así como en otros, el ejercicio de la discreción por parte del fiscal puede guiarse por sus obligaciones éticas y profesionales, así como por las políticas y directrices internas, a fin de asegurar la justicia, la uniformidad y la objetividad.

169. En los países en que los ciudadanos tienen derecho a iniciar una querrela privada por cuestiones personales percibidas de interés público, lo que a menudo ocurre en algunos casos de delitos tipificados por ley o de algunos delitos relativamente menores, el fiscal no debe intervenir generalmente para interrumpir ese proceso, a menos que lo haga en interés de la justicia o sea manifiesto que se trata de una actuación temeraria o vejatoria. Las razones de una intervención de ese tipo se deben declarar públicamente. En algunas jurisdicciones, el fiscal puede ejercer su discreción para intervenir y ser parte en una querrela privada, teniendo en cuenta factores como el interés público, la gravedad del delito, las perspectivas de un juicio justo y evitar actuaciones duplicadas o paralelas. El ejercicio de esa discreción se debe regir por los principios señalados precedentemente y de conformidad con toda directriz o código en vigor que rija esas situaciones¹²⁰.

Marco de evaluación: facultades discrecionales de los fiscales

¿Cuenta el ministerio público con un manual de políticas por escrito dedicado al ejercicio de las facultades discrecionales de los fiscales?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Está ese manual a disposición del público?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

intereses legítimos y posibles inquietudes de víctimas y testigos, cuando sus intereses personales se vean o puedan verse afectados, y procurar que las víctimas y testigos sean informados de sus derechos y que se informe a toda parte agraviada del derecho que le asiste de interponer recursos ante alguna autoridad o tribunal superior, cuando sea posible”.

¹¹⁹Véase el artículo 37 de la Convención.

¹²⁰Un ejemplo de directrices de ese tipo para fiscales que consideren la posibilidad de intervenir en una querrela privada se puede encontrar en el Código para Fiscales (*Prosecution Code*) del Departamento de Justicia del Gobierno de Hong Kong, en <http://www.doj.gov.hk/eng/public/pubsoppapcon.html>.

¿De qué manera el director del ministerio público guía el ejercicio de la discreción entre los miembros de la institución? ¿Se delega la discreción en cada fiscal individualmente?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Cuál es la política del ministerio público respecto de la incoación de la acción penal?		
Respuesta y explicación:		
¿Es obligatorio incoar la acción penal cuando de la investigación surja que <i>prima facie</i> hay pruebas de la comisión de un delito?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se han promulgado directrices para las recomendaciones relativas a la fianza o la libertad condicional?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se han promulgado directrices para las interacciones entre fiscales y víctimas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se han promulgado directrices para los fiscales que colaboran con delincuentes que cooperan?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se han promulgado directrices para los fiscales que negocian los cargos y la condena?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se han promulgado directrices para los fiscales que hacen recomendaciones respecto de la condena?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
En los cinco años últimos (o durante la administración del gobierno actual), ¿ha procesado el ministerio público a algún funcionario superior del gobierno por corrupción o abuso del poder?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Qué directrices normativas se han promulgado para determinar cuándo es procedente desviar o suspender el proceso penal?		
Respuesta y explicación:		
¿Permite la ley que el ministro de justicia u otro funcionario político similar dé a los fiscales instrucciones generales o especiales? En caso afirmativo, ¿cómo se hace?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Está obligado el fiscal a obedecer esas instrucciones?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Tiene el ministerio público autoridad para ejercer su discreción para enjuiciar funcionarios públicos por delitos como corrupción o violaciones graves de los derechos humanos?	SÍ	NO

RESPUESTA		
Explicación:		
Si el fiscal interviene en una querrela privada (en donde esas querellas estén permitidas) y decide interrumpir la acción, ¿está obligado a declarar públicamente las razones de dicha intervención?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Actuaciones penales

170. El fiscal debe sostener el derecho a un juicio justo, según se define y garantiza en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ese derecho se garantiza en términos similares en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos. En consecuencia, el fiscal debe respetar, en particular, la presunción de inocencia y salvaguardar el principio de igualdad de medios procesales.

171. Al incoar una acción penal, el fiscal solo debe actuar cuando la causa esté bien fundamentada, con pruebas que puedan razonablemente considerarse fiables y admisibles, y no debe continuarla si no contare con ese tipo de pruebas. Ante el tribunal, el fiscal debe asegurarse de que la causa se tramite con firmeza pero en forma justa, sin ir más allá de lo indicado por las pruebas. Los estándares internacionales exigen que el fiscal garantice que se den a conocer al acusado las pruebas exculpatorias, y que en el proceso no se presenten pruebas obtenidas por medios ilícitos en violación de los derechos humanos del acusado¹²¹. El fiscal debe dar a conocer al acusado y a su abogado toda la información exculpatoria, favorable o desfavorable lo antes que sea razonablemente posible. En algunas jurisdicciones es obligatorio que el fiscal proceda de esa manera, bajo riesgo de que se le apliquen medidas disciplinarias y la posible desestimación de la causa.

172. El fiscal debe examinar las pruebas propuestas para determinar si se han obtenido respetando la constitución y las leyes. Si el fiscal contara con pruebas contra un sospechoso sabiendo, o razonablemente debiendo saber, que se obtuvieron con métodos ilícitos que constituyen una violación grave de los derechos humanos del sospechoso o de un tercero, especialmente métodos que constituyan tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, se negará a utilizarlas contra cualquier persona que no sea quienes aplicaron dichos métodos. El fiscal informará al tribunal al respecto y adoptará todas las medidas necesarias para asegurar que se haga comparecer ante la justicia a los responsables de haber aplicado esos métodos.

173. En las jurisdicciones en donde el fiscal participa en la investigación del delito o ejerce autoridad sobre la policía u otros investigadores, debe hacerlo con objetividad, imparcialidad y profesionalidad. El fiscal también debe garantizar que la policía u otros investigadores respeten los preceptos jurídicos y los derechos humanos fundamentales. El fiscal debe tener en cuenta las opiniones, los intereses legítimos y las posibles inquietudes de víctimas y testigos, cuyos intereses personales se vean —o puedan verse— afectados por el enjuiciamiento, y procurar asegurar que se informe de sus derechos a víctimas y testigos. De la misma manera, el fiscal debe asegurar que se informe a la parte lesionada del derecho a recurrir ante una autoridad superior, cuando ello sea posible.

¹²¹Directrices sobre la responsabilidad de los fiscales, directriz 15; Normas de responsabilidad profesional, normas 3 y 4.

174. Para asegurar la justicia y efectividad del enjuiciamiento, el fiscal debe cooperar con la policía, los tribunales, los abogados defensores, los defensores públicos y demás organismos gubernamentales, nacionales o internacionales, y prestar asistencia a los ministerios públicos y colegas de otras jurisdicciones de conformidad con la ley y con un espíritu de colaboración mutua.

175. Además, como otro componente más para garantizar la justicia de las actuaciones y que no existen prejuicios improcedentes contra el acusado de un delito, que se presume inocente en todas las etapas del proceso hasta que se determine su culpabilidad, corresponde al fiscal interactuar con los medios de difusión en las etapas de investigación, acusación y proceso. De no actuarse con cuidado, el acusado de un delito puede ser víctima de prejuicios por parte de los medios de difusión o el público antes de que todas las pruebas se presenten ante el tribunal y, una vez que se forman esas opiniones, pueden ser muy difíciles o imposibles de cambiar, cualquiera sea el resultado final de la causa. Ese deber se refleja en la obligación de mantener la confidencialidad de la información relativa a la causa y no tratar de crear prejuicios en el público, el poder judicial o las personas que puedan participar en la evaluación de las pruebas para determinar la cuestión de la culpabilidad. Sin embargo, es común que el fiscal reciba de los medios de difusión —especialmente en los casos más sonados— pedidos de información sobre la causa o las actuaciones. En tales casos, el fiscal debe ciertamente facilitar a los medios de difusión acceso a la información respecto de la etapa en que se encuentran las actuaciones, las próximas audiencias públicas u otra actividad judicial, equilibrando al mismo tiempo la necesidad de mantener la confidencialidad sobre las pruebas u otra información sobre la que el interés público no tenga claramente una necesidad inmediata. En todos los casos, el fiscal debe evitar expresar su opinión jurídica o personal sobre el valor de las pruebas o la culpabilidad de la persona acusada de haber cometido un delito.

Marco de evaluación: actuaciones penales

¿En qué medida es el fiscal responsable de garantizar que se protejan los derechos del sospechoso? ¿Está obligado el fiscal a revelar las pruebas exculpatorias? ¿Aplica el ministerio público una política de archivos abiertos?		
Respuesta y explicación:		
¿Quién se encarga de la investigación de los delitos?		
Respuesta y explicación:		
¿Supervisa el ministerio público las investigaciones realizadas por otros organismos o participa en ellas?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Es la supervisión directa o se mantiene al ministerio público informado y este aconseja sobre cómo proceder?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿De qué manera garantiza el ministerio público que el organismo encargado de la investigación respete los preceptos jurídicos y los derechos humanos fundamentales?		
Respuesta y explicación:		
Si el fiscal toma conocimiento de que las pruebas aportadas por el organismo encargado de la investigación se obtuvieron por medios ilícitos, ¿cuál es su obligación ética, jurídica o de política?		
Respuesta y explicación:		
¿De qué manera aborda el fiscal a los investigadores que obtuvieron las pruebas ilícitamente? ¿Están esos investigadores sujetos a una sanción penal?	SÍ	NO

RESPUESTA		
Explicación:		
¿Cuál es la política del ministerio público respecto de la revelación de pruebas a la defensa? ¿Hay leyes o reglamentos que obliguen a revelar a la defensa las pruebas exculpatorias?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Facilita o restringe el ministerio público el acceso a información pública relativa a las causas en trámite? ¿De qué manera y en qué circunstancias?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		

Conducta personal

176. Según las Directrices, los fiscales, “en su calidad de miembros esenciales de la administración de justicia, mantendrán en todo momento el honor y la dignidad de su profesión”¹²². Ese principio también se refleja en las Normas de responsabilidad profesional, en donde también se establece que los fiscales deben “proceder siempre de manera profesional, conforme a la ley, las normas y la ética profesional”¹²³. Ello se aplica tanto a la vida personal como profesional de los fiscales, y se adecua a los principios y criterios básicos adoptados en relación con la integridad y objetividad judiciales ya examinados. El fiscal no debe comprometer la integridad, justicia e imparcialidad —reales o razonablemente percibidas— de la profesión con las actividades de su vida privada. El fiscal debe respetar y obedecer la ley en todo momento y comportarse de manera de promover y mantener la confianza del público en la profesión. El fiscal debe ser especialmente cuidadoso en las interacciones sociales fuera del entorno profesional, en particular en la medida en que entrañen contactos con miembros del poder judicial y la policía.

177. El fiscal no debe permitir que los intereses personales o financieros ni las relaciones familiares, sociales o de otro tipo ejerzan una influencia improcedente en su conducta profesional, ni tampoco se debe valer de la información a que tenga acceso durante el ejercicio del cargo en beneficio de sus intereses privados o de terceros. Es importante que el fiscal no acepte de terceros obsequios, premios, beneficios, incentivos ni atenciones sociales de ningún tipo, ni realice tareas que se puedan percibir como que afecten su integridad, justicia e imparcialidad. El fiscal no debe actuar nunca en su capacidad profesional en una causa en que familiares o socios comerciales tengan un interés o asociación personal, privado o financiero.

Marco de evaluación: conducta personal

¿Qué estándares o políticas rigen la conducta o las actividades de los fiscales en su vida privada? ¿Cuáles son las consecuencias de no respetar esos estándares o políticas?		
Respuesta y explicación:		

Revelación de intereses financieros y afiliaciones

178. En ocasiones la revelación por los fiscales de sus intereses financieros y de otro tipo se utiliza como criterio para abordar tanto los conflictos de intereses como los

¹²²Directrices sobre la responsabilidad de los fiscales, directriz 3.

¹²³Normas de responsabilidad profesional, norma 1.

posibles casos de soborno o enriquecimiento ilícito de los miembros del ministerio público. Esas declaraciones también pueden ser útiles cuando se asignan las causas a los fiscales. Se entiende por “interés financiero” la propiedad de un interés legítimo o de equidad, aun pequeño, o una relación como director, asesor u otra participación activa en los asuntos de una institución u organización. La declaración de los intereses se puede presentar ante un tribunal, y a ella pueden tener acceso las partes y el poder judicial. Las cifras presentadas por el Banco Mundial indican que, en los países que han establecido un sistema de declaración de activos, el 56% exige a los miembros del poder judicial que hagan ese tipo de declaración, número que se eleva al 62% respecto de los miembros superiores del ministerio público¹²⁴.

179. Se reconoce cada vez más que, para que los sistemas de presentación de declaraciones sean un instrumento verdaderamente efectivo para identificar conflictos de intereses reales o potenciales, en esas declaraciones los fiscales deben aportar información sobre sus afiliaciones e intereses externos, además de los intereses financieros. Entre la información exigida en tal sentido se pueden incluir las actividades previas a la asunción del cargo, afiliación con empresas, como ser miembro de juntas ejecutivas, relaciones con organizaciones no gubernamentales o de cabildeo y actividades no remuneradas y voluntarias.

180. Se puede establecer una distinción entre los países que incluyen a los fiscales dentro de los funcionarios públicos comprendidos en las leyes y los reglamentos generales sobre revelación de activos, y aquellos en los que se ha establecido un régimen especializado de revelación respecto del poder judicial y el ministerio público¹²⁵.

Marco de evaluación: revelación de intereses financieros y afiliaciones

¿Qué mecanismos se han establecido para identificar y prevenir conflictos de intereses de los fiscales?		
Respuesta y explicación:		
¿En qué medida se exige o solicita a los fiscales que hagan una declaración de sus activos y pasivos?		
Respuesta y explicación:		
¿Se incluyen en esas declaraciones los activos y pasivos del cónyuge, hijos y otros parientes cercanos, incluidos los padres?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿En qué medida se examina o verifica el contenido de esas declaraciones?		
Respuesta y explicación:		
¿Se exige a los fiscales que declaren sus afiliaciones, actividades externas u otros intereses no financieros? ¿Cómo se hace?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿Se ponen esas declaraciones a disposición del público o como referencia para las partes en la secretaría de los tribunales?	SÍ	NO
RESPUESTA		
Explicación:		
¿En qué medida se autoriza a los fiscales a realizar actividades comerciales o tener otros intereses en el sector privado?		

¹²⁴Para más información, véase <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/>.

¹²⁵Para más información, véase Henderson, K. *Asset and Income Disclosure for Judges: A Summary Overview and Checklist* (<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/IncomeAssetDisclosure.pdf>).

Respuesta y explicación:

¿Se han establecido normas o medidas que regulen la aceptación de obsequios por parte los miembros del ministerio público? ¿Cómo se ejecutan esas normas o medidas?	SÍ	NO
RESPUESTA		

Explicación:



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, Apartado postal 500, 1400 Viena, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0; fax: (+43-1) 26060-5866; www.unodc.org